

Литература

1. Елизаров В.В. Демографическая политика в области поддержки семей с детьми: новые меры и предложения по их развитию // Демографическая и семейная политика. – М.: МАКС Пресс, 2008. – С. 14.
2. Елизаров В.В. Вклад государственной политики поддержки семьи в уровень жизни семьи // Уровень жизни населения регионов России. – 2009. – № 8. – С. 50.
3. Костылева Л.В. Социально-экономическое неравенство населения региона. – Вологда: Институт социально-экономического развития территорий РАН, 2009. – С. 143.
4. Римашевская Н. М., Мигранова Л. А. Влияние финансового кризиса на уровень жизни населения России // Уровень жизни населения регионов России №5. С. 71.
5. Федеральная служба государственной статистики [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gk.ru>.
6. Сайт Сибирского федерального округа [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.sibfo.ru/>
7. Демографическая ситуация в Сибири [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: forum.gender.ru.
8. Территориальный орган федеральной службы государственной статистики по Новосибирской области [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: novosibstat.ru.
9. Официальный сайт Республики Тыва [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: [http:// gov.tuva.ru](http://gov.tuva.ru).
10. Официальный сайт Республики Тыва [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http:// gov.tuva.ru>.
11. Население субъектов РФ. входящих в Сибирский федеральный округ / Стат. сборник. Чита, 2010.

Функции регионального парламента в контексте государственного реформирования России

Митрохина Т. Н., Черная Э. С.

Изучение функций регионального представительного органа власти актуально, как в плане развития теории политической науки, так и в практическом отношении. Термин «функции» мы используем в значении объема полномочий, которыми наделяется тот или иной субъект политики, как в абсолютном значении, так и относительно других участников политического процесса [1, с. 141]. Изучение объема полномочий, которым наделен региональный представительный орган власти, позволяет совершенствовать различные аспекты теории разделения властей, федерализма, теории государственного управления, судить об уровне политической культуры управляющих. Объем полномочий, которыми он наделен, позволяет судить о сущности политического режима, характере политических отношений, оценивать качество демократических процедур и институтов. Изменение объема полномочий дает возможность моделировать ситуацию в стране и регионе, управлять конфликтами.

Целью нашего исследования является анализ динамики функций регионального представительного органа власти в контексте государственного реформирования современной России 1990–2000-х годов в официальном дискурсе российской власти (главным образом по материалам ежегодных президентских посланий Федеральному Собранию РФ). Выбор источников обусловлен тем, что в ежегодных посланиях Федеральному Собранию Президент РФ формулирует основные направления внешней и внутренней политики государства, обозначает приоритеты в отношении политической повестки дня на предстоящий год, доводит основную информацию о положении дел в стране [2, ст. 84]. Присутствие определенной тематики в текстах Посланий даже опосредованно свидетельствует в пользу ее актуальности.

Объем полномочий, которыми наделяются органы государственной власти субъектов Российской Федерации вообще и региональный представительный орган власти в частно-

сти, изменяется под воздействием ряда обстоятельств, главными среди которых являются отношения федерального центра и субъектов федерации, реформируемые под влиянием направленности государственного строительства – модернизации политической системы, демократизации и разгосударствления или укрепления вертикали власти, необходимости стимулирования самостоятельности в решении региональных проблем или необходимости унификации ситуации в регионах и приведении ее к определенным общегосударственным требованиям.

Проблема функциональности регионального представительного органа власти в текстах посланий присутствует в различных контекстах – при обсуждении направленности и характера реформирования модели федеративных отношений, демократизации государственного управления или выстраивания вертикали власти, вопросов партийного строительства, внесении изменений в избирательное законодательство, совершенствовании разделения властей как формы государственного правления.

1990-е годы в России были отмечены стремлением федерального центра предоставить большую самостоятельность регионам страны на основе таких «основополагающих принципов государственности, как народовластие, разделение властей, многопартийность, равные избирательные права граждан» [3, с. 22]. На протяжении 1990-х годов политика федерального центра по отношению к региональному уровню власти вообще и к представительному органу, в частности, неизменно в том или ином контексте находит отражение в президентских Посланиях. Анализ текстов Посланий свидетельствует о том, что политика была подчинена общим идеям демократической организации государственного управления, делегирования существенного объема самостоятельности субъектам Федерации. И в теории, и на практике последовательно реализовывался принцип разделения властей, соответственно которому все субъекты региональной власти сохраняли свою значимость и самостоятельность.

В Послании Федеральному Собранию РФ 1994 года Б. Н. Ельцин особо подчеркивал, что в политической сфере гарантией региональной самостоятельности является сохранение прямых выборов региональных властей, а также принятие закона об общих принципах организации представительных и исполнительных органов государственной власти в субъектах Федерации.

Политика федерального центра, направленная на предоставление регионам большей самостоятельности, в текстах Посланий и далее обсуждается довольно последовательно, чаще всего в контексте отношений федерального центра и субъектов федерации. В 1995 году Б.Н. Ельцин ведет речь о перераспределении властных функций из Центра в регионы, предоставлении субъектам РФ возможностей и полномочий для полной самореализации и решения своих внутренних проблем [3, с.68].

В Послании 1998 года Б.Н. Ельцин говорил о необходимости сохранения самостоятельности регионов как преимуществе такой страны как Россия с ее огромным экономическим и национально-культурным разнообразием [3, с. 228]. В условиях тяжелейшего экономического кризиса Б. Н. Ельцин по-прежнему подчеркивал важность того, что главы субъектов Федерации избираются населением, на местах действуют законодательные и исполнительные органы власти, в ведение которых перешло распоряжение собственностью субъектов Федерации и значительной частью налогов, а руководители государственных органов власти регионов составляют верхнюю палату парламента, которая наделена важнейшими конституционными полномочиями.

В обозначенном контексте считаем необходимым подчеркнуть, что функциональность регионального парламента определяется не только объемом полномочий, закрепленных за ним, но и объемом полномочий других субъектов регионального политического процесса. В частности, она зависит и от характера избрания главы исполнительной власти региона – на пря-

мых всенародных выборах или косвенным образом. В том случае, если и представительный орган власти региона и глава исполнительной власти получают высший тип легитимности, их позиции более сильны и независимы друг от друга. В случае, когда глава исполнительной власти не избирается всенародным голосованием, уровень его легитимности априори ниже, нежели уровень легитимности регионального парламента.

Лейтмотивом всех Посланий Б. Н. Ельцина являются проблемы государственного строительства. Но даже говоря о необходимости укрепления властной вертикали, Б. Н. Ельцин особо подчеркивал недопустимость отказа от принципа избрания глав субъектов Федерации населением региона и недопустимость ностальгических воспоминаний о тех временах, когда федеральный центр мог в одностороннем порядке снимать и назначать руководителей субъектов Российской Федерации, руководителей региональных органов власти. Таким образом, Б.Н. Ельцин не проставляет приоритетов ни в отношении исполнительной, ни в отношении представительной власти регионального уровня. Никому Президент не отдает предпочтение, защищая полноценность и высший тип легитимности, и представительного, и исполнительного органов власти региона.

Смена главы государства привела и к изменению политики в сфере взаимоотношений федерального и регионального уровней власти, прежде всего за счет изменения объема полномочий субъектов Федерации и перераспределения властных функций между субъектами региональной политики, что также нашло отражение в президентских посланиях. Лейтмотивом государственного реформирования президентства В. В. Путина являлось укрепление государственной власти. Однако в этот период акценты были перенесены с проблемы усиления самостоятельности регионов и увеличения объема полномочий органов региональной государственной власти на проблему повышения ответственности руководителей субъектов Федерации и законодательных собраний за политико-экономическую и социокультурную ситуацию в регионах перед федеральным центром.

Одна из задач федерального центра состояла в том, чтобы усилить свою роль в отношениях с субъектами за счет изменения объема полномочий органов власти регионального уровня и перераспределения полномочий между основными субъектами политического процесса в регионе. В осуществлении задуманного, в плане выстраивания отношений с субъектами Федерации, В. В. Путин был не менее последователен, нежели его предшественник. Однако вектор реформирования существенно изменил направленность.

Значительно повлияло на характер политических отношений и процессов в стране изменение принципов формирования исполнительной власти в субъектах Федерации. Отмена всенародных губернаторских выборов и переход к утверждению глав субъектов региональными парламентами по представлению Президента РФ в качестве одной из новаций вошло в пакет «антитеррористических» мер, призванных укрепить вертикаль власти и усилить управляемость государством [4].

В 2005 году Президент озвучил предложение о связи кандидата в Президенты страны с партией, победившей на выборах в региональный парламент [5, с. 276]. В 2006 году, помимо необходимости совершенствования отношений между тремя уровнями власти, поднимается вопрос об участии победившей на региональных выборах в парламент партии в наделении полномочиями глав субъектов Федерации. Президент говорит буквально следующее: «во исполнение предложений, содержащихся в Послании последнего (2005) года, был принят ряд законов, совершенствующих и нашу политическую систему. В частности, законы об участии победившей на региональных выборах партии в наделении полномочиями глав субъектов Федерации» [5, с. 332]. Реализация этого принципа на практике в контексте направленности партийного строительства значительно усиливает позиции регионального представительного органа власти в системе регионального разделения властей по отношению к исполнительной власти.

Смена главы государства в 2008 году не повлекла за собой кардинальных изменений политического курса. В Послании 2008 года Д. А. Медведев возвращается к проблеме, уже озвученной в Послании 2006 года В. В. Путиным относительно партийного характера исполнительной власти в субъектах Федерации: «считаю возможным, чтобы предложения по кандидатурам будущих руководителей исполнительной власти субъектов РФ представлялись Президенту только партиями, набравшими наибольшее число голосов на региональных выборах. И, стало быть, больше никем» [6]. В этом же документе Президент озвучивает и новый порядок формирования Совета Федерации – только из числа лиц, избранных в представительные органы власти и депутатов местного самоуправления соответствующего субъекта Федерации.

В 2009 году Д. А. Медведев констатирует, что парламентское большинство поддержало его инициативу о предоставлении права партиям, получившим на выборах в региональный парламент большинство голосов избирателей, выдвигать кандидатов на должности руководителей субъектов Федерации. Далее Президент предложил включить в уставы и конституции субъектов Российской Федерации статьи о ежегодных отчетах руководителей исполнительной власти перед региональным парламентом [7]. Эти действия ослабляют позиции главы исполнительной власти, одновременно усиливая коллегиальный орган представительной власти субъекта Федерации.

В целом на протяжении 2000-х годов формат отношений федерального центра и регионов существенно трансформировался, в первую очередь, за счет изменения полномочий региональных органов власти и перераспределения полномочий между субъектами региональной власти в пользу коллегиального органа представительной власти. В 2000-х годах, как на общефедеральном, так и на региональном уровнях обозначился тренд в направлении парламентской модели разделения властей. Благодаря ряду новаций, была существенно трансформирована функциональность регионального парламента.

Таким образом, отношения между субъектами российской Федерации и федеральным центром в 1990-х и в 2000-х годах существовали в различных форматах, от чего существенно изменялся и объем полномочий органов региональной власти, несмотря на неизменность базовых конституционных принципов. Функциональность регионального парламента меняется под воздействием ряда факторов. К числу наиболее значимых относятся изменения в отношениях федерального центра и субъектов РФ, осуществляемые под влиянием направленности государственного реформирования.

Реформы, проводимые федеральным центром в любом из сегментов федеративных отношений, кардинально меняют положение регионального парламента и его предназначение. Реформа избирательного законодательства, принципиально изменившая механизм формирования исполнительной и законодательной власти, повлияла и на характер распределения полномочий между субъектами региональной политики. Механизм формирования представительного органа власти влияет на его качественный состав, а следовательно, и на его функциональность.

Существенно усиливает позиции представительного органа власти в регионе внедрение принципа парламентаризма – участие победившей на выборах в региональный парламент партии в процедуре согласования кандидатуры главы исполнительной власти региона.

Анализ функциональности регионального парламента в контексте общегосударственного реформирования на протяжении 1990-х и 2000-х годов позволяет делать выводы о существенной трансформации функций регионального парламента в системе разделения властей – от модели преимущественно президентского формата до парламентской модели. Такое внимание федеральной власти к объему полномочий регионального представительного органа власти позволяет предположить, что он используется в качестве одного из наиболее эффективных политических инструментов государственного реформирования.

Литература

1. Митрохина Т. Н. Функциональность представительного органа власти // Парламентаризм в России и Германии. История и современность. – М: РОССПЭН, 2006.
2. Конституция РФ. – М.: «Проспект», 2001.
3. Ежегодные послания Президента РФ Федеральному собранию 1994–2005 гг. – Новосибирск: Сиб. унив. изд-во, 2006.
4. Выступление на расширенном заседании Правительства 13 сентября Президента РФ // Власть. – 2004. – № 37.
5. Путин В. В. Избранные речи и выступления. – М.: Книжный мир, 2008.
6. Послание Президента РФ Д. А. Медведева ФС РФ. 5 ноября 2008 год [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru>
7. Послание Президента РФ Д. А. Медведева ФС РФ. 12 ноября 2009 год [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru>

Проблемы интеллектуализации управления образованием в России

Старостенко А. М.

Среди различных концепций и подходов, рассматривающих природу модернизации и власти, выделяются вопросы динамичного развития общества в оценке экономической эффективности и социальных последствий от нововведений и экспериментов. Имеется основание полагать, что понятие «модернизация» в большинстве случаев интерпретируется неоднозначно руководителями российского государства; идеологами, обслуживающими современные властные отношения; политтехнологами и обществоведами, разрабатывающими теоретические проблемы государства; социологами, делающими акцент на инструментальной стороне решения проблем.

Необходимо иметь в виду, что к концу XX века в СССР сложились предпосылки для модернизационного прорыва, сопряженного с динамичным развитием социума. Можем ли мы сегодня утверждать: органы государственной власти, сориентированные на достижение политических целей, смогли повысить эффективность модернизации? И да, и нет. Заложен фундамент рыночной экономики; осуществлено разделение функций между ветвями власти и субъектами Федерации; идет со значительными издержками формирование нормативно-правовой базы и строительство институтов демократического общества; граждане начинают ощущать защиту государством их прав в бизнесе и предпринимательской деятельности; актуализируются действия «электронного правительства»; создается система страхования рисков. Кроме этого, началась работа по созданию высокотехнологичных центров по инновациям: государство обязуется, с одной стороны, создать условия для «творческой насыщенности» содержания учебных программ в высшей школе, что будет способствовать «генерированию творчества» каждым студентом; с другой стороны, обеспечить гарантированный спрос на инновационную продукцию, соответствующую требованиям обновляющегося социума и мировым стандартам; расширить доступ иностранных инвесторов и специалистов к работе в научных центрах; устранить излишние административные барьеры при заключении договоров и реализации сделок.

Отметим: проблема модернизации образования актуализируется сегодня политическими, партийными и экспертными сообществами, не сходит с повестки дня в средствах массовой