

ПОЛИТИЧЕСКАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ ЮЖНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

Д.С. Агалин
(Россия, г. Волгоград)

Южный федеральный округ исторически является самым многонациональным и сложным по своему административно-территориальному устройству в Российской Федерации. Ни в одном другом федеральном округе вы не встретите столь пеструю палитру национальностей, проживающих на самой маленькой по сравнению с другими округами территории: абазины, аварцы, адыгейцы, азербайджанцы, армяне, балкарцы, белорусы, греки, грузины, даргинцы, ингуши, кабардинцы, казахи, калмыки, карачаевцы, кумыки, курды, лакцы, лезгины, немцы, ногайцы, осетины, русские, татары, турки, украинцы, цыгане, черкесы, чеченцы.

Южные регионы России являются наиболее сложными с точки зрения реформирования, а в условиях проведения в стране политической модернизации заслуживают особого внимания.

С распадом СССР отношения между центром и регионами приобрели договорной характер, что привело к дисбалансу и фактическому неравенству между регионами, в результате была нарушена схема управления «Центр – регионы», как раз та самая пресловутая «вертикаль власти», которая в последние годы вновь выстраивается в нашей стране.

Политическая модернизация – одна из самых сложных проблем в современной истории России. Несмотря на то, что ее реализация началась еще в 1991 г., она и сегодня является одной из приоритетных в государственной политике. После распада СССР был проведен целый ряд преобразований: полностью перестроен государственный механизм управления, сформирована новая система законодательной власти и проведена реформа судебной власти. Однако проводимые реформы не смогли устранить все проблемы в области эффективного управления государством. Именно поэтому было принято решение о модернизации системы государственного управления и, прежде всего, исполнительной власти.

После избрания В.В. Путина Президентом РФ начался новый этап программы политической модернизации государства. Эта программа предполагает создание эффективной системы управления страной и сосредоточение в федеральном центре основных административных, экономических и политических ресурсов власти. Результатами политики централизации на юге России, как и во всей Федерации, являются:

- ✓ создание в нашем регионе федерального округа (ЮФО), который контролирует деятельность региональных подразделений федеральных органов власти;
- ✓ приведение в соответствие с конституцией РФ регионального законодательства;
- ✓ изменение системы избрания региональных лидеров, что привело к фактическому назначению президентом главы субъекта Федерации, а также позволило Президенту РФ отстранять всенародно избранного руководителя региона от должности.

Следующим этапом было проведение реформы избирательного законодательства и унификация формирования представительных органов власти в субъектах РФ.

«Однако в результате проведенных преобразований произошло усиление провинциального центризма и неравноправия в отношениях между губернским центром и региональной периферией, а первое лицо региона получило дополнительные возможности контроля над местным самоуправлением»¹. Это, на наш взгляд, негативным образом отразилось на внутривнутриполитической ситуации в регионах и противоречит основным принципам реформы местного самоуправления.

Политика централизации укрепила Федерацию, но на региональном уровне так и не смогла решить проблему конфликтов между главами субъектов Федерации и

руководителями органов местного самоуправления. Конфликты имеют множество причин, но в целом можно выделить следующие:

- ✓ неравномерное распределение бюджетного финансирования;
- ✓ отсутствие четкого разграничения полномочий между главами субъектов Федерации и руководителями органов местного самоуправления.

В ЮФО большинство регионов являются аграрными, что, в свою очередь, приводит к дисбалансу доходов внутри субъектов Федерации. Получается, что губернский центр, где, как правило, сосредоточена вся промышленная и перерабатывающая инфраструктура, а также основные коммуникационные и транспортные узлы, получает намного больше доходов, чем весь регион. Отсюда и возникает конфликт, когда при распределении бюджета сильно урезается финансирование этого центра за счет увеличения субсидирования региональной периферии.

С.В. Бирюков акцентирует наше внимание на еще одной причине конфликтов: «вовлеченность мэров областных и республиканских центров в политику, их стремление вести самостоятельную "игру" вызывает недовольство глав регионов, вплоть до стремления мэров городов стать во главе области»².

Следующим этапом модернизации выступает административная реформа. В.В. Путин в очередном послании Федеральному собранию в апреле 2007 г. обратил внимание на то, что «один из главных критериев политической культуры и развития общества – это увеличение объема полномочий региональных и местных властей. Федерации были переданы важнейшие полномочия в области градостроительства, лесного хозяйства, земельных и водных отношений, охраны животного мира, а также в вопросах занятости населения... Значительно расширены компетенция и возможности местных органов... Однако – наряду с передачей полномочий и финансовых ресурсов – необходимо создать объективную систему оценки эффективности работы региональных властей и муниципалитетов»³.

Правительство РФ разработало программу проведения административной реформы к 2008 г., в рамках которой предполагается достижение следующих целей:

- ✓ повышение качества и доступности государственных услуг;
 - ✓ ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;
 - ✓ повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.
- Для достижения этих целей были конкретизированы следующие задачи:
- ✓ внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам;
 - ✓ разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти;
 - ✓ оптимизация функционирования органов исполнительной власти и введение механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти;
 - ✓ повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти;
 - ✓ модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти;
 - ✓ формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления⁴.

По мнению А.В. Шарова, директора Департамента государственного регулирования в экономике Минэкономразвития РФ, «административная реформа состоит из двух частей: оперативной и институциональной.

Оперативная составляющая заключается в отказе от избыточных функций, совершенствовании порядка реализации необходимых государственных функций, по-

строении системы и структуры исполнительной власти, соответствующей новым функциям, исключаящим между ними конфликт интересов.

Институциональная часть реформы состоит в создании механизмов предотвращения появления новых избыточных функций, закреплении процедур исполнения необходимых функций, обеспечении информационной открытости власти, закреплении стандартов качества оказания государственных услуг»⁵.

Вместе с тем следует отметить, что в ЮФО, как и в других федеральных округах, существует множество препятствий на пути проведения административной реформы, и – прежде всего – недостаточная политическая воля со стороны федерального центра.

Формально все субъекты ЮФО уже приступили к ее осуществлению, но на практике не сделано фактически ничего.

Тем не менее в его административном центре – Ростовской области – были созданы: комиссия по проведению административной реформы и рабочая группа; утверждены: планы мероприятий по проведению административной реформы, состав комиссии и рабочей группы, методические указания по ее проведению; назначено должностное лицо, ответственное за реализацию мероприятий административной реформы; сформирована экспертная группа по реализации отдельных проектов реформы⁶.

Ростовская область является не только лидером по проведению административной реформы в ЮФО, но и занимает второе место в списке рейтинга качества государственного управления в регионах Федерации. Согласно методике, разработанной сотрудниками Высшей школы экономики, рейтинг качества государственного управления оценивался по результативности проведения административной реформы органами власти. Проводили оценку деятельности чиновников по таким критериям, как «ориентированность системы управления на результат», «внутренняя организация деятельности», «взаимодействие с потребителями государственных услуг». В результате проведенного исследования были получены следующие результаты (см. табл. 1).

Таблица 1

Рейтинг качества государственного управления по регионам ЮФО⁷

Регионы Южного федерального округа*	Место в рейтинге
Ростовская область	2
Астраханская область	8
Ставропольский край	10
Калмыкия	39
Волгоградская область	49
Адыгея	52
Дагестан	57
Ингушетия	59
Кабардино-Балкария	60
Карачаево-Черкесия	61
Краснодарский край	63
Северная Осетия	76

*Примечание: без учета Чеченской Республики (общее количество позиций – 80)

Таким образом, в других регионах ЮФО пока не спешат предпринимать подобные шаги, решив ограничиться лишь формальными процедурами для отчета перед федеральным центром. К примеру, «только в 20 регионах страны созданы комиссии по проведению реформы, причем в большинстве случаев их участниками стали только чиновники. И только на сайтах администраций 21 субъекта РФ существует раздел "Административная реформа". Остальные же регионы словно игнорируют это важнейшее государственное преобразование»⁸.

Следует отметить, что реформа в ЮФО осуществляется в сложных условиях. Главными камнями преткновения на пути ее проведения являются:

✓ большое количество субъектов Федерации в ЮФО, которые существенно отличаются друг от друга по экономическим, социальным и географическим особенностям;

✓ отсутствие единого политического и гражданского согласия в обществе по основным положениям и темпам проводимой реформы и, прежде всего, – недостаточная информационная база проведения административной реформы, что является проблемой не только регионов ЮФО, но и РФ. Большинство населения даже не знает о ее проведении. В результате административная реформа не интересна не только гражданам, но и самим чиновникам.

Еще одной причиной, тормозящей процесс политической модернизации, является несовершенство законодательной базы реформы, с которой уже успели столкнуться регионы при ее реализации.

Законодательство РФ не способно оперативно реагировать на изменение приоритетов проводимой административной реформы, в результате происходит изменение методов правового регулирования, как на федеральном, так и на региональном уровне. Можно сделать вывод, что законодательство РФ требует постоянного изменения в соответствии с целями и задачами преобразований, и в особенности в сфере проведения административной реформы.

Федеральный центр ввел систему конкурсного отбора федеральных органов исполнительной власти и субъектов Федерации в целях стимулирования проведения мероприятий административной реформы на федеральном и региональном уровнях. Эта система, по нашему мнению, с одной стороны, упростила доступ к дополнительным финансовым средствам, выделяемым из федерального бюджета на проведение административной реформы, но в то же время еще больше усилила неравенство между экономически сильными регионами и экономически слабыми субъектами РФ (см. табл. 2).

Таким образом, получается, что экономически сильные регионы, способные оперативно решать поставленные перед ними задачи, получают экономическую и политическую поддержку со стороны федерального центра, а регионы с ограниченными возможностями, которые больше всего нуждаются в помощи и содействии в проведении преобразований, остаются далеко позади. Следовательно, необходимы механизмы стимулирования проведения реформ и в отстающих регионах.

Кроме того, концептуальное заимствование проводимой реформы у стран Запада в условиях традиционной административной системы РФ не способствует ее успешной реализации.

Таким образом, административная реформа в России является недоработанной и не учитывает специфику управления в регионах. Поэтому нашему государству необходимо обеспечить соответствие собственной федеральной системы управления в регионах ЮФО современным реалиям и учитывать мировой опыт подобных преобразований.

По нашему мнению, существует и еще один немаловажный аспект: политическая модернизация РФ нацелена на поддержку стабильности экономического и социального развития регионов, но в связи с вышеназванными обстоятельствами реформы не в полной мере отражают потребности субъектов Федерации. В связи с этим при разработке программ политической модернизации в ЮФО необходимо учитывать потребности и специфику регионов, создать систему стимулов для повышения эффективности деятельности органов власти, повысить информационное обеспечение проведения реформы и разработать систему межрегионального обмена опытом.

Итоговый рейтинг и распределение средств на реализацию проектов по проведению административной реформы в субъектах Юга России* в 2006–2007 гг.

Рейтинг среди регионов ЮФО	Субъект ЮФО	Выделено средств, тыс. руб.
4	Волгоградская область	2880,0
6	Республика Калмыкия	3106,44
11	Ростовская область	5343,48
20	Ставропольский край	2259,0
29	Астраханская область	2760,0
3	Ростовская область	11382,7
12	Чеченская республика	5880,0
16	Ставропольский край	7800,0
28	Волгоградская область	781,0
33	Астраханская область	16200,0
34	Краснодарский край	4890,0
38	Республика Северная Осетия (Алания)	4800,0
43	Республика Дагестан	1068,0
Всего:		69150,62

*Примечание: по итогам конкурсных отборов, проведенных Минэкономразвития РФ в июле 2006 г. и мае 2007 г.⁹

При реализации проекта политической модернизации в РФ следует учитывать и риски, связанные с изменением законодательства, а также предстоящими думскими и президентскими выборами. Вполне вероятно, что после избрания нового президента РФ могут кардинально измениться приоритеты государственной политики или будет изменена схема реализации и план финансирования проведения реформы. В случае формирования в парламенте сильной пропрезидентской коалиции и при условии твердой позиции нового президента полная реализация запланированных преобразований становится более вероятной. В противном случае мы столкнемся с уже знакомой нам ситуацией, описанной выше.

На наш взгляд, успех политической модернизации в ЮФО будет зависеть от политики федерального центра, которая должна учитывать региональные особенности и политические процессы, многонациональный состав населения и место региона в политическом пространстве России. Вопрос остается лишь в том, хватит ли политической воли федеральному центру осуществить запланированное проведение административных и политических преобразований в столь не спокойном и многонациональном регионе.

¹ *Лапки В.В.* Политические трансформации в России и на Украине в 2004–2006 гг.: причины и возможные последствия // Полис. 2007. № 1. С. 107.

² *Бирюков С.В.* Создание единой вертикали власти в масштабах региона: региональная власть и местное самоуправление // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 18. Социология и политология. 2007. № 1. С. 8.

³ *Послание* Федеральному собранию Российской Федерации Президента России Владимира Путина // Российская газета. 2007. № 4353.

⁴ *Концепция* административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах от 25 октября 2005 г. № 1789-р // <http://www.donland.ru>

⁵ *Шаров А.В.* Об основных элементах административной реформы // Реформа государственного управления: взгляд изнутри // <http://www.ar.gov.ru>

⁶ *Официальный сайт* администрации Ростовской области // <http://www.donland.ru>

⁷ Тагадрян Ц. Властный замер. Чиновники самых «богатых» регионов оказались неэффективными // <http://www.hse.ru>

⁸ Сидибе П. Одинокая реформа // Российская газета. 2007. № 4354.

⁹ По материалам совещания в Северо-Кавказской академии государственной службы «Реализация проектов административной реформы в Южном федеральном округе» 19 сентября 2007 г. // <http://www.gosupravlenie-yfo.ru>

ФИЛОСОФСКОЕ ОСНОВАНИЕ ПРИНЦИПА НАРОДНОГО СУВЕРЕНИТЕТА В СРЕДНИЕ ВЕКА

А.А. Бычков
(Россия, г. Москва)

Как известно, идея народного суверенитета, имеющая в современном мире характер непререкаемой догмы, была выдвинута софистами и развивалась в рамках классической античной политической философии, достигнув наиболее тщательной проработки у Аристотеля. Однако уже в позднюю античность (в эллинистическую эпоху), с появлением многолюдных и многонациональных империй этот принцип выхолащивается, а затем практически выходит из употребления, сменяясь «чисто средневековой»¹ или «нисходящей политико-правовой теорией»², в рамках которой политическая власть нисходит от сверхъестественного Первоисточника. Ключевое значение для исследователя приобретает тот факт, когда именно происходит поворот в сторону современного понимания первоисточника политической власти и на чем он основан, ибо именно этот переворот обусловил, собственно, ту мистификацию демократии, которую мы наблюдаем сегодня – демократия как принцип есть абсолютное выражение народного суверенитета.

Некоторые исследователи считают, что популистская теория была обязана своим появлением Фоме Аквинскому,³ – он впервые выделил волю народа как источник закона и избираемых правителей. Но следует заметить, что, выделяя этот принцип в «Сумме теологии»⁴, в своей чисто политико-философской работе «О королевской власти» он писал: «То, что существует по природе – существует наилучшим образом... в природе любое управление осуществляется чем-то одним... отсюда следует, что наилучшим для множества людей будет находиться под властью одного человека»⁵: как тело подчиняется сердцу, душа – разуму, пчелы – своей царице, Вселенная – Богу. Это связано со стремлением всего сущего к миру, сохраняемому только посредством единства: «благополучие и безопасность множества привели к образованию общества, в основе которого лежит *стремление сохранить свое единство, которое называется миром. Если не будет мира, то выгода жизни в обществе будет утрачена и, кроме того, множество в своем несогласии станет могилой для себя самого.* Главная задача правителя множества, таким образом, состоит в *обеспечении единства мира*»⁶. Монархия же есть абсолютное выражение этого принципа единства, ибо «то, что само по себе единично, может лучше стать единым, чем то, что не является единичным, так же, как самой лучшей причиной тепла является то, что по своей природе горячее. Следовательно, правление одного полезней, чем правление многих»⁷. В этом сущность метафизического принципа единства.

Демократию же, следуя аристотелевской традиции, хотя и запустил в политико-философский дискурс в качестве «меньшего зла», ибо «многие... взаимно мешают друг другу делать зло»⁸, но относил к роду тирании, ибо в ней «весь народ выступает как один тиран»⁹. Более того, схоласты той эпохи, признавая популистскую идею, в этом видели основание пренебрегать ею: «духовная власть имеет большее достоинство, чем светская, потому что первая установлена Богом, а вторая – людьми»¹⁰.

Реальным принцип популизма, заново открытый Фомой, стал позже, у Марсилиа Падуанского. Здесь мы напрямую переходим к парадигме «народного суверенитета» Марсилиа. Так, исследуя естественное происхождение монархии в «Политике»