



На правах рукописи

Романычев Игорь Геннадьевич

**Взаимодействие законодательной, исполнительной
и судебной власти: проблемы эффективности
на уровне субъекта Российской Федерации
(политологический аспект)**

Специальность 23.00.02 – политические институты,
процессы и технологии
(политические науки)

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

12 МАЙ 2011

Ростов-на-Дону – 2011

Работа выполнена на кафедре политологии и этнополитики
Северо-Кавказской академии государственной службы

- Научный руководитель:** Заслуженный деятель науки
Российской Федерации,
доктор политических наук, профессор
Понеделков Александр Васильевич
- Официальные оппоненты:** доктор политических наук, профессор
Бакушев Валерий Владимирович
доктор философских наук, профессор
Добаев Игорь Прокопьевич
- Ведущая организация:** Московский государственный
университет имени М.В. Ломоносова

Защита состоится «29» апреля 2011 г. в 10.00 часов на заседании диссертационного совета Д 502.008.02 по политическим наукам при Северо-Кавказской академии государственной службы по адресу: 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70, ауд. № 514.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Северо-Кавказской академии государственной службы.

Автореферат разослан «28» марта 2011 г.

Отзывы на автореферат, заверенные печатью, просим присылать по адресу: 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70, к. 303.

Ученый секретарь
диссертационного совета



О.А. Артюхин

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Идеологическая легитимация реформ, которые российские власти проводили в 1990-е гг. и первое десятилетие XXI в., оказалась не слишком успешной, что и доказал мировой финансово-экономический кризис, начавшийся в 2008 г. Тем не менее, исторический баланс во взаимоотношениях исполнительных, судебных и законодательных структур, модели неформальной коммуникации институтов власти и общества, относительно постоянен. Однако проявления дисфункциональности актуализировали проблематику теоретического поиска форм обеспечения стабильности форм политической организации общества, адекватных его социальному развитию, разрешение проблемы эффективности государственных и муниципальных институтов в целом.

Роль региональной бюрократии в проведении политических реформ была одной из наиболее обсужденных тем в политической науке, особенно с точки зрения исследования особенностей транзитивной стадии. Регионы страны роднит общий тип социетарного развития, его государственно-центричная матрица.

При анализе трансформаций региональных политических режимов необходимо учитывать две группы факторов: «конституционные положения существования региональных элит» и «политические взаимодействия» как процедурные факторы, а также «политические ценности и ориентации», «степень дифференциации и развитие социальной структуры регионов» и «общий уровень социально-экономического развития и восприятие модернизации» как структурные факторы. В лоббистской деятельности субъектов РФ на федеральном уровне лежат конкретные региональные интересы, представляющие собой совокупность политических, экономических, культурных, экологических и других вопросов жизни людей и развития данной территории¹.

В зависимости от выбранной политическими акторами стратегии и тактики политико-трансформационное обновление общества может носить авторитарный или демократический характер, что отражается на функционировании региональных элит. Необходимо учитывать, что элиты – социальное образование, для которого характерно длительное сосуществование и устойчивое воспроизводство пластов разнородных моделирующих элементов и основанных на них отношений.

¹ Бердникова Е.В. Региональный лоббизм в современной России: Тенденции и перспективы развития // Вестник Саратовской государственной академии права. 2006. № 3. С. 26–30.

Политика модернизации среди прочего означает повышение качества взаимодействий различных ветвей власти и общества. Сегодня реальная российская политика (в самом широком ее понимании) действительно востребует социально-научный анализ социально-экономических трендов, существующих и получающих свое развитие на уровне территориальных сообществ. В этом контексте достаточно показательно, что в последние годы наметилась тенденция перехода от жестких норм федерального законодательства к более широким полномочиям органов местного самоуправления. Однако правоохранительная, законодательная и судебная системы достаточно инертны, и сами себя быстро перестроить не могут, и поэтому необходимо методично доводить не решаемые годами проблемы до логического завершения законодательным путем. Все вышеуказанное обусловило актуальность рассматриваемой темы.

Степень разработанности проблемы

Региональная элита, часть которой – законодательная, исполнительная и судебная ветви власти – является довольно разнообразным и многовариантным политическим феноменом, изучать который можно при помощи различных теоретических подходов. Тематику регионального элитизма разрабатывают представители ростовской школы политологических исследований А.В. Понеделков, А.М. Старостин, В.В. Рудой, В.Г. Игнатов и др.

Важное место занимают исследования особенностей России как социального государства¹. Обсуждаются пределы онтологизации модели человека политических и социологических теорий, основные исследовательские программы экономической науки и их связь с философией науки и социальной философией, общественное производство как воспроизводство социальности². В условиях модернизации страны борьба с бедностью, как и анализ причин ее появления и воспроизводства стали появляться в фокусе проводимых исследований³.

¹ Кочеткова Л.Н. Социальное государство: Опыт философского исследования. - М., 2009.

² Мартыанова Г.В. О законодательной и исполнительной власти в субъекте РФ (на примере Брянской области) // М.: Науч. труды Института послевузовского профессионального образования СГА. Гуманитарные науки. Экономика. Юриспруденция. Социология и философия № 16, 2005; Мартыанова Г.В. Формы взаимодействия государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в социально-экономическом развитии муниципальных образований // Мат-лы межрегион. науч.-практ. конф. «Стратегические проблемы управления социально-экономическим развитием Брянска» (24 ноября 2006 г.). Брянск, 2007; Человеческий потенциал как критический ресурс России / ред. Юдин Б. Г. – М., 2007; Человек в экономике и других социальных средах / Отв. ред. В. Г. Федотова. - М., 2008.

³ Филиппова Н.П. Борьба с бедностью как приоритет государственной социальной политики: поиск новых решений / Современные проблемы социально-экономического развития страны. Сб. работ аспирантов и докторантов Института экономики РАН. – М.: ИЭ РАН, 2005.

В монографии «Регионы в России: социокультурные портреты регионов в общероссийском контексте» представлены результаты первого этапа реализации программы «Социокультурная эволюция России и ее регионов». Общая цель и основная идея Программы – представить изучаемые регионы как социокультурные территориальные сообщества в их целостности, своеобразии и в контексте социокультурного пространства России как дифференцированного целого. В настоящую монографию включены первые 8 портретов регионов, подготовленные в рамках названной Программы. Это регионы Европейской части России, Урала и Западной Сибири¹.

Представляют научный интерес доклады участников постоянного научно-теоретического семинара «Особенности российской модернизации», проводимого начиная с 2004 г. Товариществом выпускников Института Кеннана. Признанные специалисты в различных областях социальных наук выявляют и анализируют специфику развития России, те факторы, которые препятствуют ее модернизации, даются сравнения развития России с другими странами и оцениваются тенденции модернизации в глобальном масштабе².

Политическая наука ставит задачу выявления основных тенденций и системных рисков развития регионов. Для этого необходим анализ динамики нескольких сотен ключевых экономических, демографических, социальных, политических и социально-психологических показателей развития с целью диагностики ключевых рисков и кризисов и разработки рекомендаций по их нейтрализации. Системным образом рассматриваются тенденции и механизмы современного экономического роста, демографического и социального развития в странах и регионах мира³. При этом важное место отводится антропологическому измерению российского государства⁴.

В 90-е гг. XX в. российские исследователи начали активно разрабатывать проблемы, связанные с модернизацией постсоветской России. При этом единой трактовки понятия «модернизация» до сих пор не суще-

¹ Регионы в России: социокультурные портреты регионов в общероссийском контексте. / Составление и общ. ред. Н.И. Лапина и Л.А. Беляевой. - М.: АCADEMIA, 2009.

² Российская модернизация: размышляя о самобытности: Сб. - М.: Три квадрата, 2008.

³ Системный мониторинг: Глобальное и региональное развитие / Отв. ред. Д. А. Халтурина. - М.: Либроком, 2010.

⁴ Антропологическое измерение российского государства / Отв. ред. В.Н. Шевченко. - М.: ИФ РАН, 2009; Леонов И.Н. Реформа системы современной России и политический дискурс правящей элиты // Актуальные проблемы социально-политических процессов и институтов: теория и практика. Сб. трудов молодых ученых. - Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2010.

ствует. В научных публикациях фигурируют такие определения этого феномена, как: «архаичная» (А.С. Ахиезера, «рецидивирующая» (Н.Ф. Наумовой), «теория конституционных циклов» (А.Н. Медушевского), «законы модернизаций» (Л.И. Бляхера), «возможности модернизаций» (Г.Ю. Любарского)¹. Взаимосвязи модернизации и цивилизации значительное внимание уделял в своих трудах А.С. Панарин². Ряд авторов рассматривали явление модернизации с позиции конфликтов ценностей³.

Необходимо упомянуть монографии А.П. Паршева⁴ и Л. Милова⁵, показавших взаимосвязь и взаимозависимость географического, экономического и политического факторов в историческом контексте модернизационных процессов в России. В исследовании С.Н. Гаврова модернизационные процессы в России рассмотрены в их взаимосвязи с социокультурными процессами⁶. Весьма интересны авторские объяснения цикличности отечественных дореволюционных трансформаций и тех трудностей, с которыми сталкивались реформаторы. Главное отличие советской модернизационной модели автор видит в том, что изменения «затронули все стороны народной жизни»⁷, в отличие от дореволюционных моделей, которые заключались лишь в европеизации элиты.

Необходимо отметить научный труд А.В. Матюхина, в котором анализируется нынешнее состояние модернизационных процессов в России⁸. Тем самым политологические исследования в последние годы не только внесли существенный вклад в понимание роли и задач региональной элиты в России, но и сформировали вектор дальнейших научных проектов.

В исследовании И.Н. Кольжановой во главу угла поставлены такие положительные моменты в модернизирующейся России, как омоложение властных структур, проникновение молодежи в социоактивные группы предпринимателей, менеджеров, формирование новых образцов политической культуры, создание собственных молодежных организа-

¹ См.: Обновление России: трудный поиск решений: годичные чтения в российском независимом институте. М., 1994. Вып. 2.

² См.: Панарин А.С. Россия в цивилизационном процессе. - М., 1995.

³ См.: Модернизация в России и конфликт ценностей. - М., 1993.

⁴ См.: Паршев А.П. Почему Россия не Америка? - М., 2001.

⁵ См.: Миллов Л.В. Великорусский пахарь и особенности российского исторического процесса. - М., 2001.

⁶ См.: Гавров С.Н. Модернизация во имя империи: Социокультурные аспекты модернизационных процессов в России. - М., 2004.

⁷ Там же. С. 76.

⁸ См.: Матюхин А.В. Пути и теории политической модернизации в России: сравнительный анализ консервативных и анархистских подходов. - М., 2005.

ций, выдвижение политических лидеров, структурирование молодежных политических элит¹. В кандидатской диссертации Е.Н. Гречкиной² в контексте модернизационных процессов исследуются особенности функционирования социума. Как считает указанный автор, инициатором модернизационных процессов должно быть государство с его экономическими, социальными, юридическими, культурно-информационными и административными ресурсами.

На взгляд политолога Л.Г. Титовой, можно с определенностью утверждать, что в России имеются лишь элементы демократической модернизации политической системы, однако неустойчиво и непоследовательно реализуемые, что способствует воспроизводству действия неинституциональных факторов³. Тем не менее, поставленные руководством страны задачи модернизационного развития, а также иные детерминанты, о которых речь пойдет по тексту диссертационного исследования, высветили существование исследовательской лакуны, заполнению которой служит настоящее диссертационное исследование.

Объект исследования – законодательная, исполнительная и судебная власти субъектов Российской Федерации.

Предмет исследования – политические процессы и технологии функционирования законодательной, исполнительной и судебной власти субъектов Российской Федерации.

Целью исследования является выявление особенностей функционирования законодательной, исполнительной и судебной власти субъектов Российской Федерации в контексте современной политической и экономической модернизации.

Задачи исследования:

- дать оценку современного состояния законодательной, исполнительной и судебной власти субъектов Российской Федерации с точки зрения соответствия современным задачам модернизационного развития;

- оценить влияние доверия граждан к судам, доступности и эффективности правосудия на функционировании региональных политических режимов;

¹ См.: Кольжанова И.Н. Общественно-политические молодежные движения в современной России: массы, элиты, лидеры: / Дис. ... канд. полит. наук. -Ростов н/Д, 2006.

² См.: Гречкина Е.Н. Молодежный политический экстремизм в условиях трансформирующейся российской действительности / Дис. ... канд. полит. наук. - Ставрополь, 2006.

³ См.: Титова Л.Г. Проблемы создания новой российской государственности // Государственная служба. 2005. № 2 (№34). С. 81-85.

- выявить проявления в субъектах Российской Федерации нестабильного социально-политического состояния и роль элиты в указанных дисфункциях;

- установить влияние снижения общественно-политической активности граждан на качество региональной политики;

- проанализировать роль законодательной, исполнительной, а также судебной власти в субъектах Российской Федерации в создании системы стимулов и условий осуществления инновационных проектов;

- внести предложения по повышению эффективности модернизационной политики.

Теоретико-методологическая основа исследования

Автором диссертации использовались разнообразные теоретико-методологические подходы, существующие в многочисленной литературе по проблемам элитизма. Среди них: системный, структурно-функциональный, неинституциональный, сравнительный, исторический, логико-прогностический подходы, теория рационального выбора. Важным методологическим основанием работы стал неинституциональный подход. Важно отметить, что при рассмотрении политических институтов автор использовал определение Д. Норта, определявшего «институт» как «правила игры» в обществе, необходимые в качестве ограничителей в повседневной практике и взаимоотношениях между людьми и представленные в виде формальных и неформальных структур¹.

Использовались базовые положения современной теории демократии, транзитологической парадигмы, инструменты сравнительного политологического анализа. Сравнительный метод применялся для анализа процессов функционирования отечественной и зарубежной региональной элиты, основных направлений политико-экономических трансформаций.

В работе использовано ставшее классическим определение регионального «политического режима», предложенного американским теоретиком Д. Истоном в 1965 г. и означающего «формализованный способ упорядочения политических отношений». Концептуальные положения теории модернизации С.М. Липсета использованы для анализа модернизационных процессов.

¹ См.: Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. - М.: Начала, 1997. С. 17, 21.

При исследовании возможных перспектив трансформации ветвей власти в регионах России применялись методические принципы социально-политического прогнозирования. В частности, сочетание нормативного и поискового прогнозирования, основанного, главным образом, на методах аналогии и экстраполяции существующих тенденций в будущее и на использовании экспертных оценок, дало возможность увидеть возможные расхождения в предполагаемых властью и вероятных результатах внедрения различных политических инноваций в процессе модернизационного развития регионов. Перечисленные методы составили концептуальные рамки качественной интерпретации взаимодействий законодательной, исполнительной и судебной власти на региональном уровне.

Эмпирическую базу для авторских оценок и обобщений составляют результаты собственных исследований автора, результаты социологических исследований ВЦИОМ, ФОМ и других исследовательских организаций. Кроме того, при осуществлении диссертационного исследования использовались материалы научных исследований, получившие отражение в монографиях и статьях, информация различных исследовательских центров, прежде всего, данные мониторинга общественного мнения. Для формирования эмпирической базы исследования диссертантом были использованы методы контент-анализа, исследования документов, статистический метод.

Помимо вышеуказанного в качестве источника выступала повседневная политическая практика, информация о которой была получена преимущественно из печатных и электронных средств массовой информации. Ее анализ позволил существенно расширить возможности исследования процессов взаимодействий региональных элит.

Научная новизна диссертации в содержательном плане состоит в следующем:

- установлено, что значительная часть представителей российской региональной элиты пребывает в политической апатии, и такая политическая линия в настоящее время не может быть признана оптимальной;
- доказано, что низкий уровень доверия граждан к судам, доступности и эффективности правосудия негативно сказывается на функционировании региональных политических режимов;
- выявлено, что в регионах перманентно проявляются нестабильные социально-политические состояния, которые правящая элита не

профилактирует на начальных стадиях зарождения политико-социальных конфликтов;

- установлено негативное влияние снижения общественно-политической активности граждан на качество региональной политики законодательной, исполнительной и судебной власти;

- доказано, что в настоящее время законодательная, исполнительная, а также судебная власть в регионах не участвует в создании системы стимулов и условий осуществления инновационных проектов;

- предложено создание системы мониторинга деятельности региональных элит в сфере модернизации.

Наиболее существенные научные результаты, полученные лично соискателем и выносимые на защиту:

1. Региональная политика развития со стороны законодательной, исполнительной и судебной власти долгие годы была ориентирована на поиск ресурсов выживания, позволяющих устранить региональные экономические различия, способные привести к социальному взрыву. Значительная часть представителей российской региональной элиты пребывает в политической апатии. Однако такая политическая линия в настоящее время не может быть признана оптимальной, главным образом из-за недостатка стимулов к развитию и повышению качества управления на местном/региональном уровне.

2. Не решаемые много лет проблемы доверия граждан к судам, доступности и эффективности правосудия, а также последствий бесконечного реформирования судебной системы негативно сказываются на функционировании региональных политических режимов. Ситуацию усугубляет тот факт, что судебная власть нередко выступает не как независимый институт, а как инструмент политического насилия, хотя и в латентной форме.

3. Периодические происходящие в регионах конфликты, одной из сторон которых выступает региональная власть, в современной России стали лишь внешним проявлением нестабильного социально-политического состояния, обусловленного неэффективным функционированием законодательных, исполнительных и судебных структур. Многие конфликты порождаются не объективными внешними причинами, а так называемой «конфликтологической парадигмой» функционирования региональной бюрократии, не желающей профилировать точки социально-политической напряженности.

4. Низкое качество региональной политики обусловлено не только экономическими просчетами, но и ориентацией всех ветвей власти на снижение общественно-политической активности граждан. Как законодательная, так и исполнительная, а также судебная власть рассматривает население как гомогенное в политическом отношении социальное образование, а внедряемые в общественное сознание массмедийные стереотипы как автоматически формирующие соответствующие паттерны социального и политического поведения. В современной России взаимодействие законодательной, исполнительной и судебной власти не ориентировано на раннее предупреждение связанных с функционированием региона рисков и угроз.

5. Осуществление модернизационной политики должно проводиться с учетом социально-политической специфики регионов. В настоящее время законодательная, так и исполнительная, а также судебная власть в регионах не осуществляет создание системы стимулов и условий осуществления инновационных проектов, что негативно сказывается на развитии государства.

6. В стране отсутствует система мониторинга деятельности региональных элит в сфере модернизации. На национальном уровне мониторинг позволил бы давать объективную оценку деятельности законодательной, исполнительной и судебной власти по снижению бюрократических барьеров модернизации, выявления акторов препятствующих инновациям. Поэтому создание указанной системы представляется актуальным.

Научно-практическая значимость исследования. Результаты, полученные в диссертации, могут быть использованы при разработке малоизученных вопросов теории элитизма. Сформулированные в диссертации теоретические положения и выводы могут быть использованы для дальнейшего исследования данной тематики в процессе функционирования государственной власти на уровне субъектов Российской Федерации, а также в процессе преподавания политологических учебных дисциплин.

Апробация работы. Результаты исследования докладывались на конференциях, были опубликованы в монографии, статьях и тезисах научных докладов, в том числе в журналах из списка ВАК Минобрнауки РФ. Основные положения и выводы диссертационного исследования были обсуждены и апробированы на заседаниях кафедры политологии и этнополитики СКАГС.

Структура работы. Диссертация общим объемом 121 страница состоит из введения, трех глав, заключения. Библиография содержит 213 названий.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во *введении* обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, освещается степень ее разработанности, определяется цель и задачи исследования, его предмет и объект, рассматриваются теоретико-методологические основы исследуемой проблемы, фиксируется ее научная новизна и выносимые на защиту положения.

Первая глава диссертационного исследования называется «**Политические процессы трансформации эффективности взаимодействий на региональном уровне законодательной, исполнительной и судебной власти**». Рассматривая проблемы эффективности на региональном уровне взаимодействий законодательной, исполнительной и судебной власти в современной России, на взгляд автора диссертации, целесообразно это делать не в абстрактном политическом поле, а исходя из направленности вектора системы взаимодействий и контекста функционирования региональных политических режимов. Поэтому интерес представляют не внутриаппаратные интриги и субъективные практики соответствующих политических акторов, а результат реализуемой законодательной, исполнительной и судебной власти политической линии.

При этом соискатель исходит не столько из конституционного принципа разделения вышеуказанных ветвей власти, сколько из их совместной практической деятельности, направленной на развитие современной России. Такая практическая деятельность рассматривается нами как идеальный тип в взборовском понимании. Однако на практике деятельность чиновников ориентирована не столько в служении абстрактному государству, а также публично декларируемым целям и задачам его развития, сколько в политической борьбе за перераспределение ресурсов.

Перед тем как перейти к изучению особенностей функционирования региональных элит, диссертант даст обобщенную характеристику конституционных основ их существования в политической системе современной России. Практическая реализация принципа разделения властей важна для создания, наряду с законодательной и исполнительной властью, сильной, самостоятельной и независимой судебной власти, а также участия населения в управлении государством. При этом необходимо учитывать, что постоянно усложняющаяся архитектура органов власти

и управления уменьшает прозрачность управленческих взаимодействий и ответственность чиновников.

Бюрократия может быть определена как системная организация акторов для решения задач, которые могут быть наиболее эффективно решены только в процессе коллективных усилий. В таком контексте деятельность законодательной, исполнительной и судебной власти должна рассматриваться в их диалектическом единстве. Бюрократия существует в обществах с разными политическими системами, условиями функционирования экономики и взаимодействий со структурами гражданского общества. Модель бюрократии по Веберу предъявляет определенные требования в отношении добросовестности, беспристрастности и профессионализма, и только при соблюдении вышеуказанных условий деятельность чиновников может быть признанной как полезная и эффективная в решении возложенных на них задач и исполнения должностных обязанностей.

Вопросы исследования на региональном уровне высших субъектов институциональной политической власти и структуры властных отношений рассматриваются как российскими, так и зарубежными исследователями с точки зрения двух взаимосвязанных теорий: *теории элит* и *теории социальной и политической стратификации*. Соискатель дает краткую оценку особенностей применения указанных теорий в целях изучения региональных элит. Автор диссертации в своей работе ориентировался на неоинституциональный подход.

Диссертант рассматривает диалектические особенности становления региональной элиты в постсоветской России на различных этапах ее формирования и развития. По его мнению, ускоренный процесс политических реформ в постсоветской России оказал существенное влияние для городских и региональных контекстов функционирования законодательной, исполнительной и судебной власти.

Отношения между бюрократической деятельностью и экономическим ростом регионов не столь линейны, как это может видаться на первый взгляд. Долгие годы в постсоветской России на первом месте во взаимоотношениях федерального центра и регионов была политическая лояльность. Однако одной лояльности элиты недостаточно для регионального развития. Тем более, что большинство субъектов Федерации были и продолжают оставаться дотационными. Соответственно, перед руководством страны перманентно актуален поиск механизмов повышения эффективности управления на уровне субъектов Федерации.

Россия всегда имела высокоцентрализованную систему правительства, и эта централизация отражена в ее региональной политике и проектах, так же как и в структурах региональной элиты. И хотя региональная политика развития и целевые программы мобилизовали некоторые местные/региональные ресурсы до определенной степени, цель устранения региональных различий была далека от того, чтобы быть достигнутой.

Региональная политика развития была ориентирована на поиск ресурсов выживания, позволяющих устранить региональные экономические различия, способные привести к социальному взрыву. Однако, такая политическая линия по определению не может быть признана оптимальной, главным образом из-за недостатка стимулов к развитию и повышению качества управления на местном/региональном уровне. Говоря иными словами, законодательная, исполнительная и судебная власть постоянно сталкивается с дисфункциями существующих структур, поскольку они ориентированы не на создание условий воспроизводства и развития ресурсной базы региона, а на освоение и перераспределения финансовых трансфертов.

Далее по тексту главы соискатель подошел к проблеме эффективности законодательной, исполнительной и судебной власти в вопросах воспроизводства и перераспределения ресурсной базы. Проблема эта волнует не только федеральный центр в операциональном плане, но и стала частью коллективного бессознательного территориального социума, проявляющего в политических оценках действующей власти.

Хотя механизмы распределения бюджета должны быть открыты любым желающим гражданам, на самом деле это не так. Бюджет формируется не в процессе общественных обсуждений, а в ходе властной игры между несколькими политическими деятелями, лоббирующими интересы крупных коммерческих структур, и бюрократией. Несмотря на активизацию в последние годы гражданского общества, проблема непрозрачности формирования бюджета и связанных с этим процессом коррупционных практиках продолжает оставаться актуальной. Голоса отдельных активных граждан касательно нелогичности распределения бюджета и призывы повышения открытости процесса разработки и исполнения бюджетных обязательств не находят отражения в политической повестке дня регионов и средств массовой информации. Коллективное бессознательное проявляется, в частности, в ходе социологических опросов, на которые ссылается по тексту главы диссертант.

Приводимые им данные свидетельствуют о негативной оценке населением управленческих качеств госчиновников, а также уровня их легитимности. Понятие легитимности чрезвычайно важно для оценки всех уровней региональной власти и эту дефиницию соискатель раскрывает по тексту.

Действительно, за последние десять лет качество менеджмента региональных и муниципальных структур деградировало. Представители элиты, добиваясь сиюминутных выгод, часто оказывается не способным просчитать последствия своих решений хотя бы на шаг вперед.

Несмотря на принимаемые меры, правовая неопределенность в связи с низким качеством решений, принимаемых чиновниками, порождает политическую аномию, следствием которой становятся нестабильность, разочарование в политической системе, усиливаемых неэффективными экономическими решениями и последствиями происходящих на регулярной основе финансово-экономических кризисов. Такая обстановка может негативно сказаться на макроэкономической стабильности и улучшения инвестиционного климата в целом.

Далее по тексту соискатель акцентирует внимание на роли судебной системы в региональном экономическом развитии. С точки зрения традиционного взгляда, как политологов, так и экономистов, закон является основным и необходимым катализатором для социальной и экономической деятельности. Совершенствование уголовной и гражданской систем правосудия не только служит укреплению социальной стабильности, но и оказывает положительное влияние на внутренний инвестиционный климат и экономическое развитие регионов.

В современном государстве само существо права практически во всех социальных регулируемых и экономической деятельности сферах осуществляется в рамках параметров, установленных законом. Тем не менее, поскольку роль права в региональном экономическом и социальном развитии сложно оценить с использованием некой системы индикаторов, этому вопросу не придается должного внимания в национальной и региональной политической повестке дня. Вдобавок объем ресурсов, обычно выделяемых на создание и обслуживание юридической инфраструктуры ничтожен по сравнению с ресурсами, выделяемыми на другие секторы региональной экономики, такие как здравоохранение и образование, которые достаточно высоко оцениваются населением как с политической, так и с электоральной позиций.

Трудно переоценить роль судебной и правоохранительной систем в противодействии практикам системной коррупции, пронизавшей деятельность практически всех госструктур. Специфика антикоррупционной деятельности состоит в том, что коррупция является не только криминальной проблемой, но и политической, экономической, социальной. Однако на практике судебная система работает неэффективно, в связи с чем в стране проводится уже не одно десятилетие судебная реформа, затрагивающая, в первую очередь, региональный и местный уровни осуществления правосудия.

Не решаемые много лет проблемы доверия граждан к судам, доступности и эффективности правосудия, а также последствий бесконечного реформирования судебной системы негативно сказываются на функционировании региональных политических режимов. Ситуацию усугубляет тот факт, что судебная власть нередко выступает не как независимый институт, а как инструмент политического насилия, хотя и в латентной форме.

В регионах просыпается широкий общественный интерес к эффективности функционирования законодательной, исполнительной и судебной власти. Этот интерес вызван желанием граждан взаимодействовать с государством в рамках правового поля функционирования элементов в системе сдержек и противовесов.

Только надежно функционирующий механизм разделения ветвей власти обеспечит стабильность развития и функционирования региональных экономических систем. Значительная часть российской региональной элиты находится в политической апатии. Вопрос – кто будет отвечать своей политической репутацией за реализацию проектов развития территорий и преодоления последствий мирового финансово-экономического кризиса – даже не ставится. Эта апатия контрастирует с дискурсом руководства страны.

Разница в восприятии политической ситуации является важным симптомом сложившейся социально-политической и экономической ситуации в стране в целом и ее регионах. Привлекая общественность к обсуждению модернизационных проектов, правящие элиты де-факто не собираются учитывать замечания и предложения, на практике ставя латентную задачу легализации проектов и пытаясь тем самым разделить ответственность за возможную неудачу.

Законодательной, исполнительной и судебной власти в субъектах Федерации пока не удалось выстроить такую модель взаимодействий,

создать такие нормативные и организационные условия, при которых инвесторы пришли бы с долгосрочными финансовыми вложениями и намерениями. В регионах множатся детерминанты нестабильности, о чем речь пойдет в главе 2 диссертационного исследования, которая называется **«Влияние законодательной, исполнительной и судебной власти детерминанты возможного перехода региона перехода в нестабильное социально-политическое состояние»**.

В начале главы соискатель замечает: понимание политических процессов взаимодействий законодательной, исполнительной и судебной власти представляется целесообразным осуществить исходя из социальной сплоченности регионального социума, вызванной различными формами распределения ресурсов. Если такая социальная стабильность не достигается, то необходимо вести речь о детерминантах возможного перехода региона в нестабильное социально-политическое состояние.

Формальные причины такого перехода могут быть разнообразны. Так, в Кондопоге нестабильность стала результатом этнического конфликта, в Пикалево – следствием конфликта собственников градообразующих предприятий, в Кузбассе – косвенным результатом гибели шахтеров во время пожара, в Приморье – ограничениями на ввоз подержанных иномарок. Подобные примеры можно приводить достаточно долго. И дело не только в том, что для разрешения регионального конфликта потребовалось участие федеральной власти. Конфликты стали лишь внешним проявлением нестабильного социально-политического состояния, обусловленного неэффективным функционированием законодательной, исполнительной и судебной власти регионального уровня. Перед тем как выявить детерминанты появления нестабильности, соискатель коротко говорит о методологической основе анализа соответствующих политических процессов.

Многие конфликты порождаются не объективными внешними причинами, а так называемой «конфликтологической парадигмой» функционирования региональной бюрократии, не желающей профилировать точки социально-политической напряженности. Определенную роль в создании атмосферы непримиримого противостояния играют и дискурсивные политические практики федеральной власти. Страна по-прежнему находится в руках коррумпированной бюрократии, своими действиями провоцирующей региональную напряженность, подтверждением чему служат данные социологических исследований, на материалы которых ссылается диссертант.

В политическом отношении указанная проблема приводит, прежде всего, к снижению легитимности как законодательной, так и исполнительной, а также судебной власти. Сам по себе факт снижения легитимности свидетельствует о недостаточной эффективности функционирования высших представителей элиты. Соответственно, по мнению соискателя, можно вести речь и потенциальной возможности нестабильности региональных политических режимов в субъектах РФ.

Низкое качество региональной политики обусловлено не только экономическими просчетами, но и ориентацией всех ветвей власти на снижение общественно-политической активности граждан. Как законодательная, так и исполнительная, а также судебная власть, рассматривает население как гомогенное в политическом отношении социальное образование, а внедряемые в общественное сознание масс-медийные стереотипы как автоматически формирующие соответствующие паттерны социального и политического поведения. На самом деле это серьезное заблуждение.

И в 1998-м, и в 2008-м гг., когда казалось, что все в развитии страны удалось, что сложился консенсус как между базовыми социальными группами российского общества, кризис вносил существенные политические коррективы, как на федеральном, так и на региональном уровне. Происходившие в обществе перемены означали не что иное, как постановку вопроса о лучшем политическом строе. В такие периоды были заявлены очень мощные тренды на возрождение идей социальной справедливости, общенародного государства и развития политической системы современной России.

В упомянутом контексте представляет интерес последствия де-факто уменьшения прав граждан на организацию самоуправления территорий проживания и связанной с этим фактом политической линии региональной элиты. Автору диссертации представляется, что отмена прямых выборов мэров – шаг в неправильном направлении, делающий систему государственного управления менее эффективной и менее устойчивой. Указанное относится соискателем к числу угроз возникновения социально-политической нестабильности, как на уровне муниципальных образований, так и на региональном уровне.

В современной России взаимодействие законодательной, исполнительной и судебной власти не ориентировано на раннее предупреждение связанных с функционированием региона рисков и угроз. В рамках методологии сравнительного политологического анализа автор

диссертации раскрывает указанный тезис не только применительно к ситуации в России, но и в других странах.

Дело не только в совпадении ряда типовых социально-экономических ситуаций. И не в возможности развития аналогичных практик в российских регионах. Для диссертанта важнее иное, что элиты не хотят просчитывать возможные кризисы и их последствия.

В связи с экономическими изменениями, происходящими на международном, национальном и местном уровнях, в течение последних десятилетий должны измениться и модели функционирования элиты в России. Вступление в ВТО уже практически предрешено, а готовности региональных экономик к изменению условий хозяйствования не наблюдается.

Почти 50 лет назад в нынешних экономически развитых государствах действовала стратегия развития, ориентированная на высокие барьеры в международной торговле и активную политику индустриализации в регионах. Идея заключалась в том, чтобы использовать региональную экономику для масштабной специализации производства различных товаров и запчастей производственно-сбытовой цепи. Эти эксперименты привели к появлению моногородов и масштабным социально-политическим кризисам в случае неконтролируемых проблем со сбытом продукции.

В результате региональные элиты стали заложниками процессов осуществления политических императивов федеральной власти, не желавшей в силу внутренних политических соображений, отсутствия экспертного потенциала государственных учреждений учитывать надежность слабых звеньев региональных экономик. Ведущая свои истоки со времен СССР политика защиты предприятий от международной конкуренции в наши дни привела к неэффективности градообразующих предприятий и неизбежному снижению благосостояния общества.

Желание региональных компаний получить доступ к дешевой рабочей силе и высококачественным материалам не подкреплялось политикой противодействия патернализму большей части населения, что сегодня рассматривается нами как ахиллесова пята системы взаимодействий законодательной, исполнительной и судебной власти. Элиты не желали учитывать в своей практической деятельности накопленный мировой опыт развития территорий.

Описанная автором настоящей диссертации концепция политических процессов взаимодействий законодательной, исполнительной и

судебной власти подчеркивает необходимость внедрения в практику функционирования региональных политических систем таких новых форм коллективного политического действия, таких как сети и партнерства, которые касаются не только бюрократических структур, но и рынков и гражданского общества. Для этого необходимо понимание болевых точек влияющих на нестабильность социально-политической системы региона, а не только акцентирование внимания на системных недостатках деятельности отдельных чиновников.

Глава 3 называется «Роль региональной элиты в политических технологиях модернизации». Как автор диссертации уже ранее указывал, политический дискурс ориентации региональной элиты на получение статусной ренты входит в противоречие с ценностями модернизационного этапа развития страны, что приводит к возникновению напряжения в региональных политических системах. Об особенностях таких взаимодействий и пойдет речь в третьей главе диссертации.

Если в начале 2000-х годов в России преобладали настроения на стабилизацию ситуации, то после выдвижения Д.А. Медведевым идеи инновационного развития набирает силу ожидание модернизации. Это ожидание должно быть подкреплено практической деятельностью региональных элит, в противном случае в социуме еще больше возрастет политическая аномия, что крайне нежелательно для политической и экономической систем страны.

Связанный с модернизационным вектором развития новый стратегический поворот подразумевает долгосрочные структурные измерения бюрократии и модели функционирования социума. Если региональные элиты не станут учитывать в своей повседневной деятельности вышеприведенный тезис, то граждане могут быть скорее дезориентированы, а не мотивированы на единственно правильный выбор. В настоящей главе диссертационного исследования мы поведем речь об особенностях взаимодействий законодательной, исполнительной и судебной власти в рамках выдвинутого руководством страны курса на модернизацию экономической и политической системы.

В свое время Макс Вебер утверждал, что рациональность, эффективность и целеориентированность на достижение результатов для бюрократии являются приоритетом, поскольку гарантируют организационную надежность и предсказуемость. Правила, определяющие процедуры бюрократии, будь то официальные или неофициальные,

имеют особенно важное значение для общественного представления о том, как государство работает в интересах граждан.

После работ Вебера долгие годы считалось, что бюрократические правила должны ориентировать чиновников на рациональное действие в русле выполнения должностных обязанностей. Однако сам термин «забюрократизированность» приобрел с годами негативную коннотацию. Проблемы сочетания формальных правил и процедур с низкой эффективностью управленческого труда, как и создание условий системной коррупции, заставляют сомневаться в положительной реакции региональных элит на модернизационный курс руководства страны.

Соискатель отмечает необходимость перестройки отношения региональных элит к модернизации. В противном случае неизбежна смена законодательной, исполнительной и судебной власти в регионах. Политические партии постепенно понимают свою ответственность за реализации политики модернизации.

Информационный лоббизм должен, кроме влияния на федеральную элиту, способствовать формированию в общественном сознании духа новаторства. Однако в настоящее время роль СМИ регионов в вопросах формирования у населения модернизационно ориентированного сознания практически близка к нулю.

Модернизация России требует времени, терпения и долгосрочных инвестиций, как финансового характера, так и инвестиций в человеческий капитал. Приоритеты модернизационной реформы, по мнению автора диссертации в вопросах трансформации существующих механизмов государственного управления:

- улучшают организационные, организаторские и информационные системы регионального уровня;
- повышают способность руководителей разного уровня к принятию решений, влияющих на функционирование территориального социума;
- способствуют пересмотру структуры координации совместной деятельности законодательной, исполнительной и судебной власти в регионах;
- способствуют повышению профессионализма государственной службы, с эффективными связями между политическими и административными уровнями;

- увеличивают степень прозрачности для граждан и гражданского общества механизмов взаимодействий с законодательной, исполнительной и судебной властями.

В настоящее время отсутствуют индикаторы, необходимые для измерения модернизации как доминирующего политико-экономического концепта развития России. Этим пользуется региональная бюрократия, не развивающая в субъектах федерации мотивацию участия населения в модернизационных процессах. Еще одна группа факторов, определяющих соотношение инновации и традиции, связана с оценкой характера и способов сохранения традиции в изменяющемся под влиянием модернизации мире. Свои тезисы соискатель подкрепляет ссылками на результаты социологических исследований.

Из данных социсследований следует, что региональная власть до настоящего времени реально не способствовала созданию условий для ведения бизнеса. В настоящее время общественные объединения предпринимателей (к примеру, «Деловая Россия») не обладают юридическим правом подавать судебные иски в защиту интересов своих членов, что снижает эффективность защиты бизнеса в судебных органах. Представляется целесообразным предоставлять возможность бизнесменам рассматривать их споры с органами госвласти в третейских судах.

С точки зрения соискателя, необходимо признать, что еще до объявления политики модернизации региональная власть не знала, как организовать местное сообщество, мобилизовав его на экономическое развитие территорий. Аналогичная ситуация и с муниципальной властью, которую региональная элита не ориентирует на профилактику кризисных явлений в экономико-социальной сфере.

Местные власти могли бы предоставить альтернативные решения для решения городских проблем, поскольку считается что они «ближе к народу» и, следовательно, более подотчетным, чем региональные органы власти и управления. Эта точка зрения является центральной в странах с развитыми демократиями, однако в России местные органы власти стали одной из многочисленных структур не желающих проявлять инициативу. Соответственно, рассчитывать, что они станут инициаторами модернизационных проектов, не приходится.

Поэтому в ходе модернизации желательно задействовать потенциально имеющиеся преимущества местного самоуправления. Представляется, что на низовом уровне именно заинтересованные в конкретных результатах модернизации граждане будут воздействовать на

совместно сопротивляющихся реформам госслужащих и бизнесменов, привыкших работать «вполутемную».

В настоящее время в условиях системной коррупции сложился порочный круг: бюрократия и правоохранители стремятся зафиксировать преимущества своего положения и связанного с ним права на получение статусной ренты, а граждане, как о том речь шла в первой главе диссертационного исследования, не верят в закон и привыкли решать вопросы неформально. Результатом становится воспроизводство условий системной коррупции, являющейся одним из существенных препятствий модернизации экономики.

Кроме того, существует необходимость в дальнейших научных исследованиях, позволяющих найти ответ на вопрос: действительно может быть «управляемым» законодательной, исполнительной и судебной власти в регионах процесс модернизации. Сейчас пришло время уже не идеологического, а феноменологического осмысления роли региональной элиты в экономическом развитии страны и входящих в ее состав регионов, — считает диссертант.

У политической, административной и судебной элиты нет релевантных механизмов стимулирования и фильтрации новых идей, необходимых для дальнейшего развития реформ. Выход видится в децентрализации, а также в государственно-частном партнерстве.

Передача части управленческих функций из государственного в частный сектор может быть полезной в плане повышения эффективности и качества государственных услуг. Государственный сектор не действует по правилам рынка, т.е. максимальная экономическая эффективность не ставится во главу угла. При принятии решений политические соображения часто доминируют, что объясняет различные формы государственного вмешательства, или ее отсутствие реакции чиновников на злободневные экономические проблемы.

Таким образом, в свете модернизационных вызовов актуальна децентрализация принятия экономических решений, расширение прав, возможностей и ответственности местных органов власти. В противном случае исполнительная власть будет иметь расширенные обязанности, без политических средств для достижения целей модернизационного развития. Только в таком случае, можно переломить в сознании граждан и представителей элиты политическую аномию в отношении модернизационных реформ.

Важно учитывать, что модернизация приведет к усилению экономической стратификации территориального социума. Процессы социальной трансформации теснейшим образом связаны с политическими процессами в стране и, в частности, с электоральным поведением российских граждан. Уже сегодня муниципальные элиты должны выбрать вариант развития, а региональные – содействовать указанным процессам. Политика предполагает выбор и чтобы все участники процесса осознавали выгоды и риски реформирования, поскольку во главу неизбежно будет поставлена реформа власти как ключевая задача. Однако в регионах указанные процессы автором диссертации выявлены не были. Наглядный пример указанного тезиса – ситуация с моногородами.

Для правящей элиты должно быть актуальным содействие общественной дискуссии о роли идей в модернизации территорий. Только в таком случае российская политическая система будет способна к эволюционному и при этом довольно быстрому развитию. На взгляд диссертанта, направления этого развития будут связаны с двумя процессами. Первый – интеграция в публичную политику модернизационного дискурса локальных общественных протестных движений. Второй – выбор доминирующей партией ее политического будущего.

Некоторые политологи склонны списывать возможные неудачи модернизации на особенности «российского менталитета». Однако разбирая такого рода аргументы, соискатель доказывает их ошибочность, поскольку в советские времена россияне продемонстрировали прямо противоположные качества в развитии промышленности, а также росте научно-технического потенциала страны и входящих в ее состав регионов.

На взгляд автора диссертации, в наши дни проблема заключается в отсутствии системности модернизационного проекта, который должен реализовываться на уровне регионов. Между тем, как отмечают аналитики, отсутствие системности модернизации позволило трактовать этот термин совершенно свободно.

Устойчивость и проницаемость для модернизационных изменений политической и экономической системы связаны со схемой взаимодействия между идеями и институтами, воплощаемых в региональных моделях взаимодействий различных ветвей власти. Немаловажны и господствующие в общественном сознании идеалы гражданственности и государственной власти.

С учетом вышеуказанных факторов и ценностных ориентаций должна трансформироваться система регионального управления. Про-

изводительность в области управления, а также необходимость идентифицировать себя с новой пространственной и политической рациональностью предполагает формулирование новой политической повестки дня и чувства территориальной общности, которая поощряет интеграцию интересов в сфере инновационного подхода к изменению окружающей действительности.

Ухудшение качества региональной элиты и входящих в нее ветвей власти не является фатальным. Переломить негативные тенденции и добиться консолидации демократических процессов реально и политика модернизации дает для этого территориальным социумам шанс. Региональная элита должна открыть определённые творческие перспективы территориальному социуму участия в модернизационных практиках. В противном случае существующий элитный слой должен быть заменен, как тормозящий развитие страны и повышение благосостояния граждан. Речь идет о системном кризисе законодательной, исполнительной и судебной власти в регионах не способных стимулировать инновационные процессы в экономической и социальной жизни населения. Инициатором разрыва этого круга должна выступить федеральная власть.

Анализ политической практики в регионах, отношение правящей элиты к политике модернизации позволил сделать вывод о том, что назрела насущная необходимость коррекции, обновления и, возможно, замены транзитологической парадигмы более адекватными объяснительными теориями и концепциями. Со времен СССР протекают процессы, разрушающие технологическое единство региональных экономик. Происходит очень значительное понижение уровня интеграции между регионами страны и модернизационная политика могла бы стать инструментом объединения усилий региональных элит на решение общих инновационных задач и реализации прорывных проектов.

Процесс модернизации – многовекторный и многофакторный, исследование которого предполагает проведение качественного анализа с использованием комплексных методик, максимально учитывающих социально-экономические, национально-исторические и социокультурные условия развития регионов современной России. Ситуацию осложняет тот политический факт, легитимность власти низка, ее поддержка создает большие вопросы.

Как основу для экономического развития необходимо рассматривать общественную консолидацию. Россию можно реформировать только сверху и без включения региональных элит сопротивляющихся инновациям, но только при поддержке общества.

В заключении диссертации отражены основные выводы, ставшие результатом решения поставленных научных задач, а также сформулирован ряд практических рекомендаций.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. *Романычев И.Г.* Функционирование ветвей власти в контексте детерминант возможного перехода региона в нестабильное социально-политическое состояние // Социум и власть. 2011. № 2. – 0,5 п.л. (ведущий журнал из списка ВАК Минобрнауки РФ)

2. *Романычев И.Г.* Дисфункции механизма функционирования ветвей власти на региональном уровне в условиях первого этапа модернизации // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2011. № 2. – 0,5 п.л. (ведущий журнал из списка ВАК Минобрнауки РФ)

3. *Романычев И.Г.* Взаимодействие властей в современной России: проблемы эффективности (политологический анализ). Монография. – Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2011. – 8 п.л.

4. *Романычев И.Г. Рудой В.В., Понделков А.В. и др.* Конкурентоспособность российских компаний в системе взаимодействия бизнеса и власти. // Информационно-аналитические материалы к Международной научно-практической конференции «Конкурентоспособность экономики в условиях глобализации мирового хозяйства: факторы, инструменты, модели». г. Ростов-на-Дону, СКАГС, октябрь 2010 г. – 4 п.л. (в соавторстве)

5. *Романычев И.Г.* Отношения ветвей власти в контексте проводимых в России реформ / Институциональные особенности и тенденции развития социально-экономических и политико-правовых процессов в России. Сб. докладов научно-практической конференции молодых ученых и специалистов. – Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2011. – 0,4 п.л.

6. *Романычев И.Г.* Гражданское общество в системе сдержек и противовесов: взаимодействие граждан и государства на региональном уровне // Эффективность самоуправления муниципальных образований городских и сельских поселений (опыт России и Германии) / Материалы круглого стола аспирантов и докторантов СКАГС. – Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2011. – 0,3 п.л.

Текст автореферата размещен на сайте Северо-Кавказской академии государственной службы: www.skags.ru.

Подписано в печать 24.03.2011. Формат 60х84/16.
Гарнитура Times New Roman. Усл. п.л. 1,3. Тираж 100 экз. Заказ № 7/3
Ризограф СКАГС. 344002. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70.