

На правах рукописи



САВЧЕНКО СЕРГЕЙ МИХАЙЛОВИЧ

**ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В РОССИИ
КАК ФАКТОРА СТАНОВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА**

Специальность 23 00 02 – политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические
процессы и технологии

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

Ростов-на-Дону – 2007

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

Научный руководитель: доктор политических наук, профессор
Агапонов Александр Климентьевич

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
Чернышов Алексей Геннадьевич
кандидат политических наук, доцент
Черноус Виктор Владимирович

Ведущая организация: Южный федеральный университет

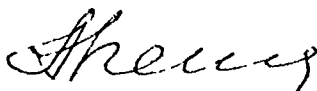
Защита состоится «27» апреля 2007 г в 11-00 часов на заседании диссертационного совета Д 502 008 02 по политическим наукам при Северо-Кавказской академии государственной службы по адресу: 344002, г Ростов-на-Дону, ул Пушкинская, 70, аудитория № 514

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

Автореферат разослан «24» марта 2007 года

Отзывы на автореферат, заверенные печатью, просим присылать по адресу 344002, г Ростов-на-Дону, ул Пушкинская, 70, к 304

Ученый секретарь
диссертационного совета

 Агапонов А К

I. Общая характеристика работы

Актуальность темы диссертационного исследования. Конституционное декларирование России как социального государства по примеру развитых демократических стран, требует императивным образом от всех ветвей власти повышения ответственности за государственную социальную политику. Это подтверждается и тем политическим курсом, который Президент РФ В. В. Путин избрал для внутренней политики государства на укрепление вертикали власти путем политической и административной реформ, призванных в конечном счете обеспечить эффективность экономической сферы для дальнейшего социального развития государства.

Ответственность как категория социальных наук и характер уровня отношений в социальной деятельности государства известна давно, однако, на наш взгляд, не была востребована ни со стороны ученых, ни со стороны практиков. Как дефиниция, она практически не употреблялась, а отождествлялась с возможностью свободы выбора поведения субъектов общественно-политических и иных отношений.

Особое значение имеет такой вид ответственности как политическая ответственность. Это связано с тем, что в эффективно управляемой функционирующей политической системой ответственность власти имеет определяющее значение.

История знает немало примеров, когда актуализация ответственности политической власти, представителей крупного бизнеса и в целом гражданского общества являлась мощным фактором преодоления политического и экономического кризисов, разрешения социальных проблем и обеспечения дальнейшего развития. И наоборот, безответственность политической элиты, игнорирование законов и требований времени, противопоставление собственниками личных интересов общественным в экономической и социальной сфере вели, если не к краху государства, то по крайней мере, к

упадку политических приоритетов к экономическим и социальным потрясениям государства и общества

Достигнутые в последние годы результаты экономического развития и политической стабильности в России требуют дальнейшего укрепления государственности. Это немыслимо без повышения ответственности вообще на всех уровнях государственного и муниципального управления, а политической ответственности особенно, на что постоянно обращает внимание Президент РФ В.В. Путин¹

Осуществление административной реформы, реструктурирование органов исполнительной власти, делегирование властных полномочий федерального центра округам, изменение порядка избрания глав администраций субъектов РФ, формирование представительной власти по партийным спискам, осуществление перестройки муниципального самоуправления предполагает повышение политической ответственности как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации, на муниципальном уровне

В то же время в политическом управлении ответственность нередко остается более декларируемой, чем реализуемой на практике. Об этом свидетельствуют политические и социальные издержки, вызванные неадекватным исполнением закона о монетизации льгот ветеранам труда, невысоким существующим уровнем социального и медицинского страхования населения, неизжитыми задержками выдачи зарплаты, зачастую неэффективным оказанием социальных услуг гражданам, продолжающиеся террористические акты на Северном Кавказе, катастрофы и аварии различного характера, которые, как правило, не повлекли за собой ни юридической, ни политической ответственности лиц, причастных к этим фактам

В российской политической практике фактически не наблюдается отставок политической элиты в органах представительной и исполнительной власти ни по собственной инициативе, ни по ре-

¹ См. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2003. 17 мая

шению вышестоящих органов Это свидетельствует, с одной стороны об устойчивости ее узкокорпоративных интересов, а с другой, о низком уровне политической и правовой культуры, правящей элиты, недостаточной требовательности к субъектам управления как со стороны исполнительной власти высшей инстанции, так и гражданского общества Все это снижает уровень эффективности управления осуществляемого различными органами власти, а следовательно замедляет становление России как социального государства

Сказанное обуславливает *актуальность исследования* политической ответственности высших эшелонов власти, которые взаимозависимы с региональными властями и это взаимодействие является существенным фактором эффективности государственного управления в целом и реализации активной социальной политики как важнейшего фактора становления России социальным государством

Степень разработанности проблемы. Проблема ответственности государства и общества, с точки зрения осуществления власти, укрепления страны и обеспечения благополучия граждан привлекала пристальное внимание еще древних философов

В античной Греции, прежде всего в трудах Платона, обсуждается вопрос о том, в какой степени человек несет ответственность за сознательный и добровольный выбор поступка У Аристотеля это связано с незнанием или знанием человеком закона, осуществляемого им непроизвольных и произвольных действий¹.

Первые подходы к формулированию и актуализации политической ответственности, как вида социальной ответственности, подразумевающей обязанности государства и граждан во властных отношениях отмечаются в философских работах Гоббса, Дж Локка, Д Юма, Дж Ст. Милля, которые стояли на позициях детерминизма

¹ См Аристотель Никомахова этика М, 1984 Соч Т 4 С 98

Гегель отмечал важность ответственности гражданина и общества и государства, находящихся в единстве противоположностей¹

Следует отметить, что ввиду комплексности этой проблемы и содержания самого понятия как многосложного и многоуровневого, она стала предметом исследования в различных социальных науках

Это подтверждается трудами В Г Афанасьева, А П Бутенко, А А Богданова, П Бурдые, П Друкера, И Ильина, А Камю, Н Винера, Д М Гвишиани, М Кастельса, П Х Кенсо, Л О Кенсо, Г Саймона, Г. Ленке, Л С Мамута, Н А Минкиной, Ю В Осипова, К Поппера, В И Сперанского, Ж.Г. Тощенко, Э. Фромма, Ф А Хайека и др.

Анализ становления России как социального государства и роли органов власти в реализации социальной политики раскрывается в трудах и публикациях А К Анашкина, В И Бутова, С Белковского, Н А Волгина, Е Гонтмахера, Н Н. Грищенко, В Г Игнатов, Т В Игнатовой, А.Т Измайлова, Г Н Комковой, Д Ю Левицкой, М Николаева, В Путило, Н Рукиной, А Тулохонова, А Фурсенко, Н К Фроловой, В И Чиркина и других

Политическим отношениям как аспекту социальных отношений и связанной с ними политической ответственности власти, политических вождей, как известно, уделяли внимание К Маркс, М Вебер, В Ленин, Г Плеханов и другие ученые и политики

В современный период истории политическая ответственность органов власти как научная проблема освещается в работах А К Агапонова, Н А Алексеева, И Барцица, М Н Краснова, В И Савина, В В Серебренникова Л А Морозовой, А М Черныша, А С Шабурова, П Шарана, Р -Ж Шварценберга, К Ясперса и других

В последние годы по различным аспектам проблемы ответственности власти докторские и кандидатские диссертации в различ-

¹ См Гегель. Философия права М, 1975 С 77

ных отраслях отечественной науки защитили ученые Е Г Бабелюк, Л Е Вахнин, Л И Дементей, А В Коновалов, Н.А Кирилова, Б Л Цветкова, Д Г. Черепенников

Взаимодействие государства и гражданского общества, реализующих политическую ответственность на основе конституционных положений, и другие юридические аспекты ответственности политико-административных институтов в управлении субъектами Российской Федерации рассматриваются С С Алексеевым, Л В Акоповым, Г.В Атаманчуком, Б Н Братусем, К С Бельским, С Н Денисовым, Н.И Бусленко, Л В. Бойцовой, Н А Духно, В Зорькиным, В И Ивакиным, О З Лейстом, Н П Колдаевой, Ж.О Овсепян, В М Сырых, Б А Тарховым, М М Тяжловой, Д Ю Шапсуговым и др

Проблемам ответственности региональной политической власти, ее эффективности, роли в ее реализации политической элиты в различных аспектах посвящены труды Г К Ашина, И П Добаева, О В Гаман-Голутвиной, С А Кислицына, А.В Дуки, Э А. Зелетдиновой, В Г. Игнатова, Н П Кутырева, Н Л Лапиной, В С Комаровского, А В Осипова, Я А. Пляйса, А В Понеделкова, А М Старостина, А В Соловьева, В П Таранцова, А Чириковой, О Н Яницкого, и других

Социальная ответственность в различных аспектах исследуется в публикациях таких авторов как Г С Аكوпова, Е Василенко, Г С Гурвич, А. Костин, М В Курбатов, Н. Лапина, С Н Левин, Ю. Лехто, А И Магдиев, В Л Романов, Л Г Титова и других

В то же время крайне мало работ, рассматривающих проблему ответственности органов власти за реализацию социальной политики и, соответственно повышения уровня социальности российской государственности

Цель диссертационной работы – исследование политических аспектов ответственности власти за реализацию социальной политики как системообразующего фактора современной российской государственности

Задачи исследования

– определить современное состояние института ответственности субъектов социального управления, уточнить виды ответственности,

– рассмотреть политическую и конституционно-правовую ответственность органов власти за осуществление одного из основных конституционных положений, определяющих Россию как социальное государство, «политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека»¹,

– проанализировать на основе современных методов теоретического анализа социальную политику, как одно из основных направлений государственной политики, позволяющего обеспечивать взаимозависимую ответственность государства и гражданского общества и укреплять государственность в демократических условиях,

– осуществить проблемы деятельности органов власти по реализации социальной политики на различных уровнях политико-административного управления по различным направлениям, в том числе осуществление президентских приоритетных национальных проектов в основных областях социальной сферы,

– проанализировать использование технологий политико-административного управления органами власти по формированию и повышению ответственности за реализацию социальных проектов от стадии разработки и принятия управленческого решения до его завершения;

– рассмотреть состояние социальной ответственности российского бизнеса в становлении Российской Федерации как социального государства и роль органов политико-административного управления в ее формировании и политико-правовом обеспечении эффективности социального партнерства

Объект исследования – политико-административная деятельность органов власти по реализации современной социальной

¹ Конституция Российской Федерации М, 1993 ст 7

политики как важнейшего фактора становления и функционирования России как социального государства

Предмет исследования – ответственность органов политико-административной власти за осуществление социальной политики государства на различных уровнях в условиях осуществления реформ

Методологическую основу диссертационного исследования составляют системный и диалектический подходы, включающие использование методов сравнительно-исторического, структурно-функционального, социологических (опросы, контент-анализ), политической кибернетики (анализ политической ситуации, принятие политических решений, прогнозирование, моделирование), статистический и другие

Сложность методологии исследования состояла в рассмотрении и взаимосвязи таких важнейших аспектов политического управления как деятельности органов власти в социальной сфере и их ответственности в принятии и реализации политических решений, которые должны обеспечивать эффективность политико-административного управления, но и повышение уровня социальной России

В теоретическом осмыслении проблемы исследования и разработке путей ее решения были использованы труды ученых различных отраслей науки философии, теоретической и прикладной политологии, экономики, юриспруденции, социологии, политической кибернетики

Источниковедческую базу диссертационного исследования составляют законодательные и подзаконные акты Российской Федерации и ее субъектов, информационные материалы деятельности Государственной Думы РФ, статистические данные социально-экономического развития России и регионов, результаты социологических опросов, проведенных в течение последних лет по проблемам эффективности и ответственности органов власти в осуществлении социальной политики, эмпирический материал, содержащийся в монографиях, научных трудах и статьях, опубликован-

ных в научной периодической печати, относящихся к этой проблематике

Новизна диссертационного исследования заключается:

- в дальнейшей модификации понятия ответственности в ее позитивном и негативном видах и определении института ответственности и анализа его функционирования в сфере политико-властных отношений в социальном, конституционном и политическом аспектах,

- в рассмотрении социальной сферы как социально-политического пространства, в котором осуществляются социальные процессы, параметры которых препятствуют воздействию социальной политики, субъектами которых выступают государство и его органы, партии, организации, их лидеры,

- в анализе понятия «социальность государства», как научной категории, отражающей степень реализации социальной политики и социальных услуг государством гражданскому обществу,

- в рассмотрении эффективности воздействия институтов гражданского общества на органы политической власти различных уровней в реализации социальной политики и повышения ответственности за ее результативность,

- в анализе реализации органами власти президентских национальных проектов как стратегических направлений деятельности высшей исполнительной власти в основных отраслях социальной сферы,

- в показе роли политического решения как основы политико-административного управления и института ответственности за государственную социальную политику органов власти перед гражданским обществом,

- в обосновании необходимости совершенствования политических и социальных технологий участия граждан в управлении государством, особенно на муниципальном уровне, в разработке и контроле реализации социальных и других проектов и программ,

- в рассмотрении социальной ответственности бизнеса и менеджмента в России на современном этапе ее становления и разви-

тия как социального государства, повышении их роли в расширении социальных услуг гражданам с учетом международного опыта корпоративной социальной ответственности (КСО) и социальной ответственности бизнеса (СОБ) и использования документов международных организаций в этой сфере деятельности

Положения выносимые на защиту:

1 Всеобъемлющая трансформатизация цивилизации, информатизация и глобализация обуславливают не только прогресс мирового сообщества, но и беспрецедентное нарастание факторов риска, угроз и катастроф мирового масштаба, требуют не только увеличения степени свободы, но и дальнейшего повышения ответственности каждого субъекта социального управления, особенно органов политико-административного управления и, прежде всего, в социальной сфере, переноса акцентов на обеспечение гармоничного духовного и физического развития человека, воспроизводство народонаселения

2 Для более эффективного становления Российской Федерации как социального государства необходимо дальнейшее усиление вертикали власти и повышение ответственности руководителей органов власти всех ветвей и уровней за социальную политику, активное осуществление которой позволяет гармонизировать социально-политические отношения в гражданском обществе, повышать его авторитет и влияние на государство

Несмотря на актуальность и объявленную полную ресурсообеспеченность, приоритетные национальные проекты не по всем параметрам реализуются эффективно

3. Исследование показало, что, несмотря, на имеющиеся теоретические работы и разработки прикладного характера, ответственности как одному из основных компонентов и управления еще недостаточно уделяется внимания, особенно в таком его специфическом виде, каким является политико-административное управление. Ответственность как юридическая и политологическая категория, в сфере политики по-прежнему остается более декларируемой,

чем реализуемой на практике. И это является одной из причин недостаточно эффективного осуществления реформ в России.

4 В условиях развития России, конституционно определенной как демократическое, социальное и светское государство, существующая модель конституционно-правовой ответственности органов власти нуждается в переосмыслении, а следовательно необходимо включение в Конституцию РФ положений об ответственности, а также принятие федерального конституционного закона «О конституционной ответственности». О такой необходимости свидетельствуют многочисленные публикации и выступления известных ученых-юристов и субъектов разного уровня властно-управленческих отношений.

5 Существующие политические технологии повышения ответственности должны быть адекватны особенностям политического процесса в современной России. Поэтому общественные формирования, по реализации национальных проектов (общественная палата и другие) должны больше быть контролирующими, чем консультирующими. Требуется повышение ответственности законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации за ненадлежащее исполнение полномочий, обеспечение достойного уровня и качества жизни граждан и развития соответствующих территорий, практиковаться ежегодные отчеты высших должностных лиц субъекта РФ перед соответствующим законодательным органом, освобождение руководителей от выборных должностей в случае их неудовлетворительной работы по вышеуказанным показателям.

Повышение и реализация ответственности служащих государственного аппарата должно основываться на действии существующих нормативных актах, технологий контроля выполняемых функции, а главное конкурсном отборе государственных и муниципальных служащих.

6 В России пока на низком уровне остается инициативное и добровольное участие фирм и акционерных обществ в решении социальных программ и проектов на всех уровнях их действия носят

зачастую характер акций благотворительности Поэтому органы политико-административного управления власти на различных уровнях должны активизировать такой важный ресурс социальности государства как формирование социальной ответственности бизнеса, которая невозможна без социальной ответственности самой политической власти

Научно-практическая значимость исследования состоит в расширении теоретико-методологического подхода к ответственности как компоненту политического управления в такой важной для общества сфере, как социальная Это позволяет активно применять его в исследовании эффективности политического управления, выработке принципов и механизмов социального государства, способствовать совершенствованию законодательства об ответственности органов власти и их учреждений за осуществление социальной политики и реализации социальных услуг.

Положения диссертации могут быть использованы для совершенствования политико-административного управления, политико-правового регулирования социального партнерства и разработки социально-политических технологий демократического контроля гражданского общества за деятельностью органов власти в социальной сфере

Практические рекомендации исследования приемлемы для использования в преподавании учебных курсов «Политология», «Политическое управление», «Социально-политические технологии», «Социальная политика» и других курсов, связанных с изучением социальной сферы и социальной политики государства по различным направлениям

Апробация работы. Основные положения диссертации были апробированы на международных конференциях «Государственный аппарат и политические реформы в России и Германии», «Конфликты и сотрудничество на Северном Кавказе управление, экономика, общество» (г Ростов н/Д, 2006), на региональной межвузовской конференции «Актуальные проблемы и факторы модернизации государственного и муниципального управления в совре-

менной России» (Ростов н/Д, 2006 г), обсуждались на кафедре политологии и этнополитики Северо-Кавказской академии госслужбы. По результатам диссертационного исследования опубликованы 5 статей в научных сборниках общим объемом 2,9 п л

Объем и структура работы. Диссертация состоит из введения двух глав, состоящих из шести параграфов, заключения, и списка использованных источников и литературы. Объем диссертации – 150 страниц. Список литературы составляет 162 наименования.

II. Основное содержание диссертации

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

В первой главе *«Социально-политическая ответственность как фактор повышения эффективности государственной социальной политики»* исследуется содержание и виды социальной ответственности, которая обуславливает активность социальной политики и становление в России социального государства.

В параграфе 1.1. *«Социальное государство: политико-правовые аспекты становления и функционирования»* отмечается, что государство, как политическая организация возникло в интересах социальной жизни и социального развития человеческого общества¹. Следует отметить, что всесторонне раскрывая сущность социального государства вышеуказанные авторы, как правило, делают акцент на доминировании различных аспектов функционирования государства.

¹ См. Агапонов А. К., Савченко С. М. Социальная ответственность как фактор предотвращения и урегулирования конфликтов в гражданском обществе / Конфликты и сотрудничество на Северном Кавказе: управление, экономика, общество. Сборник докладов на международной научно-практической конференции / Отв. ред. В. Г. Игнатов. Ростов н/Д: 2006. С. 229.

К примеру, С С Алексеев подчеркивает его корпоративный характер, Г А Барис – специфику социального бытия российских граждан, М П Бочаров – управленческий аспект и особенности обратной связи между управляемыми (гражданами) и постоянными профессиональными управляющими, В А Каменецкий – правовые и законодательные предпосылки и обеспечение максимального соответствия между естественными правами и обязанностями члена общества и его материальным вознаграждением Авторы толкового словаря по социальной политике выделяют всестороннее социальное обеспечение, М В Баглай – заботу о социальной справедливости, Б В Ракитский – равновесии сил политического действия, а авторы учебника «Социальная политика», считают существенным социально-психологический аспект, Н А. Волгин, Н Н Гриценко, Ф И Шарков – участники разработки Концепции социального государства акцентируют внимание на праве, демократии, свободе и социальной справедливости¹

По мнению автора, социальное государство – это правовое, демократическое государство в соответствии с конституционными положениями, обеспечивающее достойную жизнь граждан в соответствии с международными социальными стандартами, оптимальное взаимоотношение личности, общества и государства и в лице своих органов и учреждений несущее за это конституционно-правовую ответственность

Далее в диссертации рассматривается структура и содержание социальной сферы, функции и основные направления политики

Особенность социальной политики, как вида управления в определенной сфере общества в федеративном государстве состоит в том, что она осуществляется рядом субъектов, главным из которых является федеральный центр, но не менее важное значение имеют и субъекты федерации В основе формирования социальной политики

¹ См Волгин Н А, Гриценко Н Н, Шарков Ф И Социальное государство М, 2003 С 45 – 47

должны быть социальные нормы и критерии степени социальности государства

В современных условиях России с учетом ее исторического и современного опыта государственного строительства для осуществления активной целостной и сильной социальной политики необходимо усиление вертикали власти и повышение ответственности ее органов за реализацию социальной политики как системообразующего фактора государственности, реальное осуществление конституционных положений, обуславливающих функционирование государства как социального, «политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека»,¹ на основе комплексного сочетания политико-административных методов; активная позиция гражданского общества по реализации государственной социальной политики и демократический контроль за ее осуществлением

В параграфе 1.2. «Социальная ответственность и ее виды» показаны объективные предпосылки повышения ответственности государства, за решение как локальных, так и глобальных задач по предотвращению конфликтов и катастроф мирового масштаба

Как отмечает Л И Дементей. «Современные реалии, к которым относится и глобализация мировой экономики, усиливают необходимость сосуществования разных религий, политических систем, культур, которое в современном мире невозможно без принятия ограничений и ответственности»²

Ответственность, отмечается в диссертации, может быть реальной оптимальной, реальной неоптимальной и виртуальной

Анализируя содержание и тенденции многолетней дискуссии о правомерности разделений ответственности, особенно на такие виды, как перспективная (позитивная) и ретроспективная (негативная) и считая, что в таком разделении и особенно их основании есть достаточная аргументация, автор предлагает следующие формули-

¹ См Конституция Российской Федерации М, 1993 ст 7 п 1

² См Дементей Л И Ответственность личности как свойство субъекта жизнедеятельности Дисс на соиск степени док психол наук М, 2005 С 5

ровки первой как «принудительная» ответственность, а второй как «мотивирующая, мобилизующая» субъекта на достижение цели, осуществление позитивного социального действия, социального поведения

Далее социальная ответственность дифференцируется по сфере реализации, видам отношений (юридическая, экономическая, нравственная, партийная, гражданская, дисциплинарная, административная, экологическая и др.), уровню субъекта ответственности, временному признаку

Автор считает, что нельзя обойти вниманием и такой ее вид, непопулярный в теории и политической деятельности, как коллективная ответственность, которая имеет достаточно глубокие исторические корни

На основании существующих подходов современных ученых к пониманию института ответственности автор предлагает следующую его формулировку *это совокупность законов, норм, правил, традиций, действующих в обществе в сфере властных отношений, представляющая взаимодействие субъекта и объекта управления, являющихся ответственно взаимозависимыми и предполагающая обязательные принудительные санкции и позитивное стимулирование в зависимости от степени их взаимного реагирования, уровня функционирования обратной связи и соотношения результата к поставленной цели*

Как основные виды ответственности в политико-административном управлении в **параграфе 1.3. «Политическая и конституционно-правовая ответственность органов власти»** рассматривается ответственность власти в политическом и конституционно-правовом аспектах

Как уже отмечалось, вид ответственности определяется адекватно отношениям существующим во властно-управленческой сфере. Следует отметить, что термин «политическая ответственность», оставаясь одним из решающих факторов эффективности управления, по-прежнему невостребован как в политической науке, так и политической реальности. На этом основании, однако, нельзя ут-

верждать, что современная власть и осуществляемое ею политическое управление безответственны.

На необходимости ответственности власти государственных органов и служащих, гражданского общества акцентирует внимание Президент РФ В В Путин. Однако она по-прежнему неадекватна уровню решаемых государством задач и в практической политике. За исключением нескольких фактов, привлечения глав местных администраций за уголовные и должностные преступления, других фактов, свидетельствующих о системном характере мер политической ответственности, к сожалению, нет.

В то же время мы являемся свидетелями ряда негативных социально-политических событий, происшествий, виновники которых, при всех достаточных основаниях не были отправлены в отставку, и, естественно, не проявили и собственной инициативы по этому поводу.

Политическая ответственность, будучи разновидностью социальной ответственности, не обладает чертами юридической ответственности, сферой ее применения является политическая деятельность. В большинстве случаев политическая ответственность следует за нарушение норм морали, существующих в государстве, обычаях, наличие недостатков при осуществлении государственной власти (например, аморальный поступок, некомпетентность, политическая несостоятельность и т.п.).

Обобщая вышеприведенные теоретические интерпретации определения политической ответственности, автор выражает собственную научную позицию:

Политическая ответственность – это вид социальной ответственности в политико-властных отношениях, ответственная зависимость субъекта и объекта политического управления. Будучи социальной по своей природе и наиболее публичной по своему выражению в обществе, она декларируется при обретении политической власти на основе позитивных будущих изменений социальной жизни, осуществляется же, и как юридическая в ретроспективном негативном виде. Ее реализация может носить собст-

венно политический характер (принудительное или добросовестное отрешение от политической власти), конституционно-правовой или другой вид юридической ответственности

Действующее законодательство практически не предусматривает какой-либо (в т ч конституционно-правовой) ответственности категории лиц, занимающих государственные должности за результаты своей деятельности, т е неисполнение или ненадлежащее исполнение ими своих обязанностей

Развитие российского государства как в социальном, так и в правовом содержании конституционных положений, обуславливает необходимость повышения конституционно-правовой ответственности, совершенствования ее института и реализации механизмов¹.

Существующая в России модель конституционно-правовой ответственности нуждается в концептуальном переосмыслении Уже давно предлагаются как включение в действующую Конституцию РФ норм об ответственности субъектов РФ, так и принятие федерального конституционного закона «О конституционной ответственности».

Далее в параграфе 1 3 рассматривается изменившийся порядок избрания глав субъекта РФ как мера повышения ответственности В связи с этим необходимо отметить, что федеральное законодательство усиливает меры конституционной ответственности органов субъектов РФ, смещая полномочия в сторону Федерации, что является сдерживающим фактором в отношениях между федеральной и региональными ветвями власти

Уже очевидно, что проводимая в стране реформа местного самоуправления обеспечила правовую структуризацию и политическую независимость, создала объективные условия для оперативно-го и оптимального решения всего комплекса вопросов местного значения, непосредственно затрагивающих интересы населения

¹ См Ответственность органов публичной власти перспективы законодательного обеспечения Аналитический вестник Совета Федерации РФ 2003 № 18 С 4

Функционирование государства обусловило адекватное развитие права, которое, в свою очередь, обеспечило его юридическую ответственность перед гражданами. Анализируя современные реалии обеспечения прав и свобод граждан, предусмотренную статьей 2 Конституции РФ, следует отметить возникающую дихотомию из текста основного закона следует, что государство - их гарант. Однако зачастую государство само является нарушителем законов и, следовательно, должно нести за это ответственность перед обществом. Постановка проблемы ответственности государства перед гражданами лишь недавно стала считаться правомерной с юридической точки зрения, хотя среди политологов она дискутируется давно.

Институт ответственности государства – необходимая составляющая правовой системы демократического государства. По степени его разработанности и содержанию можно судить о степени ценности личности, и всего государства.

Указ Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», разграничивающий их на виды по функциональному принципу вносит новации в модель государственной службы, а следовательно трансформирует их ответственность в социальной сфере за качество государственных услуг по образованию, здравоохранению, социальной защите и другое.

В то же время в части привлечения к ответственности государственных служащих такая базовая правовая категория как государственная должность Российской Федерации, субъекта РФ и должность государственной службы остается недоработанная. Это, безусловно, создает возможность коллизий при определении юридической ответственности государственных служащих.

Однозначное решение вопроса о сущности ответственности государства невозможно. Публично-правовая ответственность государства по сути находит свое оформление в рамках гражданского законодательства. Гражданско-правовое оформление ответственности государства в российском праве предопределено тем, что имен-

но гражданское право оказалось наиболее адаптированным для регулирования равных отношений гражданина государства

Во второй главе *«Технология деятельности органов власти по формированию в России социального государства»* исследуется содержание и уровень функционирования органов политической власти по реализации государственной социальной политики, ее доминирующего направления – приоритетных национальных проектов, осуществляемых на основе технологий контроля и повышения ответственности субъектов политико-административного управления

В параграфе 2.1. *«Технологии контроля и повышения ответственности органов власти в осуществлении государственной социальной политики»* автор обосновывает в первую очередь системный подход в анализе ответственности органов власти в политическом управлении, учитывающий паритетность отношений между государством и гражданским обществом. Как отмечает Президент РФ В.В. Путин «...без действительно партнерских отношений между государством и обществом не может быть ни сильного государства, ни процветающего благополучного гражданского общества – здесь нужен диалог на равных»¹

Далее в диссертационной работе анализируются изменения в порядке замещения высшего должностного лица субъекта РФ, ответственность которого в связи с этим возрастает перед Президентом РФ, законодательным (представительным) органом власти. Вместе с тем остается юридически до конца неотработанным содержание оснований, по которым глава администрации региона может быть отрешен от власти.

Рассматривая далее в диссертации проблему ответственности за разработку и осуществление политических решений в социальной сфере, автор отмечает, что эффективность их должна обеспечиваться системной методологией.

¹ Путин В.В. О государстве судят по уровню личной свободы // Гражданский форум. 2001. 22 нояб.

В диссертации анализируются также итоги первого этапа административной реформы. Основным его результатом является разделение функций государственного управления между различными типами федеральных органов исполнительной власти по схеме «министерство – служба – агентство», позволившее четко определить сферы ответственности органов исполнительной власти, оптимизировать их состав и механизмы функционирования и исключить коллизии между функциями выработки политики, реализации политики и контролем политики в государстве

Несмотря на это задачи, сформулированные в Указе Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003 – 2004 годах» на первом этапе реформы были решены не полностью. Однако в то же время был сделан шаг к радикальным переменам в структуре и функциях «центральной» и в меньшей степени региональной исполнительной власти

В связи с этим подчеркивается, что среди задач второго этапа реформы, основными в части повышения ответственности органов власти за социальную политику являются. внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам и разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в сферах деятельности исполнительной власти

Совершенствуя компьютерные технологии контроля управления, следует активнее использовать формы контроля общества за деятельностью органов власти, которые эффективно осуществляются политическими партиями, общественными организациями, в том числе территориальными

Позитивно действуют и иные механизмы контроля и координации деятельности по осуществлению приоритетных национальных проектов от Совета при Президенте РФ до общественных советов при муниципальных образованиях. Не менее важна в этом государственном деле и независимая общественная экспертиза

Серьезными проблемами, снижающими эффективность используемых финансовых, материальных и организационных возможностей в реализации социальной политики являются коррупция и административный ресурс. В связи с этим в диссертации приводятся факты привлечения к судебной ответственности и отстранения от должности некоторых руководителей различных властных структур.

Завершается 1-й параграф социологическим анализом эффективности технологий повышения ответственности госслужащих за достижение критериев эффективности в органах исполнительной власти.

В *параграфе 2.2. «Анализ осуществления социальной политики органами власти»* анализируется эффективность реализуемой в настоящее время государственной социальной политики, подчеркивается, что объявленное несколько лет назад усиление вертикали власти, как условие повышения эффективности экономической и социальной политики государства, осуществляемое административными методами создало возможность подтверждения этого политического курса.

В настоящее время на рынке труда складывается благоприятная обстановка, обусловленная положительной динамикой роста основных макроэкономических показателей. Так, по сравнению с прошлым годом, на 25,8 процентов выросла заработная плата, резко сократилась задолженность по ее выплате, в установленных пределах остается процент инфляции, наблюдаются позитивные тенденции в социальной сфере, хотя безусловно проблемы еще остаются. И наиболее существенная из них – это недостаточная проработанность осуществляемых государственных социальных мер. Так было, к примеру, с монетизацией льгот. Трудно решается проблема обеспечения лекарствами льготных больных.

Наиболее весомыми аргументами позитивной деятельности органов власти по созданию социального государства явились президентские национальные проекты в приоритетных отраслях социальной сферы. В диссертации подробно анализируется ход реали-

зации национальных проектов «Здоровье», «Образование», «Доступное и комфортное жилье», проект «Демография» и миграционная политика

Диссертант приходит к выводу, что в России осуществляется интенсивный политический курс на преобразование ее в социальное государство

Проблемы взаимодействия власти и бизнеса, по повышению социальной ответственности рассмотрены в *параграфе 2.3. «Взаимодействие власти и бизнеса в становлении России социальным государством (аспект социальной ответственности)»* В нем отмечается, что социальная ответственность, как принято считать в бизнесе, в отличие от юридической, подразумевает определенный уровень добровольного отклика со стороны организации на социальные проблемы общности. Общегосударственные концепции социальной политики прямо или косвенно побуждают бизнес и менеджмент быть социально ответственными

Социальная ответственность бизнеса связана с особым типом принятия решений, в первую очередь, с рациональным выбором использования ресурсов. При этом рациональность экономического действия не обязательно сводится к эгоистическому личному или корпоративному интересу (индивида, компании)

Как отмечают ученые М.Б. Курбатова и С.Н. Левин, не случайно, в начале 2000-х годов, после выхода российской экономики из кризиса, на повестку дня встал вопрос о социальной ответственности российского бизнеса

В это время, с одной стороны, крупный российский бизнес инициировал ряд социальных программ. С другой, российская власть предъявила свой счет бизнесу, потребовала от него более активного участия в решении социальных проблем¹.

В настоящее время, подчеркивается в диссертации, в России отсутствуют общепринятые модели социальной ответственности,

¹ Курбатова М.Б., С.Н. Левин Социальная ответственность российского бизнеса // ЭКО. 2005. № 4. С. 59

что порождает высокую вариативность форм социальной активности, сложившихся на отдельных предприятиях и в компаниях. Каждая российская компания ищет собственный баланс между экономической эффективностью и социальной необходимостью

Подводя итог исследования, автор делает следующий вывод Социальная ответственность как интегральная категория всех видов ответственности, как в широком, так и в узком смысле является действенным фактором осуществления социальной политики, формирования и развития России как социального государства, нейтрализации конфликтогенных источников в обществе не только на различных уровнях управления, но и разрешения конфликтных ситуаций Важную роль здесь играет не только негативная, но и позитивная ответственность, мотивирующая создание органами власти и их функционеров благоприятных социальных условий для граждан.

Для этого государство должно обеспечить четкое разграничение функций и степени ответственности между властью и бизнесом, между уровнями власти федеральной, региональной и местной, взаимодействий с общественными организациями для решения общих социальных проблем

В *заключении* диссертации подводятся итоги исследования, сформулированы выводы по дальнейшему повышению ответственности органов власти за результаты социальной политики, обуславливающие становление России как социального государства.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1 Савченко С М Проблемы социальной ответственность политической власти // Известия вузов Северо-Кавказский регион Общественные науки Спецвыпуск «Проблемы политологии и социологии» 2006 0,5 п л (ведущий журнал)

2 Агапонов А К , Савченко С М Социальная ответственность как фактор предотвращения и урегулирования конфликтов теоретический аспект / Конфликты и сотрудничество на Северном Кавказе управление, экономика, общество Сб докладов на международной научно-практической конференции Ростов н/Д СКАГС, 2006 (авт 0,8 п л)

3 Савченко С М Ответственность государственного аппарата как фактор эффективности его деятельности / Государственный аппарат и политическая реформа в России и Германии Тезисы выступлений на международной научно-практической конференции. Май 2006 г Отв ред В Г Игнатов Вып второй Ростов н/Д · СКАГС, 2006 0,2 п л

4 Савченко С М. Модернизация государственного и муниципального управления как фактор повышения социальной ответственности органов власти / Актуальные проблемы и факторы модернизации государственного и муниципального управления в современной России Сборник материалов межвузовской конференции молодых ученых СКАГС Ростов н/Д , 2006 0,4 п л

5 Савченко С М Социальная политика как системообразующий фактор государства / Вестник Университета М. Гос университет управления 2007. № 2(20) 1,0 п л

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

Подписано в печать 21 03 07 Формат 60х84/16 Гарнитура Times New Roman

Усл п л 1 Тираж 100 экз Заказ № 20/3 .

Ризограф СКАГС 344002 Ростов-на-Дону, ул Пушкинская, 70