

ПЕРЕПЕЛИЦА Оксана Валерьевна

**ИНСТИТУТ ПОЛНОМОЧНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЯ
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ
ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ
(на материалах Центрального федерального округа)**

23.00.02 – политические институты, этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии

Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук



Работа выполнена в Государственном образовательном учреждении
высшего профессионального образования
«Орловская региональная академия государственной службы»

Научный руководитель — доктор исторических наук, профессор
ВАСЮТИН Юрий Сергеевич

Официальные оппоненты:

- доктор политических наук, профессор
ЗОРИН Владимир Юрьевич
- кандидат политических наук
БОЛХОВИТИНА Татьяна Сергеевна

Ведущая организация — Российская академия государственной
службы при Президенте Российской
Федерации

Защита состоится 30 сентября 2005 г. в 11 часов на заседании
диссертационного совета Д 502.004.02 при 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 29 августа 2005 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат политических наук



Ю.А. Чижова

2006-4
12694

3

27 623 87

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

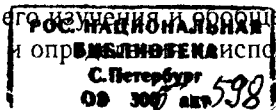
Актуальность темы исследования. Становление и развитие Российской Федерации в 90-х годах XX века характеризовалось системным кризисом, одной из составляющих которого стало нарушение политического баланса между федеральным центром и субъектами РФ, что негативно сказалось на состоянии российской государственности, единстве и безопасности страны. Поиск более совершенных форм и методов построения системы государственной власти и управления привел политическое руководство страны к началу административного реформирования. Одной из составных частей данного процесса явилось образование нового административного звена – федеральных округов во главе с полномочными представителями Президента РФ. В Посланиях Федеральному Собранию РФ глава государства неоднократно обращал внимание на целесообразность принятого решения, отмечая при этом, что федеральная власть реально стала ближе к регионам, предлагая перенести на окружной уровень исполнение некоторых федеральных функций. С точки зрения Президента РФ, институт полномочных представителей состоялся и в целом служит общей цели российской административной реформы.

Эта ситуация еще более усиливает актуальность диссертационного исследования, которая обусловлена следующими обстоятельствами:

во-первых, появилась необходимость изучения проблем, связанных с особенностями функционирования института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах в условиях современного политического развития России, когда имеют место существенные изменения в государственном строительстве и системе власти в стране; набирает силу процесс укрепления вертикали власти и государственных структур; создаются объективные предпосылки для перехода к устойчивому развитию общества и государства;

во-вторых, в течение последнего десятилетия существенно изменились полномочия представителей главы государства, их политико-правовой статус, кадровый состав, соответственно и их политическая роль, что требует научного осмысления и взвешенных, объективных оценок;

в-третьих, со времени появления института полномочных представителей Президента России, накоплен значительный опыт работы, в связи с чем назрела необходимость его изучения и обобщения, систематизации достигнутых результатов и оп



возможностей, оптимизации деятельности в быстро меняющейся социально-политической обстановке, устранении выявленных недостатков, определении перспектив дальнейшего развития в условиях реформирования политической системы России;

в-четвертых, социально и политически значимой, на наш взгляд, является необходимость сравнительного анализа функционирования полномочных представителей Президента РФ в различных федеральных округах. В этом смысле важно установить как некоторые общие доминанты, присущие этой деятельности, так и ее особенности в конкретном федеральном округе, в частности, в ЦФО. Такой анализ необходим в интересах политической науки и для решения практических задач.

Степень научной разработанности темы. Проведенное исследование показывает, что институт представительства главы государства является межпредметной областью научного исследования. Образование и функционирование института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах вызывает интерес специалистов различных наук: истории, социологии, политологии, теории управления, экономики, юриспруденции.

Поскольку данная проблема тесным образом связана с теорией государственного управления, для автора представили интерес научные труды М.Г. Анохина, Г.В. Атаманчука, Н.А. Емельянова, В.И. Ефимова, Н.И. Глазуновой, А.Н. Крамника, А.Н. Марковой, А.И. Радченко, Ф.И. Шахмалова и др.¹

Большое значение для анализа избранной проблематики имели работы российских ученых и политических деятелей Р.Г. Абдулатипова, А.И. Бобылева, А.В. Васильева, Б.Н. Габричидзе, Т.А. Гусевой, Д.Л. Златопольского, Л.В. Ильина, Л.М. Карапетяна, А.Д. Керимова, В.С. Комаровского, С.А. Котляровского, А.С. Лактионова, М.Н. Марченко,

¹ Ефимов В.И. Система государственной власти – М., 1994, Анохин М.Г. Политическая система общества – М., 1996; Емельянов Н.А. Государство и власть – Тула, 1997; Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход – РнД., 1997, Политическое управление: теория и практика – М., 1998, Атаманчук Г.В. Модернизация государственного управления (теоретико-методологические основания) – М., 2001, Маркова А.Н. Государственное управление в России – М., 2002, Шахмалов Ф.И. Теория государственного управления – М., 2002; Государственное управление в условиях социальной трансформации российского общества – М., 2004, Страна после коммунизма: государственное управление в новой России – М., 2004, Крамник А.Н. Административно-правовые основы государственного управления – М., 2004, Глазунова Н.И. Государственное управление – М., 2004

А.А. Огородникова, Л.А. Окунькова, Ю.В. Рубцова, Б.А. Страшуна, Е.С. Строева, В.Н. Суворова, А.Г. Чернявского и ряда других авторов¹, затрагивающие вопросы разделения и оптимизации взаимодействия властей всех уровней, вертикали исполнительной власти, политологические и правовые аспекты функционирования института президентства в современной России.

Определенное значение для изучения института полномочных представителей Президента РФ представляют работы М.В. Баглая, Ю.С. Васютина, И.А. Василенко, Н. Меннинга, А.М. Осавелюк, Н. Парисона, С.В. Пронкина, О.Е. Петруниной, В.Е. Чиркина, Г.А. Щербакова,

¹ Златопольский Д.Л. Власть в России. – М., 1995; Окуньков Л.А. Президент РФ. Конституция и политическая практика – М., 1996; Российский федерализм: опыт становления и стратегия перспектив / Под общ. ред. Р.Г. Абдулатипова – М., 1998; Ильин А.В. Институт главы государства в отечественной конституционной традиции // Актуальные проблемы государства и права на рубеже веков. – М., 1998; Абдулатипов Р.Г. Национальный вопрос и государственное обустройство России – М., 2000; Суворов В.Н. Конституционный статус Президента. – М., 2000; Окуньков Л.А. Перспективы перераспределения полномочий между Президентом, Правительством и Федеральным Собранием // Законодательство. – 2000 – № 9; Комаровский В.С. Государственная служба и политико-административное управление / Под общ. ред. проф. Иркина Ю.В. – М., 2001; Карапетян Л.М. Федеративное устройство российского государства – М., 2001; Котляровский С.А. Власть и право. проблемы правового государства – СПб., 2001; Огородников А.А. Институт президентства России как институт высшей центральной государственной власти – М., 2001; Керимов А.Д. Исполнительная власть в системе разделения властей // Гражданин и право – 2001. – № 9, 10; Марченко М.Н. Соотношение законодательной и исполнительной властей в современной России // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 2001. – № 6; Окуньков Л.А. Президент и Правительство (в механизме государственной власти) // Журнал российского права. – 2001 – № 2; Строев Е.С. Самоопределение России и глобальная модернизация. – М., 2001; Строев Е.С. На стремнине. – М., 2002; Рубцов Ю.В. Роль президентской власти в современной России. – М., 2002; Лактионов А.С. Конституционно-правовые принципы взаимодействия Президента РФ и Федерального собрания // Государственная власть и местное самоуправление – 2002 – № 2; Исполнительная власть: глава государства и правительство / Под ред. Б.А. Страшуна В 4-х томах. – М., 2002; Васильев А.В. Теория права и государства – М., 2003; Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Органы государственной власти современной России – М., 2003; Бобылев А.И. и др. Исполнительная власть в России. теория и практика ее осуществления – М., 2003; Теория и практика государственного и муниципального управления: политико-правовые, социальные и экономические факторы развития (в трех томах) / Под общ. ред. А.А. Мерцалова – Орел, 2004; Политико-административное управление / Под общ. ред. проф. Комаровского В.С. – М., 2004; Гусева Т.А. Новая система и структура органов исполнительной власти. – М., 2005

А. Шайо и др., которые касаются анализа зарубежного опыта представительства интересов центра и главы государства в регионах¹

Весьма существенными для подготовки диссертации стали положения по проблемам института полномочных представителей Президента РФ в контексте развития федеральных округов и федеративных отношений, сформулированные в трудах Э. Алаева, С.Д. Валентей, М.Я. Гохберг, В.В. Ефремовой, В.Н. Лысенко, С.И. Некрасова, В.В. Огневой, Р.Ф. Туровского, С. Хурсевича и др.²

Анализ практической деятельности полномочных представителей Президента РФ, а также ряд интересных суждений и выводов, касающихся перспектив развития этого института содержится в публикациях

¹ Чиркин В.Е. Российский федерализм и международный опыт // Журнал российского права – 1997 – № 4; Государственная служба за рубежом. Федерализм. Центр и регионы // Реферативный бюллетень РАГС – 1999 – № 1(26); Щербаков Г.А. Становление института президентства в России: региональный социально-политический аспект – Тюмень, 1998; Осавелюк А.М. Вспомогательные государственные органы зарубежных стран: конституционно-правовой аспект – М., 1998; Конституционное право зарубежных стран / Под ред. Баглая М.В. и др. – М., 2000; Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада – М., 2001; Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). Пер. с венг. – М., 2001; Чиркин В.Е. Современное государство – М., 2001; Зарубежный опыт государственности / Под общей ред. Ю.С. Васютина – Орел, 2003; Меннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт. Пер. с англ. – М., 2003; Пронкин С.В., Петрунина О.Е. Государственное управление зарубежных стран. – М., 2004

² Алаев Э. Федеральные округа – новация в территориальном статусе России // Федерализм – 2000 – № 4; Валентей С.Д. Три вызова России // Федерализм – 2000 – № 4; Хурсевич С. Роль федеральных округов в развитии российского федерализма // Федерализм – 2000 – № 4; Ефремова В.В. Федеральные округа: новация или традиция для России? // Молодежь в юридической науке. Ст. студентов Академии правового университета. – М., 2001; Некрасов С.И. Федеральные округа – новое звено в вертикали российской власти // Журнал российского права – 2001. – № 11; Васютин Ю.С. Регион как субъект полигической власти. – М.-Орел, 2002; Лысенко В.Н. Развитие федеральных округов и будущее федеративного устройства России // Федерализм – 2002 – № 3; Валентей С.Д. и др. Перспективы российского федерализма: федеральные округа, региональные политические режимы, муниципалитеты // Полис – 2002 – № 4; Гохберг М.Я. Федеральные округа РФ: анализ и перспективы развития – М., 2002; Туровский Р.Ф. Федеральные округа: политико-географический подход в теории и на практике // Федерализм – 2003. – № 1; Васютин Ю.С., Огнева В.В. Российские регионы: современный этап политической модернизации. – М.-Орел, 2004

П.Э. Аكوпова, В.Г. Казанцева, О.Ю. Кокуриной, П.М. Латышева, А.А. Мерцалова, Г.С. Полтавченко, К.В. Пуликовского и др.¹

В то же время следует отметить, что несмотря на важность разработки вопросов теории и практической деятельности института полномочных представителей Президента РФ, недостаточно специальных политологических комплексных исследований, посвященных данной проблеме. К сожалению, пока еще мало изучены политическая природа и содержание, институциональные характеристики и правовые основы функционирования института полномочных представителей Президента РФ, пути оптимизации его деятельности. Это позволяет сделать вывод о необходимости дальнейшего углубленного исследования обозначенной проблемы.

Объектом диссертационного исследования выступает институт полномочных представителей Президента РФ, обеспечивающий реализацию главой государства своих конституционных полномочий и способствующий повышению эффективности деятельности органов государственной власти и управления.

Предметом исследования являются приоритеты и особенности функционирования института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах в условиях реформы органов государственной власти.

Научная гипотеза исследования состоит в том, что институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, доказав свою востребованность и политическую жизнеспособность, является важной составляющей реформирования системы государственной власти и управления современной России, причем в

¹ Интервью с Г.С.Полтавченко // Российский журнал. – 2001 – № 5, Казанцев В.Г. ЮФО и его Северокавказский субрегион как предмет социально-политической теории и практики // Социально гуманитарные знания – 2001. – № 1, Кичеджи В.Н. Реализация экономического потенциала ЦФО и какова в этом роль института полномочных представителей Президента РФ // Российский журнал. – 2001 – № 5, Мерцалов А.А. Федеральные округа в системе государственной власти // Становление социально-правовой государственности в России: новые теоретические подходы и современные политические практики Сборник научных трудов – Орел, 2002; Кокурина О.Ю. Правовой статус полномочного представителя Президента РФ: историко-правовой обзор (1991–1999гг.) – Орел, 2003, Пуликовский К.В. У нас огромный потенциал // ДФО – 2003 – № 9, Офитова С. Латышев П.М. // Политический журнал – 2004 – № 9, Головкин А. Наместник полуцарства // Политический журнал – 2004 – № 12; Полтавченко Г.С. Заботы Центрального округа // Финансовый контроль – 2004 – № 2, Латышев П.М. Промышленное сердце России // Финансовый контроль – 2004 – № 7, Аков П.Э. Георгий Полтавченко // Политический журнал. – 2004 – № 24

процессе оптимизации деятельности института его политическая роль в перспективе будет возрастать, внося определенные коррективы в его институционализацию, сущность, направления, формы и методы работы

Цель диссертационной работы состоит в изучении политической природы и содержания, институциональных характеристик и правовых основ функционирования института полномочных представителей Президента РФ, выработке на основе комплексного анализа рекомендаций по оптимизации его деятельности. Достижение поставленной цели обусловило решение ряда **исследовательских задач**. Основными из них являются:

- изучить теоретические и методологические аспекты формирования и функционирования института полномочного представителя Президента РФ в системе государственной власти и управления;
- на основе анализа зарубежного опыта института представительства главы государства выявить особенности функционирования российского института представителя Президента в регионе;
- исследовать трансформацию политико-правового статуса полномочного представителя Президента РФ как субъекта политических отношений в современной России;
- раскрыть политическое содержание и основные направления деятельности института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах;
- выявить и проанализировать особенности функционирования института полномочного представителя Президента РФ в Центральном федеральном округе;
- сформулировать предложения по перспективам развития и путям оптимизации деятельности института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

Теоретико-методологическую основу исследования составляют положения и выводы ведущих ученых по проблемам централизации и децентрализации государственного управления, в том числе и функционирования института полномочных представителей главы государства. Для осмысления теоретико-методологических аспектов, политико-правовых основ и ведущих направлений политической деятельности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах автор считал необходимым использовать различные методы познания: системный, исторический, сравнительно-политологический, институциональный, структурно-функциональный.

Эмпирическая база исследования. Для раскрытия темы диссертационного исследования соискателем использовались Конституция РФ, указы и распоряжения Президента РФ, документы федеральных и

региональных органов власти РФ, нормативно-правовые акты, регламентирующие деятельность аппаратов полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, а также статистические сборники, материалы аналитических докладов, справочники.

Автором использованы результаты исследований ведущих политологических и социологических центров России – ИСПИ РАН, ВЦИОМ, ФОМ, РАГС¹.

Одну из групп источников представляют документы из архивов полномочного представителя Президента РФ в Центральном федеральном округе, а также материалы, опубликованные в центральной и региональной периодической печати и в сети Интернет в 1991–2005 гг. по исследуемой в диссертации проблеме.

Область диссертационного исследования соответствует п. 14 “Политическое и государственное управление: сущность, виды, функции. Понятие социального государства и социальной рыночной экономики. Проблема централизации и децентрализации управления – центральные и местные правительства. Региональная политика. Политические аспекты развития местного самоуправления” Паспорта специальности 23 00.02 – политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии.

Научная новизна диссертационной работы состоит в комплексном исследовании вопросов, касающихся особенностей становления и развития института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах в условиях реформирования органов государственной власти, что нашло отражение **в положениях, выносимых на защиту:**

1. Институт полномочных представителей Президента РФ – конституционно узаконенный структурный элемент института президентства, содействующий обеспечению полномочий Президента России по реализации его политических функций. Автор систематизировал и охарактеризовал виды полномочных представителей Президента РФ в соответствии с их полномочиями:

– полномочные представители Президента РФ в федеральных органах государственной власти (полномочный представитель Президента РФ в Совете Федерации Федерального Собрания РФ; полномочный представитель Президента РФ в Государственной Думе Федерального Собрания РФ; полномочный представитель Президента РФ в Конституционном Суде РФ; представители Президента РФ в квалификационных коллегиях судей субъектов РФ);

¹ Использованы материалы сайтов www.fom.ru, www.rags.ru и www.bd.fom.ru (базы данных Фонда “Общественное мнение”).

– специальные представители Президента РФ (назначаются Президентом РФ для решения определенных задач);

– полномочные представители Президента РФ в федеральных округах.

2 На основе анализа зарубежного опыта представительства главы государства в регионах делается вывод о том, что специфика функционирования российского института представительства связана, прежде всего, с появлением нового вида региональных образований России – федеральных округов. По мнению автора, Россия с огромной протяженностью ее территории, угрозой возникновения сепаратистских тенденций в регионах, необходимостью придания дополнительного стимула развитию страны нуждается в эффективной системе региональных центров, которыми стали федеральные округа. Они не изменяют федеративное устройство России, являются неконституционными территориальными образованиями, инструментом федерального государственного регулирования территориального развития. Создание федеральных округов означает введение нового, вспомогательного управленческого уровня, призванного оптимизировать контроль со стороны “центра”. На политическом уровне создание федеральных округов и введение института полномочных представителей Президента РФ в них выступает как укрепление государства и вертикали власти.

3. Исследование процесса становления и трансформации политико-правового статуса института полномочных представителей Президента РФ позволило сделать вывод, что изменения политической роли данного института зависят от характера нормативно-правовой базы, которая в своем развитии прошла ряд этапов.

На этапе становления новой системы государственной власти и выработки курса радикальных экономических реформ в 1991–1993 годах деятельность представителей главы государства регламентировалась исключительно указами и распоряжениями Президента. На этом этапе они являлись скорее политическими фигурами, главная задача которых заключалась в том, чтобы дать импульс реформам в своем регионе, при этом приоритет при осуществлении полномочий отдавался контрольным функциям.

С 1993 по 1996 год с включением в 1993 году в новую Конституцию России пункта “к” статьи 83, согласно которому Президент “назначает и освобождает полномочных представителей Президента Российской Федерации”, институт полномочных представителей приобрел конституционный статус., что существенно упрочило его положение как органа управления. До этого момента деятельность полномочных представителей Президента РФ регламентировалась лишь подзаконными нормативными актами, что, в свою очередь, вызывало множество дискуссий о праве существования этого института в государственном устройстве страны.

С 1996 по 2000 годы одной из основных задач, поставленных перед представителями Президента РФ в субъектах Федерации, стало формирование региональных центров федеральной власти, способных эффективно представлять интересы Федерации и обеспечивать проведение политики исполнительной власти на местах. Представители Президента на этом этапе были ориентированы на вопросы и политической работы, и административного контроля, и кадровой политики. Они служили каналом независимой информации, инструментом воздействия на политическую ситуацию в субъектах РФ.

Автор считает, что политический курс центральной власти в процессе формирования политико-правовой базы института полномочных представителей Президента РФ в регионах был направлен на оптимизацию функционирования этого института. В исследовании доказывается, что тенденция усиления политической роли института полномочных представителей определяется, прежде всего, трансформацией их правового статуса.

4. С образованием в 2000 году федеральных округов основными властными полномочиями представителей Президента РФ стали контрольно-координирующие функции по отношению к территориям округа в интересах федеральной власти, которая через своих полномочных представителей в округах выполняет не просто наблюдательную, а активную, воздействующую на политическую ситуацию роль. Исследуя политическое содержание и основные направления деятельности института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах автор пришел к выводу, что политический вес и влияние нынешних полномочных представителей сопоставимы с теми, что были у их предшественников.

Вместе с тем, анализ задач и функций, результатов работы полномочных представителей свидетельствует том, что институт полномочных представителей Президента РФ является, прежде всего, механизмом антикризисного управления, порожденным общим стремлением к укреплению государства. Данное обстоятельство позволило определить специфику его функционирования: в стабильные периоды – это механизм контроля, координации, кадровой селекции и сбора информации, а в кризисные периоды – это один из важнейших политико-административных ресурсов реализации решений главы государства.

5. Обобщен опыт деятельности института полномочных представителей Президента РФ в Центральном федеральном округе, в частности, главных федеральных инспекторов и федеральных инспекторов, которые в силу своей близости к конкретным субъектам Федерации являются важным звеном в системе отношений между федеральным и региональным уровнями власти, обеспечивающим учет интересов региона при принятии политических

решений федеральным центром. Выявлен ряд проблем в их работе и, как основная, недостаток правового регулирования деятельности.

Автором сформулированы и проанализированы приоритетные направления работы института полномочного представителя Президента РФ в Центральном федеральном округе. обеспечение межрегионального взаимодействия с целью более эффективного социально-экономического развития округа; повышение эффективности работы по реализации органами государственной власти субъектов Федерации основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом РФ; обеспечение реализации в федеральном округе качественно новой кадровой политики Президента РФ; повышение контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти; усиление связи с населением, организация работы с жалобами и обращениями граждан и организаций округа; координация работы главных федеральных инспекторов и федеральных инспекторов в субъектах округа. Главной особенностью функционирования полномочных представителей является привлечение к работе государственным политическим институтом представителя главы государства широкого спектра общественно-политических институтов, в том числе ассоциаций, комиссий, советов, фондов, агентств и т.д.

6. В работе выявлены позитивные и негативные стороны функционирования института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах в нескольких аспектах

Аспект территориальный. Идея создания межрегиональных столиц и организации вокруг них горизонтальных связей позитивна, т.к. позволяет выделить на территории России дополнительные точки развития, межрегиональной консолидации. С другой стороны, нынешние округа в значительной степени не соответствуют тем территориальным общностям, которые уже сложились в стране, кроме того, полномочным представителям тяжело работать с огромными пространствами.

Аспект управленческий. Во-первых, институт полномочных представителей создает стимул регионального развития, исходящий из федерального центра. Во-вторых, он является механизмом контроля за исполнением федеральных решений на местах. Но, с другой стороны, с появлением полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах возникло огромное множество новых конфликтных полей.

Аспект кадровый. Система полномочных представительств, в частности, способствует ротации федеральными министерствами и ведомствами своих государственных служащих в регионе. Вместе с тем, уровень компетентности самих полномочных представителей должен быть очень высок.

Определены возможные направления оптимизации деятельности института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

Политическое направление:

— организация контроля за реализацией на всех уровнях власти требований, вытекающих из конституционной модели государственного устройства, с целью восстановления управляемости регионального звена на основе достижения эффективного взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ;

— участие в решении вопросов рационализации системы территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и обеспечение эффективности их деятельности, в связи с чем целесообразно утверждение каждым полномочным представителем индикаторов оценки выполнения территориальными органами в местных условиях функций государственного управления;

— усиление работы по формированию кадрового резерва для замещения государственных должностей на длительную перспективу;

— повышение эффективности взаимодействия всех силовых структур на местах в интересах соблюдения единой концепции национальной безопасности;

— участие в активизации межконфессионального диалога, организация подготовки государственных служащих по государственно-церковным отношениям;

— восстановление законности в деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления и их информационной открытости.

Правовое направление:

— создание системы, позволяющей своевременно отслеживать акты органов исполнительной власти субъектов Федерации, противоречащие федеральному законодательству. Ее оперативность должна быть обеспечена четкой координацией контрольных функций территориальных органов,

— создание действенных механизмов отслеживания федеральных нормативных правовых актов, вторгающихся в сферу исключительной компетенции органов государственной власти субъектов Федерации.

Экономическое направление:

— осуществление контроля за исполнением решений федерального центра в экономической и бюджетной сферах (соблюдение федерального экономического законодательства; осуществление контроля над выделяемыми регионам ресурсами федерального бюджета, над использованием федеральной собственности);

— координация усилий входящих в округ регионов, направленных на решение задач экономического возрождения и развития, то есть собственно региональных проблем (координация разработки и исполнения

региональных программ развития отдельных сфер деятельности, формирование эффективных схем и институтов оказания финансовой помощи и реализации наиболее перспективных региональных и межрегиональных программ; обобщение и распространение в регионах наиболее удачного и перспективного опыта экономической деятельности; отслеживание внешнеэкономической деятельности регионов).

Излагается авторская точка зрения на перспективы развития исследуемого института. Высказывается суждение, что в ближайшее время, в контексте новой системы выборов руководителей субъектов Федерации, позиции полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах усилятся, в силу того, что на этапе переназначения губернаторов они будут заниматься вопросами анализа и подбора кадров в регионах. В этом смысле институт представителей Президента РФ в федеральных округах окажет существенное влияние не только на развитие процесса государственного строительства в Российской Федерации, но и, в более широком плане, на политическую жизнь страны в целом.

Практическая значимость проведенного исследования. Материал, обобщенный и систематизированный в диссертации, сделанные на его основе выводы могут быть использованы в процессе разработки концепции реформирования института полномочных представителей Президента РФ, определении наиболее перспективных направлений развития указанного института в современных условиях.

Диссертационная работа может представлять определенный интерес для сотрудников, обеспечивающих деятельность института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах

Теоретические выводы и аналитический материал диссертационного исследования могут быть использованы при разработке отдельных тем учебных курсов по политологии, теории государственного и муниципального управления, а также в учебном процессе в системе подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих

Апробация работы. Материалы и выводы диссертации апробированы в следующих формах:

- изложение основных положений и выводов работы на межвузовских, межрегиональных и международных научно-практических конференциях “Политическая стабильность в контексте демократизации российского общества: проблемы теории и современная практика” (Орел, 2002); “Национальная идея в контексте российской ментальности” (Орел, 2003); “Институциональная эволюция политической системы России в условиях административной реформы” (Орел, 2004);

- изложение материалов исследования в рамках проведения курсов повышения квалификации главных федеральных инспекторов и

федеральных инспекторов аппарата полномочного представителя Президента РФ в Центральном федеральном округе, организованных в Орловской региональной академии государственной службы в 2000–2004 годах;

– обсуждение диссертационной работы в аппаратах полномочного представителя Президента РФ в ЦФО в субъектах Федерации

Основные идеи диссертационного исследования опубликованы в семи работах, общим объемом 3,1 п.л

Структура диссертационной работы. Работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений. Содержит 184 страницы общего текста, 3 таблицы, 189 библиографических источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность избранной для исследования темы, анализируется степень ее научной разработанности, определяется объект, предмет, формулируется цель и задачи, указываются методологические основы и эмпирическая база диссертационной работы, раскрывается ее научная новизна и практическая значимость, формулируются положения, выносимые на защиту, а также приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава – “Теоретико-методологические основы формирования и функционирования института представительства главы государства в системе государственной власти и управления” – посвящена изучению теоретико-методологических основ системы государственной власти и управления, места и роли в ней института представительства как составной части реализации политики главы государства в регионе.

Проанализировав компетенцию и полномочия Президента РФ в различных сферах государственной деятельности и, прежде всего, в законодательном процессе и правотворческой деятельности, в организации и функционировании исполнительной власти, диссертант делает вывод, что Президент РФ, не являясь главой исполнительной власти, по сути, обладает полным “классическим” набором его полномочий. В настоящее время институт президентства, его Администрация, институт полномочных представителей Президента в России развиваются в направлении усиления их роли в управлении государством. Особое внимание уделяется проблеме укрепления вертикали исполнительной власти, исследуются разнообразные подходы к пониманию исполнительной власти,

оценивается установленная Указом Президента РФ от 09.03.2004 № 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" новая трехуровневая (министерства, агентства, службы) структура федеральных органов исполнительной власти как более стройная, однородная и управляемая система.

Рассматривая институциональную систему государственной власти современной России, делается вывод, что она носит сложный, многообразный характер, включает совокупность органов государственной власти, создаваемых на основе законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства и администрации соответствующего уровня и обеспечивающих деятельность государственных институтов. В их числе важное место занимает Администрация Президента РФ и институт его полномочных представителей.

Автор отмечает, что полномочный представитель Президента РФ – государственный институт, наделенный главой государства определенными полномочиями и осуществляющий их от имени Президента и под свою ответственность. В работе подчеркивается, что Конституцией РФ главе государства предоставлено право назначать и освобождать от должности своих полномочных представителей. Таким образом, полномочный представитель Президента РФ – это конституционный элемент системы института президентства, содействующий обеспечению отдельных полномочий Президента России по реализации его функций. Вместе с тем, в Конституции РФ лишь зафиксировано право Президента РФ назначать своих полномочных представителей; она непосредственно не предусматривает института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, но в то же время не ограничивает главу государства в назначении своих полномочных представителей в любых государственных органах и территориальных образованиях, в том числе и в федеральных округах.

Диссертантом систематизированы и охарактеризованы виды представителей Президента РФ в соответствии с теми полномочиями, которыми они наделены, а именно: полномочные представители в федеральных округах; полномочные представители в федеральных органах государственной власти; специальные представители Президента РФ.

Таким образом, конкретизируются теоретико-методологические основы деятельности института полномочных представителей Президента РФ, который, с точки зрения институционального подхода, входит в состав системы государственной власти и управления современной России и является неотъемлемой частью Администрации Президента РФ, в целом структурной единицей института президентства.

В силу того, что одним из важнейших вопросов государственной политики является проблема исполнения решений главы государства в регионах, вопрос о представителях Президента России в федеральных округах

предлагается рассматривать как часть более широкого вопроса о представителях “центра” на местах и о способах обеспечения общегосударственных интересов в регионе. Обращаясь к зарубежному опыту представительства, можно сделать вывод, что, несмотря на провозглашение идей децентрализации и деконцентрации, в ряде государств обеспечивается определенная степень централизации, связанная с необходимостью защиты интересов государства в целом. Большинство способов организации управления на местах предусматривает сохранение определенной вертикали власти от центра к регионам. Она может выражаться в различных формах, в том числе в существовании специальных представителей главы государства.

В процессе исследования отмечается тенденция в развитии современного федерализма — сочетание принципов кооперативного федерализма (сотрудничества федерации и субъектов) с усилением централизации по принципиальным вопросам политического значения и децентрализацией по социально-экономическим вопросам.

В связи с тем, что довольно часто проводится сравнение деятельности полномочных представителей Президента РФ с деятельностью префектов Франции, более подробно в работе уделено внимание характеристике последнего, что позволило высказать предположение о наличии определенных параллелей в функционировании двух институтов (префектуры во Франции и полномочных представителей Президента в России). Вместе с тем, необходимо учитывать, что, несмотря на то, что обе страны являются полупрезидентскими республиками, в формах государственного устройства они различны, поэтому можно использовать лишь отдельные элементы французской модели. Опыт Франции показывает, что крупным государством нельзя управлять из единого центра, а потому Россия также нуждается в эффективной системе региональных центров, которыми стали федеральные округа. В этой связи, в работе изучается новый тип региональных образований России — федеральные округа, объединяющие совокупность субъектов и созданные в целях координации вопросов, входящих в компетенцию полномочных представителей Президента РФ.

В исследовании утверждается, что суть образования федеральных округов не в укрупнении регионов, как это иногда воспринимается, а в укреплении и укрупнении структур президентской вертикали. Федеральные округа не вносят каких-либо изменений в административно-территориальное устройство РФ, а определяются как территории, в границах которых полномочные представители Президента РФ обеспечивают реализацию политики главы государства. Причем объединение субъектов РФ в федеральные округа по ряду признаков носит условный характер. Сравнительный анализ федеральных округов, в том числе меры совпадения их границ с границами ассоциаций экономического взаимодействия субъектов РФ,

экономических районов России, союзов муниципальных образований, военных округов, позволил выявить определенное различие в их субъектных составах. В целом формулируется вывод о том, что состав федеральных округов, их количество адекватно отражает, прежде всего, политическую ситуацию в регионах, сложившееся экономическое зонирование, особенно организации базовых отраслей экономики, инфраструктуры, масштабы и численности населения субъектов РФ.

Создание федеральных округов означает введение нового, вспомогательного управленческого уровня, призванного оптимизировать контроль со стороны центра за огромным и дробным российским пространством. На политическом уровне создание федеральных округов выступает как укрепление государства и вертикали власти. Диссертант полагает, что их перспективность определяется необходимостью решения крупных межрегиональных проблем экономической и политической интеграции, обеспечения реализации стратегических установок, федерального законодательства. Образование федеральных округов — это крайне важный элемент проводимой в стране административной реформы. Результирующий вектор их формирования связан с комплексом факторов, способствующих укреплению вертикали президентской власти, усилению влияния главы государства на политические и экономические процессы в регионах и позволяющих полномочным представителям Президента РФ, опираясь на сложившиеся институты, поднять на качественно новый уровень контроль в сфере укрепления государственности и безопасности страны.

Во второй главе — “Институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах: политическая сущность и специфика функционирования” — на основе ретроспективного анализа развития исследуемого института, сделан вывод о том, что учреждение в 1991 году нового государственного института обусловлено не только актуальными политическими мотивами текущего момента, но связано также с глубокими историческими тенденциями выстраивания отношений между центральной властью в государстве и составляющими его территориями. В таком контексте предлагается по-новому воспринимать смысл и содержание осуществленного в 2000 году реформирования структуры центральной власти, рассматривая это решение не как сугубо конъюнктурный политический маневр, а как вполне закономерный и, главное, имеющий благоприятные перспективы шаг по реальному обеспечению территориальной целостности и повышению управляемости государства при сохранении необходимого разнообразия местных особенностей его территориальных частей.

В работе прослеживается динамика формирования политико-правовой базы института полномочного представителя Президента РФ, выделяется и

анализируется ряд этапов становления и развития этого института с позиции изменения политико-правового статуса. На основе анализа автор приходит к выводу, что политический курс центральной власти в процессе формирования политико-правовой базы института полномочного представителя Президента РФ в регионах был направлен на оптимизацию функционирования и повышение политико-правового статуса этого института и имеет тенденцию к расширению полномочий.

Введение политико-административного института полномочных представителей Президента РФ в семи федеральных округах имеет неоднозначные последствия. Во-первых, осуществляя “продолжение” президентской власти полномочные представители в федеральных округах стали важной частью системы государственной власти и управления, тем самым они приняли на себя ответственность за стратегию развития крупных регионов, при этом за реализацию текущей внутренней политики государства по-прежнему остаются ответственны правительство и региональные власти. Во-вторых, с периода начала активной “суверенизации” полномочий субъектов Федерации, возникла потребность в осуществлении полноценного и постоянного контроля за разграничением и точным исполнением функций как институтами федеральной власти, так и руководством субъектов Федерации, муниципалитетами. В-третьих, появление полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах позволило активнее влиять на формирование региональной кадровой политики. Здесь четко просматривается проведение линии на комплектование кадров чиновников федеральных органов управления в субъектах РФ исходя из общегосударственных интересов.

Решение о введении института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах способствовало восстановлению единства политико-правового и экономического пространства, укреплению российской государственности, развитию демократии. В то же время, оно поставило под сомнение конституционный механизм разделения властей в регионах. Полномочные представители получили возможность координировать деятельность силовых структур и принимать решения по важным вопросам от имени Президента РФ, минуя региональную законодательную и исполнительную власти. Автор подчеркивает, что их доминирование над политической элитой субъектов Федерации – важное последствие введения института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

Становление новой организационной структуры произошло не одномоментно, а явилось результатом длительной и острой политической борьбы ветвей и уровней власти, в ходе которой постепенно складывалось компромиссное представление о составе и содержании задач и функций

представителей Президента РФ сначала в субъектах РФ, а затем и в федеральных округах. В связи с этим анализируются основные направления в деятельности полномочных представителей в федеральных округах с момента их появления. Отмечается, что на первом этапе (2000 год) они небезуспешно решали задачу приведения в соответствие с федеральным региональным законодательством. Не случайно в Послании Федеральному Собранию в апреле 2001 года Президент РФ отметил, что деятельность полномочных представителей заметно приблизила федеральную власть к регионам. С 2001 года институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах начал переживать этап, который можно назвать “интеграционным”. Произошла его более глубокая интеграция в региональную среду, активизировалось партнерство с региональными элитами. Третий этап функционирования (2002–2003 гг.) можно назвать “стабилизационным”. Институт полномочных представителей окончательно “встроился” в систему отношений между центром и регионами. Именно на этом этапе можно говорить о том, что минимизируются противоречия с органами власти субъектов РФ, становятся прозрачными процедуры реализации централизованного контроля через систему федеральных округов. При этом он уже не воспринимается как грубое вмешательство в дела субъектов РФ. Четвертый этап функционирования института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах (2004 г. – н/вр) можно связать с процессом становления новой системы государственной власти России и выборов руководителей субъектов Федерации, согласно которой в ближайшее время кадровая роль полномочных представителей Президента РФ в округах усилится.

Полагая, что публично декларированные задачи полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах носят временный, переходный характер, в работе институт полномочного представителя в федеральном округе рассматривается, прежде всего, как механизм антикризисного управления. Будучи порожден общим стремлением к укреплению государства и обладая исключительно большими полномочиями, этот институт может работать лишь в условиях централизации, жесткой вертикали власти, а реализация его полномочий в полном объеме предполагает ослабление всех других властных региональных центров. Отсюда известная двойственность его функций: в стабильные периоды – это инструмент контроля, координации, кадровой селекции, сбора и анализа информации, а в кризисные периоды – это важная составная часть политико-административной машины, механизм проведения решений главы государства, в том числе минуя региональные власти, способ реализации прямого президентского правления. Именно поэтому полномочным представителям Президента РФ в большинстве федеральных

округов пока не удалось серьезно продвинуться в проведении реформ. Однако они проявили себя наиболее эффективно в ряде критических ситуаций, в том числе, в случае необходимости обеспечения режима законности, укрепления вертикали исполнительной власти и т. д.

Анализ задач и функций, изложенных в документах, регламентирующих деятельность полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, а также результатов их работы позволяет сделать вывод о наличии слабостей, противоречий и несовершенства их политико-правового статуса. Исходя из функций, как они определяются нормативными документами и (или) самими полномочными представителями, можно без труда обнаружить, что, практически все они носят дополнительный, компенсаторный характер. В определенном смысле они являются дублирующими по отношению к функциям Правительства РФ, Прокуратуры РФ, а отчасти – и к функциям руководства субъектов РФ. В частности, это относится к функции координации, которая и возникает-то только в условиях раскоординированности работы в регионах. Таким образом, введение института полномочных представителей в этом плане, с одной стороны, реализация президентской функции по обеспечению согласованной деятельности федеральных органов государственной власти на уровне региона, а с другой – фактическое признание несовершенства системы органов исполнительной власти в стране.

В третьей главе – “Оптимизация деятельности института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах” – анализируются особенности функционирования института полномочного представителя главы российского государства в Центральном федеральном округе в силу того, что в нем наиболее типично проявляются характерные и специфические черты этого института.

В ходе исследования выделяются и характеризуются приоритетные направления работы института полномочного представителя Президента РФ в Центральном федеральном округе. обеспечение межрегионального взаимодействия; повышение эффективности работы по реализации органами государственной власти субъектов Федерации основных направлений внутренней и внешней политики государства; обеспечение реализации качественно новой кадровой политики; повышение контроля за исполнением решений федеральных органов государственной власти; усиление связи с населением; координация работы главных федеральных инспекторов и федеральных инспекторов. Поэтапное рассмотрение обозначенных направлений деятельности института полномочного представителя Президента РФ в Центральном федеральном округе позволяет утверждать, что характерной особенностью его функционирования является успешное решение такой фундаментальной задачи как создание единого политико-правового и экономического пространства на территории федерального округа

посредством интегративного воздействия на основные сферы жизнедеятельности региона, укрепление экономических связей между субъектами Центрального региона России.

В работе отмечается, что предопределенная политико-правовым статусом полномочных представителей совещательная и рекомендательная направленность их деятельности не позволила в полной мере превратить этот государственный институт в действенный политический инструмент по проведению в жизнь в федеральных округах политических, экономических, социальных и управленческих установок Президента РФ. С учетом данного обстоятельства ставится вопрос о направлениях совершенствования, а также перспективах развития института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах в современной России. По мнению автора, возможно наделение полномочных представителей властными полномочиями, то есть предоставление им права принимать и самостоятельные решения. Такое изменение статуса способствовало бы повышению эффективности их деятельности и повышению ответственности не только перед Президентом РФ, но и перед населением федерального округа. В качестве основного направления совершенствования рассматриваемого института как координирующего органа федеральной власти в регионе выступает необходимость придания ему функций, касающихся тех реальных сфер местной жизни, где регулирующая деятельность этого института действительно важна и необходима. Для эффективного функционирования, связанного с реализацией поставленных перед ними задач, полномочным представителям рано или поздно потребуются соответствующие полномочия, как это проявилось в Южном федеральном округе (там создана Комиссия по вопросам координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, которую возглавил полномочный представитель Президента РФ, наделенный широким кругом полномочий по координации ряда федеральных гражданских министерств, а также частично и силовых правоохранительных ведомств).

В целом, автор полагает, что необходимо усовершенствовать институт полномочных представителей Президента РФ, оптимизировать его функции, уточнить основные проблемы, которые он должен решать в федеральном центре и в округах, чтобы вносить более весомый вклад в реформирование и демократизацию российского государства.

В **заключении** сформулированы обобщения, выводы и практические рекомендации, направленные на оптимизацию деятельности института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

Основные положения диссертации изложены в следующих публикациях автора:

1. Перепелица, О.В. Основные направления деятельности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах [Текст] / О.В. Перепелица // Политическая стабильность в контексте демократизации российского общества: проблемы теории и современная практика. Материалы межрегиональной конференции молодых ученых. 10 апреля 2002 г. / Под общ. ред. проф. А.А. Мерцалова. — Орел: Изд-во ОРАГС, 2002. — С. 42–45. — 0,3 п. л.

2. Перепелица, О.В. Система и структура государственной власти России: проблемы эффективного взаимодействия [Текст] / О.В. Перепелица // Социосфера: социальный опыт и теория. / Под общ. ред. проф. А.А. Мерцалова. — Орел: Изд-во ОРАГС, 2002. — С. 154–162. — 0,6 п. л.

3. Перепелица, О.В. Конституционно-правовые основы функционирования института представителей Президента РФ [Текст] / О.В. Перепелица // Становление социально-правовой государственности в России: новые теоретические подходы и современные политические практики. Сборник научных трудов. / Под общ. ред. проф. Ю.С. Васютина. — Орел: Изд-во ОРАГС, 2002. — С. 418–425. — 0,5 п. л.

4. Перепелица, О.В. Институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах как инструмент антикризисного управления [Текст] / О.В. Перепелица // Наука и образование. Новые технологии. Межвузовский сборник научных трудов. Выпуск 1. Экономика и образование. — М.: ИИЦ МГУДТ, 2003. — С. 127–132. — 0,4 п. л.

5. Перепелица, О.В. Роль федеральных округов в реформировании системы государственного управления [Текст] / О.В. Перепелица // Национальная идея в контексте российской ментальности. Материалы VI Международной научно-практической конференции. 20 ноября 2003 г. — Орел: ОГТУ, 2004. — С. 112–117. — 0,4 п. л.

6. Перепелица, О.В. Становление и развитие института полномочных представителей Президента РФ (политико-правовой аспект) [Текст] / О.В. Перепелица // Инвестиционный климат региона: проблемы, оценки, анализ, прогнозирование. Материалы межрегиональной научно-практической конференции. Сборник статей. — Белгород, 2004. — С. 136–146. — 0,5 п. л.

7. Перепелица, О.В. Институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах: итоги четырех лет [Текст] / О.В. Перепелица // Институциональная эволюция политической системы России в условиях административной реформы. Материалы межрегиональной конференции молодых ученых. Институты государственного и муниципального управления как ресурс общественного развития современной России. 27–28 апреля 2004 г. / Под общ. ред. проф. Ю.С. Васютина. — Орел: Изд-во ОРАГС, 2004. — С. 59–67. — 0,4 п. л.

№ 14933

РНБ Русский фонд

2006-4

12694

Издательство Орловской региональной академии государственной службы

Заказ № 301. Тираж 100 экз.

Объем 1,0 п.л. 60x84 1/16

Подписано в печать 15.08.2005 г