

На правах рукописи



ЛИНЬКОВ Игорь Викторович

**ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО
РЕГИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ
В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ**

22.00.08 – социология управления

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

Белгород, 2006

Работа выполнена на кафедре социальных технологий
ГОУ ВПО «Белгородский государственный университет»

Научный руководитель:

доктор социологических наук
Н.И. Руднева

Официальные оппоненты:

доктор политических наук
К.Н. Лобанов

кандидат социологических наук
Е.В. Реутов

Ведущая организация:

Институт социально-политических
исследований РАН

Защита состоится 29 августа 2006 года в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д. 212.015.02 при Белгородском государственном университете (308015, г. Белгород, ул. Победы, 85).

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Белгородского государственного университета.

Автореферат разослан 17.07.2006 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат социологических наук,
доцент



И.Э. Надуткина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Одним из значимых аспектов трансформации российского общества в 1990-2000-х гг. стала федерализация и регионализация всей структуры политических отношений. Изменение традиционных вертикальных связей по линии «центр – регионы» на более сложные конфигурации, конституционное закрепление принципа федерализма в системе государственного устройства России фактически инициировало формирование системы регионального представительства в принятии внутривнутриполитических решений. В России 1990-х гг. понятие «регион» стало включать не только территориальный аспект, но наполнилось множеством смысловых оттенков – социокультурным, экономическим, политическим и др.

Произошла фактически институционализация регионализма со всеми позитивными сторонами и издержками этого процесса. Наряду с конституционным оформлением федеративных отношений, по горизонтали и вертикали сформировалось множество неформальных практик взаимодействия региональных структур между собой и с федеральным центром. Причем далеко не всегда эти взаимодействия способствовали интеграции российского общества. Процесс становления системы представительства региональных интересов носил во многом неупорядоченный и хаотичный характер. В связи с этим возникла необходимость изучения и понимания особенностей и механизмов регионального представительства в современной России.

О большом интересе в обществе к данному вопросу свидетельствует значительное количество публикаций как в прессе, так и в научной литературе. Тема представительства интересов активно разрабатывается отечественными и зарубежными учеными.

В научной литературе совокупность форм и методов представительства интересов, взаимоотношений между группами интересов и государственными органами власти определяется понятием «представительство интересов». Прежде всего, имеется в виду лоббизм во всех его проявлениях и видах, включая корпоративистскую модель, а также консультационные и экспертные институты всех ступеней, механизмы социального партнерства, службы связи организаций с общественностью и подобные им представительские институты групп интересов¹.

¹ См.: Руднева, Н.И. Группа интересов как базовый субъект функционального представительства (теоретико-методологический обзор). Сб. науч. тр. преподавателей и аспирантов. Вып. 5 / Под ред. М.В. Прокопова, В.Н. Шилова. – Белгород, 2000. – С. 9.

Одним из важнейших звеньев системы функционального представительства является ее региональный компонент, который ещё более усиливается в федеративном государстве, каким является Россия.

В настоящее время, когда складываются новые отношения центра с субъектами федерации, идет поиск наиболее эффективных механизмов взаимодействия органов власти различных уровней, а также власти и общества в целом, проблема выработки и реализации региональных интересов несет в себе большую практическую значимость, потому что от ее решения зависит процесс дальнейшего развития страны. Исследование системы представительства региональных интересов как фактора совершенствования общественного управления чрезвычайно актуально и для науки, так как позволяет систематизировать знания по данной проблеме и выработать научную базу, чтобы в дальнейшем активно влиять на формирование и работу данной системы с целью придать ей цивилизованные формы, заставить работать на благо общества и государства.

Степень разработанности темы. Тема представительства интересов различных социальных групп и слоев стала разрабатываться в отечественной социологии относительно недавно. До 1990-х годов изучение данного явления основывалось в основном на материале стран Западной Европы и США. Впоследствии в связи с трансформацией политической системы страны интерес к проблеме представительства групп интересов значительно возрос. С этого времени исследование представительства интересов различных социальных слоев и групп в управлении общественными процессами пошло по двум основным направлениям:

- во-первых, был продолжен анализ зарубежного опыта;
- во-вторых, началось активное изучение системы функционального представительства в России. Появляется множество публикаций, в которых делаются попытки более углубленного анализа и теоретического осмысления представительства интересов, его роли и функций в политической системе страны.

Теме представительства интересов посвящен ряд диссертационных исследований (С. Баранов, А. Лихой, З. Темижева, П. Шелищ и др.), в которых дается обстоятельный анализ различных аспектов данного явления. Н. Руднева в своей докторской диссертации «Представительство групповых интересов в управлении общественными процессами», монографиях и ряде других работ дает теоретико-методологический обзор научных подходов по данной проблематике, анализирует зарубежный опыт представительства интере-

сов, в том числе и представительства интересов на региональном уровне, уделяет значительное внимание группам интересов как базовым субъектам функционального представительства, их формированию и классификации¹.

Стоит отметить два значительных исследования, посвященных российскому лоббизму: монографию В. Лепехина «Лоббизм» и коллективный труд С. Перегудова, Н. Лапиной и И. Семененко «Группы интересов и российское государство»². Анализируя систему представительства интересов в России в целом, авторы указанных работ затрагивают и проблемы формирования региональных интересов, деятельности региональных групп интересов, регионального лоббизма.

При исследовании регионального представительства интересов в государственном управлении важными источниками, раскрывающими внутренние механизмы взаимодействия по линии «центр-регион», являются публикации по проблеме развития российского федерализма (Ю. Артюнов, В. Гельман, В. Долгов, З. Зотова, А. Манцев и др.). Анализу социальных процессов, проблемам управления ими, их моделированию, оптимизации посвящены работы Г. Атаманчука, Н. Данакина, Л. Дятченко, Г. Котельникова, А. Кравченко, В. Патрушева, А. Соловьева, Ж. Тощенко, В. Щербины. Важную роль в изучении представительства региональных интересов играют исследования О. Гаман-Голутвиной, И. Куколева, Н. Лапиной, А. Чириковой, посвященные проблемам формирования и функционирования региональных элит, их роли в российской системе власти, государственного и общественного управления, структуре межэлитных и внутриэлитных взаимодействий³.

¹ См.: Руднева, Н.И. Представительство групповых интересов в управлении общественными процессами. Дис. ... д-ра социол. наук: 22.00.08 / Белгородский гос. ун-т. – Белгород, 2002. – 362 с.; Руднева, Н.И. Роль функционального представительства групповых интересов в совершенствовании общественного управления / Н.И. Руднева – Белгород: ООО ИПЦ «Политерра», 2002.; Руднева Н.И. Представительство групповых интересов в управлении общественными процессами. Монография / Н.И. Руднева. – Белгород: ООО ИПЦ «Политерра», 2004. – 466 с. и др.

² См.: Лепехин, В.А. Лоббизм / В.А. Лепехин. – М.: Фонд "IQ", 1995.; Перегудов, С.П. Группы интересов и российское государство / С.П. Перегудов, Н.Ю. Лапина, И.С. Семененко. – М.: Эдиториал УРСС, 1999.

³ См.: Куколев, И.В. Региональные элиты: борьба за ведущие роли продолжается / И.В. Куколев // Власть. – 1996. – № 1. – С. 46-52; Куколев, И.В. Провинциальный аспект политико-экономических элит / И.В. Куколев // Власть. – 1997. – № 4. – С. 42-47; Лапина, Н.Ю. Региональные элиты России: кто правит на местах. Россия и современный мир. Вып. 1 (18). – 1998; Процессы элитообразования в контексте отношений «Центр-регион» // Россия: мониторинг, анализ, прогноз. – Режим доступа к изд.: <http://www.hist.msu.ru/NISS/Publications/Russia/19977/prozeli.htm>; Московское правительство Юрия Лужкова: властный потенциал, роль, место и влияние в российской политике. Центр политической конъюнктуры России. – Режим доступа к изд.: Национальная электронная библиотека; Лапина, Н.Ю. Региональные элиты в РФ: модели поведения и политические ориентации / РАН ИНИОН. Центр научн. информ. исслед. глобальных и региональных проблем. Отд. глобальных проблем.; Отв. ред. К.И. Микуйский / Н.Ю. Лапина, А.Е. Чирикова. – М., 1999. – 192 с.; Лапина, Н.Ю. Региональная власть и реформа российского федерализма: сценарии политического будущего / Н.Ю. Лапина, А.Е. Чирикова // Социс. – 2001. – № 4. – С. 16-27.; Гаман-Голутвина, О.В. Региональные элиты России в зеркале экспертного опроса / О.В. Гаман-Голутвина // Власть. – 2004. – № 5. – С. 3-10.; Гаман-Голутвина, О.В. Региональные элиты: персональный состав и тенденция эво-

Основываясь на анализе научных работ по теме функционального представительства, можно отметить, что вопросы, связанные с формированием и функционированием региональных групп интересов, в российской научной литературе практически не исследованы. Таким образом, разработка темы регионального представительства интересов находится только на начальном этапе, в стадии накопления и обобщения эмпирического материала, выработки теоретической базы.

Актуальность темы и недостаточная степень ее разработанности в научной литературе дают основание для формулировки основной *проблемы исследования*.

Она выражается в противоречии между объективной потребностью в представительстве региональных интересов в процессе выработки и принятия политических и управленческих решений и недостаточной степенью разработанности его механизмов в теории и практике социального регулирования. Теоретический аспект проблемы включает недостаточную степень изученности механизмов представительства региональных интересов в условиях неустоявшейся федеративной системы. Практический аспект проблемы связан с необходимостью институционализации, вывода «из тени» и придания легальности практикам регионального лоббизма.

Объектом исследования диссертационной работы является представительство региональных интересов в государственном управлении.

Предметом исследования выступают механизмы формирования и функционирования регионального представительства в органах государственного управления Российской Федерации.

Цель диссертационного исследования – разработка и обоснование механизмов институционализации регионального представительства как одного из факторов совершенствования государственного управления.

Для достижения цели исследования предусматривается решение следующего комплекса *задач*:

- выявление наиболее значимых факторов институционализации региональных интересов, их классификация;
- анализ структуры и механизмов формирования региональной группы интересов;
- обоснование технологий оптимизации каналов и способов представительства региональных интересов в системе государственного управления

Российской Федерации с целью преодоления дисбаланса в региональном развитии.

Основная гипотеза исследования состоит в трех взаимосвязанных предположениях: на формирование системы регионального представительства воздействует комплекс факторов, в иерархии которых доминирующую роль играют ресурсная база региона, степень консолидации политико-административной и экономической элиты региона; определяющее влияние на структурирование региональных групп интересов имеет комплекс властно-распорядительных ресурсов; эффективность управленческого воздействия на систему регионального представительства определяется возможностью ее легализации, введения в рамки разделяемых большинством элитных и массовых групп институциональных ограничений.

Теоретико-методологическая база исследования регионального лоббизма как фактора совершенствования государственного управления и основного элемента регионального функционального представительства включает основополагающие теоретические подходы, разработанные зарубежными и отечественными учеными. Прежде всего, это концептуальные выводы ведущих разработчиков теории заинтересованных групп А. Бентли и Д. Трумена о взаимодействии групп интересов и институтов государственной власти как об определяющем факторе государственной политики и основном канале взаимодействия государства и общества; М. Олсона – о неравномерности политического влияния заинтересованных групп, при потенциальном превосходстве «привилегированных групп интересов» с малой численностью членов, и о недостаточности общего интереса для объединения и функционирования групп интересов с большим количеством членов, которым требуются дополнительные стимулы и факторы, выражающиеся в различных услугах, привилегиях и т. п., именуемые им «селективными инициативами», а также значительной роли при этом принуждения; Г. Джордона и У. Малоуни – о сочетании экономических и неэкономических мотивов для объединения в группы и ассоциации; С. Перегудова – о принципиальном различии между политическими партиями и группами интересов¹ и о региональных элитах как группах интересов², Д. Норта – о ведущей роли групповых интересов в формировании социальных институтов³.

¹ См: Перегудов, С.П. Российские группы интересов - особый случай или подтверждение правила? / С.П. Перегудов // МЭ и МО. – 1997. – № 1. – С. 98-101.

² См: Перегудов, С.П. Группы интересов и российское государство / С.П. Перегудов, Н.Ю. Лапина, И.С. Семенов. – М.: Эдиториал УРСС, 1999. – С. 27-28.

³ См.: Норт, Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт. – М.: Начала, 1997.

Общеметодологическим основанием для диссертационной работы явились структурно-функциональный, диалектический, синхронно-сравнительный и системный методы. Их комплексное использование позволило выявить структурные элементы системы регионального представительства интересов и их подструктуры, установить функциональные связи между ними во всем их многообразии и взаимном влиянии друг на друга.

Для сбора информации при подготовке диссертационного исследования использовались методы анкетного опроса, контент-анализа служебной корреспонденции руководства Белгородской области с Президентом и Правительством Российской Федерации, а также методика «кейс-стади» (конкретного случая) при анализе конкретных форм регионального представительства.

Эмпирическую основу исследования составили:

1. Нормативные правовые акты федерального, регионального и местного уровней (Конституция Российской Федерации, федеральные законы Российской Федерации, указы Президента, постановления Правительства Российской Федерации, законы Белгородской и других областей, постановления, распоряжения губернатора Белгородской области и других областей, материалы текущего архива правительства Белгородской области).

2. Статистические и информационно-аналитические материалы органов государственной власти Российской Федерации и Белгородской области, межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия, Белгородской Торгово-промышленной палаты и др.

3. Результаты социологического исследования «Представительство региональных интересов в федеральных органах власти как фактор совершенствования общественного управления», проведенного диссертантом в 2005 году в Белгородской области. Сбор данных осуществлялся методом анкетного опроса. Отбор респондентов проходил по методике многоступенчатой квотной выборки среди сотрудников аппарата губернатора и правительства Белгородской области ($N=128$), руководителей политических партий и общественных объединений ($N=60$) и среди работников бюджетной сферы ($N=224$). Привлечение данной категории респондентов обусловлено тем, что бюджетники, фактически составляя большинство населения, являются наименее представленной стратой при артикуляции региональных интересов. В целом, выборочная совокупность составила 412 респондентов.

4. Комплекс документов (более тысячи наименований) переписки руководства исполнительной власти Белгородской области с Президентом и Правительством Российской Федерации за 2002 год. С целью изучения структуры региональных интересов и механизмов их реализации на федеральном уровне был проведен ее контент-анализ. Причем анализ переписки проводился и в последующие годы с целью проверки полученных ранее результатов.

5. Материалы социологических исследований, проведенных отечественными специалистами в области изучения проблем управления, в том числе Н. Рудневой, В. Титовым и др.

6. Материалы местной, региональной, центральной периодической печати, а также публикации, размещенные в глобальной сети Интернет.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в:

- построении модели институционализации региональных интересов, основанной на принципе доминирования политико-административных региональных элит, структурирующих ценностное и институциональное пространство региона;

- определении механизмов формирования и функционирования региональных групп интересов, доминирующую роль среди которых играет внутригрупповая интеграция;

- обосновании основных направлений оптимизации каналов и способов представительства региональных интересов в государственном управлении: законодательного регламентирования представительской деятельности, расширения каналов представительства, увеличения степени репрезентации социальных групп в структуре региональных интересов, повышения эффективности деятельности региональных представительских структур.

Положения, выносимые на защиту:

1. Институционализация региональных интересов детерминирована ресурсной базой региона, степенью консолидации и уровнем взаимодействия политико-административной и экономической элиты; развитием и структурированностью гражданского общества в региональном пространстве Российской Федерации. Значительное воздействие на процесс институционализации оказывает также характер отношений центральных и региональных элит. Структурная модель институционализации региональных интересов включает в себя: факторы, определяющие основные потребности заинтересованных субъектов социального процесса; субъекты (группы интересов); межсубъектные взаимодействия формального и неформального характера, в процессе

которых происходит артикуляция региональных интересов; управленческие решения, принимаемые региональной группой интересов в целях реализации интересов социальных субъектов.

2. Наряду с финансово-отраслевыми, региональные группы интересов выступают как самые мощные объединения элит, определяющие направление развития России. В качестве субъекта регионального представительства интересов выступают региональные группы интересов, основными характеристиками которых являются наличие общегрупповых интересов, в той или иной мере связанных с интересами населения региона, прочность внутригрупповых связей, межгрупповых взаимодействий, высокая концентрация ресурсов. В качестве последних доминирующим является комплекс властно-распорядительных полномочий. Управленческая модель формирования региональных групп интересов включает: субъектов — политико-административную элиту, группы давления и клиентелы; ресурсы — властные, экономические, массовой поддержки и др.; механизмы, в качестве которых выступают, прежде всего, формальные и неформальные пакты и договоренности между носителями значимых ресурсов.

3. Основным направлением регулирования системы регионального функционального представительства должна стать институционализация и формализация соответствующих отношений. К числу наиболее значимых задач разработки технологий регулирования системы представительства региональных интересов в государственном управлении в Российской Федерации относятся: ликвидация неравенства регионов между собой; законодательное закрепление возможности доступа к органам власти и влияние на принятие государственных решений широкой общественности и групп интересов; нормативно-правовое закрепление цивилизованных форм лоббизма; создание благоприятного информационного климата для лоббизма. Важным условием регулирования системы регионального представительства является повышение эффективности деятельности региональных представительских структур по следующей технологической модели: создание условий лоббирования; непосредственное лоббирование интересов (актуализация проблемы, подготовка документальной базы, мониторинг ситуации, выработка стратегии и тактики лоббирования, построение сети лоббирования, мобилизация и применение ранее определенных средств и методов лоббирования, согласование позиций заинтересованных сторон и начало реализации проекта, контроль хода реализации проекта); анализ проведенной работы.

Научно-практическая значимость данной работы заключается в том, что представленная система представительства региональных интересов вносит вклад в теорию функционального представительства и может послужить основанием для дальнейшего исследования данного социального явления. Каждый элемент этой системы может стать потенциальным объектом специализированного исследования.

Предложенная в работе концептуальная модель может способствовать расширению исследовательского инструментария при изучении функционального представительства в целом и его регионального компонента в частности.

Теоретические выводы и рекомендации диссертационного исследования могут служить одним из оснований повышения роли регионального представительства групповых интересов в совершенствовании государственного управления в России.

Анализ сделанных выводов и теоретических обобщений может быть использован органами власти, их информационно-аналитическими структурами при выработке управленческих решений в целях совершенствования системы управления, повышения эффективности представительской работы.

Положения диссертации могут найти применение при чтении курсов социологии, политологии, социологии и психологии управления, основ менеджмента, регионологии в высших учебных заведениях в разделах, касающихся взаимоотношения государства и общества, деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представительства интересов регионов в России, а также стать основой для подготовки учебного пособия для специального курса в учебном процессе высших учебных заведений, особенно связанных с подготовкой управленческих кадров.

Апробация диссертации. Основные идеи и положения исследования были изложены в докладах и выступлениях на региональной научно-практической конференции «Белгородская область вчера и сегодня (К 45-летию образования области)» (Белгород, 1999), на II Чтениях памяти профессора Т. Коржихиной «Российская государственность: традиции, преемственность, перспективы» (Москва, 1999), на межвузовской конференции, посвященной 80-летию со дня рождения профессора Н.П. Ерошкина (Москва, 2000 г.), на Всероссийской научно-практической конференции молодых ученых и студентов «Социально-экономические приоритеты регионального развития» (Самара, 2001 г.), на научно-практической конференции «Формирование управленческого и кадрового потенциала в регионе» (Белгород, 2002 г.), ежегодной Всероссийской научной конференции «Культурно-

цивилизационные особенности развития современного российского общества» (Белгород, 2004, 2005), Международной научно-практической конференции «Социально-технологическая культура как феномен XXI века» (Белгород, 2006 г.).

Основные положения и выводы диссертационной работы были изложены в двенадцати научных публикациях.

Методологические подходы и основные положения, сформулированные в диссертации, были апробированы при разработке лекционных и практических занятий по дисциплинам «Система государственного управления», «Политология», «Политическое управление» для студентов специальности «Государственное и муниципальное управление» Белгородского института государственного и муниципального управления (филиал) ОРАГС.

Результаты диссертационного исследования, а именно предложенная автором технологическая модель повышения эффективности деятельности региональных представительских структур – применена и используется в организации работы Представительства Белгородской области при Правительстве Российской Федерации.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

В первом разделе работы *«Институционализация региональных интересов в России»* отмечается, что формирование современной системы регионального представительства интересов, а также и самих интересов в определенной степени произошло под влиянием существовавшей в бывшем Советском Союзе системы взаимоотношений в данной сфере. Они трансформировались и развивались в постсоветский период истории вместе с развитием новых экономических и общественных отношений, становлением системы федерализма, базирующейся на расширении полномочий регионов. В настоящее время уже сформировались основные региональные интересы, которые сосредотачиваются в жизненно важных для субъектов федерации сферах.

Под региональными интересами понимается комплекс интересов определенного субъекта федерации, охватывающий все сферы его жизнедеятельности, которые формируются на основе обобщения и трансформации интересов отдельных индивидов и социальных групп, проживающих на территории данного региона. Процесс институционализации региональных интересов включает формирование комплекса формальных и неформальных норм, правил, учреждений, способствующих агрегированию и артикуляции региональных интересов.

На формирование региональных интересов оказывают влияние две группы факторов: объективные и субъективные. К объективным относятся: природные ресурсы, климатические условия, социально-экономическое развитие, демографические показатели, ряд социально-исторических традиций; к субъективным: роль регионального лидера, степень влияния элиты и широкой общественности на происходящие процессы. По данным эмпирического исследования, проведенного автором, наиболее значимыми для формирования региональных интересов являются социально-экономические условия региона (77,0 % респондентов), затем следуют естественные или природные условия (29,4 %), национально-религиозные отношения (12,6 %), демографические (9,8 %) и социально-культурные (5,6 %) условия.

В основе механизма выработки и формирования региональных интересов лежит взаимодействие политической (правящей) элиты с заинтересованными группами региона, выделяемыми по экономическому, политическому и социальному признакам, а также с широкой общественностью, что обусловлено необходимостью согласования интересов всех социальных сил, достижения стабильности в регионе. Большое значение при этом имеет характер взаимодействия федеральных и региональных элит. Центром агрегирования и артикулирования региональных интересов, через который идут все векторы взаимодействий социальных акторов при институционализации региональных интересов, выступает региональная группа интересов (правящая элита, обладающая легитимностью на выражение интересов региона как целого).

Таким образом, модель институционализации региональных интересов включает: базовые компоненты, определяющие круг основных потребностей (объективные факторы) заинтересованных субъектов социального процесса; субъекты (группы интересов – экономических, социальных, политических, а также отдельных граждан и их объединений); комплекс формализованных и неформальных взаимодействий, в процессе которых происходит артикуляция региональных интересов (упорядочивание, согласование, иерархизация); управленческие решения, принимаемые региональной группой интересов (правящей группой, обладающей определенной легитимностью на выражение интересов региона как целого) в целях реализации интересов социальных субъектов.

Классифицировать региональные интересы можно по различным критериям. В основу предложенной автором классификации положен критерий степени обобщенности региональных интересов. В соответствии с данным критерием выделяются две группы интересов: общие, т.е. характерные для

всех субъектов федерации, и специфические, свойственные отдельным регионам, вытекающие из их исторического, территориального, ресурсного, культурного и т.п. своеобразия. В целях выявления структуры региональных интересов автором был проведен контент-анализ переписки руководства Белгородской области с Президентом и Правительством Российской Федерации. Результаты контент-анализа позволяют сделать вывод о преобладании в системе региональных интересов экономических интересов, вытекающих из места региона в системе экономического и сырьевого районирования России. Так, в структуре переписки письма, касающиеся экономики области (развитие промышленности, АПК, финансов, строительства, транспорта и связи), занимают 59,1 %. В то же время, например, переписка по вопросам здравоохранения и социальной защиты населения составляет 13 %. Из всего массива документов, посвященных развитию экономики, с вопросами АПК связано 36,8 % писем, с проблемами горно-металлургического комплекса – 23,5 %. Развитие АПК и горно-металлургического производства отражает экономическую специфику области. Таким образом, реализация специфических региональных интересов является базовым механизмом решения комплекса социально-экономических проблем региона и средством сохранения социальной стабильности.

Второй раздел диссертации *«Структура и механизмы формирования региональных групп интересов»* посвящен исследованию региональных групп интересов как основных выразителей региональных интересов.

Становление региональных групп интересов в России происходило на протяжении длительного времени параллельно с формированием региональных интересов и представляло собой необходимый элемент процесса их институционализации. При изучении динамики развития региональных групп интересов и основных форм их организации отчетливо видны роль и место таких групп в складывающейся системе российской государственности.

В настоящее время на уровне региональных элит сформировались группы, которые способны артикулировать, агрегировать, представлять и отстаивать интересы своего региона в государственных органах власти общенационального уровня. В целом, сохраняя уникальность в силу своей специфики, региональная группа интересов одновременно является субъектом и объектом системы государственного управления и частью политической системы общества, что делает ее также полноправным соучастником процесса общественного и государственного управления.

В результате исследования автор приходит к выводу о том, что региональной группой интересов является политико-экономическая группировка субъекта Российской Федерации, организованная, главным образом, на неформализованной основе. Вместе с тем, изначально неформальные межличностные отношения формализуются в виде должностной иерархии и системы статусов в региональной сетевой структуре, в которую входят органы власти, коммерческие и общественные организации и учреждения. Так, данные анкетного опроса государственных служащих показывают, что региональные экономические элиты играют существенную роль в политической, а также экономической поддержке региональных органов власти (на факт такой поддержки указали соответственно 43,75 % и 28,23 % респондентов).

На основании проведенной автором в 2005 году серии неформализованных интервью с работниками органов власти и коммерческих организаций можно сделать вывод, что структурно региональная группа интересов представляет собой клиентелу руководителя региона, в которую входят как представители органов власти, так и руководители учреждений и организаций различных форм собственности. В основе формирования таких заинтересованных групп лежит неформально-личный подход, конечно же, при наличии соответствующих профессиональных и деловых качеств у их участников. Данное образование больше можно характеризовать как конгломерат представителей различных элитных групп (административных, экономических, политических, социальных), объединяющихся с целью обеспечения своего доминирования над другими заинтересованными группами и обществом в целом для сохранения контроля над основными политическими и экономическими ресурсами региона. Обладая определенной легитимностью на представление своего региона перед внешним миром, региональная группа интересов агрегирует и артикулирует региональные интересы.

В последнее время наметилась тенденция к блокированию региональных групп интересов с федеральными экономическими и властными структурами, что приводит к формированию довольно сильных элитных конгломератов, объединенных общими задачами в реализации своих интересов. Подобные альянсы образуются как правило на основе совпадающих интересов с целью консолидации своих усилий для расширения ресурсной базы и повышения эффективности реализации собственных интересов. Основные правила взаимодействия и договоренности между названными группами обычно оформляются в рамках формализованных процедур (соглашения, договоры, протоколы и т.п.).

Занимая важное место в общероссийской иерархии групп интересов, региональные группы интересов, наряду с финансово-отраслевыми, выступают как самые мощные объединения элит, определяющие направление развития нашей страны, значительно влияя на политическую, экономическую и социальную сферы жизни российского общества.

В числе важнейших функций, которые выполняют региональные группы интересов, выделяются: артикуляционная (преобразование социальных ожиданий в определенные требования), агрегационная (упорядочение, согласование интересов различных политических, экономических, социальных групп, иерархизация интересов по приоритетности и выработка региональных интересов), представительская (представление и отстаивание интересов региона), организационная (организация функционирования административно-хозяйственного аппарата и политической системы региона), контрольная (осуществление контроля «снизу» за деятельностью госаппарата на предмет учета интересов региона) и др.

В третьем разделе работы «Оптимизация регионального представительства в государственном управлении» подчеркивается, что в качестве главной задачи исследования системы представительства региональных интересов выступает поиск способов ее оптимизации в целях повышения эффективности принимаемых на государственном уровне решений с учетом интересов всех субъектов единого федеративного государства.

В работе проводится различие между группами интересов и представительскими структурами. Первые выступают выразителями и представителями интересов, вторые обеспечивают непосредственную работу по организации и контролю их продвижения. Следовательно, региональная представительская структура – это организационная структура, для которой представление и отстаивание интересов определенного субъекта федерации является неотъемлемой или основной частью функциональных обязанностей, а ее деятельность регламентируется региональной группой интересов. Так как региональные группы интересов включены в систему государственного управления, то вполне закономерно наделение подчиненных им структурных подразделений органов власти представительскими функциями. В этом прослеживается общероссийская тенденция. В настоящее время государство постепенно превращается, с одной стороны, в арбитра в споре конкурирующих интересов, с другой – в лоббиста, действующего по общим правилам с другими субъектами социального процесса.

Важнейшим институциональным элементом системы представительства региональных интересов являются каналы регионального представительства – организационные структуры, посредством которых региональные заинтересованные группы могут оказывать влияние на государственные органы власти, общественные институты, отдельных представителей власти с целью принятия управленческих решений, способствующих реализации региональных интересов. В качестве основных каналов регионального представительства интересов выступают: Федеральное Собрание Российской Федерации, Государственный Совет Российской Федерации, институт Полномочных Представителей в Федеральных округах, СМИ, региональные землячества в Москве, федеральные органы исполнительной власти, политические партии, общественные объединения и др.

К наиболее значимым проблемам функционирования системы представительства региональных интересов относится доминирование неформализованных форм и методов лоббирования интересов. Так, 47,9 % опрошенных государственных служащих признают наиболее эффективными методами личное неформальное общение с представителями органов власти, принимающими решения. В то же время большинство (66 %) представителей общественных объединений и политических партий, представляющих интересы массовых социальных субъектов, признают, что органы государственной власти в процессе принятия решений никогда не учитывают, либо учитывают эпизодически, позицию их ассоциации. С точки зрения 79,2 % опрошенных представителей общественных организаций и политических партий, органы региональной власти оценивают их деятельность не всегда объективно или предвзято. Негласность принятия управленческих решений не всегда способствует представленности интересов массовых социальных субъектов, населения региона в целом.

В данной ситуации основными направлениями оптимизации регионального представительства интересов являются: легализация форм и методов представительской деятельности, расширение сети каналов представительства региональных интересов, увеличение степени представленности интересов различных социальных слоев в структуре региональных интересов, совершенствование работы региональных представительских структур.

Стимулом для легализации деятельности по представительству интересов, развития каналов и структур представительства интересов как на федеральном, так и на региональном уровне является принятие федерального и региональных законодательных актов о лоббизме. Наличие законодательного

закрепления практики взаимодействия органов власти с общественными организациями и гражданами при принятии управленческих решений послужит увеличению степени представительства социальных групп в процессе артикуляции региональных интересов. Возможность граждан и их объединений влиять на принятие государственных решений позволит усилить контроль за деятельностью государственных органов власти, сделает их деятельность более прозрачной и понятной для общества. На внутрирегиональном уровне принятие подобных правовых актов послужит оптимизации представительства региональных интересов в плане согласования интересов всех групп на территории субъекта федерации, выработке более сбалансированных интересов региона. В целях повышения эффективности деятельности региональных представительских структур по реализации региональных интересов можно предложить следующую технологическую модель:

I. Создание условий для лоббирования или предлоббирование. На данном этапе идет подбор и расстановка кадров, создание и поддержание группой интересов своего имиджа, создание и развитие лоббистских структур, налаживание контактов с влиятельными людьми, разработка каналов лоббирования и так далее. То есть подготовка и мобилизация необходимых средств и ресурсов для дальнейшего их применения при лоббировании конкретных проектов.

II. Непосредственное лоббирование конкретных интересов.

1. Актуализация проблемы (постановка и исследование проблемы, оценка состоятельности и возможности реализации проекта, выработка основных направлений деятельности).

2. Подготовка документальной базы проекта (разработка соответствующей программы, предложений, нормативных правовых актов, обоснование проекта, смета и так далее).

3. Мониторинг текущей ситуации (выявление сторонников и противников проекта, определение каналов и адресатов лоббирования).

4. Выработка стратегии и тактики лоббирования (прогноз возможных путей развития ситуации, определение форм, средств и методов лоббирования, разработка медиа-плана лоббирования, выявление этапов реализации проекта и средств проверки выполнения поставленных промежуточных целей).

5. Построение сети лоббирования (выявление сети заинтересованных лиц на всех уровнях власти с целью дальнейшей координации совместной работы по поддержке лоббируемого проекта, а также привлечение заинтере-

сованных лиц в конкурирующих организациях для получения информации об их действиях и своевременной подготовки своих контраргументов).

6. Мобилизация и применение всех ранее определенных средств, методов и ресурсов с целью оказания давления на охваченное лицо или структуру, от которых зависит реализация определенных интересов.

7. Согласование позиций заинтересованных сторон и начало реализации проекта.

8. Контроль хода реализации проекта, при необходимости корректировка курса.

III. Анализ проведенной работы (выявление положительных и отрицательных моментов при лоббировании проекта и их учет в дальнейшей деятельности).

Содержательная часть этой структуры может варьироваться в зависимости от масштабов реализуемого проекта.

В заключении подводятся итоги исследования, формулируются основные выводы, даются рекомендации по их практическому применению.

С целью оптимизации деятельности системы представительства региональных интересов на современном этапе автором предлагаются следующие рекомендации:

1. Федеральному Собранию Российской Федерации необходимо доработать и принять федеральный закон о лоббизме, который обеспечивал бы доступ различных заинтересованных групп в федеральные органы власти с целью усиления влияния на принятие государственных решений, что позволит усилить контроль общества за деятельностью госструктур, сделать их деятельность более прозрачной, послужит стимулом для легализации лоббистской деятельности, развития каналов и структур представительства интересов как на федеральном уровне, так и на региональном. Законом должно быть предусмотрено наделение региональных представительских структур правом обязательного доступа к разрабатываемым решениям Правительства Российской Федерации, не составляющим государственную тайну и непосредственно затрагивающим интересы субъектов Российской Федерации.

2. Для принятия законодательного акта, регулирующего лоббистскую деятельность, представителям средств массовой информации, Национальной ассоциации лоббистов, общественным объединениям необходимо вести активную работу по объективному информированию граждан о сути представительства интересов, как о важном институте согласования интересов всех групп населения. Для этого целесообразно разработать медиа-планы, в кото-

рые включить следующие направления: информирование о сущности лоббистской деятельности и ее позитивных функциях; о способах, методах и каналах лоббирования, о возможности их использования гражданами.

3. Федеральным органам государственной власти с целью развития федерализма и создания равных условий для представительства региональных интересов необходимо более четко разграничить предметы ведения и полномочия между федеральными и региональными органами государственной власти, укрепить систему государственного управления за счет построения и унификации всей вертикали государственной власти страны, установить единый для всех субъектов федерации административно-территориальный статус и ликвидировать привилегии некоторых национальных республик и депрессивных регионов, для чего перезаклучить имеющиеся договоры между субъектами федерации и Российской Федерации, установить срок их действия для дальнейшей корректировки с учетом изменяющихся условий, а также закрепить их ратификацию в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

4. Региональным органам исполнительной и законодательной власти необходимо принять нормативные правовые акты, регулирующие лоббистскую деятельность в их структурах, что легализует деятельность представителей общественности по представлению и отстаиванию своих интересов, послужит выработке более сбалансированных региональных интересов на основе согласования интересов всех заинтересованных групп на территории субъекта федерации.

5. Региональным группам интересов необходимо обратить внимание на деятельность представительских структур с точки зрения их профессионализма, владения методами и формами лоббистской деятельности с целью более эффективной реализации интересов региона как обобщенного выражения интересов и потребностей проживающих на его территории граждан. В том числе нужно более активно использовать возможности образовательных и научных структур по подготовке, переподготовке и повышению квалификации управленческих кадров.

6. Научному сообществу необходимо продолжить всестороннее исследование проблем представительства региональных интересов с целью выработки практических предложений и рекомендаций для органов государственной власти. В данном случае целесообразно усилить региональный компонент в структуре тематики грантов, предоставляемых ученым Российским

фондом фундаментальных исследований, Российским государственным научным фондом и другими организациями.

Оптимизация системы представительства региональных интересов в государственном управлении является важным фактором функционирования федеративного государства и стабилизации территориальных, межэтнических и межконфессиональных отношений в обществе. Без полноценного и равноправного представительства интересов субъектов единого федеративного государства как обобщенного выражения интересов проживающих на его территории граждан невозможно дальнейшее развитие подлинного федерализма в современной России.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. Линьков, И.В. Общие и специфические интересы субъектов Российской Федерации, их структура и условия формирования (на примере Белгородской области) / И.В. Линьков, Н.И. Руднева, Е.А. Андропова // Белгородская область вчера и сегодня (к 45-летию образования области. Материалы региональной научно-практической конференции. Т. 1. – Белгород: Изд-во БелГУ, 1999. – С. 188-192.

2. Линьков, И.В. Функциональное представительство и проблемы государственного управления / Н.И. Руднева, Е.А. Андропова, И.В. Линьков // Российская государственность: традиции, преемственность, перспективы. Материалы II Чтений памяти профессора Т.П. Коржикиной / Под общ. ред. Т.Г. Архиповой. – М.: РГГУ, 1999. – С. 289-293.

3. Линьков, И.В. Объективные и субъективные факторы формирования региональных интересов / И.В. Линьков // Сб. науч. трудов преподавателей и аспирантов. Вып. 4 / Под ред. М.В. Прокопова, В.Н. Шилова. – Белгород: ООО БКИ «Везелица», 2000. – С. 31-40.

4. Линьков, И.В. Каналы регионального лоббирования / И.В. Линьков // Ученые записки: Сб. науч. статей. Вып. 2. – Белгород: ООО ИПЦ «Полиterra», 2004. – С. 47-66.

5. Линьков, И.В. К вопросу об определении «региональная группа интересов» / И.В. Линьков // Ученые записки: Сб. науч. статей. Вып. 2. – Белгород: ООО ИПЦ «Полиterra», 2004. – С. 67-73.

6. Линьков, И.В. Формализованные объединения региональных групп интересов в современной России / И.В. Линьков // Культурно-цивилизационные проблемы развития современного российского общества:

Сб. материалов ежегодной всероссийской науч. конференции (г. Белгород, 15-16 мая 2005 г.). – Белгород: ООО ИПЦ «Политерра», 2005. – С. 286-293.

7. Линьков, И.В. Коалиционные альянсы региональных групп интересов / И.В. Линьков // Актуальные проблемы представительства групповых интересов. Сб. науч. трудов / Под ред. Н.И. Рудневой. – Белгород: ООО ИПЦ «Политерра», 2006. – С. 49-58.

8. Линьков, И.В. Некоторые тенденции формирования региональных интересов в российском обществе на рубеже веков / И.В. Линьков // Актуальные проблемы представительства групповых интересов. Сб. науч. трудов / Под ред. Н.И. Рудневой. – Белгород: ООО ИПЦ «Политерра», 2006. – С. 58-64.

9. Линьков, И.В. Региональный лоббизм / И.В. Линьков // Лоббизм: Учеб. пособие / Под ред. Н.И. Рудневой. – Белгород: ООО ИПЦ «Политерра», 2006. – 0,75 п.л.

10. Линьков, И.В. Оптимизация представительства региональных интересов как фактор совершенствования государственного управления / И.В. Линьков // Социально-технологическая культура как феномен XXI века: материалы Междунар. науч.-практ. конф. (г. Белгород, 29-31 мая 2006 г.): в 2 ч. / отв. ред. д-р социол. наук, проф. Л.Я. Дятченко. – Белгород: Изд-во БелГУ, 2006. – Ч. I. – С. 314-320.

11. Линьков, И.В. Представительство региональных интересов в органах государственной власти РФ как фактор совершенствования государственного управления / И.В. Линьков // Сб. науч. трудов / Под ред. Е.В. Дворецкого, М.В. Прокопова. Вып. 6. – Белгород: ООО ИПЦ «Политерра», 2006. – С. 56-64.

12. Линьков, И.В. Организационно-функциональный аспект структуры представительства региональных интересов в системе государственного управления / И.В. Линьков // Вестник Белгородского университета потребительской кооперации. – Белгород, 2006. – Вып. 3. – 0,42 п.л. (включен в Перечень ведущих научных журналов и изданий общественно-гуманитарного профиля, выпускаемых в Российской Федерации, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования Российской Федерации).

Подписано в печать 12.07.2006. Формат 60×84/16.
Гарнитура Times. Усл. п. л. 1,0. Тираж 100 экз. Заказ 138.
Оригинал-макет подготовлен и тиражирован в издательстве
Белгородского государственного университета
308015 г. Белгород, ул. Победы, 85

