

**СПЕЦИФИКА ПОЛИТИКО-АДМИНИСТРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СУБЪЕКТАХ РФ
(на примере Кемеровской области)
В. А. Вольхина, С. В. Ивлев**

**THE SPECIFICITY OF THE POLITICAL AND ADMINISTRATIVE MANAGEMENT
IN THE REGIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION
(the example of Kemerovo region)
V. A. Volkhina, S. V. Ivlev**

Проблема взаимодействия власти и общества – ключевая в процессе государственного строительства. В современных условиях на фоне расслоения общества, появления многообразия форм собственности, формирования многопартийной системы, возрастает значимость анализа отношений между исполнительными структурами власти и обществом. Нельзя проводить реформы в стране в интересах населения, когда власть оторвана от общества, а общество, в свою очередь, не имеет возможности влиять на формирование государственной политики. Цель данной статьи – показать возможности воздействия политико-административного управления на процесс реформирования общества, а также выявление значимости главы субъекта Федерации на данные процессы. Полученные результаты исследования могут быть использованы в процессе государственного управления на уровне конкретного субъекта Федерации. Таким образом, политологическое исследование политико-административного управления в субъектах РФ может способствовать выявлению основных угроз стабильности и выделению приоритетных направлений дальнейшего развития регионов.

The problem of interaction between government and society is key in the process of state-building. In modern conditions of background society stratification, the emergence of different forms of ownership, the creation of a multiparty system, the importance of the analysis of the relations between the executive authorities and the society increases. It is impossible to carry out reforms in the country in the interests of the population when the power is cut off from the society, and the society, in turn, is unable to influence the formation of public policy. The purpose of this paper is to show the possible effects of political and administrative control on the process of reforming society, and identifying the influence of the head of the subject of the Federation on these processes. The obtained results can be used in the governance process at the regional level. Thus, the study of the political and administrative management in the RF subjects can contribute to the identification of the main threats to the stability and the allocation of priority directions of the further development of the regions.

Ключевые слова: губернатор, власть, рейтинги, политико-административное управление, Кемеровская область, гражданское общество.

Keywords: governor, power, ratings, political and administrative management, Kemerovo region, civil society.

Реформирование российского общества, его экономической, социальной и политической систем поставило множество проблем. Центральная из них – проблема государственного управления. Переход к рыночной экономике, становление новых политических и государственно-правовых институтов, обеспечение правопорядка и законности, утверждение нового федерализма, защиты прав и свобод человека во многом зависит от состояния государственной власти, ее демократизма и эффективности. В связи с этим актуальным является анализ процесса политико-административного управления в системе государственной власти.

Обратимся непосредственно к определению исследуемого предмета. Политико-административное управление – это «деятельность государственных публичных институтов власти и управления по выполнению функций государства в рамках, определяемых формальными и неформальными нормами, отношениями, связями и протекающая во взаимодействии органов исполнительной власти с политическим руководством, между собой, а так же со структурами гражданского общества» [2, с. 243]. Процесс работы исполнительной власти зависит от тех связей и взаимоотношений, которые складываются, во-первых,

между элементами системы государственного управления; во-вторых, внутри самой структуры исполнительной власти, между ее политическим и административным компонентами; в-третьих, между государством и обществом, поскольку значимость государственного управления измеряется, прежде всего, поддержкой граждан или отсутствием таковой. Отсюда следует, что политико-административное управление рассматривается как «важная функция исполнительной власти, не только исполняющей законы, проводящей в жизнь волю правящих сил, но и принимающей участие в разработке политики, выступающей в качестве главного посредника интеракции государства и общества, а также, в определенных случаях, в роли влиятельного политического актора» [6, с. 147].

Конфигурация политико-административного управления имеет следующую структуру:

- 1) публичные институты управления федерально-го, регионального и муниципального уровней;
- 2) межсекторные отношения;
- 3) политико-административное взаимодействие органов исполнительной власти с обществом.

На позитивную деятельность структуры политико-административной системы оказывает влияние ряд факторов: легитимность правовой базы, учет социо-

культурных особенностей страны, производственное обеспечение, степень его соответствия внешней среде, а также социально-экономическое и политическое развитие. К особенностям управления в субъектах РФ относятся: «двухуровневый характер субъектов управления (федеральный и региональный); самостоятельность управленческого регионального влияния с точки зрения высшего должностного лица субъекта РФ, функционирование органов трех ветвей власти на региональном уровне; исторические, конкурирующие условия субъектов РФ [16, с. 95]. Однако влияние данных факторов опосредованно зависит и от других процессов. Так, например, по мнению С. В. Бирюкова, «ограничение автономии региональных элит и более активное вовлечение последних в общенациональные политические сети еще вовсе не означает увеличение шансов на социально-экономическую модернизацию и политическую демократизацию регионов России. Таким образом, «эффекты вертикали», помноженные на влияние сохраняющихся на местах «латентных» клиентарных механизмов, не способствуют активизации и консолидации независимых гражданских и политических акторов [3, с. 40]».

Реализация государственной политики, являясь одной из важных функций политико-административной деятельности, выражается в достижении поставленных целей усилиями всех слоев общества при главенствующей роли исполнительной власти. Механизм реализации включает нормативно-правовые, организационные, экономические средства и методы воздействия на управляемый объект и предполагает выработку соответствующих решений, создание управленческих структур, наличие необходимых ресурсов.

Процесс трансформации политики в сложную коммуникационную систему связан с формированием публичных институтов и синхронизацией устойчивости государства, прежде всего в субъектах РФ. В настоящий период существуют свои особенности в реализации института губернаторства в России. В соответствии со ст. 66 п. 2. Конституции РФ, принятой 12.12.1993 г., основным законом области, края, города федерального значения, автономной области, автономного округа является Устав, который вторым после Конституции РФ определяет статус данных субъектов. В Кемеровской области основным законом является Устав Кемеровской области (принят Законодательным Собранием Кемеровской области 9 апреля 1997 г. № 45) (с изменениями и дополнениями), обладающий высшей юридической силой по отношению к правовым актам области и имеющий прямое действие на всей территории области. Именно Уставом закреплены полномочия главы региона. В соответствии со ст. 45 гл. 5 Устава Кемеровской области высшим должностным лицом и главой высшего исполнительного органа государственной власти Кемеровской области является губернатор [19].

По мнению Полномочного представителя Президента РФ в СФО Н. Рогожкина, долгосрочное поступательное социально-экономическое развитие невозможно без роста гражданской активности, развития всестороннего диалога общества и органов власти: «Власть и гражданское общество... должны находиться в конструктивном диалоге, сообща решать

задачи, стоящие перед обществом и страной» [9]. Данный диалог должен 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 работу пресс-служб внедряются новации отечественной и зарубежной практики управления, усовершенствуются схемы взаимодействия органов управления с населением. Каждое структурное подразделение администрации Кемеровской области имеет свою пресс-службу. Наибольшей популярностью среди сайтов органов власти Кемеровской области пользуется интернет-приемная губернатора, значительно облегчающая диалог между обществом и региональной властью. К компетенциям Главного управления Кемеровской области по работе со СМИ относятся: разработка и проведение единой информационной политики для создания положительного имиджа в глазах населения, создание и изучение общественного мнения через СМИ при принятии тех или иных решений, конкретных действий исполнительной власти; информационное обеспечение деятельности Губернатора КО, структур администраций, способствующее формированию у населения представления о работе исполнительной власти; подготовка материалов для публикации в СМИ для информирования населения о текущей деятельности АКО, об экономической и политической ситуации, о культурной жизни; разработка целевых региональных программ по улучшению деятельности СМИ, по техническому перевооружению, оказанию финансовой помощи СМИ с целью улучшения информированности населения [8].

Информационно-аналитическая система «Медиа-логия» опубликовала данные медиарейтингов губернаторов за 2012 – февраль 2015 гг. (таблица). Основой для построения рейтингов является МедиаИндекс «Медиаологии». МедиаИндекс разработан специалистами компании «Медиаология» совместно с учеными-математиками и аналитиками масс-медиа для оценки информационной ситуации, сложившейся вокруг изучаемой персоны. При расчете МедиаИндекса учитывается несколько параметров в рамках каждого сообщения с упоминанием персоны, в т. ч.: влияние источника информации (в основе параметра – цитируемость издания в других СМИ); характер упоминания персоны в сообщении (позитивный, негативный, нейтральный); роль персоны в сообщении (главная, эпизодическая); наличие прямой или косвенной речи, относящейся к персоне или к представителю. Система оценивает общий уровень благоприятствования информационной среды за определенный период времени, суммируя единичные индексы всех сообщений с упоминанием персоны. Рейтинги построены на основе базы СМИ системы «Медиаология», которая включает на данный момент более 22000 источников: ТВ, радио, газеты, журналы, информационные агентства, интернет-СМИ.

**Динамика изменений позиций главы Кемеровской области А. Тулеева
в медиа-рейтинге губернаторов РФ (2012 – февраль 2015 гг.)**

<i>Период</i>	<i>2012 г.</i>	<i>2013 г.</i>	<i>2014 г.</i>	<i>Январь, 2015 г.</i>	<i>Февраль, 2015 г.</i>
Количество сообщений	15812	21402	21625	1287	2060
Медиа-индекс	7334,32	16088,78	31582,52	2539,02	3250,57
Позиции среди глав регионов Сибирского ФО (12 регионов)	3 место	3 место	4 место	4 место	4 место
Позиции среди глав регионов РФ (83 региона, с 2014 г. – 85 регионов)	29 место	25 место	28 место	29 место	27 место

В таблице представлена динамика изменений позиций главы Кемеровской области в медиарейтинге губернаторов РФ (на основе итоговых медиарейтингов 2012 – 2014 гг. и медиарейтингов губернаторов за январь-февраль 2015 года. При составлении таблицы использовались данные, опубликованные на сайте Информационно-аналитической системы «Медиалогия») [13]. Основой для построения рейтинга был МедиаИндекс и, чем выше его, тем более позитивно и выгодно представлена персона в материалах СМИ, тем лучше влияние СМИ на его репутацию. Рост МедиаИндекса А. Тулеева в 4,3 раза за 2 последних года (в 2012 г. – 7334,32, в 2014 г. – 31582,52) позволяет достаточно высоко оценить качественное состояние информационного поля, формируемого СМИ вокруг губернатора и отметить высокий уровень медиареputацию данного политика. Данные показатели свидетельствуют о росте легитимности губернатора в Кемеровской области.

На протяжении 2012 – 2013 гг. А. Тулеев занимал 3 место в медиарейтинге среди глав регионов Сибирского ФО (в 2012 г. – лидерами стали губернатор Иркутской области С. Ерошенко, глава Бурятии В. Наговицын и губернатор Кемеровской области А. Тулеев; в 2013 г. – губернатор Алтайского края А. Карлин, глава Забайкальского края К. Ильковский и глава Кемеровской области А. Тулеев). В период 2014 – февраль 2015 г. – занимал 4 место (в 2014 г. – губернатор Новосибирской области В. Городецкий, глава Алтайского края А. Карлин, губернатор Красноярского края В. Толоконский, губернатор Кемеровской области А. Тулеев; в январе 2015 г. – губернатор Иркутской области С. Ерошенко, губернатор Новосибирской области В. Городецкий, губернатор Омской области В. Назаров, губернатор Кемеровской области А. Тулеев; в феврале 2015 г. – губернатор Иркутской области С. Ерошенко, глава Алтайского края А. Карлин, губернатор Омской области В. Назаровна, губернатор Кемеровской области А. Тулеев).

В контексте модернизации исполнительной власти в настоящее время становятся актуальными такие проекты, как государственная программа РФ «Информационное общество (2011 – 2020 гг.)», «Стратегия-2020: Новая модель роста – новая социальная политика», «Улучшение демографической ситуации в Кемеровской области на 2011 – 2015 гг.», «Стратегии социально-экономического развития Кемеровской области до 2025 г.».

Эксперты Фонда «Петербургская политика», начиная с ноября 2012г, ежемесячно проводят исследования уровня социально-политической устойчивости регионов РФ по десятибалльной шкале, где десять – максимальная оценка, единица – минимальная. Регионы делятся на четыре категории по степени социально-политической устойчивости и сортируются по динамике рейтинга за последний месяц [7]. По данным первого выпуска от 6.11.2012 г. – Кемеровская область вошла в число регионов с максимальной устойчивостью (8.5 баллов); в период декабрь 2012 – апрель 2013 г. – регион с высокой устойчивостью (7.7 – 7.7 – 7.8 – 7.7 – 7.9 баллов); май – сентябрь 2013 г. – регион с максимальной устойчивостью (8.0 – 8.1 – 8.0 – 8.0 – 8.0 балла); октябрь 2014 – январь 2015 г. – регион с высокой устойчивостью (7.9 – 7.9 – 7.8 – 7.9 баллов). В феврале 2015 г. Кемеровская область вошла в число регионов с максимальной устойчивостью, возглавив данный список – 8.1 балла, что привело, по мнению экспертов Фонда «Петербургская политика», к увеличению шансов на сохранение в должности губернатора Кемеровской области А. Тулеева [4].

По степени социально-политической устойчивости среди регионов РФ, в период с ноября 2012 г. по февраль 2015 г., Кемеровская область относится к группе регионов с высоким уровнем социально-политической устойчивости, периодически (на 4 – 5 месяцев) переходя в группу регионов с максимальной социально-политической устойчивостью

Областной центр Кузбасса – Кемерово был включен в первую десятку рейтинга городов РФ с благоприятным бизнес-климатом, составленного журналом Forbes (8 место на конец 2013 г.) [17]. В 2013 г. в угольную отрасль Кемеровской области было инвестировано 65 млрд рублей (в 2014 г. – почти 50 млрд рублей) и создано 2,7 тыс. рабочих мест (в 2014 г. – 1,9 тыс. рабочих мест в угольной промышленности и 1,13 тыс. рабочих мест в нефтегазовом секторе). По данным информационного портала Кемеровской области, к концу 2014 г. валовый региональный продукт составил 695 млрд рублей. В 2014 г. в кузбасской промышленности был реализован ряд прорывных проектов: начало работы самого большого в мире самосвала БелАЗ-75710 грузоподъемностью 450 т. на разрезе «Черниговец», пуск рельсобалочного производства в Новокузнецке, введение в эксплуатацию новой шахты «Карагайлинская» (г. Киселевск, октябрь 2014 г.) и разреза «Тайбинский» (14.11.2014 г.), открытие трех нефтеперерабатывающих заводов

(крупнейший в Сибири Яйский НПЗ и двух заводов в Анжеро-Судженске общей проектной мощностью по переработке 9 млн т. сырой нефти в год. По итогам 2014 г. кузбасские угольщики добыли более 200 млн т. топлива [5].

По мнению А. Тулеева, рейтинги стало не только новомодным явлением, но и полезным, в какой-то степени это ориентир: «Конечно, рейтинги – рейтингами, главное это дело. В реальности судят-то по делам... Самое главное, несмотря на экономические сложности, мы сохранили все основные меры социальной поддержки, все льготы для наших ветеранов, инвалидов, участников Великой Отечественной войны, детей, молодежи, многодетных и малообеспеченных семей: кузбасские пенсии, бесплатные продуктовые наборы, бесплатный проезд, бесплатные путевки в санатории и здравницы, компенсации за услуги ЖКХ, губернаторские стипендии, и многое другое...» [12].

Центр информационных коммуникаций «Рейтинг» опубликовал новое масштабное исследование в рамках проекта «Народный рейтинг», посвященное положению дел в субъектах РФ и оценке эффективности глав регионов. При составлении «Рейтинга губернаторов» использовались материалы открытых источников, данные государственных органов учёта и статистики. При этом главное внимание специалисты ЦИК «Рейтинг» уделили учёту мнений региональных и федеральных экспертов. По данным «Рейтинга губернаторов», впервые опубликованным в апреле 2014 г. губернатор Кемеровской области занимает 6 место [10], в августе 2014 г. – 10 место, в октябре 2014 г. – 8 место, в декабре 2014 г. – 7 место.

По мнению П. Салина, директора Центра политологических исследований Финансового университета при правительстве РФ, А. Тулеев является практически последним губернатором-долгожителем, дошедшим до нас из ельцинской эпохи: «Однако такое долгожительство – не результат случайного стечения обстоятельств, а следствие действительно незаменимости губернатора для Москвы. Аман Тулеев... по-прежнему активен, пытаюсь не реагировать на вызовы, а просчитать их и пытаться предупредить... Любой региональный чиновник, который избавляет Москву от существующей или потенциальной головной боли, очень Москвой ценится. Особенно в таком проблемном регионе, как шахтерское Кемерово... Аман Тулеев мог бы рассчитывать на пролонгацию полномочий практически при любой власти» [11].

По мнению А. Коновалова, известного в Кузбассе эксперта, профессора кафедры политических наук КемГУ, губернатор, исходя из своего политического опыта, чувствует политическую повестку, знает, как расставить приоритеты в региональной и внешней политике [1].

По мнению политолога К. Калачева, А. Тулеев является одним из трех наиболее популярных глав регионов РФ. Эксперт отмечал, что рейтинг губернатора Кемеровской области – около 80 %. Ведущие эксперты и политологи России полагают, что Тулеев является наиболее удачной кандидатурой для поста губернатора Кузбасса, и что он еще длительный срок

будет работать в регионе. По мнению аналитиков, работа Тулеева не только полностью одобряется федеральным центром, но и высоко оценена местным населением [18].

Фондом развития гражданского общества (ФРГО) в течение 2014 г. были подготовлены 7 выпусков Рейтинга эффективности губернаторов. При составлении Рейтинга эффективности губернатора использовались данные Фонда «Общественное мнение», Федеральной службы государственной статистики РФ, Национальной службы мониторинга, показатели социального самочувствия регионов России, а также оценки федеральных и региональных экспертов. В итоговом выпуске за 2014 г. ФРГО, главным фактором которого явилась оценка респондентами состояния дел в экономике, А. Тулеев вошел в «десятку лидеров» (3 – 4 место), а также в группу стабильно успешных наряду с президентом Татарстана Р. Миннихановым [15]. По результатам 8 выпуска рейтинга от 10.02.2015 г. А. Тулеева также вошел в первую десятку (8 – 9 место). Незначительное понижение в рейтинге обусловлено нарастающей в регионе неопределенности в части перспектив развития добывающих и перерабатывающих предприятий в условиях экономического кризиса [14].

Таким образом, спецификой политико-административного управления Кемеровской области являются: высокий уровень взаимодействия законодательной, исполнительной и судебной властями региона; высокий уровень социально-экономической устойчивости, авторитарная модель регионального развития, отмеченная высоким уровнем легитимности губернаторской власти. К задачам долгосрочного экономического и социального развития Кемеровской области относятся: обеспечение стабильного роста в базовом секторе экономики; диверсификация экономики; создание новых видов экономической деятельности; сохранение постоянного населения, повышение качества его жизни, развитие человеческого капитала; комплексное развитие инфраструктуры; решение экологических проблем; привлечение инвестиций национального бизнеса и государственное финансирование перспективного развития. Именно губернатор как ключевое звено в политико-административном управлении несет главную ответственность за управление субъектом РФ и взаимодействие с обществом. Главными угрозами стабильности практически всех регионов РФ являются: высокий уровень безработицы, убыточность предприятий и высокий уровень смертности населения. Приоритетным направлением деятельности всех органов государственной власти на федеральном и региональном уровнях должно стать обеспечение внутренней безопасности.

Литература

1. Аман Тулеев занял второе место в рейтинге эффективных губернаторов // Аргументы и факты. 09.04.2014. Режим доступа: <http://www.aif.ru/politics>(дата обращения: 17.03 2015).
2. Баранов Н. А. Политические отношения и политический процесс в современной России. СПб: БГТУ, 2003. С. 243.
3. Бирюков С. В. Всепроникающая клиентела. О некоторых особенностях региональных политических режимов в современной России // Свободная мысль. 2012. № 7. С. 40.
4. Васильева Н. Эксперты признали Кузбасс регионом с максимальной устойчивостью// Медиа-Кузбасс. Новости. Политика. 11.03.2015 г. Режим доступа: <http://mediakuzbass.ru/news/politics/67486.html#/news-text> (дата обращения: 17.03 2015).
5. К концу 2014 года валовый региональный продукт (объем всех произведенных в Кузбассе продукции и услуг за минусом материальных затрат) составит 695 млрд рублей // АКО. Новости. Экономика. 21.11.2014. Режим доступа: <http://kemoblast.ru/news/e-konomika/2014/11/21/k-kontsu-2014-goda-valovuj-regionalnyj-produkt-obem-vseh-proizvedennyh-v-kuzbasse-produktsii-i-uslug-za-minusom> (дата обращения: 16.03 2015).
6. Комаровский В., Сморгунова Л. Политико-административное управление. М.: РАГС, 2004. 496 с.
7. Краткое описание Рейтинга. Рейтинг Фонда «Петербургская политика» за март 2013 года // Петербургская политика. Режим доступа: <http://www.fpp.spb.ru/fpp-rating-6.php> (дата обращения: 17.03 2015).
8. Направления деятельности // АКО. Главное управление по работе со СМИ. Режим доступа: <http://ako.ru/-official/strukt/USMI/pologen.asp?n=2&ns=10> (дата обращения: 15.03 2015).
9. Новости палаты 06.02.2015 // Общественная палата Кемеровской области. Режим доступа: <http://www-opko42.ru/index.php/news/2899-06-02-2015>(дата обращения: 17.03 2015).
10. Регионы России: Рейтинг власти. 14.04.2014 // Народный рейтинг. Режим доступа: <http://russia-rating.ru/info/906> (дата обращения: 17.03 2015).
11. Регионы России: Рейтинг губернаторов (Октябрь, 2014) // Народный рейтинг. Режим доступа: <http://russia-rating.ru/info/3939.html> (дата обращения: 17.03 2015).
12. Регионы России: Рейтинг губернаторов (Декабрь, 2014) // Народный рейтинг. Рубрика «Открытая трибуна». Аман Тулеев. 15.01.2015. Режим доступ: <http://russia-rating.ru/info/4385.html> (дата обращения: 17.03.2015).
13. Рейтинг губернаторов-2012 // Информационно-аналитическая система «Медialogия». Режим доступа: <http://www.mlg.ru/companu/pr/2297/> (дата обращения: 17.03 2015).
14. Рейтинг эффективности губернаторов // Фонд развития гражданского общества. Восьмой выпуск.10.02.2015. Режим доступа: <http://civilfund.ru/mat/73> (дата обращения: 15.03 2015).
15. Рейтинг эффективности губернаторов // Фонд развития гражданского общества. Седьмой (итоговый за 2014 год) выпуск. Режим доступа: <http://civilfund.ru/mat/72> (дата обращения: 16.03 2015).
16. Рюмкина А., Новикова А. Политико-административное управление в субъектах РФ // Международный журнал экспериментального образования. 2014. № 6. С. 95. Режим доступа: www.rae.ru/meo/?section=content-&op=show_article&article_id=5215 (дата обращения: 19.03.2015).
17. ТОП городов для ведения бизнеса: рейтинг Forbes // BizTrading. Режим доступа: http://www.biztrading.ru/business-blog/post_150.html (дата обращения: 15.03 2015).
18. Тулеев теряет позиции в провластном рейтинге // Век. Политика. 02.06.2014. Режим доступа: <http://wek.ru/tuleev-teryet-pozicii-v-provlastnom-rejtinge> (дата обращения: 17.03 2015).
19. Устав Кемеровской области (с изменениями на 4.02.2014 г.) // Техэкспер. Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/990101856>

Информация об авторах:

Вольхина Вероника Александровна – старший преподаватель кафедры политических наук КемГУ, vervola@mail.ru, 8-950-578-70-13.

Veronika A. Volkhina – Senior Lecturer at the Department of Political Science, Kemerovo State University.

Ивлев Сергей Викторович – кандидат политических наук, доцент кафедры философии и политологии Кемеровского технологического института пищевой промышленности (университет) (КемТИПП), ivlev-sv@mail.ru.

Sergey V. Ivlev – Candidate of Political Science, Assistant Professor at the Department of Philosophy and Politology, Kemerovo Technological Institute of Food Industry (University).

Статья поступила в редколлегию 12.03.2015 г.