

КАСЬЯН Дмитрий Михайлович

**РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИЧЕСКАЯ ВЛАСТЬ В РОССИИ:
ИНСТИТУТЫ, РЕСУРСЫ И ТЕХНОЛОГИИ**

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

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Кемерово 2005

Работа выполнена на кафедре политических наук в Кемеровском государственном университете

Научный руководитель: кандидат политических наук, доцент
Бирюков Сергей Владимирович

Официальные оппоненты: - доктор политических наук, профессор
Щербинин Алексей Игнатьевич

- доктор исторических наук, профессор
Гаврилов Станислав Олегович

Ведущая организация: Кузбасский государственный технический университет

Защита диссертации состоится 18 ноября 2005 г. в 14 часов 00 мин. на заседании диссертационного совета К. 212.088.01 по присуждению ученой степени кандидата политических наук в Кемеровском государственном университете по адресу: 650043, Кемерово, ул. Красная, 6

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Кемеровского государственного университета

Автореферат разослан «18» октября 2005 г.

Ученый секретарь

Диссертационного совета К 212.088. 01

Кандидат политических наук, доцент



С. В. Бирюков

2006-4
18762

2193719
3

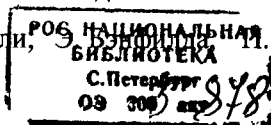
ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования определяется особой ролью региональной политической власти как сегмента общегосударственной власти, субъекта региональной политической системы и субъекта современного российского политического процесса. Становление институтов региональной политической власти в 90-ые гг. было неразрывно связано с процессами демократизации политической жизни страны и регионов, со становлением федеративной государственности в России. Изменения в ее политико-правовом статусе, в свою очередь, существенно меняют конфигурацию российской власти в целом, организацию и устройство институтов власти на всех уровнях, а также изменение в системе воспроизводства и использования властно-политических ресурсов и технологий. Исследование этих процессов дает мощный импульс развитию теоретической и прикладной политологии, и прежде всего таких ее разделов, как теория государства и теория власти.

Проблема диссертационного исследования. Проблема исследования заключается в том, что в российской науке недостаточно отражена комплексность феномена региональной политической власти, многообразие ее взаимоотношений с политическим окружением, а также влияние изменений в ее политическом статусе и устройстве институтов на особенности воспроизводства и использования ею политических ресурсов и технологий.

Разработанность темы в научной литературе. Проблемы устройства и функционирования региональной политической власти в современной зарубежной и российской политической науке изучены достаточно основательно.

Так, в зарубежной и отечественной политологии выделяются ряд работ, посвященных специфике региональной (местной) власти и деятельности ее институтов. Этой проблеме посвящены исследования М. А. Афанасьева, Д. В. Бадовского, С. В. Бирюкова, Р. Бэтли, М. Богесона,



Ж. Веделя, С. О. Гаврилова, В. Я. Гельмана, П. Гремьона, И. Н. Гомерова, Р. А. Даля, Д. В. Доленко, В. И. Ефимова, В. В. Желтова, М. Кессельмана, В. А. Колосова, А. Коулсона, А. В. Криндача, Ж. Лагруа, А. К. Магомедова, А. Нортон, Р. Патнэма, Д. Розенталя, С. И. Рыженкова, Д. Стокера, К. Стоунер-Вейс, Р. Ф. Туровского, В. Е. Чиркина, С. Хьюмса и др.

Существуют и ряд исследований, направленных на изучение специфики положения региональной политической власти в системе отношений «Центр-регионы». В этой связи следует упомянуть работы О. Ю. Аболина, П. Богесона, П. Гремьона, И. Н. Гомерова, В. В. Желтова, А. П. Зубова, В. В. Ильина, М. В. Ильина, Ж. - Л. Кермонна, Дж. Лapidуса, А. Лейпхарта, В. Н. Лысенко, Н. П. Медведева, С. С. Митрохина, А. Моммена, П. Ордещука, А. Осавелюка, В. Острома, С. Ю. Павленко, В. В. Печенева, Д. Розенталя, О. Г. Румянцева, А. А. Сергунина, Л. В. Смирнягина, С. Солника, А. Степана, С. Тарлтона, Ж. Т. Тощенко, А. М. Тулеева, М. Х. Фарукшина, С. М. Шахрая, Д. Элейзера и др.

Также имеется значительное количество работ, посвященных становлению отдельных институтов региональной политической власти и политической власти в регионе (Советов, администраций, Законодательных собраний, полномочных представителей президента) в период 1990-2004 гг. Здесь следует упомянуть сочинения В. Я. Гельмана, П. И. Гаркуши, Г. В. Голосова, И. Н. Гомерова, А. В. Гусева, Н. В. Зубаревич, В. В. Кистанова, В. В. Климанова, И. А. Конюховой, Н. Ю. Лапиной, Г. М. Люхтерхандт-Михалевой, А. Ф. Малого, М. Н. Марченко, В. А. Матвеева, К. Мацузато, Г. М. Михалевой, Я. Ш. Паппэ, Н. В. Петрова, И. В. Пименова, Х. Пляйнеса, А. С. Титкова, А. А. Филиппова, А. А. Яшина и др.

Существует целый ряд исследований изменений в ее правовом статусе и в отношениях с общефедеральными органами власти. В этой связи следует упомянуть работы Р. Г. Абдулатипова, С. С. Алексеева, Л. Ф. Болтенковой, Н. Варламовой, И. Н. Гомерова, Н. М. Добрынина, Л. М. Карапетяна,

В. О. Лучина, М. С. Столярова, В. А. Черепанова, В. Е. Чиркина, Т. Я. Хабриевой, Ю. Ф. Ярова.

Также выделяется ряд работ, посвященных отношениям региональной политической власти с другими акторами региональной политической системы – региональными элитами, лидерами, заинтересованными группами, политическими партиями и общественными организациями. В этой связи следует упомянуть работы таких исследователей, как В. С. Авдонин, В. Л. Бабурин, М. Бри, Т. М. Драбкина, М. Ю. Евдокимов, И. В. Егоров, С. К. Жидкова, В. А. Ковалев, Е. М. Лапшова, В. Д. Нечаев, Б. В. Овчинников, А. В. Суховольский, А. М. Тулеев и др.

Существуют ряд работ, посвященных исследованию ресурсов и технологий региональной политической власти. Следует упомянуть работы А. В. Дахина, П. Бурдые, С. И. Барзилова, Ф. Бро, Е. В. Головацкого, И. Н. Гомерова, В. С. Диева, В. Л. Каганского, С. Г. Кордонского, Н. Ю. Лапиной, В. П. Мохова, А. Г. Чернышова, В. Е. Чиркина, А. Е. Чириковой и др. В то же время, последние не увязывают трансформацию последних с изменением в статусе и порядке функционирования региональных властных институтов.

В подобной ситуации можно утверждать, что в современной политической науке (как зарубежной, так и отечественной) пока еще не сложилось системное видение феномена региональной политической власти. Разнообразные процессы институционализации региональной политической власти, ее ресурсов и технологий не сведены в единую концепцию ее становления и функционирования. Что, в свою очередь, не позволяет выработать комплексной стратегии государственно-властного строительства на общенациональном и на региональном уровнях, создать эффективную и сбалансированную систему отношений Центра и регионов, а также найти оптимальный правовой режим соотношения различных ветвей и институтов власти на региональном уровне.

Объект исследования - региональная политическая власть, ее институты, ресурсы и технологии в современной России.

Предмет исследования – специфика процесса трансформации институтов региональной политической власти в России на рубеже XX-XXI веков, а также используемых ею ресурсов и технологий.

Хронологические рамки исследования. В диссертации проблема институционализации региональной политической власти, определения ее политико-правового статуса в системе отношений «Центр-регионы», а также использования властным руководством регионом политических ресурсов и технологий исследуется в хронологических рамках 1990-2004 гг.

Цель и задачи исследования. Автор определил своей целью изучение региональной политической власти как целостного явления, ее институтов, ресурсов и технологий в современной России. Задачи исследования:

- рассмотреть региональную политическую власть как правовой и политический феномен, показать ее специфику и признаки;
- изучить изменения в правовом и политическом статусе региональной политической власти в России на рубеже XX-XXI веков;
- рассмотреть изменения в системе институтов региональной политической власти в России в период становления новой российской государственности;
- изучить особенности и характер взаимодействия институтов региональной власти в рамках политических процессов 1990-2000-х годов;
- дать общую характеристику ресурсам региональной политической власти, особенностям их воспроизводства и использования в период 1990-2000-х годов;
- осуществить анализ технологий, используемых региональной политической властью, а также особенностей их формирования и использования в современной России.

Методы исследования. Для решения поставленных в диссертации задач автором использовались общенаучные методы исследования: сравнительный анализ, системный и структурно-функциональный подходы, а также политический анализ.

Гипотеза исследования. Неопределенность в вопросе о стратегии государственного (федеративного) строительства, дефицит правового регулирования затруднили процесс формирования сбалансированной системы институтов региональной политической власти и региональных моделей разделения властей в течение последних полутора десятилетий, что компенсировалось возрастанием влияния и роли неформальных институтов (региональных лидеров, нотаблей, клиентел). Последнее, в свою очередь, превратило региональную власть в сложную структуру, сочетающую административные и сетевые компоненты. В свою очередь, это предопределило специфику воспроизводства и использования ресурсов региональной политической властью, а также особенности формирования и использования ею политических технологий.

Инициированные федеральными властями в начале 2000 г. попытки административной централизации, нацеленные на нейтрализацию неформальных структур регионального уровня, столкнулись с латентным противодействием сложившихся в регионе структур сетевого типа, что способно затруднить сам процесс реализации реформы системы государственного управления.

Научная достоверность исследования обеспечивается использованием широкого круга теоретических сочинений и документов.

Документальную базу исследования составляют правовые акты 1990-2004 гг., связанные со становлением российской модели федерализма (как на договорной, так и на конституционной стадии), а также со становлением системы институтов региональной политической власти и определенной модели соотношения ее институтов. Среди правовых актов общегосударственного уровня в указанный период следует выделить Федеративный договор 1992 г., Конституцию Российской Федерации 1993 г., тексты договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между РФ и ее субъектами (Татарстаном, Башкортостаном, Якутией и др.), Указы Президента РФ,

регулирующие деятельность исполнительной власти регионов и устанавливающие основные принципы взаимодействия ее ветвей, Законы РФ «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации», «Об общих принципах организации системы органов государственной власти Российской Федерации», «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». Среди актов, принятых в период правления Президента В. В. Путина, следует выделить Указ «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» от 13 мая 2000 г., а также «Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» от 9 сентября 2000 г.

Из числа региональных правовых актов, определяющих институциональный дизайн региональной власти в конкретных регионах, а также определенные модели соотношения ветвей региональной власти, автором были использованы «Устав Свердловской области», «Концепция структуры управления Новосибирской областью» и др. Из актов указанного профиля, принятых в Кемеровской области, особое внимание было уделено «Положению о Законодательном собрании Кемеровской области» от апреля 1994 г., Закону «О Законодательном собрании Кемеровской области» от апреля 1996 г., «Уставу Кемеровской области», а также другим связанным с устройством и функционированием властных институтов правовым актам региона из «Свода законов Кемеровской области».

Научная новизна исследования связана со следующими аспектами:

- Выявлено влияние на процессы формирования и функционирования региональных властных институтов объективных (особенности положения региональной власти как посредника в отношениях между политическими системами общегосударственного и регионального уровней) и субъективных (соотношение формальных и неформальных институтов в структуре власти,

структура элиты, особенности политического лидерства в конкретных регионах) факторов политического развития.

- Рассмотрена взаимосвязь правовых и собственно политических, а также формальных и неформальных характеристик региональной политической власти, а также общее и особенное в использовании лидерами различных регионов политических ресурсов и технологий.

- Выявлено влияние внутриэлитных отношений на специфику регионального институционально-властного дизайна.

- Осуществлен анализ особенностей положения и функционирования региональных политических лидеров и нотаблей, их взаимоотношений с официальными структурами региональной власти, с общегосударственными финансово-промышленными группами и представителями бизнес-элиты регионов, с институтами федеральной власти.

- Дана обобщенная оценка современного состояния ресурсов региональной политической власти, особенностей их воспроизводства и использования региональной политической властью в современный период.

- Осуществлен анализ технологий, используемых региональной политической властью в современной России, а также особенностей их формирования и использования в контексте процессов регионального развития и государственного строительства.

На защиту выносятся следующие положения:

- специфика положения и функционирования региональной политической власти определяется ее особенностями как сегмента общегосударственной власти, а также как актора региональной политической системы и регионального политического;

- региональная политическая власть (рассматриваемая как совокупность властных институтов во взаимодействии с социально-политическим окружением) – это власть, опирающаяся на определенную систему институтов, она нуждается в привлечении экономических, информационных и иных

ресурсов для эффективного осуществления своих функций, что, в свою очередь, вынуждает ее включиться в отношения «обмена» и «торга» по поводу ресурсов с другими региональными акторами и использовать неформальные связи и механизмы, и предполагает выстраивание ею собственных сетей влияния вертикального и ассиметричного характеров;

- система органов региональной государственной власти в России в течение последнего десятилетия претерпела значительные трансформации, связанные с демонтажем советских институтов, созданием института губернаторской власти, превратившегося в течение последнего десятилетия в доминирующий актор региональной политической системы за счет ограничения полномочий и влияния представительных органов;

- в отсутствие необходимой правовой регламентации и концепции государственного строительства, а также в условиях противостояния институтов советского типа новым институтам исполнительной власти в регионах в большинстве не удалось создать сбалансированной модели разделения властей, что породило многочисленные конфликты между ветвями власти, а также повысило роль неформальных механизмов и институтов в осуществлении власти в регионе;

- недостатки правового регулирования и несовершенство институционального дизайна в регионах России повысили роль регионального политических лидеров и нотаблей, формирующих моноцентричные клиентелы, и, в случае прихода последних к власти, способствовали формированию режимов «патримониалистского типа», узаконенных посредством формально демократических выборов, что снизило роль гражданских институтов и политических партий в регионах;

- в то же время, переход к назначению губернаторов законодательными собраниями ослабил позиции глав и активизировал независимых от исполнительной власти акторов региональной политической системы, восстановив роль заинтересованных групп и лоббистских структур, что

изменило соотношение сил между региональными властными группами и сегментами региональной элиты, придав региональному политическому процессу новую динамику.

Теоретико-методологическая значимость работы: уточнена общая концепция региональной политической власти, конкретизирован ее политический и правовой статус, выявлена специфика формирования и использования региональной властью политических ресурсов и технологий.

Прояснены особенности взаимодействия формальных и неформальных институтов в «поле» региональной политической власти, а также соотношение структуры региональной политической элиты и институционального дизайна региональной власти. Выявлены тенденции изменения специфики воспроизводства и использования политических ресурсов, особенности формирования и использования политических технологий в рамках регионального политического процесса.

Практическая значимость диссертационного исследования: Положения и выводы диссертационного исследования могут быть использованы для прикладного изучения институтов, ресурсов и технологий региональной политической власти, а также в процессе дальнейшей разработки общей концепции региональной политической власти и ее институтов. Это создает возможности для более глубокого изучения процессов функционирования и развития региональных политических систем и властных институтов, выявления путей более эффективного использования политических ресурсов и технологий на региональном уровне.

Материалы диссертации могут использоваться в рамках общих и специальных курсов политологии, политической социологии, политической регионалистики и федералогии, а также в спецкурсах по проблемам региональных элит и институтов региональной политической власти.

Основные понятия, используемые в диссертации: региональная политическая власть, институты региональной власти, региональная

политическая элита, региональные политические ресурсы, региональные политические технологии, федерализм.

Апробация работы. Основные положения диссертации, были изложены и обсуждены на международной конференции «Новый мир и новая имперскость» (Москва, 3-4 декабря 2004 г.), 43 международной конференции «Студент и научно-технический прогресс» (Новосибирск, апрель 2005), на всероссийской научной конференции «Региональная власть, местное развитие и социальная политика» (Кемерово-Березовский, 3 и 17 марта 2005 г.), а также на ежегодной научной конференции студентов и аспирантов КемГУ (Кемерово, апрель 2005 г.).

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав (каждая из двух параграфов), заключения и списка литературы. Содержание работы изложено на 203 страницах машинописного текста, включая список источников и литературы, содержащий 310 наименований.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается научная значимость и актуальность темы, выявляется степень ее изученности, формулируются цели, задачи, объект и предмет исследования, определены методы исследования, показана теоретико-методологическая и эмпирическая база исследования.

Глава 1. Региональная политическая власть: социально-политическая и институционально-правовая специфика.

В первом параграфе первой главы «Региональная политическая власть: специфика, признаки и подходы к исследованию» – анализируются характерные черты региональной политической власти как целостного и сложного явления. Специфика региональной политической власти

определяется тремя основными факторами: во-первых, тем, что она является составной частью общегосударственной политической власти; во-вторых, тем, что она выступает как элемент регионального политического пространства, актор региональной политической системы и выразитель интересов региона; в третьих – тем, что она проявляет себя в качестве субъекта истории и участника политического (хронополитического) процесса.

Что касается формальных признаков региональной политической власти как сегмента государства, то они в принципе соответствуют атрибутам государственной власти как таковой – с поправкой на региональную специфику.

При этом понятия "государственная власть" и "политическая власть" не тождественны друг другу ни в общеполитическом (общенациональном), ни в региональном аспектах. Прежде всего, в связи с тем, что первое из них включает в себя лишь формальные (официальные) властные институты и механизмы, а второе - добавляет к ним совокупность негосударственных неформальных институтов (клиентела, патримониализм, клановые объединения и др.) и отношений (лидерство, патронаж, и др.) регионального масштаба, которые возникают в процессе взаимодействия официальных институтов власти с другими акторами политической системы (общенационального и регионального уровней), и формируют т.н. "поле власти". Преобладание того или иного типа и стиля политического лидерства определяется не только доминирующим в конкретном регионе типом политической культуры, но также характером приоритетной социальной потребности населения и спецификой существующей в нем проблемной ситуации.

Специфика деятельности региональной политической власти также во многом зависит от специфики регионального политического пространства и функционирования региональной политической системы. Политическое пространство региона формирует границы организации его политической жизни, сферу реализации государственной власти на местах и общественного

самоуправления. Категория политического пространства является удобным инструментом в определении политического климата в регионе, поскольку его акторами являются не только государственные учреждения, но и социальные группы местного уровня.

Позиционирование региональной политической власти в рамках регионального политического пространства неоднозначно. Местный авторитет находит свое выражение как в выполнении административной функции, которой присуща определенная компетенция (например, в качестве главы администрации), а также во взаимодействии с организованными, обладающими влиянием и финансовыми ресурсами региональными заинтересованными группами, без сотрудничества с которыми эффективное функционирование официальной администрации невозможно.

Во втором параграфе первой главы – **«Институциональная организация и правовой статус региональной политической власти»** дается обобщенная характеристика устройства и правового режима функционирования, а также анализ характеристик комплекса властных институтов (институционального дизайна) и их правового статуса в различных регионах. При этом порядок функционирования этих органов существенно различается в унитарных и федеративных государствах.

В унитарном государстве руководство регионами осуществляется руководителями, назначаемыми из центра, и подчиняется центральному руководству (как это было с французскими префектами, возглавлявшими до реформы 1982 г. департаменты). Законодательные (представительные) органы регионов в унитарных государствах либо отсутствуют, либо имеют совещательный и подчиненный характер по отношению к региональным органам исполнительной власти.

Иной порядок институциональной организации региональной политической власти принят в федерациях. Функции исполнительной власти осуществляет администрация субъекта. В России главы некоторых субъектов

федерации (республик) называются президентами, в остальных субъектах – главами администрации (обычно в обиходе употребляется общее название – губернаторы). При этом в президентских республиках они обладают большой властью, в их подчинении находится административный аппарат. В парламентских федеративных республиках (Индия) губернаторы штатов назначаются президентом, но они не обладают реальными полномочиями.

Помимо этого, в субъектах федерации существуют собственные легислатуры, обычно называемые законодательными собраниями. В одном и том же государстве часть субъектов может иметь однопалатные легислатуры, а часть – двухпалатные. Легислатуры избираются гражданами, обычно прямыми выборами, но иногда предусматриваются иные способы. Легислатура принимает законы по вопросам совместной с федерацией компетенции (если нет федерального закона) и остаточной (или исключительной) компетенции субъекта.

В субъекте федерации иногда существует свое правительство. В тех случаях, когда его назначает губернатор, глава правительства является “слабым” премьером и действует под руководством губернатора, а правительство решает в основном вопросы оперативного управления. В некоторых федерациях, где принята парламентская модель правления, на уровне регионов, глава правительства автоматически становится главой всей системы исполнительной власти субъекта федерации (как в случае с премьер – министром земли в ФРГ).

Поскольку современная Россия представляет собой федеративное государство, организация государственной власти в регионах соответствует федеративной модели. Как следствие, в плане институционального устройства для Российской Федерации как федеративного государства характерно наличие нескольких уровней власти: федерального уровня, регионального (субъектов Федерации) и местной (органов местного самоуправления), распределение полномочий и предметов ведения между которыми осуществляется на основе

Конституции РФ и федеральных законов, определяющих правовые рамки деятельности каждого из перечисленных уровней власти.

Глава 2. Процесс становления институтов региональной политической власти в период 1990-2000-х годов.

В первом параграфе второй главы – «Формирование и взаимодействие институтов региональной власти: политическая практика 1990-2000-х годов» - анализируется ход и последствия процесса формирования конкретных моделей взаимодействия и системы взаимоотношений между политическими институтами, относящимися к различным ветвям региональной власти.

Этот процесс протекал с начала 1990-х гг. и первоначально был неразрывно связан со становлением местных Советов как полноценных органов власти.

Уже в начале «периода перестройки» произошел пересмотр взаимоотношений партийных и советских органов, выразившийся в сужении сферы компетенции первых, когда региональными лидерами становились председатели Советов. Одновременно усиливалась независимость Советов от их исполкомов. Региональные элиты пытались адаптироваться к новой ситуации и приспособить ее «под себя». Тем самым, сложившийся в рамках советской системы тип лидерства патримониалистского типа сохранился, сделав своей опорой усилившиеся и обновленные советские институты.

Решать проблему модернизации институционального дизайна предстояло уже в рамках новой региональной политической системы, связанных с появлением института глав администраций регионов, учрежденного новым российским руководством после провала ГКЧП в августе 1991 г.

В конечном итоге, в ситуации хаоса начала 1990-х гг. на местах сложились три реальных центра власти: Советы, главы администраций и представители президента с весьма неопределенными полномочиями. Советы превратились в региональную законодательную власть и пытались задействовать рычаги

парламентского контроля над исполнительной властью, чему активно противодействовали главы региональных администраций. Предпринимавшиеся в этот период отдельные попытки создать сбалансированную модель взаимоотношений двух основных ветвей региональной политической власти не привели к успеху.

В результате конфликт между администрациями и Советами регионов, дойдя до критической стадии, разрешился “силовым” путем в ходе событий сентября - октября 1993 г.

Дальнейшая судьба органов исполнительной и законодательной власти регионов оказалась тогда в руках Президента РФ, предпринявшего радикальную трансформацию всей системы институтов региональной политической власти, предполагавшую упразднение Советов всех уровней и укрепление доминирующих позиций региональных администраций

Как следствие, многие из появившихся тогда “Положений” о выборах в местные органы представительной власти и проектов Уставов, выносимые на референдум, предполагали укрепление принципов «единоначалия» (патримониализма) и зачастую нарушали принцип разделения властей, ущемляя в правах местные парламенты. В то же время в ряде региональных нормативных актов предлагался сбалансированный механизм взаимодействия ее исполнительной и законодательной ветвей, где был достигнут компромисс элитных групп относительно распределения сфер влияния. Подобная ситуация сохранялась в большинстве регионов до начала 2000-х годов, опираясь на сложившееся в конкретных регионах соотношение сил основных политических акторов – основных сегментов элиты, политических лидеров, партий и заинтересованных групп.

Во втором параграфе второй главы – «Трансформация институтов региональной власти и изменения в структуре и механизмах функционирования региональных элит» - говорится о влиянии институциональных трансформаций на уровне региональной власти на

структуру региональной элиты и ее деятельность в рамках региональной политической системы.

Поэтому в указанный период взаимоотношения же двух ветвей региональной политической власти во многом зависели от выборов в новые, “постсоветские” органы представительной власти регионов после принятия Конституции РФ 1993 г. Возникновение конфликтов между ветвями власти в регионах было чаще всего связано с влиянием неформальных связей и институтов: предыдущим политическим опытом глав администраций и спикеров региональных парламентов, социальным составом региональных парламентов и преемственностью их позиции по отношению к соответствующим советским органам, наконец, с отношениями между основными группами региональной элиты, интересы которых представляли руководители региональных органов власти.

После выборов законодательных избирательных собраний 1995-1997 г. наступила определенная стабилизация отношений между ветвями власти, основой которой опять же было неформальное доминирование губернаторов. Губернаторы разработали технологии контроля за законодательной властью, не позволяя ей играть определяющую роль в региональном политическом процессе.

В условиях подобной институциональной неопределенности многое зависело от компромисса элит и личности регионального лидера (в подавляющем большинстве случаев эта фигура была тождественна фигуре губернатора).

На основании изучения функционирования социально-политического механизма рядом авторов было установлено, что в России периода 1990-2000-х годов основной формой внутренней организации региональной власти (и правящей элиты) и одновременно основной формой отношений последней с социальным окружением, а также механизмом консолидации вокруг властных институтов местного социума стала клиента, создание различных

модификаций которой в регионах России стало одним из средств возмещения дефицита правового регулирования и несовершенства институционального устройства. Клиентела строилась вокруг фигуры регионального политического лидера харизматического и/или патримониалистского типа, обеспечивающего компромисс основных элитных групп.

Как можно предположить, в результате изменения порядка избрания региональных глав исполнительной власти, инициированных Президентом РФ, произойдет уменьшение масштабов влияния губернаторов, от которых отныне будут требоваться такие личные качества, как лояльность и менеджерские способности. По мнению экспертов, это будет означать атомизацию, распыление либо перевербовку региональных элит, сконцентрированных вокруг региональной исполнительной власти и лично губернаторов. Также можно предположить, что вместе с сохранением во многих регионах «у руля» прежних руководителей сохранится описанный нами механизм клиентелы и возможность сохранить режимы «патримониального» типа с относительно меньшим пространством для маневров из-за формальной зависимости глав регионов от федеральной власти.

Глава 3. Ресурсы и технологии региональной политической власти.

В первом параграфе третьей главы – «Ресурсы региональной политической власти: особенности воспроизводства и использования в период 1990-2000-х годов» - речь идет о природе, типологии, особенностях воспроизводства и использования региональной властью политических и взаимосвязанных с ними ресурсов в современной России.

В рамках исследуемой нами проблематики, следует отметить, что существуют особенности воспроизводства, консолидации и конвертации политических ресурсов на уровне региональной политической власти, которые отличают ее от власти общенациональной. Так, в силу относительно меньшей

развитости в регионах независимых от власти политических акторов, региональная власть занимает привилегированные позиции в деле воспроизводства политических ресурсов. В свою очередь, «сети публичной политики» на уровне регионов имеют более ярко выраженный моноцентричный характер, благодаря чему региональная власть, при необходимом уровне концентрации полномочий, осуществляет «ресурсный обмен» с другими акторами в свою пользу, решая эту задачу эффективнее федеральной власти.

В связи с относительной ограниченностью сферы публичной политики в регионах основной упор в реализации решений местной властью делается не на политические и информационные, а на административный и экономический ресурсы.

Специфика воспроизводства и «конвертации» политических ресурсов региональной властью соответственно, различается в разных странах в различные исторические эпохи. С точки зрения многих исследователей, в советский период высокая степень зависимости институтов региональной власти от общегосударственного Центра и отсутствие у них собственных легальных механизмов мобилизации ресурсов регионального сообщества превращали общесоюзный Центр в фактически единственный источник политических ресурсов (по крайней мере, легитимных) для регионов. Наделение региональной политической власти политическими ресурсами осуществлялось преимущественно из метрополии.

Соответственно, в 1990-ые гг., вместе с процессами охватившей политическое пространство СССР и России процессов федерализации и демократизации произошло превращение регионов в самостоятельного производителя политических ресурсов в результате обретения ими большей политической самостоятельности и субъектности. Воспроизводство региональных политических ресурсов «на местах» в условиях демократизации регионального политического пространства и фактической легализации

региональной публичной политики привело к снижению «веса» административного и идеологического ресурсов с частичным их замещением экономическим, информационным и иными ресурсами на уровне публичной политики.

В то же время реформы системы административно-территориального управления, инициированные президентом России В. Путиным осенью 2004 г., способны, по мнению экспертов, вернуть федеральному Центру роль главного производителя политических ресурсов, и восстановить позиции административного ресурса по отношению к другим видам ресурсов (экономическому, информационному и др.) в регионах.

Во втором параграфе третьей главы – **«Технологии региональной политической власти: особенности формирования и использования в современной России»** - речь идет о технологиях, которые формируют и используют институты региональной власти и связанные с ними региональные лидеры в современной России.

Деятельность региональной политической власти предполагает опору на определенный набор политико-управленческих технологий (прогнозирование, проектирование, планирование и др.). На взгляд автора, к традиционным характерным чертам технологий государственного управления (цикличность, организационная жесткость, нормативность) на региональном уровне добавляются ряд других важных характеристик.

Во-первых, региональные технологии имеют по преимуществу локальный характер, т.е. направлены на локализованные (локальные по масштабу) общности, объекты и процессы (регионального масштаба).

По мнению экспертов, зависимости от стиля регионального управления на региональном уровне чаще используются жесткие (в случае региональной автократии) либо публично-консенсусные технологии (при полиархической модели регионального правления) – что требует дополнительного подтверждения на основе сравнительных исследований.

В современной России политические технологии регионального уровня находятся в стадии становления, характеризуясь известной спорадичностью, слабым проявлением принципа обратной связи и низкой эффективностью

С целью выхода из сложившейся ситуации и повышения общего уровня технологической оснащенности региональной политической власти можно попытаться сформулировать общие принципы, позволяющие повысить эффективность использования на региональном уровне политических ресурсов и управленческих технологий:

- разработка общих стратегий регионального развития и концепций системы органов власти для конкретных территорий;
- выработка критериев политико-правового анализа деятельности органов региональной власти и региональных социально-политических процессов, в том числе с точки зрения соответствия их действий положениям Конституции РФ, федеральных и региональных законов;
- выявление структуры и мобильности региональных политических, экономических и информационных ресурсов с целью оптимизации их использования в деятельности институтов региональной власти;
- разработка на этой основе политических (властно-управленческих технологий) с учетом специфики конкретных территорий;
- унификация критериев для определения социально-экономического состояния территорий;
- выявление специфики экономики и деятельности бизнес-структур в конкретных регионах;
- исследование состояния политических акторов и институтов гражданского общества в конкретных регионах, выявление средств оптимизации их взаимодействия с региональными властными институтами.

Заключение содержит итоги исследования, наиболее важные обобщения и рекомендации. Специфика региональной политической власти с точки зрения ее социально-политического статуса и роли определяется тем, что она

одновременно выступает как сегмент общегосударственной власти (с которой у нее складываются отношения подчинения, взаимной поддержки, и одновременно – скрытой конкуренции и противодействия), выразитель интересов региона, ключевой субъект регионального политического пространства и региональной политической системы, испытывающих влияние политических циклов регионального и общенационального масштаба.

Помимо этого, с точки зрения своей внутренней структуры региональная власть выступает как совокупность властных институтов с юридически закрепленным статусом, их руководителей и персонала, а также сформированных региональными руководителями политических сетей и неформальных институтов (патримониальной клиентелы и кланов).

Наконец, рассматриваемая в качестве механизма, региональная власть нуждается в привлечении экономических, информационных и иных ресурсов для успешного решения своих задач, что предполагает «конвертацию» ресурсов власти в процессе «обмена» с «группами вето» и использование ею в своих интересах неформальных институтов.

Система органов региональной государственной власти в России в течение последнего десятилетия претерпела значительные изменения. Динамичные процессы реформирования этой системы отражают тенденцию усиления исполнительных органов государственной власти (роль президентов республик, губернаторов краев и областей, округов и т.п.) при сохранении определенного авторитета у региональных законодательных собраний;

Недостатки правового регулирования и несовершенство институционального дизайна в регионах, порожденные политической борьбой и неопределенностью с общей концепцией государственного устройства в период 1990-х гг. привели к тому, что возникшие институциональные «лакуны» компенсировались за счет активизации и повышения роли неформальных политических институтов: института регионального политического лидерства харизматического и/или патримониалистского типа, с помощью которого главы

исполнительной (и реже законодательной) власти регионов формировали свои клиентелы, что частично возмещало дефицит институционального регулирования.

В свою очередь, это привело к тому, что во многих регионах институциональный дизайн выстраивался под лидера или в интересах конкретных «заинтересованных групп», приведших на время к власти своего губернатора – а консолидировать элиту и построить сбалансированную модель разделения властей в большинстве случаев не удалось;

Решить эту задачу удалось лишь в тех регионах, где: 1) существовало согласие основных элитных групп (которые выступали в качестве уравнивающих друг друга «групп вето») по поводу распределения властных полномочий и связанных с ними ресурсов; 2) происходила смена элитных групп, уносившая с собой прежние конфликты и дававшая возможность новым политикам заключить между собой компромисс и начать институциональное строительство «с чистого листа»;

В то же время, переход к назначению губернаторов законодательными собраниями по предложению президента формально ликвидировал губернаторское единоначалие («патримониализм») и активизировал независимые от исполнительной власти акторы региональной политической системы, восстановив роль неформальных институтов («центров влияния») и лоббирования (на выборах в региональные парламенты). Баланс в отношениях ветвей региональной власти сдвинулся в пользу региональных парламентов.

С точки зрения автора, для совершенствования институционального дизайна и повышения эффективности институтов региональной власти, а также для оптимизации использования ее ресурсов и технологий необходимо выполнение следующих условий:

- совершенствование общефедерального и регионального законодательства, определяющего устройство и порядок деятельности институтов региональной власти, более сбалансированное распределение предметов ведения и

полномочий между федеральными и региональными органами власти с учетом реальных возможностей федерального Центра и конкретных территорий;

- создание эффективной системы сдержек и противовесов в системе органов федеральной и региональной власти, создание «работоспособных» региональных моделей разделения властей;

- формирование эффективных демократических механизмов консолидации региональной элиты, а также использование каналов обратной связи между властными институтами и региональным сообществом.

- повышение уровня и квалификации сотрудников региональных органов власти, усиление гражданского контроля, развитие механизмов публичной политики и цивилизованных форм представительства интересов.

В то же время, все эти изменения могут произойти лишь вследствие разработки и реализации новой стратегии государственного строительства и регионального развития, позволяющей создать более сбалансированную систему отношений Центра и регионов.

Основные положения диссертационной работы отражены в следующих публикациях:

1. Касьян, Д. М. Структура и механизмы функционирования региональных политических элит в СССР и России [Текст] / Д. М. Касьян // Факультетские исследования. – Вып. 2. Регион: власть, политика и местное развитие / Отв. ред.-д-р полит. наук, проф. О. В. Омеличкин, д-р социол. наук, проф. Л. Л. Шпак. – Кемерово, 2005. – 0,2 п.л.

2. Касьян, Д. М. Факторы стабилизации региональной политической власти [Текст] / Д. М. Касьян // Факультетские исследования. – Вып. 2. Регион: власть, политика и местное развитие / Отв. ред.-д-р полит. наук, проф. О. В. Омеличкин, д-р социол. наук, проф. Л. Л. Шпак. – Кемерово, 2005. – 0,2 п.л.

3. Касьян, Д. М. Проблема разделения властей в регионе [Текст] / Д. М. Касьян // Факультетские исследования. – Вып. 2. Регион: власть, политика и местное развитие / Отв. ред.-д-р полит. наук, проф. О. В. Омеличкин, д-р социол. наук, проф. Л. Л. Шпак. – Кемерово, 2005. – 0,2 п.л.
4. Касьян, Д. М. Региональная политическая власть в системе отношений «Центр-регионы»: изменения на рубеже XX-XXI вв. [Текст] / Д. М. Касьян // Научные записки Сибирской академии государственной службы. - № 5. – 2004. – Политические институты и процессы. – 0,6 п.л.
5. Касьян, Д. М. Ресурсы региональной политической власти: основные свойства и функции [Текст] / Д. М. Касьян // Материалы XLIII международной научной студенческой конференции «Студент и научно-технический прогресс». Философия. – Новосибирск: Изд-во Новосибирского гос. университета, 2005. – 0,1 п.л.
6. Касьян, Д. М. Россия: исторический опыт и возможные направления государственного строительства [Текст] / Д. М. Касьян // Имперские предчувствия России / Под ред. Ю. М. Осипова, О. В. Иншакова, М. М. Гузева, Е. С. Зотовой. – М. - Волгоград: Волгоградское научное издательство, 2005. – С. 301-307.

Подписано к печати 14.10.2005 Формат 84х108 1/32.

Печать офсетная. Бумага белая 80г/м. Печ. л. 1,5. Тираж 100 экз. Заказ № 108.

ГОУ ВПО «Кемеровский государственный университет»

650043, Кемерово, ул. Красная, 6

№ 21928

РНБ Русский фонд

2006-4

18762