



На правах рукописи

ДБЯЧКОВСКИЙ Семен Николаевич

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ
СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В УСЛОВИЯХ ТРАНСФОРМАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ
(НА МАТЕРИАЛАХ РЕСПУБЛИКИ САХА (ЯКУТИЯ))**

23.00.02 – Политические институты, процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

1 АПР 2010

Якутск – 2010

Работа выполнена в Институте гуманитарных исследований и проблем малочисленных народов Севера Сибирского отделения Российской академии наук.

Научный руководитель: доктор политических наук, доцент
Сосина Ирина Алексеевна

Официальные оппоненты: доктор социологических наук, профессор
Винокурова Ульяна Алексеевна

кандидат политических наук, доцент
Гусева Екатерина Викторовна

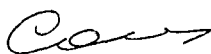
Ведущая организация: Кафедра политологии и социологии Бурятского
государственного университета

Защита диссертации состоится 23 апреля 2010 г. в 14.00 часов на Заседании диссертационного совета К.212.306.06 при Якутском государственном университете им. М. К. Аммосова по адресу 677000, г. Якутск, ул. Белинского, 58, зал заседаний ученого совета ауд. 01.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в библиотеке Якутского государственного университета по адресу 677000, г. Якутск, ул. Белинского, 58.

Автореферат разослан «__» марта 2010 г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета



Сосина И. А.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. С провозглашением курса на укрепление вертикали исполнительной власти, начиная с 2000 г. «была проведена целая серия успешных централизаторских реформ, существенно изменивших систему власти в России, правовую и политическую систему»¹. Предварительные результаты этих реформ в научной литературе оцениваются неоднозначно, поскольку от места и роли исполнительной власти в политической системе государства во многом зависит и характер политического режима. В частности, по мнению некоторых исследователей, изменчивость баланса административной власти Российской Федерации (далее – РФ) свидетельствует об отсутствии ясного представления об ее оптимальной форме².

Президент России Д. А. Медведев в январе 2010 г. на заседании Государственного совета по вопросам развития политической системы России особое внимание уделил укреплению демократических институтов на региональном уровне. «Мы с вами многое сделали для того, чтобы изменить ситуацию на федеральном уровне. Решения приняты, теперь нужно заняться региональным уровнем»³, – заявил глава государства. Перед руководителями субъектов РФ он поставил задачу добиться соответствия принципов политического управления специфике каждого региона.

В России как многонациональной Федерации этнический фактор является одной из главных движущих сил, определяющих процессы регионализации⁴. Характеристики исполнительной власти на региональном уровне –

¹ Иванов В. Путин и регионы. Централизация России. – М. : Европа, 2006. – С. 201.

² Туровский Р. Ф. Центр и регионы : проблемы политических отношений. – 2-е изд. – М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. – С. 259.

³ Стенографический отчет о заседании Государственного совета по вопросам развития политической системы России // Президент РФ : [сайт]. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/6693>

⁴ Стрелецкий В. Конфигурация этнических, лингвистических, культурных, религиозных и расовых различий в Российской Федерации // Федерализм и этническое разнообразие в России: Сб. ст. / Под ред. И. Бусыгиной и А. Хайнеманн-Грюдера. – М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2010. – С. 29.

существенный фактор политической стабильности. Важность рассмотрения проблем и перспектив развития исполнительной власти республики в составе РФ заключается в том, что она является связующим звеном во взаимоотношениях с федеральным центром не только в сугубо административном, но и в этнополитическом плане. Отсюда следует, что при поисках оптимальной модели единой системы исполнительной власти нужно учитывать национальный компонент республик в составе РФ.

Современная ситуация в Республике Саха (Якутия) (далее – РС (Я)) такова, что в связи с отсутствием объективных теоретических разработок нормативные правовые механизмы в процессе реформирования системы государственного управления зачастую отодвигаются на задний план, что снижает эффективность административной реформы (2006–2010 гг.). Между тем решение задач форсированного развития производительных сил, транспорта и энергетики республики требует не только финансовых ресурсов, но и необходимых институциональных условий.

Степень научной разработанности. Ведущий американский политолог Д. Истон адаптировал и применил принципы и методы системного анализа к изучению политических систем как саморазвивающихся и саморегулирующихся организмов. Вопрос о функциях политических систем детально разработал Г. Алмонд⁵. Исследованием движущих сил, путей и стадий процессов трансформации политических систем занимались такие исследователи, как Д. Ростоу, Г. О'Доннел, С. Хантингтон, А. Пшеворский, Х. Линц, С. Липсет и др.⁶ Они предложили различные методики восстановления эффективности политической системы в переходных условиях.

⁵ Алмонд Г., Верба С. Гражданская культура и стабильность демократии // Полис. – 1992. – №4. – С. 122–134.

⁶ См., например: Ростоу Д. Переходы к демократии: попытка динамической модели // Полис. – 1996. – №5. – С. 5–15; Пшеворский А. Защита минималистской концепции демократии // Теория и практика демократии. Избранные тексты / Пер. с англ., под ред. В. Л. Иноземцева, Б. Г. Капустина. – М.: Ладомир, 2006. – С. 10–15.

Видными специалистами в области постсоветских трансформаций являются Т. Л. Карл, Ф. Шмиттер, М. В. Ильин, А. Ю. Мельвиль и др.⁷ Э. А. Паин разработал концепцию нелинейного (маятникового) развития этнополитических процессов в современной России⁸. Большое значение имеет теория конституционных циклов, предложенная А. Н. Медушевским⁹.

Характерные черты процессов политической институционализации в РФ в 1990-х гг. подробно изучены Г. Дилигенским, К. Холодковским и др.¹⁰ В совместной работе А. А. Галкин, Ю. А. Красин¹¹ отстаивают модель сильной демократии, предполагающей наличие эффективной государственной власти. А. В. Павроз анализирует функционирование и трансформацию политического режима в России исходя из современной теории групповой политики¹². На основе социологического подхода Э. Д. Дагбаев раскрыл специфику политической коммуникации в переходный период в России¹³.

Трансформации региональных политических режимов посвящена работа В. Я. Гельмана, С. И. Рыженкова, И. В. Егорова¹⁴. Основанием для классификации переходов, по их мнению, являются такие составляющие политического режима, как акторы, ресурсы, стратегии.

⁷ См., например: Мельвиль А. Ю. Опыт теоретико-методологического синтеза структурного и процедурного подходов к демократическим транзитам // Политическая наука в России и мире : [сайт]. URL: <http://www.politnauka.org/library/dem/melvil.php>

⁸ Паин Э. А. Этнополитический маятник. Динамика и механизмы этнополитических процессов в постсоветской России / Институт социологии РАН. – М., 2004. – 328 с.

⁹ Медушевский А. Н. Теория конституционных циклов. – М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005. – 574 с.

¹⁰ См., например: Дилигенский Г. Г. Политическая институционализация в России : социально-культурные и психологические аспекты // Международная экономика и международные отношения. – 1997. – №8. – С. 5–12; Холодковский К. Политическая институционализация : процессы и противоречия // Международная экономика и международные отношения. – 1998. – №1. – С. 42–48.

¹¹ Галкин А. А., Красин Ю. А. Россия на перепутье. Авторитаризм или демократия : варианты развития / ИПРАН, Рос. ассоц. полит. науки. – М. : Весь мир, 1998. – 164 с.

¹² Павроз А. В. Группы интересов и трансформация политического режима в России. – СПб. : Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2008. – 360 с.

¹³ Дагбаев Э. Д. Средства массовой информации : динамические модели политической коммуникации. – Улан-Удэ : Изд-во Бурят. гос. ун-та, 2004. – 268 с.

¹⁴ См., например: Гельман В. Я., Рыженков С. И., Егоров И. В. Трансформации региональных политических режимов в современной России // Власть и общество в постсоветской России : новые практики и институты / Отв. ред. М. Н. Афанасьев – М. : Моск. обществ. научн. фонд, 1999. – 224 с.

Проблемам политических отношений между центром и регионами в России посвящена монография Р. Ф. Туровского¹⁵. Развитие института президентства (глав исполнительной власти) республик в составе РФ подробно изучено А. Б. Диковым¹⁶.

В. А. Ковалев¹⁷ исследовал факторы региональной политической трансформации на материалах Республики Коми. Факторам эволюции политической системы Татарстана посвящена работа В. Н. Игнатъевой¹⁸. Свою оценку региональному политическому режиму на Алтае дал О. Барабанов¹⁹. Из иностранных авторов тему региональных политических режимов в РФ разрабатывают Д. Александер и Й. Гревингхольт²⁰.

Большой интерес к проблеме развития исполнительной власти РФ проявляет российская правовая наука. В работах Г. В. Атаманчука, Д. Н. Бахраха, А. Ф. Ноздрачева и других авторов рассмотрены вопросы организации исполнительной власти в Российской Федерации²¹. Монография под редакцией И. Л. Бачило²² посвящена анализу современного состояния системы исполнительной власти в России.

Ю. М. Козлов изучил пути повышения эффективности государственного управления²³. К. С. Бельский попытался научно осмыслить проблемы

¹⁵ Туровский Р. Ф. Центр и регионы : проблемы политических отношений. – М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. – 399 с.

¹⁶ Диков А. Б. Институт президентства (глав исполнительной власти) республик в составе Российской Федерации: политологический анализ : Автореф. дис. ... канд. полит. наук. – М., 2005. – 26 с.

¹⁷ Ковалев В. А. Политическая трансформация в регионе : Республика Коми в контексте российских преобразований. – Сыктывкар : Изд-во Сыкт. гос. ун-та, 2001. – 251 с.

¹⁸ Игнатъева В. Н. Региональная политическая система : факторы ее региональной эволюции в Республике Татарстан // Учен. зап. Казан. ун-та. – Т. 145. – С. 71–81.

¹⁹ Барабанов О. Делегативная демократия // Российский конституционализм : политический режим в региональном контексте: Межрегиональный семинар (Великий Новгород, март 2000) : Сб. докл. – М. : Центр конституционных исследований МОНФ, 2000. – С. 83–86.

²⁰ См., например: Gravingholt J. Bashkortostan : A case of regional Authoritarianism // Cameron (ed.) Regional Politics in Russia. – Manchester University Press, 2002. – P. 177–192.

²¹ Атаманчук Г. В. Обеспечение рациональности государственного управления. – М. : Юрид. лит., 1990. – 351 с.; Бахрах Д. Н. Административная власть как вид государственной власти // Государство и право. – 1992. – №3. – С. 13–18; Ноздрачев А. Ф. Основные характеристики исполнительной власти по Конституции РФ 1993 г. // Государство и право. – 1996. – №1. – С. 23–36.

²² Исполнительная власть в Российской Федерации Проблемы развития / Под ред. И. Л. Бачило – М. : Юрист, 1998 – 431 с.

²³ Козлов Ю. М. Исполнительная власть // Вестник МГУ. Сер. Право. – 1992. – № 3,4,6; 1993. – №1,3,4.

функционирования исполнительной власти²⁴. В том же направлении работали В. Б. Аверьянов, Н. И. Глазунова.

В монографии Л. Д. Суркова²⁵ исследованы основные конституционно-правовые проблемы организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ. В работе И. А. Полянского²⁶ подробно рассматриваются федеральная организация исполнительной власти и структура органов исполнительной власти в системе публичной власти субъекта РФ.

Коллективная монография под редакцией А. В. Пыжикова²⁷ представляет собой первую попытку обобщения проблем административно-территориального устройства России в исторической ретроспективе. Вопросы современных административных реформ подробно исследованы Р. Н. Байгузиным²⁸ и В. В. Лобановым²⁹.

Большой интерес представляют работы ученых РС (Я). Так, А. Н. Ким-Кимэн³⁰ и М. М. Яковлев³¹ дали структурно-функциональную оценку и характеристику в целом системе органов государственной власти РС (Я) с юридической точки зрения. Определенную ценность для настоящего исследования представляют результаты анализа соотношения национальной государственности и этнополитической ситуации в северных регионах РФ, предпринятого Ю. Д. Петровым³².

²⁴ Бельский К. С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. – 1997. – №3. – С.14–21.

²⁵ Сурков Л. Д. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации. (Сравнительно-правовое исследование). – Иркутск : Изд-во ИГЭА, 1999. – 324 с.

²⁶ Полянский И. А. Федерализм и исполнительная власть на современном этапе развития РФ. – Хабаровск : РИЦ ХГАЭП, 2003. – 228 с.

²⁷ Пыжиков А. В., Данилевский И. Н., Андреев И. Л. Административно-территориальное устройство России. История и современность / Под ред. А. В. Пыжикова. – М. : ОЛМА-ПРЕСС, 2003. – 317 с.

²⁸ Байгузин Р. Н. Административные реформы в России : история и современность. – М. : РОССПЭН, 2006. – 645 с.

²⁹ Лобанов В. В. Современные административные реформы. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ГУУ, 2007. – 180 с.

³⁰ Ким А. Н. Динамика статуса РС (Я) как субъекта РФ : опыт конституционно-правового и сравнительно-институционального исследования. – М. : Изд-во РАГС, 2000. – 312 с.

³¹ Яковлев М. М. Развитие системы государственной власти : институциональный и функциональный анализ. – Якутск : НИПК «Сахаполиграфиздат», 2000. – 77 с.

³² Петров Ю. Д. Малочисленные народы Севера : государственная политика и региональная практика. – М. : Academia, 1998. – 192 с.

А. Г. Новиковым³³ подробно изучены особенности взаимосвязей возрождения национального самосознания с процессами строительства государственности в РС (Я). Формирование новой модели социальной стратификации в РС (Я) в переходный период тщательно рассмотрено в монографии И. И. Подойницыной³⁴. Одним из первых якутских социологов, изучавших региональную элиту в РС (Я), является Ю. С. Тарасов³⁵.

В. Н. Иванов, В. Б. Игнатьева, Е. Н. Романова, А. П. Николаев в совместной монографии³⁶ изложили оценки позитивного и негативного опыта политического, экономического и культурного развития республики. Политические и электоральные процессы, эволюция избирательного законодательства 1990-2002 гг. подробно изучены В. Б. Игнатьевой, С. В. Абрамовой, Е. Н. Николаевым³⁷. Специфике влияния современной федеративной политики России на систему государственной власти РС (Я) посвящена монография Е. Г. Маклашовой³⁸. В работе тщательно рассмотрены процессы упорядочивания властных отношений на федеральном и региональном уровнях.

Вместе с тем с политологической точки зрения недостаточно полно изучены вопросы оптимизации системы органов исполнительной власти в республиках в составе РФ. В этой связи актуальными остаются проблемы развития региональных политических режимов, легитимности федеральных и региональных органов государственной власти, соответствия республиканской идентичности общероссийской и т.д.

³³ Новиков А. Г. О менталитете народа саха. – Якутск : Изд-во Аналит. центра при Президенте РС (Я), 1995. – 141 с.

³⁴ Подойницына И. И. Общество открытых классов : Очерки о моделях социальной структуры. – Новосибирск : Наука. Сиб. издат. фирма РАН, 1999. – 176 с.

³⁵ Тарасов Ю. С. Политическая элита Республики Саха (Якутия) : социальные механизмы формирования : Автореф. дис. ... канд. социол. наук. – М., 1996.

³⁶ Республика Саха (Якутия) : путь к суверенитету: 1990–2002 / Акад. наук Респ. Саха (Якутия). Ин-т гуманитар. исследований; Авт. : В.Б. Игнатьева (отв. ред.) и др. – Якутск : Изд-во СО РАН. Якут. фил., 2003. – 324 с.

³⁷ Опыт и практика демократических выборов в Республике Саха (Якутия) : 1990–2002 гг. / Акад. наук. Респ. Саха (Якутия). Ин-т гуманитар. исследований; Авт. : В. Б. Игнатьева, С. В. Абрамова и др. – Якутск : Изд-во СО РАН. Якут. фил., 2003. – 324 с.

³⁸ Маклашова Е. Г. Государственная власть Якутии в условиях трансформации российской государственности. – Якутск : ИГИ АН РС (Я), 2008. – 152 с.

Поэтому объектом исследования является система органов исполнительной власти РС (Я) как часть единой системы органов исполнительной власти РФ.

Предмет исследования составляют процессы реформирования исполнительной власти РС (Я) как фактор повышения эффективности политико-административного управления в условиях трансформации политической системы РФ.

Целью настоящего исследования является определение оптимального пути совершенствования исполнительной власти РС (Я) в условиях трансформации политической системы РФ. **Для достижения указанной цели в диссертации предстоит решить следующие задачи:**

- 1) выделить политико-административную сущность исполнительной власти;
- 2) уточнить положения теории демократического перехода о месте и роли исполнительной власти в политической системе применительно к опыту политической трансформации РФ;
- 3) выявить особенности трансформации исполнительной власти РФ во взаимосвязи с преобразованиями ее государственного устройства;
- 4) сравнить системы органов исполнительной власти республик в составе РФ;
- 5) определить последовательность становления и развития системы органов исполнительной власти РС (Я);
- 6) разработать предложения по дальнейшему реформированию органов исполнительной власти РС (Я).

Методологическая и теоретическая основа исследования. Предмет исследования рассматривается в контексте изменений форм и методов осуществления политической власти, принципов организации ветвей и конкретных институтов власти, т.е. политического режима. При этом трансформация (преобразование, изменение вида, формы и свойств системы под влиянием внешних и внутренних факторов) политических систем понимается как процесс, который может иметь многообразный и

разнонаправленный характер. В связи с этим внимание следует сосредоточить на политических процессах в конкретных регионах с учетом местной специфики и своеобразия, что может способствовать объяснению сущности и закономерностей процессов развития всей системы.

Методологической основой является системный подход, рассматривающий политическую сферу общества как определенную целостность, состоящую из совокупности взаимосвязанных элементов, и институциональный подход, позволяющий проанализировать политические институты и определить характер их влияния на политический процесс. Кроме того, в исследовании применяется сравнительный метод для выявления специфики функционирования исполнительной власти в национальных республиках в составе России. Использование социологического метода направлено на выявление уровня легитимности исполнительной власти.

Эмпирическая база диссертационного исследования. Нормативную базу исследования составили: Конституция РФ и Конституции республик-субъектов РФ; законодательство и нормативные правовые акты РФ и республик-субъектов РФ по вопросам регулирования деятельности и совершенствования системы органов исполнительной власти РФ и республик-субъектов РФ.

Анализ структурных реформ органов исполнительной власти РС (Я) проведен на основе аналитических материалов, выступлений и отчетов о ходе реформирования исполнительной власти должностных лиц РФ и РС (Я) и т.д. Использованы данные аналитических структур при органах государственной власти, материалы СМИ.

Научная новизна исследования:

1. Обоснована логика развития исполнительной власти РФ как доминирующего инструмента в механизме формирования политического режима с учетом трансформации системы циркуляции элит и динамики легитимности институтов власти.

2. Составлена типология республик в составе РФ в зависимости от места и роли правительства в системе исполнительной власти республики в контексте формирования централизованной федерации.

3. На основе анализа реформ государственной власти выработаны предложения по оптимизации исполнительной власти РС (Я) в связи с укреплением вертикали власти в РФ.

4. Впервые введены в научный оборот данные итогов мониторинга за социально-политической ситуацией в РС (Я), проведенного РИКА (ГУ национальное агентство «Информационный центр при Президенте РС (Я)»).

Практическая значимость диссертации определяется её направленностью на обоснование дальнейших путей развития исполнительной власти на региональном уровне, рекомендациями по решению проблем функционирования системы власти РС (Я). Содержащиеся в ней теоретические обобщения и методологические выводы могут быть использованы в исследованиях по регионалистике.

Положения, выносимые на защиту:

1. Формирование централизованной модели федерации в России характеризуется выстраиванием единой системы исполнительной власти и созданием упорядоченной системы воспроизводства и функционирования политической элиты, что стало основой для консолидации действующего политического режима.

2. Особенностью систем исполнительной власти национальных республик в составе РФ является этнополитический характер их формирования и функционирования, что определяет специфическую форму легитимности региональной политической власти.

3. Процессы формирования централизованной федерации сопровождаются ограничением зоны публичной политики в Республике Саха (Якутия), население которой понимает конструктивность реформирования федеративных

отношений, в то же время закрытый и односторонний характер принимаемых решений вызывает настороженность у сознательной части населения.

4. С учетом сложившейся общественно-политической обстановки в РС (Я) и основных направлений административной реформы целесообразным представляется такой путь оптимизации системы исполнительной власти РС (Я), который предполагает законодательное закрепление административных процедур, четкое определение статуса Администрации Президента и Правительства РС (Я) и расширение практики создания общественно-консультативных советов при органах исполнительной власти РС (Я).

Апробация результатов исследования. Основные результаты исследования были представлены автором в форме докладов на следующих конференциях: Научной конференции молодых исследователей ИГИ АН РС (Я); конференции научной молодежи «Эрэл-2006»; Республиканской научно-практической конференции, посвященной 100-летию Государственной Думы России (20 апреля 2006 г.); конференции «Исследовательский потенциал молодых ученых. Новый взгляд на проблемы гуманитарных наук» (9 апреля 2009 г.); Международной научной конференции «Проблемы глобальной политики и безопасности современной России» (Санкт-Петербург, 21–22 мая 2009 г.); II международной научно-практической Интернет-конференции (Новосибирск, 1 апреля–15 июня 2009 г.).

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографии и двух приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во **Введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, раскрывается степень научной разработанности проблемы, определяются объект и предмет, цели и задачи, теоретико-методологические основы, указываются научная новизна и практическая значимость полученных результатов, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

В первой главе «Теоретические основы совершенствования системы органов исполнительной власти» приведена система понятий и категорий, рассматриваются теоретические положения о сущности, месте и роли исполнительной власти в политической системе современного государства в переходных условиях.

В подразделе 1.1 «Политико-административная сущность исполнительной власти современного государства» рассматриваются политические и юридические компоненты исполнительной власти современного государства как универсального политического сообщества, обладающего специализированным аппаратом регулятивного воздействия. Определяющее значение политико-административной характеристики исполнительной власти в функционировании политической системы подтверждается в содержании государственного управления и регулирования.

Политическая сущность исполнительной власти выражается в том, что она представляет собой самостоятельную подсистему единого государственного организма, которая вырабатывает управленческие решения, обладает универсальными властными полномочиями и распоряжается ресурсами. Динамичный и оперативный характер деятельности исполнительной власти обуславливает наименьшую степень ее правовой регламентации, что актуализирует проблему практики неформальных отношений в среде административно-управленческой элиты, контролирующей значительный объем политической власти.

Административная сущность исполнительной власти раскрывается в ее структурированном и организующем характере. Иерархическая система исполнительной власти построена на основе структурной и функциональной соподчиненности. Она включает в себя общегосударственный, региональный и местный уровни органов, выполняющих функции непрерывного управления, регулирования и распорядительства.

В подразделе 1.2 **«Исполнительная власть в теориях демократического перехода»** рассматриваются основные положения транзитологических моделей трансформации политических систем. Большинство теоретиков указывают, что основная опасность нарушения стабильности политической системы кроется в чрезмерной концентрации исполнительной власти, неподконтрольной гражданскому обществу. Они сходятся в том, что трансформацию режима следует рассматривать как самостоятельный, но не изолированный этап политического развития страны. Использование категории «транзита» предусматривает изучение политических систем в динамике с учетом разнообразных процессов.

Интересным представляется рассмотрение проблем развития исполнительной власти в контексте чередования этапов политики централизации и децентрализации, что является попыткой устранить противоречия между традициями авторитаризма и современными требованиями модернизации политической системы. При этом консолидацию демократии может обеспечить своевременная смена каждого этапа, а продолжение тенденций централизации либо децентрализации в условиях исчерпанности конструктивного потенциала может привести к реанимации и укреплению недемократических отношений. В связи с этим актуализируется вопрос о легитимности режима на уровне населения регионов.

Вторая глава **«Федеральный аспект реформирования исполнительной власти РФ»** посвящена анализу федерального уровня исполнительной власти и организации исполнительной власти республик в составе РФ.

В подразделе 2.1 **«Развитие исполнительной власти и реформы государственного устройства РФ»** раскрываются особенности трансформации политической системы РФ в контексте двух этапов ее развития: в условиях конституционно-договорной федерации и формирования централизованной модели федерации. Анализ основных принципов организации и деятельности органов исполнительной власти в начале 1990-х гг. показал низкий уровень

институционализации власти, отсутствие каких-либо ограничений исполнительной власти, номинальный характер законодательной власти.

Децентрализованная модель федерации (1990-е гг.) характеризовалась дисбалансом между концентрацией исполнительной власти во главе с президентом в рамках системы разделения властей и активной реализацией региональными элитами принципов децентрализации государственного управления. С одной стороны, усиление данного противоречия усугублял кризис федеральных органов исполнительной власти в связи с периодической приостановкой деятельности Президента РФ, а с другой – объективное нарастание асимметричности федерации по причине того, что слабость формальных основ взаимодействия федеральной власти и субъектов федерации восполнялась заключением двусторонних договоров. Однако при этом блокирующим фактором разрастания кризиса федеральных органов исполнительной власти на территории всей РФ явился переход к модели выборных глав субъектов федерации, что легитимировало децентрализованный механизм воспроизводства элит. Деструктивной стороной этого процесса стали вторжение регионов в область компетенции федеральных органов государственной власти и нарушение соответствия между законодательством федеральной власти и регионов.

К концу 1990-х – началу 2000-х гг. назрела необходимость консолидации федеральной и региональных элит путем проведения политики централизации в целях обеспечения единства и стабильности политической системы как необходимого условия для эффективных административных преобразований в масштабах всей страны. При всей конструктивности эти меры существенно ограничили сферу публичной политики и создали угрозу реставрации номенклатурных отношений. Таким образом, сложившуюся форму государственного устройства можно определить как «централизованный федерализм».

В подразделе 2.2 «Особенности организации исполнительной власти в республиках в составе РФ» проводится сравнительный анализ организации исполнительной власти в национальных республиках в составе РФ в условиях реализации принципа единства системы исполнительной власти. Результаты исследования свидетельствуют о достижении симметричности в организации органов государственной власти республик и усилении позиций глав республик в системе исполнительной власти на региональном уровне. Однако в этнической структуре правительства республик сохраняются специфические моменты.

Практически во всех республиках президент (глава республики) обладает широкими полномочиями по отношению к органам исполнительной власти субъекта федерации. Однако в ходе исследования были выявлены различия между республиками во главе с президентами (главами) и во главе с председателями правительства. В первом случае разделение исполнительной власти способствует формированию разветвленной системы органов исполнительной власти. Создается единый аппарат президента (главы) и правительства республики, что, прежде всего, продиктовано потребностью в уменьшении количества пунктов согласования. На наш взгляд, разделение политической ответственности между главой и председателем правительства республики оправдано в республиках с двумя и более преобладающими этническими группами, где для обеспечения легитимности исполнительной власти необходимо соблюдать принцип этнического представительства.

В субъектах во главе с председателем правительства формируется достаточно компактное правительство, которое занимает центральное место в системе управления. Благодаря этому достигается максимальная определенность места и роли высшего должностного лица в региональной политической системе. Однако можно сделать предположение, что к факторам, обусловившим централизацию исполнительной власти, относится среди прочих абсолютное доминирование одной из этнических групп, что отодвигает на

второй план задачу соблюдения интересов в системе исполнительной власти по этническому принципу.

Изучение структур правительств республик показало, что количество и характер ведомств могут косвенно определяться социально-экономическими, этнокультурными факторами. Из этого следует, что дальнейшее реформирование единой системы исполнительной власти РФ надо проводить с учетом классификации регионов по уровню и характеру развития.

Дальнейшего исследования требует проблема соответствия республиканской идентичности общероссийской в связи с реформированием регионального уровня исполнительной власти. Национальным республикам, как этническим самоорганизациям общества, присуща особая форма легитимности, и ее подрыв может привести к ситуации взаимоисключения двух уровней политической идентичности (региональной и федеральной).

В третьей главе «Развитие института исполнительной власти в РС (Я)» определена последовательность становления и развития системы органов исполнительной власти РС (Я) в контексте децентрализованной федерации и формирования централизованной федерации.

В подразделе 3.1 «Становление и развитие системы органов исполнительной власти в РС (Я) в 1990-х гг.» предмет исследования рассматривается в аспекте двух этапов развития. С 1992 по 1994 г. имело место совмещение функций президента и премьер-министра в силу необходимости преодоления экономического кризиса путем концентрации полномочий. С 1995 по 1999 г. наблюдался этап относительного обособления правительственного механизма и децентрализации исполнительно-распорядительных функций. Однако наличие противоречий в нормативном правовом положении президента (как главы исполнительной власти) и председателя правительства привело к институциональной неопределенности.

Таким образом, политическая модернизация в 1992–1999 гг. в Якутии не характеризовалась стабильностью политической структуры. Во-первых, частые

изменения структуры исполнительных органов были обусловлены интенсивностью социально-экономических процессов, во-вторых, слабостью федеральных основ функционирования исполнительной власти РФ, и, в-третьих, отсутствием согласованной концепции реформирования органов управления. В целом развитие конституционно-договорной формы федерации стимулировало в РС (Я) самостоятельный поиск оптимальной модели политической системы. При этом соблюдение конституционных принципов РФ продиктовало копирование основных черт федеральных органов исполнительной власти.

Все это позволяет сделать вывод о том, что на региональном уровне исполнительной власти назрела острая потребность в усилении вертикали власти РФ и, особенно, в выработке единой концепции проведения административной реформы. Комплекс мер, подготовивших основу для этого, был принят уже к 2000 г.

В подразделе 3.2 **«Проблемы и перспективы реформирования исполнительной власти РС (Я) на современном этапе развития»** даются анализ и оценка мер по совершенствованию исполнительной власти РС (Я) в условиях формирования централизованной федерации. В целом основные направления реформирования исполнительной власти (с 1999 г.) совпали с началом укрепления вертикали власти в РФ, что повлекло умеренную структурную унификацию в правительстве и одновременно усиление позиций главы исполнительной власти в республике.

В результате слияния Администрации Президента и аппарата Правительства и последовавшего за этим четкого разграничения политических и экономических функций сократилось количество министерств и ведомств. Институциональной особенностью стало формирование модели совместного правления президента и вице-президента, обусловленное сложившейся этнополитической ситуацией.

Исследование реформ исполнительной власти показало, что укрепление вертикали власти в РФ повлекло усиление позиций высшего должностного лица, в частности, закрепление за Президентом статуса главы республики. Вместе с тем произошла адаптация общественного сознания к сложившейся системе этнического представительства в органах исполнительной власти, что сделало возможным сокращение полномочий вице-президента.

Стабилизация системы государственного управления путем устранения политико-правовых противоречий между федеральным центром и РС (Я) открыла перспективы для привлечения государственных инвестиций в социально-экономическое развитие региона. Однако относительное ограничение сферы конкурентной политики снижает демократический потенциал административной реформы. В целом успешное реформирование единой системы органов исполнительной власти возможно только при эффективном взаимодействии федерального центра, региональных элит, гражданского общества.

В заключении диссертации подведены следующие итоги:

1. В целом исполнительная власть представляет собой саморазвивающуюся систему, эффективность которой зависит от степени адаптивности и оперативности. Однако иерархическая система управления, предполагающая длительные процедуры согласования, не отвечает вызовам динамично развивающейся современности. Оптимальной представляется модель с более равномерным распределением функциональной нагрузки и надлежащей регламентацией политико-административных процедур.

2. На основании анализа теории демократического транзита можно сделать вывод о применимости отдельных ее положений к объяснению процессов, происходящих в современной России. Процесс политической институционализации РФ можно соотнести с циклической моделью демократического транзита, которая предполагает чередование демократических и авторитарных форм правления, что нашло отражение в

процессе реформирования политической системы в целом и системы исполнительной власти РФ, в частности.

3. Реформа партийной системы и отмена прямых всеобщих выборов глав субъектов федерации направлены на формирование централизованного механизма воспроизводства единства политико-административной власти РФ. Сложившаяся форма государственного устройства характеризуется односторонним характером политической коммуникации между центром и регионами, что не соответствует логике административной реформы. Все сказанное свидетельствует об актуализации начала цикла децентрализации, что диктует необходимость развития парламентаризма и партийных институтов на региональном уровне.

4. Сравнительный анализ систем исполнительной власти национальных республик в составе РФ свидетельствует о достижении определенной симметрии в организации органов государственной власти этих субъектов. Однако влияние исторических, национальных, экономических факторов определило и наличие в ряде регионов особенностей в системе исполнительной власти, прежде всего, это касается роли и места высших должностных лиц, а также соблюдения принципа пропорционального представительства этнических групп в системе органов государственной власти.

5. Исследование реформ исполнительной власти РС (Я) в условиях централизованной федерации показало, что принятые меры в рамках проведения административной реформы в большинстве своем носят фрагментарный характер, т.к. пока отсутствуют достаточные основания для демократического участия и контроля. Во-первых, не в полной мере разработаны нормативные правовые основы и структурные элементы функционирования органов исполнительной власти. Во-вторых, остается нерешенной проблема прозрачности ее деятельности, невысокой степени организованности административно-управленческих процессов. В связи с этим

предлагаются следующие практические рекомендации, направленные на оптимизацию функционирования исполнительной власти РС (Я), в частности:

- для обеспечения надлежащей нормативной правовой регламентации деятельности исполнительной власти как целостной системы органов управления внести изменения в Закон РС (Я) «О системе исполнительных органов государственной власти РС (Я)» от 19.06.2007 №930-III, предусматривающие отнесение Администрации Президента и Правительства РС (Я) к системе исполнительной власти;
- разработать проект Закона Республики Саха (Якутия) об административных процедурах для надлежащей нормативной правовой регламентации деятельности органов исполнительной власти Республики Саха (Якутия) и создания условий для защиты граждан от незаконных действий со стороны исполнительной власти;
- организовать сеть школ публичной политики, осуществляющих комплексную информационно-образовательную и просветительскую работу среди граждан и государственных служащих в целях формирования благоприятных условий для реализации административной реформы;
- для поддержки и развития сектора некоммерческих организаций, а также для учета интересов и потребностей населения и общественных организаций в реализации государственной политики во всех сферах жизнедеятельности создать общественно-консультативные советы при министерствах и ведомствах Республики Саха (Якутия), а также при администрациях муниципальных образований Республики Саха (Якутия).

СПИСОК ПУБЛИКАЦИЙ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

1. Дьячковский С. Н. Реформирование исполнительной власти РФ и процессы трансформации системы циркуляции элит // Вестник Бурятского государственного университета. – Улан-Удэ : Изд-во Бурят. гос. ун-та, 2009. – Вып. 6. – С. 193–197.

2. Дьячковский С. Н. Особенности организации исполнительной власти в республиках РФ в условиях формирования централизованной федерации // Регионоведение. – 2009. – №1. – С. 29–37.

3. Дьячковский С. Н. Развитие теоретических представлений об институте исполнительной власти // Гуманитарная наука в трудах молодых ученых и аспирантов. – Якутск, 2006. – С. 200–210.

4. Дьячковский С. Н. Проблемы и перспективы взаимодействия исполнительной и законодательной ветвей власти в Республике Саха (Якутия) // Законодательная (представительная) власть : история и современность : мат-лы республ. науч.-практ. конф., посвящ. 100-летию Гос. Думы России. – Якутск, 2006. – С. 169–173.

5. Дьячковский С. Н. Этнополитическая ситуация в РС (Я) в условиях реформирования органов государственной власти // Общество и этнополитика : мат-лы II междунар. науч.-практ. интернет-конф., 1 апреля–15 июня 2009 г. / Под ред. Л. В. Савинова. – Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2009. – С. 236–240.

6. Дьячковский С. Н. Феномен двойной идентичности : этническая интеллигенция в условиях режимных изменений в многонациональном государстве // Проблемы глобальной политики и безопасности современной России : мат-лы междунар. науч.-практ. конф. – Санкт-Петербург, 28–29 мая 2009 г. / Балт. гос. техн. ун-т. – Ч.1. – СПб., 2009. – С. 68–71.

Подписано в печать 19.03.2010. Формат 60х 84/16.
Бумага тип. №2. Гарнитура «Таймс». Печать офсетная.
Печ. л. 1,5. Уч.-изд. л. 1,87. Тираж 100 экз. Заказ 64.
Издательство ЯГУ, 677891, г. Якутск, ул. Белинского, 58.

Отпечатано в типографии издательства ЯГУ