

18

*На правах рукописи*



003451132

**Алябьева Елена Сергеевна**

**Региональная исполнительная власть в современной  
России: тенденции и противоречия**

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

**Автореферат**  
диссертации на соискание учёной степени  
кандидата политических наук

30 ОКТ 2008

Москва - 2008

Работа выполнена на кафедре политического анализа факультета государственного управления Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова.

**Научный руководитель:** доктор политических наук  
Пушкарёва Галина Викторовна

**Официальные оппоненты:** доктор политических наук,  
профессор  
Медведев Николай Павлович

кандидат политических наук  
Авчухова Анна Александровна

**Ведущая организация:** Российский университет  
дружбы народов (РУДН)

Защита состоится «27» ноября 2008 года в 16.00 на заседании диссертационного совета Д.501.001.27 при Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова по адресу: 119991, Москва, Ломоносовский просп., д.27, корп.4, аудитория А-617

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале Научной библиотеки МГУ им. М. В. Ломоносова (МГУ, 1-й корпус гуманитарных факультетов).

Автореферат разослан «23» октября 2008 г.

Учёный секретарь  
диссертационного совета  
доктор политических наук

Г.В.Пушкарёва

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Начало нового тысячелетия совпало в России с выстраиванием новой политической конфигурации во взаимоотношениях между различными уровнями государственной власти. В условиях возрождения российской государственности проблема эффективного функционирования всех звеньев системы государственного управления становится центральной задачей политического реформирования России, требующей срочного и комплексного решения. В этот период в стране в рамках федеративной и административной реформ инициируются масштабные процессы, содержание которых можно определить как поиск оптимальных путей развития исполнительной ветви власти, повышения ее роли в решении общественно значимых проблем российского общества, обеспечения ее эффективности, согласованности работы всех ее звеньев. В этой связи особое внимание начинает уделяться не только взаимодействию различных уровней исполнительной власти, но и непосредственно организационно-политическому аспекту функционирования органов исполнительной власти в субъектах федерации. Были предприняты усилия по гармонизации институциональных оснований формирования органов исполнительной власти в субъектах федерации, созданы предпосылки для внедрения механизмов административной реформы на региональном уровне.

Организация самостоятельной и, вместе с тем, управляемой системы исполнительной власти в субъектах Российской Федерации становится одним из важных направлений формирования эффективной государственной властной вертикали. Значение этого направления было обусловлено также необходимостью модернизации всей системы государственного управления на региональном уровне, созданием институциональных условий для осуществления единой государственной политики, отвечающей новым политическим, социально-экономическим и культурным реалиям и одновременно чутко реагирующей на нужды и запросы жителей отдельных регионов.

Мероприятия федеративной реформы, постепенно институализирующие взаимоотношения «центр – субъекты», административная реформа, все более активно переходящая на региональный уровень, обозначившиеся тенденции к укрупнению субъектов Российской Федерации, изменение порядка формирования корпуса глав регионов привели к появлению целого комплекса проблем, которые нуждаются в теоретическом осмыслении и научном исследовании. Современная российская практика реформирования института региональной исполнительной власти показала, что этот процесс протекает противоречиво и далеко не всегда соответствует декларируемым целям. Так, функциональное исполнение законодательно закрепленных полномочий на региональном уровне часто приводит к возникновению политико-организационных проблем, в результате чего населению субъекта не предоставляются необходимые государственные услуги в полной мере. Историческая, географическая, демографически-языковая общность, политические, транспортные, торгово-финансовые связи и интересы, с одной стороны, не могут не вести к интеграции территориально близких субъектов федерации, а с другой – процессы интеграции сопряжены с трудностями адаптации региональных элит к этим объективным требованиям.

Неоднозначную реакцию в обществе вызвало изменение порядка формирования корпуса глав регионов – в отмене выборов высших региональных должностных лиц многие увидели угрозу базовым принципам демократии и федерализма. Укрепление вертикали власти высветило новые аспекты проблемы разграничения полномочий и предметов ведения между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Таким образом, вышеперечисленные процессы требуют обширного, системного, политологического исследования, позволяющего глубже понять перспективы развития региональных систем органов исполнительной власти, осмыслить

происходящие в них изменения в контексте становления и развития единой системы органов исполнительной власти в Российской Федерации.

Актуальность рассмотрения и исследования проблемы функционирования и формирования органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации связана, таким образом, не только с важным местом этих органов в системе государственного управления, но и с новизной процессов, которые протекают на этом уровне государственной власти. На сегодняшний день в научной литературе отсутствует комплексный политологический анализ современных тенденций и особенностей развития органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Вместе с тем потребность в изучении этих новых тенденций актуализируется необходимостью корректировки политики, проводимой в регионах, ее адаптации к условиям модернизационного развития, необходимостью подведения промежуточных итогов проводимых реформ. В этой связи исследование процессов функционирования и развития региональной исполнительной власти в стране должно осуществляться в комплексном единстве с прикладными задачами, которые, в свою очередь, следует решать с учетом практических потребностей повышения эффективности функционирования государственного аппарата и совершенствования используемых им управленческих механизмов.

Вышеизложенное определяет актуальность политологического исследования, посвященного анализу структуры и специфики деятельности региональных органов исполнительной власти на этапе реформирования федеративных отношений, что в конечном итоге, определило выбор темы диссертационного исследования.

**Степень научной разработки проблемы.** В современной литературе, несмотря на актуальность исследуемой проблемы, существует мало авторов, исследующих непосредственно особенности функционирования системы исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. При этом

существует много книг, статей как зарубежных, так и отечественных авторов, описывающих и характеризующих смежные вопросы. Опубликовано большое количество работ, посвященных теме развития и проблемам федерализма и федеративного устройства в Российской Федерации. Здесь можно отметить таких авторов как А.Н.Аринин, А.Безруков, Е.Бухвальд, С.Д.Валентей, А.А.Галкин, Н.Добрынин, Д.Н.Замятин, З.М.Зотова, А.Б.Зубов, Л.М.Карапетян, В.И.Клисторин, Э.Е.Лебедева, В.Н.Лысенко, М.Н.Марченко, М.С.Саликов, В.А.Скороходов, С.С.Собянин, В.Д.Соловей, М.В.Столяров, В.А.Тишков, М.Х.Фарушкин, П.А.Федосов, И.Хутинаев, И.Г.Яковенко<sup>1</sup>. Проблемам федеративного устройства российского государства, бюджетного федерализма, а также региональной политики в целом в России посвящен также ряд работ таких зарубежных авторов как D.Bahry, A.Campbell, Rui J.P. de Figueiredo, G.Lapidus, A.Lavrov, John

---

<sup>1</sup> Аринин АН Подлинный федерализм, гражданское общество и свобода личности // Альманах «Личность и политическая культура» 1999 № 2, Безруков А Реформы и судьба российского федерализма // Федерализм Теория Практика История, 2005, № 3, Бухвальд Е Укрупнение регионов перспектива или суррогат реформирования федеративных отношений // Федерализм Теория Практика История 2004 № 4, Валентей С Д Экономические проблемы становления российского федерализма // Федерализм 1999 № 1, Галкин А А, Федосов П А, Валентей С Д, Соловей В Д Эволюция российского федерализма (Круглый стол) // Полис 2002 № 3, Добрынин Н Неизбежность системной реконструкции российского федерализма // Федерализм Теория Практика История, 2006 № 2 (42), Добрынин Н Новый федерализм и реформа государственного управления // Федерализм Теория Практика История 2005 № 2, Замятин Д Н, Замятин Н Ю Пространство российского федерализма // Полис 2000 № 5, Зотова З М, Саликов М С Федеративное устройство России две позиции // Полис 1998 № 3, Зубов А Б Унитаризм или федерализм // Полис 2000 № 5, Карапетян Л М К вопросу о «моделях» федерализма (Критический обзор некоторых публикаций) // Государство и право 1996 № 12, Клисторин В И Российский федерализм программы и инициативы // Регион экономика и социология 2005 № 3, Лебедева Э Е Опыт федерализма в третьем мире и Россия // Мировая экономика и международные отношения 1995 № 2, Лысенко В Н Развитие федеративных отношений в современной России – М ИСП, 1995, Марченко М Н Сравнительное исследование проблем федерализма // Вестник МГУ Серия 11 Право 1993 № 1, Скороходов В А Регионы и центр в реформируемой России // Мировая экономика и международные отношения 1994 № 10, Собянин С С Формирование правовых механизмов преодоления диспропорций регионального развития как этап совершенствования федеративных отношений в России // Право и политика 2007 № 1, Собянин С С Централизация и децентрализация власти в современном федеративном государстве (сравнительно-правовой анализ) // Федерализм Теория Практика История 2006 № 2 (42), Столяров М В Компетенция власти Разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами в условиях реформирования – М Изд-во РАГС, 2006, Столяров М, Беленко Н Три этапа развития федерализма в постсоветской России // Федерализм Теория Практика История 2006 № 3, Столяров М В Федерализм и державность российский вариант 2-е изд перераб и доп – М Славянский диалог, 2001, Тишков В А Забыть о нации // Вопросы философии 1998 № 9, Фарушкин М Х Федерализм теоретические и прикладные аспекты монография – М Юристъ, 2004, Хутинаев И Федерализация системы исполнительной власти Российской Федерации // Власть, 2006, № 3, Яковенко И Г От империи к национальному государству (Попытка концептуализации процесса) // Полис 1996 № 6

M.Litwack, Peter C.Ordeshook, A Shliefer, A.Stepan, K Stoner-Weiss, D.Sutherland, E.Teague, D.Treisman, Jr., and Barry R.Weingast<sup>2</sup>.

Вопросами выборности, формирования институтов исполнительной и законодательной власти современной России, в том числе на уровне субъектов Российской Федерации, и характеристикой этих институтов занимаются Е.Белокурова, А.И Бобылев, Н.Борисова, В Я.Гельман, Н.Г.Горшкова, В.И.Ивакин, А.А Мелкумов, М.Г.Миронюк, Н.В.Петров, С.Рыженков, Д.Л.Сурков, А.Титков, Р.Ф.Туровский, А.Филиппов<sup>3</sup>. Изучению

---

<sup>2</sup> D Bahry Rethinking Asymmetrical Federalism // The Conference «Future of Russian Federalism Political and Ethnic Factors», February 25-26, 2000, A Campbell New Russian Federalism Is it a mere declaration or a reality? Abstract of presentation to Gorbachev Foundation round table meeting on New Russian Federalism, 2 February, 2004, Rui J P de Figueiredo, Jr, and Barry R Weingast Pathologies of Federalism, Russian Style Political Institutions and Economic Transition, 2001, Rui J P de Figueiredo, Jr, and Barry R Weingast Self-Enforcing Federalism in Russia – Mimeo, Hoover Institutions, Stanford University, 2001, G Lapidus Asymmetrical Federalism and State Breakdown in Russia // Post-Soviet Affairs – 1999 - № 15, A Lavrov, John M Litwack and D Sutherland Fiscal Federalist Relations in Russia A Case for Subnational Autonomy – Working Paper, OESD, Paris, France, 2000, John M Litwack Fiscal Federalism in Russia Consequences of Central Control over Regional Budgets - Working Paper, OESD, Paris, France, 2000, Peter C Ordeshook Russia's Party System Is Russian Federalism Viable? // Post-Soviet Affairs – 1996 - № 12(3), A Shliefer and D Treisman Without a Map Political Tactics and Economic Reform in Russia – Cambridge MIT Press, 2000, A Stepan Russian Federalism in Comparative Perspective Problems of Power Creation and Power Deflation – Paper prepared for the American Association for the Advancement of Slavic Studies – St Louis, 1999, K Stoner-Weiss Russian Federalism and Regionalism – Princeton University Press, 1997, K Stoner-Weiss Local Heroes The Political Economy of Russian Regional Government Performance - Princeton University Press, 1997, K Stoner-Weiss Central weakness and Provincial Autonomy Observations on the Devolution Process in Russia // Post-Soviet Affairs – 1999 - № 15, E Teague Russia and Regions The Uses of Ambiguity // in J Gibson and P Hanson Transformation from Below Local Power and the Political Economy of Post-Communist Transitions – Edward Elgar, 1996, D Treisman After the Deluge Regional Crises and Political Consolidation in Russia – Ann Arbor University of Michigan Press, 1999, D Treisman The Politics of Intergovernmental Transfers in Post-Soviet Russia // British Journal of Political Science – 1996 – Vol 26

<sup>3</sup> Бобылев А И, Горшкова Н Г, Ивакин В И Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления М: Право и государство, 2003, Гельман В Я Региональная власть в современной России: институты, режимы и практики // Полис 1998 № 1, Гельман В Я Новая местная политика: Очерки российской политики М: ИГПИ, 1994, Гельман В, Рыженков С, Белокурова Е, Борисова Н Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России, 1991 – 2000 гг – М: Издательство РАГС, 2004, Гельман В Я Сообщество элит и пределы демократизации Нижегородская область // Полис 1999 № 1, Гельман В Я Возвращение Левиафана? (Политика рецентрализации в современной России) // Полис 2006 № 2, Мелкумов А А Федеративные принципы государственного устройства концептуальный аспект // Общественные науки и современность 2001 № 4, Миронюк М Г Человеческое измерение федерализма (Федералистские теории и тенденции развития федеративных отношений в России) // Полис 2003 № 3, Петров Н Федерализм по-русски // Pro et Contra 2000 № 1, Регионы России в 1999 г Под ред Н Петрова М: Гендальф, 2001, Петров Н Назначения губернаторов: итоги первого года // Брифинг Московского Центра Карнеги Вып 3 2006, Петров Н В Федерализм по-русски // Pro et contra 2000 Т 5 № 1, Петров Н, Титков А Выборы глав исполнительной власти регионов В сб: Выборы и партии в регионах России М – СПб, 2000, Петров Н Формирование региональной идентичности в современной России В сб: Центр и региональные идентичности в России СПб – М, 2003, Сурков Д Л Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации Иркутск, 1999, Титков А Выборы глав исполнительной власти // Выборы органов государственной власти Рязанской области сравнительный политический анализ Под общ ред В С Авдониной Рязань, 2002, Титков А Трансформация российских региональных элит в сравнительной перспективе // МОНФ, 1999, Туровский Р Ф Политическая география Смоленск, СГУ, 1999, Туровский Р Ф Отношения «центр – регионы» в 1997-1998 гг: между конфликтом и консенсусом // Политика 1998 № 1, Туровский Р Ф Конфликты на уровне субъектов Федерации: типология,

федеративной и административной реформ в России посвятили свои работы Ю.А.Арутюнов, И.Б.Гоптарева, А.А.Захаров, В.В.Иванов, В.Н.Иванов, В.Т.Кадохов, В.И.Коваленко, В.Комаровский, Е.Морозова, М.М.Назаров, С.Е.Нарышкин, В.М.Сергеев, С.С.Собянин, Т.Я.Хабриева, А.Л.Цуканов, В.А.Черепанов, А.Н.Чертков<sup>4</sup>. Общую характеристику региональной политике в своих работах дают такие авторы, как Ю.Н.Гладкий, А.А.Кисельников, В.В.Климанов, Н.И.Ларина, В.К.Медведева, Т.Г.Морозова, В.Селиверстов и А.Филипенко, А.И.Чистобаев<sup>5</sup>. Важные аспекты политической регионалистики подвергли анализу в своих работах А.В.Баранов, И.Н.Барыгин, И.М.Бусыгина, А.А.Вартумян, Н.П.Медведев<sup>6</sup>. Вопросы формирования и функционирования политических элит, в том числе и региональных, исследуют такие ученые, как В.Н.Амелин, Г.К.Ашин,

---

содержание, перспективы урегулирования // Общественные науки и современность 2003 № 6, Туровский Р Ф Баланс отношений «центр – регионы» как основа территориально-государственного строительства // МэиМО 2003 № 12, 2004 № 1, Туровский Р Ф Центр и регионы проблемы политических отношений М ГУ ВШЭ, 2007, Туровский Р Ф Итоги и уроки губернаторских выборов В сб Политика в регионах губернаторы и группы влияния М. Центр политических технологий, 2002, Филиппов А Выборы законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации В сб Выборы и партии в регионах России М, СПб ИГПИ, Летний сад, 2000

<sup>4</sup> Арутюнов Ю А Укрепление федеративного устройства российского государства // Власть 2005 № 8, Гоптарева И Б Концептуальные основы политической категории федерализма // Credo New 2002 № 1, Захаров А А «Исполнительный федерализм» в современной России // Полис 2001 № 4, Иванов В В Путин и регионы Централизация России М Издательство «Европа», 2006, Иванов В Н Федерализм и безопасность государства // Социс 2004 № 6, Иванов В Н, Назаров М М Политико-идеологические и социально-экономические аспекты российского федерализма // Социс 2001 № 7, Кадохов В Т Проблемы и перспективы реформы государственного устройства // Регион экономика и социология 2005, № 2, Коваленко В И Проблемы и перспективы федерализма // Вестник МГУ Сер 12 Политические науки 2002 № 3, Комаровский В, Морозова Е Что мешает продвижению административной реформы в России? // Власть 2006 № 4, Нарышкин С Е, Хабриева Т Я Административная реформа в России некоторые итоги и задачи юридической науки // Журнал российского права 2006 № 11, Сергеев В М Демократия и региональное неравенство // Полис 2003 № 5, Собянин С С Высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы // Журнал российского права 2006 № 10, Цуканов А Л Федерализм — глобальный подход к проблеме // Полис 2004 № 2, Черепанов В Федеративная реформа в России // Федерализм Теория Практика История № 3 2005, Черепанов В Дело об отмене выборов руководителя субъекта Российской Федерации // Федерализм Теория Практика История № 2 (42) 2006, Чертков А Н Задачи федеративной реформы и их решение как основа эффективного регионального развития России // Вестник Института Кеннана в России Выпуск 11 2007

<sup>5</sup> Гладкий Ю Н, Чистобаев А И Основы региональной политики Учебник СПб Издательство Михайлова В А, 1998, Климанов В В Региональные системы и региональное развитие в России М УРСС, 2003, Ларина Н И, Кисельников А А Региональная политика в странах рыночной экономики М Экономика, 1998, Медведева В К Региональные интересы и политика М, 2003, Регионоведение // Под ред Т Г Морозовой - М, 1998, Селиверстов В Е Региональная политика России выбор новой модели // Регион экономика и социология 2006 № 4, Филипенко А Новые аспекты развития российской региональной политики // Федерализм Теория Практика История 2006 № 1

<sup>6</sup> Баранов А В, Вартумян А А Политическая регионалистика Курс лекций Выпуск 3 - М РГСУ «Союз», 2004, Барыгин И Н Регионоведение М Аспект-пресс, 2007, Бусыгина И М Политическая регионалистика М, РОССПЭН, 2006, Медведев Н П Политическая регионалистика Учеб пособие М Альфа-М, 2005, Медведев Н П, Медведева В К Политическая регионалистика в контексте современных трансформаций российского федерализма Учеб пособие М, 2002

О.В.Гаман-Голутвина, А.В.Кинсбургский, О.В.Крыштановская, Н.Ю.Лапина, А.К.Магомедов, К.М.Пинчук, А.Е.Чирикова<sup>7</sup>.

Однако многие вопросы деятельности исполнительной власти современной России до сих пор остаются нераскрытыми. При наличии достаточного количества специальных работ юридического характера, посвященных правовым аспектам реформирования исполнительной власти современной России (например, работы С.А.Авакьяна, А.Аверьянова, М.В.Баглая, Н.В.Брезгулевской, Н.А.Игнатюк, В.Н. и И.В.Лексиних, В.Б.Пастухова, А.Е.Прокопьева, А.Сергеева, И.А.Умновой, В.Е.Чиркина, Н.Н.Чучелиной<sup>8</sup>), существует явный недостаток аналогичных работ политологического характера. При этом нераскрытыми остаются многие важные вопросы деятельности исполнительной власти нашей страны, в том числе отсутствует в настоящее время комплексное освещение деятельности исполнительной власти на уровне регионов и тенденций ее

---

<sup>7</sup> Амелин В Н, Пинчук К М Социальные трансформации и формирование политического класса в России // Мир России 2001 Т 10 № 4, Ашин Г К Элитное образование // Общественные науки и современность 2001 № 5, Гаман-Голутвина О В Политические элиты России Вехи исторической эволюции - М Интеллект, 1998, Гаман-Голутвина О В Региональные элиты современной России как субъекты политического процесса // Вестник МГУ Сер 18 № 45 1995, Кинсбургский А В Трансформация структуры российской политической элиты в оценках экспертов // Социологические исследования 2003 № 9, Крыштановская О В Анатомия российской элиты М Издатель Соловьев А В, 2005, Крыштановская О В Современные концепции политической элиты и российская практика // Мир России 2004 Т XIII № 4, Крыштановская О В Формирование региональной элиты принципы и механизмы // Социологические исследования 2003 № 11, Крыштановская О В Трансформация бизнес-элиты России 1998-2002 // Социологические исследования 2002 № 8, Лапина Н Региональные элиты России М ИНИОН РАН, 1997, Лапина Н, Чирикова А Региональные элиты в Российской Федерации модели поведения и политические ориентации М ИНИОН РАН, 1999, Лапина Н Ю, Чирикова А Е Политическое самоопределение региональных элит // Социологические исследования 2000 № 6, Магомедов А К Локальные элиты и идеология регионализма в новейшей России сравнительный анализ М ИНИОН РАН, 1998, Чирикова А Региональная власть новые процессы и новые фигуры В сб Региональные процессы в современной России М Альфа-М, 2003

<sup>8</sup> Авакян С А Конституционное право России М ЗЕРЦАЛО, 2005, Аверьянов А Федерализм в российском и зарубежном законодательстве // Жизнь национальностей 2000 № 3-4, Баглай М В Конституционное право Российской Федерации М НОРМА-ИНФРА-М, 1998, Брезгулевская Н В Виды федерации и модели федерализма // Правоведение 2005 № 3, Игнатюк Н А Компетенция органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации М Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2000, Игнатюк Н А Спровоцированное изменение законодательства о полномочиях органов исполнительной власти в Российской Федерации // Федерализм Теория Практика История 2005 № 2, Лексин В Н, Лексин И В, Чучелина Н Н Качество государственного и муниципального управления и административная реформа М Европроект, 2006, Пастухов В Б Российский федерализм политические, правовые практики // Общественные науки и современность 2003 № 1, Прокопьев А Е Генезис современных теорий федерализма // Право Теория и практика 2003 № 10, Сергеев А Разграничение компетенций Российской Федерации и ее субъектов мифы и реальность // Федерализм Теория Практика История 2005 № 2, Умнова И А Конституционные основы современного российского федерализма М Дело, 2000, Чиркин В Е Конституционное право зарубежных стран М Юрист, 1999, Чиркин В Е Современное федеративное государство Учебное пособие М МНИМП, 2000

функционирования. Таким образом, важность этой проблематики в свете происходящих трансформационных процессов в нашей стране и недостаточная освещенность в отечественной науке политологического аспекта деятельности исполнительной власти в современной России, особенно на региональном уровне, требуют проведения специального исследования в этой области.

**Объектом исследования** является исполнительная ветвь государственной власти субъектов Российской Федерации.

**Предметом исследования** являются процессы формирования, функционирования и развития органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

**Цель и задачи исследования.** Основной целью диссертационной работы является разработка основ концептуальной модели, раскрывающей механизмы формирования и функционирования органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, их взаимосвязи с другими элементами системы государственного управления.

Для достижения заявленной цели поставлены следующие основные задачи исследования:

- 1) уточнить место и роль региональных органов исполнительной власти в российском государстве, показать эволюцию их статуса в ходе федеративной реформы;
- 2) выявить основные тенденции процесса реформирования региональной исполнительной власти в России;
- 3) раскрыть особенности реализации административной реформы в субъектах Российской Федерации;
- 4) определить роль региональных элит в процессе реформирования системы исполнительной власти в субъектах Российской Федерации.

**Теоретическая и методологическая основы диссертационного исследования.** Теоретико-методологическая база исследования определяется его объектом и предметом, а также характером решаемых задач. Автором использован комплекс теоретико-методологических подходов, что обусловлено сложностью объекта исследования. Особое место в работе занимает системный (системно-структурный) подход, который позволяет рассматривать исполнительные органы субъектов федерации в сложной сети взаимоотношений с другими структурами государственной власти. Компаративистский подход позволил провести сравнительный анализ процессов в сфере исполнительной власти в разных регионах. Институциональный подход был использован в качестве основного методологического инструмента в исследовании нормативного пространства, конституирующего конкретные структурные составляющие исполнительной ветви власти в российских регионах. Для изучения региональных элит были использованы методы, выработанные в рамках теорий политических элит.

**Эмпирическую основу** исследования составили нормативно-правовые акты Российской Федерации и ее субъектов, регулирующие отношения в сфере государственного строительства, государственного управления и федеративных взаимосвязей, а также статистические данные и конкретный фактологический материал, иллюстрирующий ход реальных событий на региональном уровне.

**Научная новизна диссертации** заключается в раскрытии содержания современных механизмов формирования и функционирования органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в уточнении ключевых параметров их взаимосвязи с другими элементами системы государственного управления.

Основные результаты, сформулированные в диссертационной работе, и обладающие научной новизной, заключаются в следующем:

- раскрыты механизмы взаимодействия органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации с федеральным центром, показана динамика тенденций централизации и децентрализации государственной власти в современной России;
- выявлены тенденции развития региональных органов исполнительной власти Российской Федерации в условиях проведения федеративной и административной реформ;
- раскрыто значение политического контекста процесса реформирования органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации, показана изменчивость баланса сил в отношениях «федеральный центр – регионы» в зависимости от политической ситуации в стране;
- выявлены изменения в политической активности глав субъектов Российской Федерации в связи с введением нового порядка формирования губернаторского корпуса, предложен вероятностный прогноз последствий отказа от прямых выборов высших должностных лиц региональной исполнительной власти;
- показано, что в ходе федеративной и административной реформ в субъектах Российской Федерации формируется политически лояльный слой высшей региональной бюрократии, складываются условия для внедрения меритократических принципов формирования региональных органов исполнительной власти.

#### **Теоретическое и практическое значение диссертационной работы**

заключается в том, что сформулированные в ней теоретические положения, выводы и гипотезы, а также полученные основные результаты могут быть использованы в научно-исследовательской деятельности при исследовании вопросов, связанных с организацией и функционированием исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. Помимо этого результаты и материалы исследования могут дополнить такие разделы политологии, как

«Политическая регионалистика» и «Политическое управление». Обобщение, анализ и новое осмысление проблемных вопросов, рассматриваемых в диссертации, обуславливают теоретическую ценность проведенного исследования.

Вместе с тем изложенные материалы могут быть использованы представителями органов государственной власти при разработке и внедрении новых концепций государственного управления, конкретных механизмов эффективной реализации стратегий административной и федеративной реформ в России. Также практическая значимость исследования состоит в том, что полученные результаты могут быть использованы как при подготовке и проведении лекций и семинаров по общей и сравнительной политологии, так и спецкурсов по проблемам федерализма и политической регионалистики.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения диссертационного исследования получили выражение в выступлениях автора на научно-практических конференциях «Ломоносов», а также были отражены в публикациях автора. Диссертация была обсуждена на заседании кафедры политического анализа МГУ имени М.В.Ломоносова и рекомендована к защите.

**Структура диссертации.** Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих пять параграфов, заключения, приложения и списка источников и использованной литературы.

## **II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во **введении** обосновывается актуальность выбранной темы, показывается степень научной разработанности проблемы, определяются цель и задачи исследования, излагаются теоретические и методологические

основы диссертационного исследования, а также показывается научная новизна, теоретическое и практическое значение диссертационной работы.

**Первая глава «Система исполнительной власти в российских регионах»** посвящена анализу положения региональных органов исполнительной власти в российском государстве, определению их структуры, а также выявлению тенденции эволюции их статуса в ходе федеративной реформы;

**В первом параграфе «Региональные органы исполнительной власти в российском государстве»** показывается место и роль региональных органов исполнительной власти в системе федеративного устройства России, раскрывается структура региональных органов исполнительной власти, анализируются организационно-правовые основы их деятельности, а также выявляются особенности формирования и функционирования органов исполнительной власти в отдельных субъектах Российской Федерации.

Автор отмечает, что децентрализация государственной власти, особенно ярко проявившаяся в 90-х годах прошлого столетия, привела к появлению дезинтеграционных процессов в федеративных отношениях. Несовершенство договорных отношений между федеральным центром и регионами, политический субъективизм породили практику предоставления отдельным регионам необоснованных привилегий, передачу в компетенцию субъектов Российской Федерации части конституционных предметов ведения и суверенных прав федерации, как с согласия самой федеральной власти или без него. Однако в результате ряда реформ, начавшихся после 2000 года, и реализации новых тенденций политики «управляемого федерализма» федеральный центр ввел принципиально новые механизмы в сфере распределения полномочий между вертикальными уровнями власти, что, в свою очередь, как отмечается в работе, изменило порядок функционирования и формирования органов исполнительной власти на уровне субъектов федерации.

В работе детально анализируется современный этап функционирования региональных исполнительных органов власти, показывается их структура и специфика выполняемых функций. В частности, отмечается, что модели организации исполнительной власти в российских регионах различаются по структурным и функциональным параметрам, могут включать разное количество составляющих их органов, иметь разные формы, проявляющиеся, в том числе, в уровне детализации общих принципов функционирования системы органов в целом. Среди причин такого разнообразия автор выделяет сложившийся баланс сил между группами влияния, специфику политических альянсов, личные особенности и предпочтения региональных лидеров, а также этнополитическую ситуацию в регионе. В этой связи в работе особо подчеркивается, что существенные различия субъектов Российской Федерации по территориальному, природно-климатическому и социально-экономическому положению не позволяют федеральному центру добиться «полной» унификации при построении структуры региональной исполнительной власти.

Автор также выделяет ряд проблем, решение которых необходимо для эффективного функционирования органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. Во-первых, необходимо более четко определить не только самостоятельность, но и источники финансирования при решении вопросов исключительной компетенции субъектов федерации, во-вторых, упорядочить процедуры взаимодействия между федеральным и региональным уровнем власти, и, в-третьих, разработать четкую и ясную методику оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Во *втором параграфе «Эволюция роли и статуса региональных исполнительных органов в ходе федеративной реформы в современной России»* подвергается изучению система отношений «центр – регионы» в рамках проведения федеративной реформы в современной России, детально анализируются основы и особенности нового порядка формирования корпуса

глав субъектов Российской Федерации, а также раскрывается содержание и основные направления региональной политики в современной России.

Рассматривая систему федеративных отношений в Российской Федерации, автор особое внимание уделяет модели «центр – регионы», которая, начиная с 1991 года, претерпевала неоднократные изменения. В работе проводится подробный анализ комплекса мер, предпринятых федеральным центром с начала 2000 года с целью укрепления «вертикали власти» и направленных на устранение территориально-политической асимметрии и создание единого формата отношений между федеральным центром и регионами.

Анализируя проводимую федеральными властями политику «управляемого федерализма», автор обращает внимание на ряд тенденций. Во-первых, в результате реформы института полномочных представителей Президента Российской Федерации самим полномочным представителям были предоставлены широкие полномочия по контролю за исполнением решений федеральных органов власти на уровне субъекта федерации. Во-вторых, изменение порядка формирования Совета Федерации привело к тому, что верхняя палата российского парламента фактически после 2000 года перестала исполнять репрезентативные и защитные функции региональных интересов на федеральном уровне. В-третьих, изменение порядка формирования корпуса глав субъектов Российской Федерации также вело к усилению контроля со стороны центра над исполнительной ветвью власти в регионах. В-четвертых, отмечается значительное ограничение компетенции субъектов федерации по многим предметам совместного ведения и присвоение федеральным центром в результате изменения нормативных правовых актов властных полномочий региональных органов власти.

Анализ данных тенденций потребовал исследования предпосылок произошедших изменений. В частности, автор детально изучил историю вопроса об изменении порядка формирования корпуса глав субъектов

федерации, обратив особое внимание на проблему законности и конституционности нового порядка. Освещая дискуссию по поводу необходимости реформирования Совета Федерации, автор делает вывод, что главной проблемой остается не выбор «правильного» способа формирования этого института, а выбор наиболее эффективного представления региональных интересов на федеральном уровне. Важным для определения облика региональной исполнительной власти стал, по мнению автора, процесс укрупнения субъектов Российской Федерации. В работе рассмотрены как положительные, так и отрицательные стороны данного процесса, показаны особенности протекания этого процесса в отдельных регионах страны.

Наряду с негативной составляющей проводимых изменений автор обращает внимание и на позитивные стороны федеративной реформы. Так, благодаря реформе, создан институт федерального контроля, обеспечивший предупреждение и пресечение регионального нормотворчества, противоречащего Конституции Российской Федерации и федеральным законам, улучшена управляемость системы исполнительной власти на региональном уровне, усилен контроль за эффективностью работы всех региональных органов исполнительной власти, осуществлено детальное разграничение полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти.

В своем исследовании автор делает вывод, что итогом реализации ряда механизмов федеративной реформы стал заметный сдвиг в балансе интересов в сторону федерального центра и усиление централизма. Причем усиление централизации не просто оказалось не скомпенсированным частичным расширением регионального участия, напротив, произошло заметное подавление последнего, в результате чего влияние регионов на федеральном уровне свелось к минимуму. Однако, принимая во внимание гипотезу циклического развития федеративных отношений, автор отмечает, что использование нынешних механизмов политического контроля

оправдано в качестве паллиативного решения проблемы до тех пор, пока не будут окончательно сформированы эффективные институты и условия для нового этапа децентрализации принятия решений. Автору также представляется целесообразным, что разработка и осуществление единой и целостной концепции системных преобразований региональной политики и федеративных отношений должно стать важнейшим направлением государственного строительства Российской Федерации.

**Вторая глава «Процесс реформирования региональной исполнительной власти в Российской Федерации»** посвящена детальному анализу изменений, произошедших в рамках системы региональной исполнительной власти в результате проведения федеративной и административной реформ в современной России.

В *первом параграфе «Изменение системы формирования корпуса глав субъектов Российской Федерации: первые итоги и проблемы»* рассматривается процесс функционирования нового порядка назначения глав субъектов федерации, выявляются возникшие в связи с этим процессом тенденции.

Исследуя систему формирования корпуса глав субъектов федерации и прошедшие назначения, автор приходит к выводу, что на сегодняшний день в полной мере оценить собственно эффект, связанный с отказом от прямых выборов глав субъектов и переходом к их назначению Президентом, пока проблематично. Персональное обновление корпуса глав регионов оказалось менее масштабным, чем это ожидалось поначалу, и радикального обновления губернаторского корпуса не произошло. Опираясь на фактический материал, автор показывает, что законодательно прописанный подробный порядок отбора кандидатов на пост главы региона, предусматривающий активное участие полномочного представителя Президента Российской Федерации, предварительные консультации в регионе и многоступенчатое рассмотрение кандидатур в Кремле, редко реализуется на практике в полном объеме, что приводит к сбоям в работе новой системы.

Помимо изучения существующих нарушений при функционировании нового порядка назначений глав регионов, автор обращает особое внимание на ряд неоднозначных тенденций, возникших в связи с введением данного порядка. Речь идет, во-первых, о том, что у федеральных властей появились дополнительные рычаги воздействия на региональные элитные группы. Вместе с тем, принятие нового порядка и, в частности, нормы, позволяющей Президенту Российской Федерации распускать региональные парламенты в случае трехкратного неодобрения ими предлагаемой кандидатуры, создает условия для возникновения латентных внутриэлитных конфликтов в регионах. Во-вторых, исчезновение политического контроля снизу в связи с внедрением новой системы назначений ведет к серьезному ослаблению ответственности главы субъекта перед его жителями. Фактически создаются условия для формирования такого типа губернатора, который ориентируется не на нужды и запросы граждан, а способен лишь быстро и четко выполнять указания федерального центра. В-третьих, несмотря на некоторые сбои, внедрение новой системы формирования корпуса глав регионов прошло без серьезного сопротивления как со стороны региональных элит, так и общественности. Учитывая эти тенденции, автор делает вывод о том, что в будущем существующая на сегодняшний день система формирования исполнительной власти и, в особенности механизм назначения глав регионов, могут быть подвергнуты лишь незначительным изменениям с целью усиления двустороннего взаимодействия региональной власти и населения.

Во **втором параграфе «Региональная составляющая административной реформы в России»** рассматривается основное содержание и ход проведения административной реформы в субъектах Российской Федерации, выявляются ее этапы, а также изменения, произошедшие в результате проведения реформы в системе и структуре исполнительной власти в отдельных субъектах федерации.

Анализируя проведение административной реформы в контексте влияния ее механизмов на региональную исполнительную власть, автор

приходит к выводу, что принятые в рамках этой реформы нормативные правовые акты напрямую не обязывают субъекты федерации проводить структурные реформы региональных органов исполнительной власти. Однако, исходя из сущностного содержания и методик проводимой реформы, субъектам Российской Федерации предоставляются возможности наиболее эффективным образом определять систему и структуру своих органов исполнительной власти. При этом в рамках этой деятельности субъекты федерации могут ориентироваться на такие принципы, разработанные в рамках административной реформы, как рационализация государственного вмешательства в экономику, в том числе обеспечение оптимального участия органов исполнительной власти в регулировании рынка, а также организационное разделение функций разработки правил и предоставления услуг.

При изучении первого этапа (2003 – 2005 гг.) проведения административной реформы в субъектах Российской Федерации, автор обращает внимание на то, что в это время реформа проходила, в основном, в формате упорядочения организации управления за счет более рационального перераспределения функций между структурными подразделениями органов исполнительной власти и исключения излишних звеньев управления. Эта непростая работа, затронувшая судьбы многих государственных и гражданских служащих и нарушившая множество сложившихся до этого формальных и неформальных должностных связей, дополнительно осложнилась в связи с принятием ряда федеральных законов, коренным образом перераспределивших полномочия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. В работе на примере отдельных субъектов федерации показано, что административные преобразования в регионах России идут в разных режимах. Тем не менее, практически везде были предприняты те же, что и на федеральном уровне, меры по структуризации и функциональному упорядочению деятельности

региональных органов исполнительной власти и связанных с нею унитарных предприятий и государственных учреждений.

В работе отмечается, что на первом этапе была реализована лишь относительно небольшая часть мероприятий административной реформы, а на региональном уровне реформа проходила лишь в виде отдельных экспериментов. Второй этап (2006 – 2008 гг.) административной реформы предполагал не только продолжение структурно-функциональных преобразований в органах исполнительной власти, но и модернизацию стиля и методов ее деятельности. Главным отличием следует считать то, что новый этап административной реформы решено было проводить на четко обозначенной концептуальной основе, дополнительно подчеркивающей ее идеологию и определяющей содержание и ожидаемые результаты преобразований во всей системе исполнительной власти России.

Подводя итог проведенных мероприятий административной реформы, автор особое внимание обращает на ряд проблем, решение которых необходимо не только для повышения эффективности самой реформы, но и для совершенствования системы государственного управления в целом. Так, автор отмечает отсутствие системного подхода при реализации механизмов административной реформы, нерациональное распределение полномочий между федеральными и региональными органами власти, а также чрезмерное присутствие федеральных органов власти в субъектах Российской Федерации.

**В третьем параграфе «Региональные политические элиты в условиях реформирования исполнительной власти в субъектах Российской Федерации»** выявляются основные тенденции в развитии современных региональных политических элит, обусловленные процессом реформирования всей системы исполнительной власти и выражающиеся, в частности, в изменении статуса и состава элитных групп в субъектах Российской Федерации.

Высокая активность, проявленная в начале 90-х годов региональными элитами, представители которых часто оказывали сильное влияние на принятие

стратегических решений на федеральном уровне, а также установление в некоторых регионах автономных политических режимов подтолкнули федеральный центр к активной реализации мер по системному изменению сложившегося политического порядка. В итоге после 2000 года в результате проведения федеральными властями ряда реформ политический вес региональных элит резко снизился, изменился ее состав, усилились процессы централизации. Автор анализирует факторы, позволившие федеральному центру усилить свое влияние на процессы элитообразования и элитофункционирования в регионах. В частности, изучается влияние таких факторов, как отмена прямых выборов глав субъектов, реформа избирательной системы, широкое внедрение пропорциональной системы выборов. Автор обращает внимание на то, что серьезных конфликтов и открытого противостояния со стороны региональных элит против проводимых мероприятий в рамках современной федеративной реформы в большинстве субъектов Российской Федерации отмечено не было. Но сохраняющиеся противоречия позволяют высказать предположение о переходе внутриэлитных конфликтов в регионах, а также конфликтов между элитой и массой в латентную форму.

В результате проводимой региональной политики автор отмечает усилившуюся фрагментацию региональной элиты в рамках одного субъекта в связи с нарастающей борьбой за дефицитные ресурсы. Учитывая, что процессы ротации элит на региональном уровне проходят достаточно медленно и стали заметными лишь в последние годы, автор в рамках этих процессов выделяет ряд основных тенденций:

- усиление административной составляющей в составе региональной политической элиты, когда «новые чиновники» высшего ранга надолго закрепляются в элитной группе;
- снижение роли советской партийно-хозяйственной номенклатуры в региональном управлении;

- увеличение количества представителей «силовой» номенклатуры в региональных органах власти;
- усиление политического веса представителей региональной законодательной власти, получивших возможность участвовать в согласованиях кандидатуры на пост главы региона.

В качестве еще одной тенденции развития современной региональной элиты автор отмечает постепенное «сращивание» местной власти с бизнесом, в результате чего формируются преференции, и, соответственно, борьба за власть в регионе превращается в борьбу между лоббистами различных бизнес-групп за доступ к административному ресурсу. В то же время комплексное решение стратегических проблем регионального экономического развития и социальной сферы усложняется в условиях финансово-экономической зависимости от бизнес-групп.

Автор считает, что в регионах складывается слой профессиональных политиков, балансирующих между общественными и коммерческими интересами. Но в то же время налицо попытки ограничить вертикальную мобильность с целью закрыть сложившуюся элиту от проникновения новых групп. Выросла и значимость партийной принадлежности к «Единой России», что влечет за собой формирование новой партийной номенклатуры.

**В заключении** диссертации подводятся итоги исследования, формулируются основные выводы и положения.

Основные положения диссертационного исследования изложены в следующих публикациях автора:

**Публикации в периодических научных изданиях, рекомендованных  
Высшей аттестационной комиссией Российской Федерации:**

1. Реформа системы формирования корпуса глав регионов: первые итоги // Власть, 2007, № 9. – 0,5 п.л.

**Другие публикации:**

2. Политика региональных органов исполнительной власти в рамках современной федеративной реформы в России // Материалы XIII Международной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов». Том II, Издательство МГУ, 2006. – 0,2 п.л.
3. Изучение порядка выборов глав субъектов Российской Федерации: первые итоги и проблемы // Материалы XIV Международной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов». Том III, Издательство МГУ, 2007. – 0,3 п.л.
4. Новые явления в практике российских федеративных отношений // Теория и практика управления: новые подходы. Выпуск седьмой, М., 2007. – 0,5 п.л.
5. Центр-периферийные отношения в Российской Федерации: основные этапы и тенденции развития // Вопросы гуманитарных наук, 2008, № 3 (36). – 0,5 п.л.

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК

Подписано в печать 22.10.2008  
Формат 60x88 1/16. Объем 1.5 п.л.  
Тираж 100 экз. Заказ № 765  
Отпечатано в ООО «Соцветие красок»  
119991 г.Москва, Ленинские горы, д.1  
Главное здание МГУ, к. А-102