

Анна НОВИКОВА

СПЕЦИФИКА ПОЛИТИКО- АДМИНИСТРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*В статье предпринимается попытка дать оценку административно-политического управления в субъектах РФ.
The attempt to assess administrative-political management in the Russian Federation regions is made in the article.*

Ключевые слова:

политико-административное управление, Забайкальский край, государство, исполнительная власть; political and administrative management, Transbaikal region, state, executive power.

В связи с усилением государства на современной арене ставка делается на административно-политическое управление и на контрольные функции государства в процессе взаимодействия его с обществом. Система политико-административного управления имеет следующую структуру: (1) публичные институты управления федерального, регионального и муниципального уровней; (2) межсекторные отношения; (3) политико-административное взаимодействие органов исполнительной власти с обществом. Главный критерий, по которому можно судить об эффективности политико-административного управления, — это степень его ответственности в внешней среде. Административный стержень формировался с развитием российского государства и ориентирован на взаимодействие государства и общества по европейским стандартам. Появляются новые формы взаимодействия, ибо «практика свидетельствует о необходимости поиска новых подходов к оценке состояния институтов гражданского общества в субъектах РФ»¹. Так, Общественная палата Забайкальского края предложила новую форму диалога чиновников и общества — Гражданское послание, которое будет оформлено снизу, от лица общества. Усиливает уровень взаимодействия государства с обществом относительная самостоятельность территориальных образований РФ. Политическая сущность этого взаимодействия связана с коммуникацией и с ее организацией и выходит на проблему эффективности политики. К факторам эффективности политики можно отнести: во-первых, организационно-функциональные отношения внутри системы государственного управления (слабая реакция государственной политики, как правило, проявляется там, где отсутствует четкое разделение властных полномочий между различными государственными органами и организациями); во-вторых, качество разработанной политики, государственной программы или решения; в-третьих, точность заданий и их интерпретация исполнителями². Очевидно, что показателями оценки эффективности государственной региональной политики являются: состояние здоровья граждан, жилищные условия, развитие промышленности и энергетики, экономика — т.е. общее социально-экономическое и политическое развитие.

Политико-административное управление, безусловно, соотносится с государственным управлением, но оно гораздо шире и

НОВИКОВА

Анна
Владимировна —
к.полит.н., доцент;
доцент кафедры
государственного,
муниципального
управления
и политики
Забайкальского
государственного
университета
anna_novikova2010@
mail.ru

¹ Гегедюш Н.С. К вопросу об оценке состояния гражданского общества в субъектах Российской Федерации // *Власть*, 2012, № 11, с. 64.

² Процесс реализации государственной политики // http://read.aif.ru/pages/read_book_online?page=10&art=178875&fontsize=18

включает институты федерального и регионального уровней, муниципалитеты, взаимодействие органов исполнительной власти с гражданским обществом, технологии политического управления, посредством которых осуществляется приобретение и удержание властных полномочий. Управление в государственных органах, политический менеджмент, политико-административное управление, корпоративное управление, общественное управление являются видами политического управления и конкурируют друг с другом, создавая особенности управления в субъектах РФ. К таким особенностям управления относятся:

1) двухуровневый характер субъектов управления — федеральный и региональный уровни;

2) самостоятельность управленческого регионального воздействия с точки зрения высшего должностного лица субъекта РФ, функционирование органов законодательной, исполнительной и судебной власти субъектов РФ;

3) исторические, конкурирующие условия субъектов РФ.

Можно отметить следующие направления деятельности государства в политико-административном управлении.

- Организация функционирования эффективной исполнительной власти. Результаты имеют количественные и качественные параметры.

- Создание эффективной пространственной организации политической власти, характеризующейся многообразием, публичностью, легитимностью, которая может снижаться с развитием общества. Как показали исследования, пространственное разнообразие организации политической власти усиливает региональные характеристики.

- Государственное регулирование политической сферы. Необходимо создать систему оценки эффективности вмешательства государства в сферу гражданского общества. Количественные показатели существуют, но нет качественных критериев.

- Результативные формы взаимодействия государства и общества через органы государственного управления.

Регулирование политической сферы в Забайкальском крае показывает, что региональные власти не очень заинтересованы в том, чтобы услышать обще-

ство. Существует определенная «зарегулированность» действий органов власти по введению государственных услуг. Очевидно, что сочетание политического и административного идет в пользу административного. Стабильность в субъектах РФ поддерживается авторитарными методами. В этой связи Е.Б. Григорьева отмечает: «Основными компонентами авторитарного синдрома являются: желание жесткого политического управления, иерархизация социального пространства, патерналистское восприятие государства, склонность к ксенофобии и национализму, специфическое представление о величии страны и недоверии к другим»¹.

Усложнение социально-экономических и политических отношений в период проведения в стране кардинальных реформ повышает необходимость использования всей совокупности ресурсов, обеспечивающих модернизацию политико-управленческой деятельности².

В этих условиях одна из главных задач состоит в создании постоянно действующей системы информационного диалога власти и населения. Эта система должна обеспечивать оперативное и полное информирование населения о положении дел в органах власти и осуществлять постоянное изучение общественного мнения с целью повышения эффективности работы органов власти.

В контексте модернизации исполнительной власти в настоящее время становятся актуальными такие проекты, как «Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011–2013 гг.», «Обретение будущего. Стратегия 2012», государственная программа РФ «Информационное общество (2011–2020 гг.)», «Стратегия 2020: Новая модель роста — новая социальная политика». В работу пресс-служб внедряются новации отечественной и зарубежной практики управления, усовершенствуются схемы

¹ Григорьева Е.Б. Влияние авторитарного синдрома на политические процессы в современной России // Материалы VI Всероссийского конгресса политологов «Россия в глобальном мире: институты и стратегии политического взаимодействия». Москва, 22–24 ноября 2012 г. — М. : Российская ассоциация политической науки, 2012, с. 134.

² Батанина И.А. Политическая типология регионов современной России. — М. : Мысль, 2004, с. 46.

взаимодействия органов управления с населением. Постепенно улучшается работа Управления по связям с общественностью Забайкальского края, к функциям которого относятся: проведение опросов среди населения, учет общественного мнения, осуществление PR-акций, формирование имиджа региона и должностных лиц. Таким образом, политика развивается и трансформируется в сложную коммуникационную систему. Процесс развития является повсеместным и связан с формированием публичных институтов и синхронизацией устойчивости государства, прежде всего в субъектах РФ. Устойчивость в депрессивных субъектах РФ поддерживается с помощью авторитарной модели политико-административного управления. Необходимо отметить, что в регионах с низким социально-экономическим развитием, к которым относится Забайкальский край, авторитарная модель более эффективна и связана с сырьевой направленностью экономики, суровыми природно-климатическими условиями и транспортной удаленностью от центра.

Авторитарная модель регионального развития, связанная с персоной «хозяина региона», имеет исторические корни. Ключевыми фигурами в управлении Забайкальем являлись военные губернаторы. Вклад военных губернаторов в развитие Забайкальского края в XIX – начале XX вв. отражен в архивных данных¹. Их правление долгое время оставалось главенствующим и во многом определяло условия жизни местных жителей. Военные губернаторы объединяли в своих руках военную, административную и даже судебную власть, что существенно усиливало их ответственность перед населением и государством. Впоследствии, сохранив за собой всю основную власть в области, именно они заложили блистательные традиции губернаторского управления, направленного на повышение роли руководителя в регионе, развитие и усиление исполнительной власти, а также на формирование чувства ответственности за судьбу своего народа.

В настоящий период существуют свои особенности в реализации института губернаторства в России. В соответствии со ст. 66 Конституции РФ, принятой 12

декабря 1993 г., основным законом области, края, города федерального значения, автономной области, автономного округа является Устав, который вторым после Конституции РФ определяет статус данных субъектов.

В Забайкальском регионе основным законом является Устав Забайкальского края, обладающий высшей юридической силой по отношению к правовым актам края и имеющий прямое действие на всей его территории. Именно Уставом края закреплены полномочия главы региона. В соответствии с Уставом Забайкальского края высшим должностным лицом и руководителем высшего исполнительного органа государственной власти Забайкальского края является губернатор. Моноцентризм губернаторской власти включает в себя различные аспекты деятельности: правовой, политический, экономический, социальный, культурный и психологический.

Таким образом, в современной России роль губернатора очень велика, ведь это высшее должностное лицо, которое возглавляет систему органов исполнительной власти, определяет основные направления развития вверенной ему территории, способствует защите прав и свобод человека и гражданина. Именно губернатор как ключевое звено в политико-административном управлении несет главную ответственность за управление субъектом РФ и взаимодействие с обществом.

В политико-административном управлении реализуется возрастающая роль исполнительной власти. Данная связь носит линейный характер, т.к. политико-административное управление формируется в процессе функционирования государственной власти. Тип политического взаимодействия органов власти субъектов РФ определяется следующими индикаторами: 1) статусом высшего должностного лица; 2) порядком формирования и отставки правительства; 3) степенью партийного идеологического плюрализма депутатского корпуса; 4) политическим статусом органов законодательной власти в субъектах РФ.

Исполнительная власть в регионах характеризуется высокой концентрацией полномочий, и в большинстве случаев губернатор как высшее должностное лицо возглавляет администрацию.

Из всего вышесказанного можно сде-

¹ ГАЗК, ф. 1 общ., оп. 1, д. 346, л. 186–187; ГАЗК, ф. 1 общ., оп. 1, д. 1339, л. 16–19; ГАЗК, ф. 13, оп. 1, за 1851–1917 гг., л. 1; ГАЗК, ф. 13, оп. 2, д. 60, л. 5.

лать вывод, что Забайкальский край относится к регионам с низким социально-экономическим развитием. Его показатели весьма отстают от среднероссийских, что, безусловно, сказывается на уровне, качестве жизни населения, демографической ситуации¹. Предстоит решить серьезные задачи, чтобы в регионе начались прогрессивные изменения. К задаче долгосрочного экономического и социального развития Забайкалья относятся:

- сохранение постоянного населения, повышение качества его жизни, развитие человеческого капитала;
- опережающее и комплексное развитие инфраструктуры;
- развитие энергетики и диверсификация топливного баланса;
- развитие ресурсного сектора как основы специализации региона и машиностроения как основы индустриального и инновационного развития;
- диверсификация экономики;
- привлечение инвестиций национального бизнеса и государственное финансирование перспективного развития.

Так, например, Т.Е. Бейдина и Д.А. Федотов отмечают: «Результатом реализации совместных проектов может стать развитие деловой и финансовой активности в экономике... создание новых

рабочих мест, повышение инвестиционной привлекательности региона»².

Самой главной угрозой стабильности практически всех регионов следует признать недопустимо высокий уровень безработицы, убыточность предприятий и смертность населения. Эти угрозы являются основным тормозом социально-экономического развития страны и регионов и преградой на пути осуществления реформ. Поэтому в существующих условиях приоритетным направлением деятельности всех органов государственной власти как в центре, так и на местах должно стать обеспечение внутренней безопасности. Это реальный путь преодоления кризисных явлений и ускорения развития страны.

Таким образом, спецификой политико-административного управления объединенного субъекта РФ – Забайкальского края – являются: невысокий уровень взаимодействия между законодательной, исполнительной и судебной властями региона; приграничность субъекта РФ, которая имеет существенное значение для российского государства; авторитарная модель регионального развития, отмеченная моноцентризмом губернаторской власти.

¹ Постановление Правительства Забайкальского края от 07 июля 2009 г. № 265 (ред. от 10.08.2012) «Об утверждении краевой долгосрочной целевой программы «Улучшение демографической ситуации в Забайкальском крае (2009–2015 годы)» // http://минтруд.зabaykalskiy.krai.rf/demograficheskaya_politika/normativnye_pravovye_aktuy.html (дата обращения 10.08.2012).

² Бейдина Т.Е., Федотов Д.А. Объединительные процессы в Забайкальском крае: обеспечение социально-политической безопасности // Известия Иркутского государственного ун-та, 2009, № 1(3), с. 31.