



**ДИМИТРОВА ЮЛИЯ БОРИСОВНА**

**ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ  
ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ВЛАСТИ  
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Специальность 23.00.02 – политические институты, процессы и технологии

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата политических наук

A handwritten signature in black ink is centered below the text of the abstract. The signature is stylized and appears to be the initials of the author.

20 ЯНВ 2011

Москва  
2010

Диссертация выполнена на кафедре политологии и политического управления Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации».

**Научный руководитель:** доктор политических наук, профессор  
**Гаман-Голутвина Оксана Викторовна**

**Официальные оппоненты:** доктор политических наук, профессор  
**Туровский Ростислав Феликсович**

кандидат философских наук, доцент  
**Мчедлова Марина Мирановна**

**Ведущая организация:** **Институт научной информации  
по общественным наукам РАН РФ**

Защита состоится « 21 » декабря 2010 г. в « » 00 часов на заседании диссертационного совета Д 502.006.12 при Федеральном государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации» по адресу: 119606, г. Москва, пр-т Вернадского, д. 84, II учебный корпус, аудитория 3040.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале библиотеки РАГС (1 учебный корпус).

Автореферат разослан 19 ноября 2010 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета

*А. Фалина*

Фалина А. С.

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы диссертационного исследования.** В последние годы в России эффективность функционирования региональной власти и, прежде всего, ее исполнительной ветви стала одним из важнейших вопросов в сфере региональной политики. В настоящее время происходит коррекция системы оценки функционирования региональной власти, осуществляемая федеральными органами государственной власти.

При этом в существующей практике оценки эффективности регионального управления отмечаются существенные недоработки. В частности, критерии оценки эффективности понимаются довольно узко - как ответственность региональной исполнительной власти перед федеральным центром. Соответственно, данные критерии используются, прежде всего, для применения поощрений федеральным центром региональных руководителей или применения к ним санкций. Кроме того, сами критерии оценки эффективности региональной власти продолжают подвергаться критике со стороны экспертов, которые оспаривают правомерность наделения региональной исполнительной власти ответственностью за те или иные статистические и иные показатели. Восполнить недостатки системы оценки эффективности региональных властей призвана данная работа

На взгляд диссертанта, в системе оценивания региональной власти как важнейшего политического института недостает комплексного политологического подхода, основанного на понимании политического смысла и целей функционирования региональной власти, учитывающего связь проблематики управленческой эффективности с разнообразными социально-политическими результатами ее функционирования. В этой связи для совершенствования системы прикладной оценки эффективности региональной власти назревшим является применение методов и подходов современной политологии.

На данном этапе проблематика эффективности региональной власти и ее оптимизации в политической науке разработана достаточно слабо и фрагментарно. Данная тема сводится к отбору экспертами (в основном экономистами и юристами), тех или иных критериев, показателей (по преимуществу статистических), которые позволяли бы оценивать деятельность региональной власти. В основном это – данные статистических служб и социологических исследований. Предметом уточнения являются, как правило, различные формулы оценки региональной исполнительной власти и ее поощрения за положительные результаты. Теоретическая проработка данного вопроса в российской политической науке практически отсутствует. Лишь отчасти она представлена в науке о государственном управлении.

В этой связи существует потребность в объединении достаточно фрагментарных подходов к проблеме оценки политической эффективности российской региональной власти в свете ее реформирования и коррекции существующей системы оценки.

**Степень научной разработанности проблемы.** Вопросы

политической субъектности регионов занимают важное место в такой научной субдисциплине, как политическая регионалистика. Политическая сущность регионов в отечественной литературе рассматривается в этой связи такими авторами, как Н.Медведев, И.Бусыгина, А.Баранов, А.Вартумян, Р.Туровский, В.Ковалев и др. В западной литературе важное место занимает дискуссия по поводу «старого» и «нового» регионализма, где ключевые работы принадлежат таким авторам, как М.Китинг, Дж.Лафлин, Й.Грен и др. Традиционно проблематика политических регионов за рубежом рассматривается в контексте федеративных отношений и развития федерализма, где целесообразно отметить работы Дж.Элейзера, У.Райкера и др. Кроме того, следует принять во внимание концепции центр-периферийных отношений, предложенные Дж.Готманном, С.Рокканом, Э.Шилзом и др.

Анализ регионов как разновидности политических систем в российской науке долгое время был более характерен для политической географии, где свое понимание территориально-политических систем представил В.Колосов. Сама возможность концептуального осмысления субсистем, в т.ч. региональных, как части более крупных систем, намечена Д.Истоном, позже - Г.Алмондом и др. Рассмотрение региональных политических систем было продолжено В.Нечаевым, Р.Туровским и др., которые делали акцент на вопросах организации этих систем, их отношений с внешней средой и в этой связи – их устойчивости. Достаточно разработанной является концепция региональных политических режимов. Наибольший вклад в ее развитие внесли В.Гельман, А.Кузьмин, В.Нечаев, Р.Туровский и др.

Модели организации региональной власти рассматриваются как правоведами, так и политологами, в т.ч. специалистами по федерализму и местному управлению. Значительный вклад в эту проблематику внесли Р.Туровский, А.Черкасов, В.Чиркин и др. За рубежом развиты исследования регионального и местного управления, которые проводятся в рамках изучения федерализма (А.Вилдавски, Р.Дикшит, У.Райкер, Д.Элейзер и др.) и в более широком контексте федеративных и унитарных государств (Дж.Чандлер, М.Руссо, Р.Зариски и др.). В России вопросы федеративных отношений, регионального управления и регионализации находятся в центре внимания большой группы специалистов, таких как Р.Абдулатипов, А.Аринин, Л.Болтенкова, С.Валентей, А.Дахин, А.Захаров, М.Золотарева, З.Зотова, Г.Каменская, Л.Карапетян, А.Макарычев, Г.Марченко, Р.Михайлов, В. Михеев, Н.Петров, Н.Распопов, Л.Смирнягин, М.Столяров, Р.Туровский, И.Умнова, А.Усягин, М.Фарукшин и др. Они привлекают внимание и зарубежных специалистов, таких как К.Маццато, К.Росс, С.Солник и др. Очень важна в этой связи тема региональных элит (О.Гаман-Голутвина, Н.Лапина, А.Чирикова и др.).

Большую важность для данной работы представляют исследования проблематики принятия политических (управленческих) решений, которые дают возможности выйти на проблематику их эффективности. В западной литературе в этой связи главный интерес вызывают труды Ч.Линдблома,

Г.Лассуэлла, Г.Саймона, Б.Джессопа, в российской – А.Дегтярева, В.Комаровского, О.Шаброва. Нельзя не учитывать работы концептуального характера, посвященные самому феномену политической власти и ее различным проявлениям (Г.Алмонд, Р.Даль, С.Липсет, Й.Шумпетер и др.).

При оценке принятия политических решений неизбежно встает вопрос об организации управленческого механизма и формировании профессиональной бюрократии. Этот вопрос восходит к классическим работам М.Вебера. Проблематика управления и бюрократии занимала таких авторов, как Г.Форд, Ф.Тейлор, Г.Эмерсон, А.Файоль, Т.Питерс, Р.Уотермен, В.Комаровский, О.Шабров и др. Во второй половине XX века появились работы, рассматривающие новые условия управления, связанные с постиндустриальным обществом (Д.Белл и др.), информационным обществом (М.Кастельс и др.) и т.п. В современной российской литературе проблемы государственного управления и организации государственной и муниципальной службы, их эффективности, в т.ч. с использованием методов системного подхода и моделирования поднимают М. Анохин, Г.Атаманчук, А.Барабашев, Н.Глазунова, В.Комаровский, Б.Мильнер, Ю. Матвеев, В. Михеев, Е. Морозова, А.Понеделков, О.Шабров и др. Особое внимание исследователей привлекают механизмы противостояния коррупции, рассматриваемые в качестве одного из важнейших инструментов повышения эффективности управления (А. Фалина и др.). В теоретическом и прикладном плане востребована проблематика конфликтов в сфере государственного управления и возможности их разрешения (А. Соловьев, Л. Тимофеева и др.)

Собственно оценивание (evaluation) функционирования власти и ее политики превратилось в довольно развитое прикладное направление, которое сформировалось на Западе во второй половине XX века (Х.Воллманн и др.). В России это направление только начинает формироваться (см. работы Д.Цыганкова и др.). При этом оценивание не отменяет и не может заменить комплексную оценку политических действий и решений, предпринимаемых, в частности, региональной властью.

Так, оценка (оценивание) государственной политики на любом ее уровне, по нашему мнению, должна быть тесно связана с пониманием модели государства и общества. Различные модели государственного управления, включая такое явление, как новое общественное управление, рассматривались У.Нисканеном, Р.Родсом и др. В России развитие получила проблематика региональной экономической политики и регионального управления (Л.Вардомский, З.Зотова, В.Лексин, В.Климанов, О.Кузнецова, А.Лавров, А.Швецов и др.). Не меньшее значение имеет более общая и политическая по сути проблематика деконцентрации власти, деволюции, децентрализации и федерализации, которой занимались Б.Смит, Дж. Чандлер, Дж. Элейзер и др. Важна также концепция субсидиарности (И.Хохлов и др.).

В целом, таким образом, исследованным можно считать целый ряд важных вопросов, имеющих отношение к теме диссертационного исследования. В то же время проблематика эффективности региональной

власти в политической науке пока остается периферийным сюжетом - при наличии громадной потребности в его углубленной разработке.

**Объект диссертационного исследования** – процессы функционирования региональной власти в ее разнообразных формах, с ее различной структурной организацией, полномочиями, отношениями с центром и с обществом.

**Предмет диссертационного исследования** – политическая эффективность российской региональной власти и подходы к ее оценке.

**Цель диссертационного исследования** состоит в анализе факторов, показателей и состояния политической эффективности функционирования региональной власти в Российской Федерации.

**Основные задачи диссертационного исследования:**

Соответствие новизны и результатов целям и задачам

- Определить возможности применения политологических подходов к исследованию эффективности власти в целом, и региональной власти в частности, в зависимости от различных и меняющихся социальных, политических и территориальных условий.
- Проанализировать существующие в политической науке подходы к региональным политическим системам и режимам, их структуре и динамике с позиций их эффективности, гибкости, адаптивности.
- Исследовать модели организации региональной власти и взаимоотношений между центром и регионами в различных государствах с целью оценки их эффективности в сравнительной перспективе.
- Провести анализ основных показателей и наиболее значимых факторов, влияющих на политическую эффективность региональной власти в современной России.
- Провести оценку политической эффективности региональной исполнительной власти в современной России посредством анализа ее ключевых параметров (организационная структура, финансово-экономическая политика и др.), рассматривая региональную власть в ее отношениях с обществом и федеральным центром, в том числе, на основе данных о персональном составе ее руководства.

**Основная научная гипотеза исследования.** По мнению автора, политическая эффективность региональной власти зависит от характера, степени и динамики развития политических режимов в регионах, определяясь фактическим местом и ролью региональной власти в политической системе того или иного общества. Мы полагаем, что в современных российских условиях ограниченная политическая эффективность институтов региональной власти и слабая результативность взаимодействия региональной власти как с обществом, так и с федеральным центром обусловлена недостаточным выполнением региональной властью ряда важных социально-политических функций. Неэффективность региональной власти в выполнении данных функций чревата эрозией ее

легитимности.

**Теоретическая основа исследования.** Теоретическую основу диссертационного исследования составляют, прежде всего, теории государства, государственного управления и бюрократии. Автор активно использует теории политических систем и политических режимов, теории демократии. В диссертации используются также достижения теорий принятия политических решений; подходы к стадийному общественному развитию, определяющие переход и различия между индустриальным и постиндустриальным обществом, модерном и постмодерном, особенности нового общественного управления в его сравнении с прежними представлениями о бюрократии. Рассматривая специфику региональной власти, автор задействует теории федерализма, регионализма, центр-региональных и центр-периферийных отношений.

**Методологическая основа исследования.** Автор активно применяет эвристический потенциал системного подхода, методологический потенциал сравнительной политологии, элитологии, наук о государственном управлении. Особую важность для настоящего исследования имеет системный подход, который позволяет рассматривать региональную власть как часть региональной политической системы, находящейся в определенных, притом меняющихся, отношениях с разнообразной внешней средой, которую в данном случае представляет, прежде всего, вышестоящая – общенациональная – политическая система. Используемый также в диссертации структурно-функциональный подход дает возможность разграничивать атрибутивные и избыточные функции региональной власти.

Отдельное внимание уделяется критическому переосмыслению используемых в настоящее время подходов к оценке эффективности управления, которые, однако, в существующей практике далеки от политологии.

**Методы исследования.** В диссертационном исследовании используются такие общенаучные методы, как индукция и дедукция, анализ и синтез, классификация и типология. Из профильных методов политической науки применяются сравнительный метод, биографический анализ с использованием практик сравнительной политологии, а также инструменты институционального и географического подходов.

**Эмпирическая основа исследования** включает материалы российских ведомств, посвященные оценке эффективности деятельности региональной власти (Правительство РФ, Министерство регионального развития РФ, Министерство финансов РФ и др.), нормативно-правовые акты, биографические данные о руководителях органов региональной власти, статистические данные Росстата и Центризбиркома.

**Научная новизна исследования** состоит в применении методов и подходов современной политологии к такому пока еще сугубо прикладному и не имеющему концептуальной проработки вопросу, как оценка политической эффективности региональной власти в России.

**Основные результаты, полученные лично автором, и их научная новизна.**

1. Обобщены и систематизированы подходы политической науки и ее субдисциплин к изучению политической эффективности институтов региональной власти. Сформулировано положение о том, что эффективность функционирования власти во многом определяется степенью ее легитимности, конфигурацией социально-экономических и политических условий, спецификой политического режима региона и особенностями задач, решаемых властями в конкретной политической ситуации.
2. На концептуальном уровне рассмотрена эффективность региональных политических систем и режимов с использованием системного и структурно-функционального подходов. Политическая эффективность институтов региональной власти с точки зрения системного и структурно-функционального подходов понимается, прежде всего, как сохранение ее собственной устойчивости и стабильности всей региональной политической системы (частью которой она является) в процессах взаимодействия с внешней средой. В свою очередь, стабильность и устойчивость институтов власти достигается в случае выполнения региональной властью явных и латентных социальных функций, поскольку это способствует повышению легитимности власти. Значимость данного показателя определена тем, что легитимность региональной власти – степень доверия к ней как со стороны населения, так и со стороны федеральных органов управления - выступает важной составляющей политической эффективности региональной власти. Такие показатели, как наличие адаптивных способностей, успешное реагирование на импульсы среды, позитивное влияние на эту среду, поддержание действенной обратной связи, также входят в понимание политически эффективной власти.
3. Выявлены факторы, влияющие на политическую эффективность институтов региональной власти. Было обосновано положение о влиянии на политическую эффективность региональной власти таких факторов, как статус региона, степень самостоятельности региональной власти, принципы разграничения полномочий между центром и регионами, политическая субъектность регионов, отношения между центром и регионами, способ формирования региональной власти.
4. Представлена оценка политической эффективности функционирования региональной исполнительной власти в России, основанная на указанных выше показателях и анализе данных о составе и структуре региональной исполнительной власти, бюджетной политике региональных правительств, результатах выборов и социологических данных. Проведенное исследование дало основания для выдвижения положения о том, что низкие значения эффективности регионального управления в современной России в значительной мере обусловлены

недостаточным соответствием действующей региональной власти региональным интересам и идентичностям, неэффективной расходной политикой, отсутствием сформировавшейся системы карьерного продвижения профессиональных кадров, избыточной усложненностью структурной организации региональной власти, ее низкой информационной открытостью. Интегративным результатом негативного влияния данных факторов может стать эрозия такой важной составляющей политической эффективности власти, как легитимность.

### **Основные положения, выносимые на защиту.**

1. Критерии оценки политической эффективности власти тесно связаны с конкретными общественными условиями и социально-политическими трансформациями. Анализ моделей и мировых практик распределения властных полномочий между центром и регионами показывает, что эффективность как централизации, так и децентрализации также зависит от меняющихся социально-исторических условий. В каждом конкретном случае отмечается сложное сочетание централизаторских и децентрализаторских тенденций, у которых есть свои носители и группы поддержки. При этом эффективность принятия властями политических решений следует оценивать не только с точки зрения соотношения поставленной цели и достигнутого результата. Важны также организация процесса принятия решений, в который обязательно должна входить оценка результативности проводимой политики, и продуманная функциональная структура органов власти. Политическая эффективность властных органов имеет два измерения: «внутренняя» эффективность «для себя» (выполнение предписанных функций, должностных обязанностей) и более важная - «внешняя» эффективность в политической системе (социально-политические результаты, возможные противоречия и конфликты).

2. Для адекватной оценки эффективности функционирования региональное правительство должно рассматриваться в системе отношений «центр – регионы» как часть этой системы. Для региональных политических систем обязательными являются адаптация к требованиям со стороны вышестоящей в иерархии управления общенациональной (общегосударственной) политической системы и поддержка с ее стороны. Политическая эффективность региональной власти оценивается с учетом эффективности отношений между центром и регионами и степени региональной самостоятельности. В централизованных моделях эффективность региональной власти означает эффективность реализации поставленных сверху задач. В децентрализованных моделях управления к этому добавляется важный аспект эффективности самостоятельного и инициативного решения региональных проблем (что зависит от разграничения полномочий между уровнями власти и финансирования этих полномочий). В зависимости от порядка формирования органов власти различаются демократическая и централизованная модели оценки эффективности региональной власти, где в первом случае критерием

является голосование граждан, а во втором – кадровые решения центра и их основания.

3. Для политической оценки собственной эффективности региональной власти (т.е. без учета отношений с центром) следует рассматривать воздействие власти на общество с целью обеспечения порядка и безопасности, внедрения и распределения определенных ценностей и благ. Под этим углом зрения необходимо, в частности, анализировать бюджетную политику. Результативность государственной политики на региональном уровне нужно искать, прежде всего, в социально-экономических результатах, поскольку эффективная социально-экономическая политика способствует повышению легитимности региональной власти, и соответственно - ее эффективности. Политологический ракурс данного рассмотрения определяется идентификацией групп интересов, выступающих выгодополучателями, и оценкой того, насколько эти интересы являются репрезентативными для региональных сообществ в целом. С позиций политологии, наряду с формальными полномочиями и их исполнением, при оценке эффективности региональной власти, во-первых, следует учитывать соответствие ее деятельности сложившимся на данной территории политическим интересам, выражаемым влиятельными общественными группами, и степенью поддержки властных институтов со стороны последних. Во-вторых, для региональной власти важно соответствовать региональной идентичности, что повышает ее эффективность в отношении с обществом.

4. Важной процессуальной характеристикой функционирования региональной власти выступает региональный политический режим. Эффективный региональный политический режим представляет собой такую форму и способы организации властных отношений и распределения власти между акторами, которые обеспечивают реализацию акторами взаимоприемлемой части своих целей и интересов в сочетании с положительным эффектом для общества в целом. Определяются два уровня эффективности. Во-первых, «частная» эффективность отдельных политических акторов при достижении их целей. При этом эффективное распределение власти должно характеризоваться пониженным уровнем межакторной конфликтности. Во-вторых, «общая» эффективность политического режима в целом с точки зрения общественных задач и интересов, т.е. его влияния на эффективность всей политической системы.

5. Оценка эффективности институтов региональной власти в России должна проводиться с учетом особенностей федеративных отношений в стране и их ограничений. Особенностью России является сложное и изменчивое разграничение полномочий между уровнями власти, которое затрудняет определение эффективности собственно региональной власти, позволяя манипулировать представлениями о ее ответственности, реальных и мнимых успехах и неудачах в политических целях. Однако налицо высокая степень ответственности региональной исполнительной власти за функционирование социальной сферы в регионах. Другой специфической

чертой России является такое сочетание централизации и децентрализации, которое делает необходимым определение эффективности как деятельности региональной власти в качестве агента центрального правительства, так и ее работы по реализации своих полномочий, в т.ч. за счет собственных средств. Развитие процессов централизации свидетельствует о высокой степени адаптации региональных политических систем к требованиям федерального центра, что объясняется недостаточным уровнем региональной политической субъектности в России. При этом требования центра подвержены воздействию партийно-политических критериев и клиентельных отношений в большей степени, нежели влиянию объективных оценок работы региональной власти в сфере экономики.

6. Анализ материалов по составу и деятельности региональной власти в России свидетельствует о ее недостаточной собственной эффективности, что проявляется в частой замене губернаторов (как на выборах, так и во время назначений) в ряде субъектов РФ и низких оценках ее деятельности гражданами (несмотря на рост эффективности управления такой формой социального поведения, как участие в выборах). Централизованная модель оценки региональной власти (при назначениях) не стала более эффективной, чем демократическая (на выборах). Губернаторский корпус не всегда имеет необходимый профессиональный опыт и местное происхождение, бывает не в состоянии эффективно реализовывать региональные политические интересы. Проблема эффективности региональной власти в России вызвана также ограниченными финансовыми возможностями, противоречивой бюджетной политикой, громоздким и затратным аппаратом, слабой обратной связью с обществом, неисполнением или частичным исполнением требований и рекомендаций федерального центра. По этим причинам региональная исполнительная власть не справляется с поставленными перед ней законом задачами по обеспечению комплексного социально-экономического развития территорий. Однако в условиях централизации ее недостаточная эффективность и ограниченная легитимность не представляют угрозы для стабильности региональных политических систем и всей политической системы страны.

**Теоретическое значение результатов исследования** состоит в разработке подходов к оценке эффективности региональной власти, которые базируются на современных политологических концепциях и могут быть применены к условиям различных политических систем и режимов. Наиболее важным в этой связи является применение системного и структурно-функционального подходов к оценке политической эффективности региональной власти, предполагающее анализ влияния ее деятельности на устойчивость политической системы в целом, на отношения с социальной средой и с вышестоящим уровнем власти, т.е. центром.

**Практическое значение результатов исследования** состоит в возможности уточнения и доработки существующей в России системы оценки деятельности региональной власти и ее эффективности.

Во-первых, использование основных положений и выводов данной

работы позволяет проводить комплексную политическую оценку эффективности региональной власти, рассматривая различные аспекты ее отношений с обществом и с федеральным центром, выполнения властью своих основных функций в политической системе для достижения этой системой необходимой устойчивости.

Во-вторых, оценка эффективности региональной власти может быть адаптирована к меняющимся общесистемным условиям, для которых применимы очень разные критерии такой оценки.

**Апробация исследования.** Положения и выводы диссертации были представлены на целом ряде конференций. В частности, диссертант выступала с докладами на конференции «Демократия и элиты» (Москва, РАГС, ноябрь, 2008 г.); Пятом Всероссийском конгрессе политологов Российской ассоциации политической науки (Москва, ноябрь, 2009 г.); конференции «Проблемы модернизации политической системы России» (Москва, РАГС, апрель, 2010 г.) и др. Положения работы обсуждались на заседаниях проблемной группы и кафедры политологии и политического управления РАГС.

**Структура исследования.** Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения и списка источников.

## II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во *введении* обосновывается актуальность темы диссертации, рассматривается степень ее научной разработанности, определяются объект и предмет исследования, его цель и задачи, формулируются теоретическая и методологическая основы исследования, методы, эмпирическая основа исследования, его научная новизна, основная научная гипотеза, полученные лично автором результаты и положения, выносимые на защиту, теоретическое и практическое значение результатов исследования, их апробация.

В *первой главе «Политическая эффективность власти: подходы к исследованию и методике оценки»* исследованы возможности прикладного применения системного, структурно-функционального, элитистского, институционального, конфликтологического и географического подходов к изучению политической эффективности властных институтов. Автор приходит к выводу о ключевой роли комбинированного системного и структурно-функционального подходов, что позволяет рассматривать политическую эффективность в контексте *устойчивости политических систем*. Также рассматриваются существующие подходы к изучению эффективности государственной власти и оцениванию политики, в связи с чем автор диссертационного исследования определяет подходы, наиболее релевантные для целей своей работы.

В *§1.1. «Политическая эффективность власти: теоретико-методологические основания анализа»* на основе анализа подходов к политической власти определяется, что главным для автора диссертации является понимание власти, как совокупности субъектов управления, через которые происходит осуществление политической власти, и одним из них выступает региональная исполнительная власть. Говоря о характере распределения власти, автор приходит к выводу об ограниченной применимости плюралистической концепции власти, выдвинутой Р.Далем в американских условиях. С позиций элитизма и неоэлитизма (Р.Шумпетер и др.) при анализе деятельности властных органов мы также учитываем «невидимые», непубличные решения и их формирование. В соответствии с институциональным подходом, который также использует автор, эффективность работы политических институтов, к числу которых относится и региональная власть, предполагает адекватность и результативность используемых ею норм и правил игры. В дальнейшем по ходу исследования автор показывает, каким образом определяются эти адекватность и результативность.

При этом современные переходные процессы в обществе могут в корне менять представление об эффективности власти. В классическом индустриальном обществе эффективности власти приравнивалась к централизации, сочетаемой с функциональной дифференциацией внутри обезличенной бюрократической машины. В условиях современного общества более востребованными становятся децентрализация власти и

дебюрократизация управления, которые, как принято считать, повышают эффективность. Но важно понимать, что указанные трансформационные процессы не являются синхронными в современном мире. Это значит, что для конкретных условий необходимо использовать те подходы к эффективности власти, которые соответствуют историческому этапу развития общества, будь то доиндустриальный, индустриальный или постиндустриальный этап. Подобное замечание важно для России, которую в целом вряд ли можно считать постиндустриальным обществом.

Центральное место в теоретико-методологической части диссертации занимает системный подход, восходящий к классическим работам Д.Истона и активно используемый в современной российской политологии (О.Шабров и др.). Применяв системный подход, мы приходим к важному выводу, что гибкость системы, ее способность адаптироваться к изменениям среды влечет за собой ее способность сохраняться в более или менее устоявшихся социальных границах и потому является характеристикой наиболее эффективной политической системы. В противном случае вызовы внешней среды приводят к ее деградации, разрушению, гибели. С позиций структурно-функционального подхода (Р.Мертон) эффективность политической системы определяется, по нашему мнению, явным доминированием эвфункций над дисфункциями, включая наиболее опасные - латентные дисфункции.

Всеобъемлющее понимание эффективности различных органов власти приходит только вместе с пониманием их реальных функций в политической системе в целом, а не только в структуре государственного управления. В соответствии с определениями Д.Истона политическая система в рамках социальной системы занята упорядочением распределения ценностей разного рода. Следовательно, эффективное распределение ценностей, в т.ч. различных ресурсов является одной из характеристик успешно функционирующей политической системы.

Таким образом, в диссертации эффективность власти с точки зрения системного и структурно-функционального подходов понимается, как сохранение ее устойчивости в отношениях с внешней средой при условии выполнения властью явных и латентных социальных эвфункций, в т.ч. относительно успешного и бесконфликтного распределения в обществе тех или иных ценностей и благ.

Для перехода к проблематике институтов региональной власти и региональных политических систем автор использует географический подход, который сложился в российской науке во второй половине 20 века. Именно в политической географии впервые возникло понятие территориально-политической системы (В.Колосов и др.). Не только политическая география, но и политология не исключает развитие политических систем регионального уровня. Важно помнить, что их особенностью является встраивание в иерархию, т.е. важнейшей частью их среды являются вышестоящие системы. Это означает, что для региональных политических систем обязательными, помимо прочего, являются адаптация к

требованиям и поиск поддержки со стороны политических систем, находящихся выше в иерархии, прежде всего – со стороны общенациональной (общегосударственной) политической системы.

В §1.2. «Подходы к исследованию эффективности политического режима» автор рассматривает политический режим как процессуальную характеристику функционирования политической власти и форму организации политического процесса. Эффективный политический режим, как следует из проведенной работы, представляет собой такую форму и такие способы организации властных отношений и распределения власти между конкретными политическими акторами, которые обеспечивают реализацию этими акторами взаимоприемлемой части своих целей и интересов с одновременным положительным эффектом для общества в целом.

Для уточнения особенностей российского политического режима автор обращается к транзитологии и исследованию специфики переходных, динамически меняющихся режимов, приходя к выводу, что эффективна та динамика, которая соответствует наиболее распространенным требованиям со стороны социальной среды. Для диссертационного исследования важной оказалась идентификация российского политического режима, как и его региональных вариаций, в качестве режима переходного и гибридного, в котором сочетаются демократические и авторитарные черты.

Автор приходит к выводу, что в российском случае особо важную роль играет исследование структуры и деятельности политических акторов, представляющих собой, как правило, группы влияния в элите, а не, например, политические партии и общественные организации. Еще одной важной особенностью российского политического режима является преобладание неформальных институтов и практик. Структуру политического режима в подобных обществах составляют клиентелистские сети, функционирующие по принципам патронажно-клиентельных отношений. Эффективности власти способствует, как полагает автор диссертации, непротиворечивое взаимодополнение формальных и неформальных институтов, не исключая повышенную роль последних в переходных и «незападных» обществах.

Развивая мысль О.Шаброва, который отмечал, что эффективность политической власти измеряется по двум критериям (степень стабильности и развития общества, степень достижения декларируемых целей), автор диссертации определяет два уровня эффективности политического режима:

- «частная» эффективность отдельных политических акторов при достижении их собственных целей.
- «общая» эффективность политического режима в целом с точки зрения общественных задач и интересов, т.е. его влияния на эффективность политической системы.

Далее для того, чтобы определить подходы к эффективности государственной власти, примером которой является региональная власть, рассматриваемая как один из политических акторов, автор диссертации вначале рассматривает различные теории государства. Сделан вывод о том,

что в России можно говорить о сочетании институционального, корпоративистского и бюрократического авторитарного подходов к государству. Результативность политики государственных структур следует искать в ее социально-экономических результатах, определяя при этом, какие группы (акторы в структуре политического режима) оказываются выгодополучателями, в чьих интересах проводится эта политика. В этой связи автор полагает, что более конкретно следует рассматривать бюджетную политику, ее доходную и расходную части, в целом - воздействие власти на общество различными способами с целью достижения порядка и безопасности, внедрения и распределения определенных ценностей.

Кроме того, в работе предлагается учитывать особенности внутренней структурной организации властных органов, в т.ч. – регионального уровня. При этом установлено, что для выборных и назначаемых должностных лиц различаться будут и критерии оценки их деятельности, и субъекты оценивания, т.е., кто проводит эту оценку и принимает кадровое решение, будь то избиратели или вышестоящее начальство. Автор приходит к выводу, что исследование управленческих структур и их эффективности не может ограничиваться анализом выборных должностей. Не меньшую роль играют вопросы рекрутирования профессиональных кадров, персонала, бюрократического аппарата. В этой связи в диссертации специально рассматриваются теории управления и бюрократии. В частности, эффективность работы рациональной бюрократической машины, концепцию которой разрабатывал еще М.Вебер, определяется точностью исполнения аполитичными профессиональными чиновниками должностных инструкций. В теории управления «приверженцы «классической школы» (Тэйлор и др.) толковали эффективность как достижение формальных целей заранее установленными методами в конкретные сроки.

Эффективность «веберовской» бюрократии имеет достаточно ясные критерии оценки, определяемые должностными инструкциями и предписаниями, но, как полагает автор диссертации, она не может приравниваться к эффективности политической власти как таковой, рассматриваемой нами с точки зрения эффективности политической системы. Общая оценка деятельности «рациональной» бюрократии должна быть дополнена дифференцированной оценкой двух типов: а) выполнения ею определенных функций, в т.ч. политических (функциональная эффективность); б) деятельности отдельных ее звеньев (структурная эффективность). Автор также полагает, что эффективность бюрократии имеет два различных измерения: внутренняя эффективность «для себя»; «внешняя» эффективность в политической системе в целом.

Далее автор обращается к вопросу о возможностях трансформации оценки бюрократической эффективности в связи с происходящими в современном обществе и системе управления изменениями (теория нового общественного управления и др.). В частности, важной в новых условиях, наряду с оценкой деятельности самой бюрократии, стала оценка

эффективности процесса передачи государственных функций неправительственным структурам, их совместной реализации, контроля за их исполнением.

В диссертационном исследовании рассматриваются концепции принятия политических решений, наиболее подходящие к оценке политической эффективности власти. Автор считает, что концепция политико-управленческого цикла наиболее важна и может быть использована при оценке политической эффективности власти, прежде всего потому, что включает в свой состав оценивание политики. Однако автор приходит к выводу, что оценивание (evaluation, англ.) политики в его современном виде является весьма узкой по своему содержанию прикладной процедурой (в диссертации рассмотрены основные подходы и этапы развития процедур оценивания политики). Оно не отменяет и не может заменить системный анализ политических действий и решений, предпринимаемых, например, региональной властью.

Во *второй главе «Проблемы эффективности функционирования региональной власти в политической системе»* внимание уделено сравнительному исследованию принципов формирования органов региональной власти в различных странах и определения их полномочий. В контексте проблематики эффективной региональной власти изучены политические особенности регионов, от которых зависит их политическая субъектность, такие как статус региона, региональные интересы и региональные идентичности. Рассмотрены особенности отношений между центром и регионами в связи с проблематикой их эффективного баланса.

В *§2.1. «Организационная структура и компетенция региональной власти: зарубежный опыт»* автор диссертации обращает внимание на связь между критериями эффективности региональной власти с одной стороны, способами ее формирования и структурой с другой стороны. В параграфе рассматривается организация институтов региональной власти в существующей в мире практике, ее распределение между теми или иными политическими субъектами, осуществление разных форм контроля над этой властью.

Отмечается, что в основном специфика региональной власти рассматривалась в политической науке в рамках исследований федерализма. Но весь опыт регионального управления исследован крайне неровно, поскольку зачастую сводится к нескольким западным государствам. В результате остается слабо изученным сам феномен региональной власти в более широкой сравнительной перспективе, рассматривающей множество федераций и достаточное число унитарных государств.

Для проведения сравнительного анализа моделей организации региональной власти в диссертационном исследовании изучаются: а) порядок формирования и функциональная структура региональной власти; б) объем и характер полномочий региональной власти. Рассмотрев множество примеров, автор приходит к выводу, что избиратели практически повсеместно являются значимыми (но не всегда единственными) «оценщиками» деятельности

региональной власти, формируя ее состав и стремясь на него влиять. Но способы формирования региональной власти и ее структурной организации предполагают также наличие ответственности перед общенациональной властью, которая может так или иначе оценивать эффективность ее работы, принимать кадровые решения, поощрять региональные власти или вводить санкции. Сравнительный анализ принципов формирования органов региональной власти и ее структуры показывает, что в каждом конкретном случае необходимо одновременно принимать во внимание следующие параметры:

1. назначение или выборность той или иной властной структуры и/или ее руководителя (в случае выборности – наличие у центра возможностей для применения санкций в отношении выборных лиц).
2. разделение властей на исполнительную, законодательную и судебную ветви (или иная ее функциональная структура).

Большое внимание уделено объему и характеру полномочий региональной власти, которые необходимо учитывать при анализе ее эффективности. Это позволяет понять степень самостоятельности региональной власти, принимая во внимание процессы деволюции, деконцентрации и децентрализации, определяющие ее развитие. Важнейшим вопросом при оценке эффективности работы региональной власти оказывается точное определение сферы региональных полномочий, в рамках которой принимают свои решения органы региональной власти. Наряду с общим замером объема региональных полномочий целесообразно определять источник и характер их финансового обеспечения. Например, непосредственное отношение к эффективности региональной власти может иметь использование финансовой помощи, предоставляемой центром.

В §2.2. *«Сущность и смысл политического региона как субнациональной административной единицы»* автор доказывает необходимость учитывать реальные потребности регионов во власти, которые являются функцией степени развития самого явления, которое в науке называют политическим регионом. Для этого, во-первых, следует учитывать политический статус региона, который влияет на его автономию, обособленность от других регионов и самостоятельность в отношениях с центром. В этой связи рассматриваются особенности региональных политических статусов в федеративных и децентрализованных унитарных государствах. Во-вторых, целесообразно понять сущность политического региона. Для ответа на последний вопрос в диссертации анализируются существующие в политической науке определения политического региона.

Первое изученное автором определение связано с пониманием политического региона как субнациональной административной единицы. Это представление носит наиболее общий и простой характер, его использование делает необходимым рассмотрение региональной власти в определенных административных границах, к которым относится ее юрисдикция и реализация полномочий. Но следует также учитывать более «тонкое» понимание политического региона, как системы политических

интересов. Это значит, что наряду со способностью к реализации формальных полномочий при оценке эффективности региональной власти следует учитывать соответствие ее деятельности сложившимся на данной территории политическим интересам, выражаемым более или менее влиятельными группами. Третье понимание политического региона связывает это явление с развитием региональной идентичности. Для региональной власти при таком подходе важно соответствовать региональной идентичности и связанным с ней интересам, что повышает ее эффективность в отношениях с обществом.

Таким образом, рассмотрев существующие в науке подходы к политическому региону, автор приходит к выводу, что эффективная политика региональной власти обязана соответствовать региональным интересам и в определенной степени быть подчиненной требованиям со стороны влиятельных общественных групп. Также эффективная региональная власть обязательно представляет распространенные в регионе идентичности, т.е. воспринимается обществом, как «своя», на эмоциональном уровне и при этом проводит культурную политику, соответствующую этим идентичностям.

Все вышесказанное также означает, что формирование региональной политической субъектности является сложным политическим процессом, который ни в коем случае не следует ассоциировать с административно-территориальным делением государства. В диссертационном исследовании в этой связи развитие региональной политической субъектности рассматривается в зависимости от изменчивой сущности отношений между центром и регионами, которые в свою очередь определяются особенностями политической истории и географии различных стран. Автор обращает внимание на противоречие между т.н. «старым» и «новым» регионализмом (М.Китинг и др.). С точки зрения данного диссертационного исследования, для оценки эффективности региональной власти дифференциация «старого» и «нового» регионализма означает следующее:

- Условия «старого регионализма» для региональной власти связаны с необходимостью выполнять поступающие сверху сигналы, демонстрировать лояльность центру, быстро и успешно проводить его политику.
- В условиях «нового регионализма» эффективность региональной власти будет определяться ее самостоятельной политикой, нацеленной на задействование собственных возможностей и активное развитие горизонтальных, а возможно и международных связей с конечной целью повышения уровня социально-экономического развития территории.

**В §2.3. «Соотношение процессов централизации и децентрализации в современном государстве»** автор диссертации показывает необходимость учета эффективности отношений между региональной и центральной властью в общем комплексе оценки политической эффективности региональной власти. Автор диссертации проводит сравнительный анализ

подходов к отношениям между центром и регионами. Один из них связан с моделью центра и периферии, которая графически изображается в виде концентрических кругов. Другим вариантом отношений центра и регионов является модель пирамиды, представляющая расположенные друг под другом параллельные уровни. Третья модель, авторство которой принадлежит Д.Элейзеру, - т.н. «не-централизации» (noncentralization), под которой понимается отсутствие властной иерархии и взаимодействие множества политических акторов, решающих свои задачи.

Все указанные подходы по-своему операциональны и имеют право на существование. В системах типа российской, однако, модель пирамиды является наиболее релевантной. Сказанное подводит нас к необходимости исследовать партнерские модели взаимодействия между уровнями пирамиды, т.е. центром и регионами, чтобы понять условия их эффективности. Так и в США доктрине дуалистического федерализма, акцентирующего параллельное функционирование государственных машин общенационального и регионального уровней, пришла на смену доктрина кооперативного федерализма, предполагающего более активное и взаимовыгодное сотрудничество сторон. Эффективность институтов региональной власти, таким образом, должна рассматриваться и как эффективность отношений между центром и регионами (система взаимодействия центра и регионов в зарубежных источниках именуется межправительственными отношениями (МПО, *intergovernmental relations*)).

По мнению автора, концепция МПО дает возможность рассматривать более сложную и приближенную к реальности систему взаимоотношений «центр – регионы», субъектами которой являются многочисленные органы власти федерального и регионального уровня, разнообразные коалиции, а также внутренние фракции в составе властных органов, имеющие партийное, групповое или клиентельное происхождение.

Далее в диссертации подробно изучается вопрос об оптимальном соотношении централизации и децентрализации. Дается история вопроса, определяются факторы централизации и, напротив, федерализации. Автор приходит к выводу о том, что потребность в масштабных общенациональных реформах и/или преодолении чрезмерных внутренних различий этнокультурного или социально-экономического свойства может обеспечить в государстве эффективную централизацию. Таким образом, нет и не может быть раз и навсегда заданного баланса между централизацией и децентрализацией, который можно было бы признать эффективным для данного государства. Эмпирически эффективный баланс централизации и децентрализации всегда находится где-то между двумя крайностями. Как централизация, так и децентрализация в отношениях между центром и регионами могут быть эффективными и имеют свою аргументацию. Этот тезис повышает важность изучения конкретных социально-исторических условий. Кроме того, в каждом случае отмечается сложное сочетание централизаторских и децентрализаторских тенденций, у которых есть свои носители и группы поддержки.

В третьей главе «Оценка политической эффективности региональной власти в российских условиях» подходы, выявленные и разработанные в первых двух главах, были использованы применительно к институтам региональной исполнительной власти в современной России. Рассматривались специфические особенности органов региональной власти в России, позволяющие уточнить критерии оценки их эффективности. Особое внимание уделено отношениям региональной власти с обществом и с федеральным центром, в этой связи – кадровым изменениям в губернаторском корпусе, различным его профессиональным характеристикам, особенностям бюджетной политики. Была дана характеристика существующей системе оценки эффективности региональной исполнительной власти с точки зрения ее политического смысла и результата.

В §3.1. «Специфика институтов региональной политической власти в России», говоря о статусе российских регионов, автор отмечает, что правовые характеристики российского федерализма позволяют проводить оценку региональной власти в России, как особого и автономного политического субъекта, имеющего свою сферу деятельности и ответственности и входящего в единую систему органов государственной власти, установленную законодательством. Но при этом оценка эффективности региональной власти должна быть уточнена в зависимости от реальной степени ее самостоятельности. Формально российский пример должен быть отнесен к случаю федерализации, т.е. высокой степени региональной самостоятельности. В то же время федерализация России носит весьма ограниченный характер.

Затем автор определяет зависимость российской региональной власти и ее эффективности от принципов разграничения полномочий. Выясняется, что на долю региональной власти в значительной или преимущественной степени остаются вопросы социальной политики (образование, здравоохранение, социальная защита, культура), экологической политики, природо- и недропользования (включая лесное и водное хозяйство), аграрной политики, жилищно-коммунального хозяйства, транспортной сферы. Но очень важно учитывать множество случаев пересечения, взаимного дополнения или совместной реализации полномочий двумя, а то и тремя уровнями власти – федеральным, региональным и местным.

Более подробный анализ разделения полномочий между двумя ветвями региональной государственной власти приводит автора к выводу о том, что законодательство фактически наделяет региональную исполнительную власть ответственностью за комплексное социально-экономическое развитие всего региона. Непосредственная оценка деятельности региональной исполнительной власти должна быть связана с конкретными вопросами, которые законодательство относит к компетенции именно этой ветви власти. Прежде всего, это – исполнение регионального бюджета, выполнение программ социально-экономического развития субъекта РФ, управление и распоряжение региональной государственной собственностью. В сущности,

бюджет и региональные социально-экономические программы – это и есть те инструменты, с помощью которых региональная власть призвана не только реализовывать свои узкие и определенные законом компетенции, но и в меру своей инициативности обеспечивать комплексность регионального социально-экономического развития.

При всей важности вопросов, связанных со статусом и полномочиями регионов, оценка эффективности региональной власти должна зависеть также от политического смысла существования региона. В частности, оценка политической эффективности региональной власти определяется соответствием деятельности власти сложившимся на территории специфическим интересам. Определение политического региона с точки зрения региональной идентичности для оценки деятельности губернаторов означает соответствие региональной власти сложившимся идентичностям, т.е. их позиционирование на условной шкале «свои – чужие». Проведенный нами биографический анализ всех действующих высших должностных лиц субъектов федерации свидетельствует о существенной, но не безусловной привязке российских губернаторов к территориям, где они находятся у власти, и о значительной и растущей доле губернаторов, ранее с этими регионами не связанных.

В §3.2. *«Эффективность региональных политических систем и режимов в России»* анализ структуры региональных политических режимов в России свидетельствует о том, что эффективность региональной политической системы в значительной степени оказывается эффективностью работы органа исполнительной власти и в его составе – высшего должностного лица субъекта федерации. В этой связи автором, в частности, было проведено исследование процессов замены губернаторского корпуса в России в 1991-2010 гг. посредством как выборов, так и назначений. Проведенное нами исследование губернаторских выборов в России показывает, что избиратели в целом довольно скептически относились к эффективности региональной власти, хотя частота сменяемости региональных глав существенно менялась год от года. Демократическая модель оценки деятельности региональной исполнительной власти работала на отсеивание неэффективных с точки зрения избирателей губернаторов в волнообразном режиме. Принятая в настоящее время централизованная модель оценки эффективности региональной власти имеет свои особенности. У нее есть и объективная, и субъективная стороны, поскольку наряду с оценкой работы региональной власти по определенным критериям огромную роль играют клиентельные связи, позволяющие одним губернаторам удерживаться на плаву, а других вынуждающие покинуть свое кресло. Анализ динамики губернаторской ротации посредством назначений тоже показывает волнообразный характер процесса, включающий периоды значительных перемен в губернаторском корпусе. Причем отношение центра к назначаемым губернаторам и их работе определяется не столько социально-экономической ситуацией в регионе, сколько стремлением центра решать при помощи губернаторов текущие политические задачи, связанные с

укреплением властной вертикали и созданием доминирующей партии.

Далее следует соотнести оценку эффективности российской региональной власти с сущностью отношений между центром и регионами. По мнению автора, фактически эффективность отношений между центром и регионами определяется в настоящее время преимущественно как эффективность функционирования региональной власти в качестве агента центрального правительства, причем не только в экономике, но и на выборах, при формировании партийной системы и т.п. В системе отношений «центр – регионы» в России в силу сочетания федерализма и унитаризма ее государственного устройства можно оценивать и эффективность централизации, и эффективность децентрализации. Приходится признать, что в 1990-е гг. ни то, ни другое не показало себя достаточно эффективным в отношениях региональной власти с ее внешней средой, о чем свидетельствуют многочисленные замены губернаторов как в процессе назначений, так и снизу, самими гражданами.

Однако, как показывает исследование, подавляющее большинство региональных политических систем, возникших на основе субъектов федерации, в постсоветской России оказалось устойчивым. В этих условиях дифференцирующим региональные политические системы фактором становится уровень их внутренней стабильности. С одной стороны, отмечается высокая адаптация российских региональных политических систем к внешней среде в лице федерального центра. Это выражается в полной лояльности региональных властных элит политике центра и даже в готовности выдвигать инициативы, способствующие укреплению центра. С другой стороны, сложными являются отношения региональных властей с региональными сообществами, от которых должна исходить поддержка системы и зависит легитимность региональной власти.

В частности, в диссертационном исследовании была проанализирована способность региональных политических систем к обеспечению стабильности и порядка (с привлечением данных оценки эффективности региональной исполнительной власти, проводимой правительством России и Министерством регионального развития). Например, жители регионов в целом не считают работу региональной исполнительной власти в сфере общественной безопасности удовлетворительной, дают отрицательную оценку подавляющему большинству региональных политических систем в этом их свойстве.

В то же время, как показывают результаты выборов, поддержка системы в целом остается на достаточно высоком уровне, что свидетельствует о высокой эффективности действий властей, направленных на регулирование социального поведения и в частности – его электоральных форм. Неудовлетворенность граждан отдельными действиями региональной власти не сочетается с их активным протестом против системы в целом. Следовательно, уровень поддержки региональных политических систем и их эффективности в регулировании социального поведения в современной России нельзя преувеличивать, он находится на уровне выше среднего - с

точки зрения устойчивости и масштаба поддержки региональных политических систем, но не является высоким.

Отдельное внимание было посвящено эффективности и функциональности региональных политических систем при решении задач по социально-экономическому развитию территорий. Как выяснилось, негативная динамика социально-экономического развития стала в последние годы характеризовать столицы и промышленно развитые регионы, что снижает эффективность этих региональных политических систем, поскольку неизбежно ведет к росту претензий в отношении региональной власти.

Для более точной оценки деятельности собственно региональной власти в создании ситуации в социальной сфере и экономике автор изучил ее расходную политику. Выяснилось, что на практике, в существующей финансово-бюджетной ситуации региональная власть берет на себя наибольшую нагрузку в поддержании социальных систем. Функционирование институтов региональной власти в основном ориентировано на решение проблем социальной сферы, ЖКХ и транспортной инфраструктуры. Следовательно, именно на них и нужно делать акцент при проведении оценки действий региональной исполнительной власти в России.

**В §3.3. «Политическое измерение функционирования региональной исполнительной власти в России: результаты и перспективы»** с помощью доступных данных рассматриваются внутренняя и внешняя эффективность органов региональной исполнительной власти. Анализ соотношения «политической» и «профессиональной» компонент в России в настоящее время потерял смысл, поскольку отменены всенародные выборы глав региональной исполнительной власти. Поэтому оценка в большей степени сводится к анализу рекрутирования кадров, определению критериев их профессионализма. В данном исследовании рассмотрен состав губернаторского корпуса, действующего по состоянию на март 2010 г., с точки зрения его образовательных, возрастных, профессиональных характеристик.

Анализ карьерного продвижения российских губернаторов свидетельствует об отсутствии в современной России системы постепенного продвижения чиновников по карьерной лестнице вплоть до губернаторского поста, что может снижать эффективность регионального управления (существенная часть глав российских регионов имеет малый опыт работы в органах региональной исполнительной власти или не имеет его вообще). Что касается образования, то высший слой российской правящей элиты в регионах по-прежнему структурно и генетически связан с промышленным производством, с советской еще индустриализацией. Это задает определенный управленческий стиль, который, что важно, благоприятен для условий централизации, как и стиль аграриев.

Главные структурные изменения в российской региональной бюрократии обычно связаны с влиянием партийно-политических критериев, т.е. ролью «Единой России» и клиентельных механизмов. Что касается клиентельных связей, то они по-прежнему оказывают наибольшее влияние на

динамику региональной бюрократии по сравнению с профессиональными критериями и при этом, конечно, не способствуют росту эффективности. Как показывает опыт изучения региональной исполнительной власти, каждая смена губернатора (которые происходят очень часто) приводит к приходу в региональную власть людей, тесно связанных с новым региональным лидером и не обязательно имеющих необходимый опыт работы.

В диссертационном исследовании также оценивалась сложность внутренней структуры региональной исполнительной власти. Установлена тенденция к формированию громоздкого аппарата с многоступенчатым управлением и пересекающимися функциями, что снижает эффективность работы всей государственной машины. Причем повышенная структурная сложность региональной исполнительной власти сочетается с заметной долей расходов на государственное и муниципальное управление в региональных бюджетах. В последнее время объемы этих расходов и особенно их непрекращающийся рост (тем более в дотационных регионах, т.е. фактически за счет федеральных денег) стали вызывать публичное недовольство руководителей государства.

Наконец, в исследовании затронут вопрос об общественном контроле над региональными бюрократиями, который можно определить через оценку прозрачности региональной власти, ее движения в направлении электронного правительства и принципов нового общественного управления. Рейтинги Института свободы развития информации, который по своей методике оценивает степень информационной открытости официальных сайтов исполнительной и законодательной власти субъектов РФ, свидетельствуют о недостаточной информационной открытости региональной власти. Лишь в восьми регионах степень информационной открытости органа исполнительной власти оказалась более 50%.

В завершающей части третьей главы автор отмечает, что официальная практика комплексного оценивания деятельности региональной власти в России только начинает развиваться. Методика оценки введена президентским указом в 2007 г., который дополнялся и уточнялся в 2008 г. Тогда же в 2008 г. были разработаны правила выделения поощрительных грантов для лучших субъектов федерации и формулы их расчета. Прошло еще слишком мало времени, чтобы оценивать результативность данной системы оценивания, ее социально-политические смыслы и результаты. Анализ данных, впрочем, свидетельствует о достаточно низком качестве регионального управления (в т.ч. по части расходов на социальную сферу и ЖКХ) и низкой эффективности отношений между центром и регионами с точки зрения исполнения на региональном уровне поставленных центром задач (типа перехода к программно-целевому методу и проведения ряда социальных реформ). Те же выводы позволяет сделать анализ специализированного мониторинга качества бюджетной политики, который проводится Министерством финансов.

Таким образом, первый опыт оценивания деятельности региональной исполнительной власти, при всем стремлении центра поощрять лучших и не

спешить с санкциями, показал, что качество собственно регионального управления остается в России явно недостаточным, а задачи центра, связанные с внедрением на местах новых методов управления и бюджетной политики, решаются крайне медленно, если решаются вообще.

В *заключении* автор подводит итоги диссертационного исследования. По его мнению, исследование российского опыта оценки деятельности региональной власти показало, что этот опыт находится еще в зачаточном состоянии и практически не проработан в политической плоскости. Попытки наделить региональную власть той или иной ответственностью сочетаются с практической невозможностью определить ее точный вклад в решение того или иного вопроса в связи со сложной системой разграничения полномочий между уровнями власти. Тем не менее, апробация предлагаемых критериев на российских материалах дала определенные результаты. В частности, она позволила задействовать и материалы той оценки, которая проводится российским правительством, но взглянуть на них под углом зрения политической эффективности институтов региональной власти в российской политической системе. Например, дать ответ на вопрос об отношениях власти и общества, о способности региональной власти к поддержанию общественного порядка, решению социально значимых задач, воздействию на общество, его ценности и т.п. Исследование показало большие региональные различия в степени эффективности региональной власти в России при ограниченном уровне этой эффективности и невысоком качестве регионального управления.

Автором опубликовано 7 научных работ общим объемом 3,5 п.л., среди них по теме диссертации:

**I. Статьи в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендуемых перечнем ВАК по политологии.**

1. Димитрова Ю. Б. Проблемы обеспечения эффективности регионального управления в России // *Власть*. 2010. № 5. 0, 5 п.л.

**II. Иные статьи и публикации.**

2. Димитрова Ю. Б. Отношения между центром и регионами в России: проблема эффективности // *Теория и практики государственного и муниципального управления* Отв. ред. В. С. Комаровский. Москва-Смоленск. 2010. 0, 5 п.л.
3. Димитрова Ю. Б. Регион в системе политических отношений // *Актуальные проблемы политики и политологии*. Под ред. О. Ф. Шаброва. М.: РАГС, 2010. 0, 5 п.л.
4. Димитрова Ю. Б. Эффективность как проблема власти // *Государство, бизнес, общество: проблемы оптимизации взаимодействия*. Под. ред. Л. Е. Ильичевой. М.: ИНЭК, 2010. 0, 5 п.л.

5. Димитрова Ю. Б. Взаимоотношения политической элиты и бюрократии как проблема политического управления // *Pro Nunc: современные политические процессы*. Вып. 8. Политические элиты в условиях электорального формата трансформации власти. Тамбов, 2008. Под ред. О. В. Гаман-Голутвиной. 0, 5 п.л.
6. Димитрова Ю. Б. Государство, управление, политика: постмодернистские трансформации // *Демократия и элиты*. Отв. ред. Я. А. Пляйс. М.: РОССЭН, 2010. 0, 5 п.л.
7. Димитрова Ю. Б. Отношения между центром и регионами в России: проблемы обеспечения эффективности // *Элиты и общество в сравнительном измерении*. Отв. ред. О. В. Гаман-Голутвина. М.: РОССЭН, 2010. 0, 5 п.л.



Автореферат

Диссертации на соискание ученой степени  
кандидата политических наук

ДИМИТРОВОЙ ЮЛИИ БОРИСОВНЫ

Тема диссертационного исследования:  
«Политическая эффективность функционирования региональной  
власти в современной России»

Научный руководитель  
ГАМАН-ГОЛУТВИНА Оксана Викторовна  
доктор политических наук, профессор

Изготовление оригинал-макета  
Димитрова Юлия Борисовна

Подписано в печать 18.11.2010 г. Тираж 80 экз.  
Усл. 1,3 п.л.

Федеральное государственное образовательное учреждение высшего  
профессионального образования «Российская академия государственной  
службы при Президенте Российской Федерации»  
Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № 443

119606, Москва, пр-т Вернадского, 84