

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

На правах рукописи

**ПАВРОЗ
Александр Васильевич**

**СТАНОВЛЕНИЕ И ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМЫ
ПОЛИТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ
РОССИИ**

Специальность 23.00.02 - политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Санкт-Петербург
2004

Диссертация выполнена на кафедре политического управления
философского факультета Санкт-Петербургского государственного
университета

Научный руководитель:

Доктор философских наук, профессор Сморгунов Леонид Владимирович

Официальные оппоненты:

Доктор политических наук, профессор Елисеев Сергей Михайлович

Кандидат философских наук, доцент Станкевич Людмила Тимофеевна

Ведущая организация: Санкт-Петербургский государственный горный
институт им. Г. В. Плеханова

Защита состоится «17» июня 2004 г. в 16 часов на заседании
Диссертационного совета К. 212.232.10 по защите диссертаций на соискание
ученой степени кандидата наук при Санкт-Петербургском государственном
университете по адресу: Санкт-Петербург, Менделеевская линия, д. 5,
философский факультет, ауд. 142

С диссертацией можно ознакомится в научной библиотеке им. А. М.
Горького Санкт-Петербургского государственного университета.

Автореферат разослан «7» июня 2004 г.

Ученый секретарь Диссертационного совета,
кандидат социологических наук

Абгаджава Д. А.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования. В ходе политических реформ конца XX века в России была установлена демократическая система правления, однако слабость новых демократических институтов препятствовала разрешению основных общественно-политических проблем и привела к усилению целого ряда негативных явлений (клиентализм, бюрократизм, коррупцию, неэффективное управление и т. д.).

Сущность проблемы заключается в том, что российской демократии (как и любому другому новому политическому режиму) легитимность «приходиться обретать с помощью наглядно демонстрируемой эффективности»¹, в то время как систематическая неспособность действовать эффективно, подрывая легитимность существующего режима, может не только затруднить укрепление демократии, но и подорвать сами основы демократической системы правления в России.

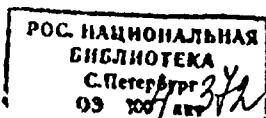
В этой связи одной из важнейших задач текущего периода следует признать построение эффективной системы политического управления. Значение указанной задачи обуславливается тем, что политическое управление общественными процессами, представляя собой систему принципов и механизмов выработки, принятия и реализации политических решений, выступает в качестве одной из основ политического строя, направляя определяя возможность разрешения основных социально-политических проблем.

Осознание необходимости повышения эффективности отечественной системы политического управления требует пристального изучения данной системы, причем не столько в плане формально-юридического описания политico-административных институтов, сколько с точки зрения выявления реальных принципов функционирования системы политического управления в процессах выработки принятия и реализации политических решений. Особый интерес в этой связи- представляет исследование преемственности между советской и современной российской системами политического управления (прежде всего на уровне неформальных практик), анализ влияния групп интересов на выработку политических решений в СССР и современной России и выявление причин неудач многочисленных попыток совершенствования отечественной системы политического управления.

Таким образом, наличие проблемы несоответствия существующей системы политического управления задачам дальнейшего демократического развития общества делает чрезвычайно актуальным данное исследование, посвященное становлению и эволюции системы политического управления в современной России.

Степень научной разработанности проблемы. Понимание того, что одной из важнейших задач в условиях современной социально-политической трансформации российского общества является построение эффективной

¹ Липсет М. Политическая социология. // Американская социология: перспективы, проблемы, методы. – М., 1972. – С. 210.



системы политического управления, привело многих ученых к исследованию проблем политического управления в России.

Теоретические подходы к изучению проблем политического управления представлены в работах К. Маркса, М. Вебера, В. Вильсона, Л. Уайта, Ч. Барнарда, Г. Саймона, Д. Уалдо, М. Крозье, П. Дракера, У. Нисканена, Э. Далшира, Дж. Марча, Й. Ослона, Д. Осборна, Т. Гэблера и др., в которых раскрываются материалистический, рационалистический, менеджеральный, неоинституциональный и др. подходы к исследованию бюрократии, политики и власти.

Стоит отметить, что определенный вклад в разработку теоретических вопросов политического управления внесли такие отечественные ученые, как В. Г. Афанасьев, Г. В. Атаманчук, Н. И. Глазунова, О. Ф. Шабров (системный подход), И. А. Василенко (сравнительный подход), Комаровский В. С. (коммуникативные основы государственного управления), Е. Г. Морозова (экономический подход), А. В. Оболонский (теория бюрократии), Л. В. Сморгунов (неоинституциональный и сравнительный подход), В. Е. Чиркин (политико-правовой подход).

Вопросы политического управления в СССР так или иначе рассматривались в работах многих исследователей: Дж. Бoffa, Н. ВERTA, М. Я. Геллера, Е. Г. Гимпельсона, Р. Даниэлса, Э. Карра, Я. Корнай, С. Коэна, М. Левина, Д. Лейна, В. М. Малии, А. М. Некрича, Р. Пайпса, Р. Г. Пихоя, Р. Пэрсона, Дж. Хоскинга и др. Отдельно следует отметить системный анализ «реального коммунизма» А. А. Зиновьева, анализ советской бюрократии как нового правящего класса М. Джиласа и М. С. Восленского, работы Дж. Хога, в рамках которых наиболее полно раскрывается роль групп интересов в СССР, работы О. В. Хлевнюка, где на основе новейших документальных источников анализируется деятельность центральных органов власти в СССР, а так же исследования, написанные в рамках концепций административно-командной системы (Г. Х. Попов, Т. П. Коржихина), административного рынка (В. А. Найшуль, С. Кордонский), клиентелизма (М. Н. Афанасьев) и бюрократического корпоративизма (С. П. Перегудов).

Различные проблемы политического управления в современной России затрагиваются в работах множества авторов: М. Н. Афанасьева (клиентелизм), В. А. Ачкасова (традиционализм в политическом процессе, российский президентализм), Г. И. Вайнштейна, В. Я. Гельмана, А. Ю. Мельвиля (проблемы демократического транзита), С. М. Елисеева (легитимность политической власти), И. М. Клямкина, Л. Ф. Шевцовой (политический режим), М. Макфола, С. Фиша (проблемы российской демократии), А. М. Миграняна (концепция десубъективизации государства), Р. Саквы (концепция режимной системы) и др.

Несомненный интерес представляют исследования по проблемам социально-политического взаимодействия. Многие ученые отмечают неспособность широких слоев населения эффективно влиять на деятельность государственной власти и слабость институтов гражданского общества в России (А. А. Ослон, Г. Г. Дилигенский, Т. И. Заславская, С. В. Патрушев, М. К. Горшков и др.). В то

же время подчеркивается деструктивный характер взаимоотношений бизнеса и государства (М. Леонтьев), серьезно исследуются проблемы лоббизма (В. А. Лепехин, А. П. Любимов, А. А. Нещадин и др.), генезиса и политического влияния российской экономической олигархии (И. М. Бунин, О. В. Гаман-Голутвина, А. Ю. Зудин, А. В. Кива, О. В. Крыштановская, В. А. Лепехин, А. А. Мухин, Я. Ш. Паппэ, С. П. Перегудов).

Необходимо отметить работы, посвященные исследованию политико-правовых основ отечественной государственности на современном этапе (С. А. Авакян, Т. Г. Архипова, Ю. К. Краснов, В. А. Лихобабин, А. Ю. Малышев, А. Г. Пархоменко, О. Г. Румянцев, Г. А. Сатаров) и проблемам функционирования российского бюрократического аппарата (М. Н. Афанасьев, А. В. Облонский, Г. А. Сатаров и др.).

Отдельные изменения в российской системе политического управления в 2000 — 2003 гг. рассматриваются в работах А. Ю. Зудина, М. Макфола, Т. Нихолса, Р. Саквы, В. Томсона, Л. Ф. Шевцовой (эволюция политического режима), С. И. Каспэ, В. А. Никонова, С. Холмеса (социально-политическая природа нового президентства), О. В. Крыштановской (изменения в политической элите), А. А. Мухина (проблемы трансформации взаимодействия государства и бизнеса).

На основе анализа представленной литературы можно сделать вывод, что в отечественной науке не сложилось целостной концепции политического управления и отсутствуют систематические исследования проблем становления и эволюции современной российской системы политического управления, что требует дальнейших усилий исследователей для разработки указанной проблематики.

Цель и задачи исследования. Цель диссертационной работы состоит в выявлении логики развития и механизмов функционирования современной системы политического управления в контексте трансформации политических режимов в России.

Для достижения указанной цели в диссертации предполагается разрешить следующие задачи:

- выявить особенности и противоречия взаимодействия политического режима и системы политического управления в СССР и их значение для становления современной российской системы политического управления;
- выявить особенности становления и конституционно-правовой институционализации российской системы политического управления в условиях перехода к постсоветскому типу политического режима;
- определить состав, структуру и механизм функционирования современного российского политического управления и их связи с изменяющимся характером политического режима;
- пронализировать попытки совершенствования и рассмотреть эволюцию современной российской системы политического управления.

Объектом исследования является политическое управление общественными процессами как система принципов и механизмов выработки, принятия и реализации политических решений.

Предметом исследования выступают процессы становления и эволюции системы политического управления в современной России.

Методологическую базу диссертационной работы составляет неоинституционализм с элементами историко-компаративистского подхода.

Научная новизна диссертации состоит в том, что:

- доказана преемственность неформальных практик в советской и современной российской системах политического управления (скрытый социальный контракт, клиентелизм, примат внеинституциональных форм господства и т. п.);
- раскрыта специфика и механизмы функционирования картельной системы политического управления в современной России;
- доказано, что в основе картельной системы политического управления в России лежит принцип ограниченного плюрализма с приоритетом олигархических и институционально-бюрократических групп интересов;
- выявлена низкая социальная эффективность картельной системы политического управления в связи с закрытым ее характером и ограниченным доступом общественных интересов в сферу принятия политических решений;
- установлено, что политico-административные реформы 2000 - 2003 гг. способствовали рационализации картельной системы политического управления;
- выявлено противоречие в развитии системы политического управления в России, связанное с борьбой двух тенденций — открытой и закрытой государственной политики.

Теоретическое значение диссертационного исследования заключается в создании концепции картельной системы политического управления в современной России и выявлении взаимосвязи ее характеристик с рядом черт и механизмов советского политического управления.

Практическая значимость исследования состоит в том, что положения и выводы данного исследования могут быть использованы в процессе дальнейшего исследования системы политического управления России.

Материалы диссертации так же могут быть использованы в научной, учебной работе, в преподавании курсов политологии, политического управления, при разработке спецкурсов и спецсеминаров.

Апробация работы. Основные положения диссертации излагались автором на различных научных конференциях и семинарах: международной научной конференции «Гуманизм, глобализм и будущее России», Санкт-Петербург 15 ноября 2002, III Российском общественно-научном форуме «Гражданское общество и реформа местного самоуправления в России», Санкт-Петербург 17-19 апреля 2003 г., IV международной научно-практической конференции «Менеджмент XXI века: проблемы качества», Санкт-Петербург 15-16 апреля 2004 г., аспирантском семинаре кафедры политического управления СПбГУ, семинарах «виртуальной мастерской» по сравнительной политологии, организованной журналом «Полис», и нашли отражения в ряде авторских публикаций.

Диссертация обсуждена и рекомендована к защите на кафедре политического управления СПбГУ.

Структура работы. Цель и основные задачи определили структуру и объем работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения и библиографического списка использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

В ведении обосновывается актуальность темы исследования, освещается степень ее научной разработанности, определяются цель, задачи, объект, предмет и методологическая база исследования, раскрывается его научная новизна, теоретическое и практическое значение.

В первой главе «Системный кризис политического управления в СССР» исследуются процессы формирования и принципы функционирования советской системы политического управления, анализируются причины ее кризисов и рассматриваются попытки проведения реформ данной системы в 1985-1991 гг.

В первом параграфе «Система партийно-бюрократического централизма в СССР: генезис и механизмы функционирования» исследуется процесс становления советской системы политического управления и выявляются механизмы и противоречия ее функционирования.

Анализируя процесс формирования советской системы политического управления диссертант приходит к выводу, что в результате бюрократизации и централизации власти в СССР возникла тотальная административная система — система партийно-бюрократического централизма, в основе которой лежала концентрация всей полноты власти в высших партийных инстанциях (Политбюро, Секретariate ЦК), осуществлявших политическое руководство посредством административного пояса, включавшего множество государственных и общественных органов. В следствии подобного сращивания государства, партии и ряда общественных организаций (профсоюзы, комсомол и т. д.) произошло формирование единой сверх централизованной властно-управленческой иерархии, которая позволила высшим партийным органам распространить свое влияние на все сферы жизни общества.

Диссертант отмечает, что всепроникающий тоталитарный характер системы партийно-бюрократического централизма поддерживался в первую очередь благодаря национализации подавляющей части средств производства и отказа от рынка как универсального механизма обмена результатами хозяйственной деятельности, благодаря чему под видом социализма был воспроизведен архаический редистрибутивный (по К. Поланы) тип организации экономической системы общества, уничтоживший традиционные формы социальной стратификации (сословия, классы) и подменивший гражданское общество тотальной административно-бюрократической пирамидой. Причем фактическое упразднение автономных общественных корпораций (сословий, классов и т. д.) не привело к ликвидации общественных противоречий и

партикулярных групп интересов, так как, охватив все общество и устранив прежние социальные антагонизмы, система партийно-бюрократического централизма воспроизвела социальные противоречия внутри себя в форме противоречий между различными элементами управленческо-бюрократического аппарата (ведомствами, отраслями, регионами, предприятиями и т. д.), вокруг которых и возникли многочисленные партикулярные группы интересов, органически вписанные в механизм тотальной властно-управленческой системы.

Исходя из исследования характера согласования политических интересов и взаимодействия основных субъектов управления в советском обществе в диссертации выделяются две формы выработки политических решений:

В авторитарно-командной модели решения вырабатывались в закрытом режиме внутри высших партийных инстанций без допуска к данному процессу других субъектов управления (органов административного пояса) и без учета указанными инстанциями всего многообразия социально-политических интересов. Данные решения, исходной предпосылкой которых зачастую были не реальные проблемы, а некие императивные установки («строительство социализма»), безапелляционно навязывались всему обществу (в том числе и привилегированным партийно-государственным группам), фактически, под угрозой применения насилия.

В согласительно-консенсуарной модели политические решения вырабатывались в процессе многочисленных консультаций высших партийных органов с другими субъектами управления (прежде всего с теми, кому это конкретное решение предстояло реализовывать) на основе согласования наиболее значимых политических интересов («организованных», ведомственных интересов). Фактически, происходила инкорпорация крупных бюрократических групп интересов в процессы выработки политических решений. Важно подчеркнуть, что данная форма выработки политических решений отнюдь не отрицала ни централистский характер советской системы управления, ни монополию высших партийных органов на принятие политических решений, однако согласительно-консенсуарная модель делала систему партийно-бюрократического централизма более гибкой и жизнеспособной.

Автор отмечает, что выделенные формы выработки политических решений носят идеально-тиpический характер, но утверждает, что на ранних этапах развития советской системы политического управления доминировала авторитарно-командная, а на поздних - согласительно-консенсуарная модель.

Во втором параграфе «Кризисы системы партийно-бюрократического централизма в СССР: причины и последствия» исследуются кризисы советской системы политического управления.

Анализируя социально-экономические причины кризисов советской системы политического управления диссертант подчеркивает, что в рамках данной системы могла вырабатываться как жесткая тоталитарно-репрессивная (военный коммунизм, сталинизм), так и относительно мягкая либеральная (НЭП, "Оттепель") политика. Причем конкретное содержание политики

определялось не столько изначальными теоретическими установками (социализм, планирование и т. д.), формулировавшимися крайне расплывчато и по-разному толковавшимися внутри самой партии, сколько практическими («хозяйственными») соображениями, задачами коренной социально-экономической модернизации страны. Проблема же как раз и заключалась в противоречии между ограниченными возможностями системы «реального социализма» и необходимостью ускоренного решения указанных задач. Попытки преодоления данной проблематики как тоталитарно-репрессивными, так и либеральными методами без коренного изменения всего социального строя и, в первую очередь, самой системы партийно-бюрократического централизма, неизменно приводили к отрицательным результатам, порождая кризисы системы политического управления.

Рассматривая кризисы политического управления в постсталинский период автор работы отмечает, что изменения, произошедшие в результате либерализации, создали предпосылки для поддержания легитимации социалистического строя и дали серьезный импульс для социально-политического развития страны. Однако помимо положительных результатов либерализация дала и целый ряд отрицательных последствий для коммунистического режима («раскрепощение» отдельных стран соцлагеря, возникновение политической оппозиции и т. д.), породив многочисленные кризисы политического управления в послесталинский период, так как провозглашение новых принципов политики (либерализация) значительно опережало выработку новых методов разрешение многочисленных социально-политических противоречий. Непоследовательный, ограниченный характер политической либерализации, подрывая основы существовавшего режима, не продуцировал альтернативных политических институтов, приводя лишь к нестабильности и разбалансированности политической системы, снижению уровня управляемости всеми сферами жизни общества. Таким образом, всякие попытки политической либерализации приводили к большим и малым кризисам, причем выход из этих кризисов, порожденных новыми социально-политическими условиями, искали в рамках логики старой авторитарно-бюрократической, тоталитарно-репрессивной политической системы. В результате чего СССР в середине 50-х - середине 80-х гг., лавируя между политикой либерализации и неосталинизма, оказался в глубоком политическом кризисе, связанным с отсутствием приемлемого стратегического курса развития страны, который проявлялся на фоне все усилившейся неэффективности системы «реального социализма». Данное фундаментальное противоречие в развитии коммунистической системы привело к возникновению многочисленных локальных кризисов политического управления (1956, 1968, 1980-1981 гг.) и в конечном счете переросло во всеобъемлющий, системный кризис «реального социализма» во второй половине 80-х гг.

В третьем параграфе «Перестройка: попытки реформ и крах системы партийно-бюрократического централизма» исследуются реформы советской системы политического управления в 1985 - 1991 гг.

Рассматривая реформы советской системы политического управления указанного периода диссертант отмечает, что данные реформы представляли собой попытку обновления системы партийно-бюрократического централизма без качественного изменения ее содержания. Стратегии как дополнения (усиление роли Советов), так и частичного замещения (учреждение института президентства) механизмов системы партийно-бюрократического централизма политико-управленческими институтами, построенными на демократическом типе легитимации власти, не принесли позитивных результатов, так как новые политические институты не укрепили, а дестабилизировали советскую систему политического управления.

В заключение параграфа диссертант приходит к выводу, что реформа советской системы политического управления периода перестройки, отличаясь отсутствием целостной программы, непоследовательностью и ограниченностью, не способствовала разрешению кризиса «реального социализма», а напротив усугубила его, став катализатором множества деструктивных процессов, которые в конечном итоге и привели к крушению системы партийно-бюрократического централизма.

Во второй главе «Становление системы политического управления в современной России» анализируются проблемы становления и конституционно-правовой институционализации современной российской системы политического управления, выявляются наиболее общие принципы функционирования данной системы, а так же факторы, определившие ее своеобразие.

В начале главы диссертант отмечает, что основным противоречием в современной российской системе политического управления является противоречие между тенденциями к открытой (демократической) и закрытой (олигархично-бюрократической) государственной политике.

В первом параграфе «Противоречия первого этапа становления российской системы политического управления» исследуется процесс формирования российской системы политического управления в 1990-1993 гг..

На основе анализа процесса становления российской системы политического управления в 1990-1992 гг. диссертант приходит к выводу, что в данную систему было внесено фундаментальное институциональное противоречие, основанное на существовании двух взаимоисключающих политических институтов: сильной президентской власти и советской системы правления, которое было связано с тем, что органы власти и управления РСФСР формировались под воздействием общесоюзных политических реформ перестройки. В рамках же данных реформ четко выделялось два этапа: на первом (1988) была провозглашена своеобразная советская форма парламентской республики, на втором (1990) - был взят курс на построение президентской системы правления. Причем построение президентской системы осуществлялось посредством делегирования советским парламентом (Съездом народных депутатов) ключевых властных функций президенту СССР, а относительно бесконфликтное существование данных органов власти объяснялось тем, что большинство съезда было подконтрольно президенту. В

11

РСФСР также была установлена советская форма парламента (Съезд народных депутатов и Верховный совет РСФСР) и учрежден пост президента РСФСР. В результате в РФ стали складываться две параллельные и взаимоисключающие властно-управленческие вертикали: первая на основе советской иерархии, вторая — вокруг структур исполнительной власти. Причем, Советы, представляя собой структуры, объединявшие черты органов политической власти, управления и корпоративного представительства, находились в глубоком кризисе, и объективно не могли в новых условиях, с одной стороны, осуществлять «полновластие советов», а, с другой стороны, трансформироваться в профессиональную парламентскую вертикаль, действующую в условиях принципа разделения властей.

В диссертации указывается, что именно данное институциональное противоречие в 1993 г. вылилось в полномасштабный конституционный кризис и породило конфликт между исполнительной и законодательной ветвями власти.

Анализ конфликта между ветвями власти в 1992-1993 гг. приводит диссертанта к выводу, что указанное противостояние следует рассматривать скорее не как «борьбу двух общественных систем», а как столкновение между двумя фракциями «новой» элиты в центре которого было стремление доминировать в создаваемой системе политico-управленческих институтов. Данное столкновение запустило процесс «неудавшейся трансформации», в рамках которого ведущие политические акторы решают преследовать свои интересы вне «нормальных» правил игры (М. Макфол), выходом из которого стали действия президента по силовому разрешению политического кризиса лета-осени 1993 г. (навязанный переход, по Т. Карл и Ф. Шмиттеру) в результате чего возникла новая диспозиция политических акторов, зафиксированная в Конституции 1993 г., которая установила новую систему политического устройства и определила институциональную основу современной российской системы политического управления.

В втором параграфе «Конституционно-правовая институционализация современной системы политического управления в России» анализируется характер конституционно-правовой институционализации российской системы политического управления.

В параграфе дается определение конституционно-правовой институционализации системы политического управления как законодательного закрепления определенных принципов и механизмов выработки, принятия и реализации политических решений, выражавшегося, прежде всего, в организационно-правовом разграничении компетенции между различными субъектами политического управления и в регламентации взаимодействия между органами политического управления, с одной стороны, и гражданским обществом, с другой.

Рассматривая специфику конституционно-правовой институционализации современной российской системы политического управления автор подчеркивает, что, не смотря на правовое закрепление суперпрезидентского политического строя, Конституция РФ 1993 г. законодательно оформила

трансформацию отечественной системы политического управления от советской к либерально-демократической модели (что выразилось в ликвидации партийного (советского) политического монополизма, признании принципа разделения властей и в замене контролируемого, иерархически-корпоративного политического представительства системой демократического плюрализма в возможностях влияния различных социально-политических групп на выработку государственной политики), определив институциональную основу для современной российской системы политического управления.

В третьем параграфе «Формирование картельной системы политического управления в России» выявляются наиболее общие принципы функционирования современной российской системы политического управления и факторы, определившие ее своеобразие.

В начале параграфа констатируется, что, несмотря на наличие либерально-демократической конституционно-правовой базы, современная российская система политического управления во многом воспроизвела целый ряд существенных характеристик советской системы политического управления периода середины 60-х - середины 80-х гг..

Данное противоречие, по мнению диссертанта, объясняется особенностями трансформации отечественной системы политического управления. Так, либерализация тоталитарного механизма управления в середине 50-х - середине 60-х гг. привела к относительному ослаблению влияния высшей партийной олигархии и усилению роли институциональных групп интересов (ВПК, хозяйственных министерств и т. д.), которые, сформировавшись внутри управленческого аппарата, начали оказывать все большее влияние на определение политического курса, в результате чего выработка политических решений в 60-е - 80-е гг. строилась уже не столько на волонтеризме партийных вождей, сколько на основе паритетного взаимодействия наиболее значимых институциональных групп интересов и высших органов партийно-государственной власти. Таким образом, сверхцентрализованная система партийной диктатуры была замещена системой бюрократического корпоративизма, где принятие политических решений осуществлялось в процессе согласования интересов различных частей бюрократического аппарата (выступавших в качестве привилегированных групп интересов, инкорпорированных в систему политического управления) и центральной партийно-государственной власти в рамках специфических правил советского административного рынка. Социально-политические процессы конца 80-х - начала 90-х гг. (крах КПСС, разгосударствление экономики, становление новых демократических политических институтов) подорвали основы системы бюрократического корпоративизма, однако уже в 1994-1996 гг., на исходе «демократической революции», начали формироваться новые привилегированные группы интересов, связанные с экономической олигархией и различными частями бюрократического аппарата, которые, так же как и прежние доминирующие группы интересов, получили преимущественный доступ к процессам выработки политических решений.

Диссертант отмечает, что социально-экономической основой для становления указанных привилегированных групп интересов послужили особенности экономической реформы в современной России и, в первую очередь, номенклатурный характер отечественной приватизации, которая не только не размыла «систему номенклатурно-бюрократического «рынка власти», но, благодаря своему по преимуществу номенклатурному характеру, определила модель взаимоотношений государства и вновь возникшего бизнеса на принципах бюрократического рынка с неразделенностью экономической и политической власти, и перманентной конверсии власти в собственность и собственности во власть. И именно данная система, будучи модифицированным вариантом советского административного рынка, привела к формированию на основе экономической олигархии, сконцентрировавшей в своих руках весомую долю национального богатства, и наиболее организованных частей бюрократического аппарата, «приватизировавших» значительный административный ресурс государства, привилегированных групп интересов, обладающих доминирующим влиянием на принятие важнейших политических решений.

Выделяются два социально-политических фактора, которые определили гипертрофированное влияние указанных групп интересов на процессы выработки политических решений: во-первых, десубъективизация российского государства (ослабление государственного аппарата, неспособность государства устанавливать обязательные для всех юридические нормы поведения и осуществлять эффективные санкции, против тех, кто данные нормы нарушает и т. д.) и, во-вторых, слабое развитие институтов гражданского общества (низкая социально-политическая активность россиян, отсутствие гражданской компетентности, неготовность большей части населения к продуктивному освоению демократических институтов и эффективным коллективным действиям с целью отстаивания своих интересов).

Непосредственное возникновение картельной системы политического управления в России автор относит к 1995 - 1996 гг., когда ресурс легитимности пришедших к власти в результате «демократической революции» политico-экономических элит был практически истрачен и со всей актуальностью встал вопрос об обеспечении преемственности существующего режима. Силовому варианту самовоспроизведения ельцинского режима (разгон Думы, отмена выборов и т. п.) был предпочтен электоральный, который, требуя применения выборных процедур, предполагал также создание таких механизмов, которые обеспечили бы снижение неопределенности результатов выборов. Данные социальные механизмы строились как промежуточная между авторитаризмом и демократией форма социально-политического господства, основанная на монополизации контроля над средствами массовой информации с целью возрождения посредством манипуляционных стратегий мобилизационных форм политического участия. То есть, властвующая элита, в условиях утраты авторитарных механизмов управления и отсутствия развитой системы демократических институтов, стала опираться на СМИ как ключевого медиаторного института, манипуляционное воздействие которого на население

способно обеспечить контроль над общественными процессами и установить «электоральную диктатуру»,

В результате применение данной стратегии в ходе выборов 1996 г. удалось добиться переизбрания Б. Н. Ельцина на второй срок, однако ее реализация потребовала активного привлечения финансовых и медийных ресурсов ведущих экономико-бюрократических групп интересов, которые значительно усилили свой политический потенциал, окончательно утратив статус «клиентов власти» и став ее полноправными партнерами в рамках новой системы социально-политического взаимодействия, где контроль над важнейшими экономическими и медийными ресурсами стал основой системы социально-политического господства и открыл прямой доступ к системе принятия политических решений.

Таким образом, делается вывод, что в России в 1994-1996 г. сформировалась специфическая система ограниченного плюрализма с точки зрения доступа различных социально-политических сил к системе политического управления, в рамках которой доминирующими влиянием на процессы принятия политических решений стали обладать привилегированные административно-экономические группы интересов, связанные с экономической олигархией, сконцентрировавшей в своих руках колоссальные экономические ресурсы и наиболее организованными частями бюрократического аппарата, контролирующими значительный административный ресурс. Данный тип системы ограниченного плюрализма с привилегированным доступом отдельных административно-экономических групп к механизмам выработки и принятия политических решений может, по мнению автора, быть назван картельной системой политического управления, так как в его основе лежит, по существу, картельная форма взаимодействия указанных привилегированных групп интересов, имеющая цель монополизировать влияние данных групп на государство посредством выстраивания «эксклюзивных» отношений с государственными институтами и отеснения непривилегированных групп интересов от процессов выработки и принятия политических решений.

Автор отмечает, что функционирование картельной системы политического управления построено на взаимодействии основных политических институтов и привилегированных административно-экономических групп интересов в процессах выработки и принятия политических решений. Важно подчеркнуть, что данная система существенно отличается от систем политического управления авторитарного и тоталитарного типа с монополией определенных групп на принятие политических решений и жесткой, иерархическойластной вертикалью, тем, что в ней присутствует ярко выраженная дисперсия государственной власти и реальная политическая борьба между различными центрами влияния и группами интересов. Однако, картельная система также не соответствует и высоким критериям плюралистической демократии, так как указанная система представляет собой скорее систему ограниченного плюрализма с точки зрения доступа различных социально-политических сил к механизмам политического управления, где, в условиях слабости государственных институтов, неразвитости партийно-политической системы и

структур гражданского общества, наиболее организованные административно-экономические группы, построенные на основе контроля над важнейшими административными, финансовыми, медийными и прочими ресурсами, удерживая доминирующее положение в системе социально-политического взаимодействия, получают привилегированный доступ к системе политического управления и решающее влияние на выработку и принятие политических решений. Таким образом, принятие политических решений в современной России становится результатом не только широкого общественного консенсуса (как в плюралистической демократии), сколько равнодействующей влияний в системе конкурентного и/или партнерского взаимодействия наиболее значимых административно-экономических групп интересов.

В заключении делается вывод, что становление картельной системы политического управления, способствовав доминированию тенденции к закрытой государственной политике, определило недемократический (сверхпредставленность привилегированных административно-экономических групп интересов и фактическое игнорирование интересов других групп) и нерыночный (монопольные, необоснованные привилегии экономической олигархии, получаемые благодаря «особым» отношениям с органами государственной власти) характер общественного устройства в современной России.

В третьей главе «Эволюция и перспективы развития системы политического управления в современной России» прослеживается эволюция российской системы политического управления в 1997 - 2003 гг., дается анализ мероприятий, направленных на реформирования указанной системы в данный период и раскрываются перспективы дальнейшего развития отечественной системы политического управления.

В первом параграфе «Эволюция и кризис картельной системы политического управления» исследуется развитие отечественной системы политического управления в период 1997-1999 гг. и анализируются действия руководства страны, направленные на преобразование данной системы в указанный период.

Диссертант отмечает, что эволюция картельной системы политического управления в 1997-1999 гг. проходила под знаком постоянных, но неуверенных попыток президента осуществить реформирование данной системы (посредством усиления технократических тенденций (введение в правительство А. Чубайса и Б. Немцова, назначение на пост премьер-министра С. Кириенко), создания коалиционного правительства (под руководством Е. Примакова) и пр.).

Анализ указанных мер позволил сделать вывод, что они не только не дали сколь либо существенных результатов в плане модернизации картельной системы, но спровоцировали усиление кризисных тенденций в отечественной системе политического управления.

Во втором параграфе «Рационализация и перспективы развития картельной системы политического управления» анализируются реформы российской

системы политического управления в 2000-2003 г. и выявляются возможные перспективы ее дальнейшего развития.

В диссертации отмечается, что в программе реформ В. В. Путина (2000 г.) ключевое место отводилось вопросам, связанным с преобразованиями отечественной системы политического управления. При этом подчеркивается, что новый президент получил гораздо больше реальных возможностей для осуществления данных преобразований (по сравнению с Б. Н. Ельцина конца 90-х г.), так как, придерживаясь компромиссной идеологической платформы, заняв «макросоциальный центр» и приобретя беспрецедентно большую и устойчивую поддержку населения, он обрел несравненно больший потенциал по влиянию на социально-политические процессы в стране.

На основе анализа всех действий В. В. Путина, направленных на ревизию картельной системы политического управления (укрепление властно-управленческой вертикали, регламентация взаимодействия государства и привилегированных групп интересов и т. д.), в работе делается вывод, что данные шаги носили весьма ограниченный, непоследовательный характер. «Реформа Путина», усилив автономию государства и ослабив позиции отдельных влиятельных административно-олигархических группировок, не смогла, тем не менее, радикально изменить характер взаимодействия центральной политической власти и привилегированных групп интересов в процессах выработки политических решений, не затронув тем самым основы картельной системы политического управления. Произошла лишь определенная рационализация картельной системы за счет отстранения от механизмов принятия политических решений отдельных, наиболее деструктивных социально-политических сил и консолидации основной массы значимых институциональных и олигархических групп интересов вокруг навязанных Кремлем новых «правил игры», способствующих ослаблению влияния партикулярных интересов и повышению эффективности системы политического управления с точки зрения реализации общественно значимых целей, при том, что ведущая роль привилегированных административно-олигархических групп в процессах выработки и принятия политических решений осталась неизменной.

Отмечается крайняя неустойчивость рационализированного варианта картельной системы политического управления, который стал возможен благодаря сложному балансу сил, возникшему в результате прихода в Кремль нового президента, так как существует постоянный риск «отката» данной системы к своему первоначальному состоянию, то есть к «классическому» варианту картельной системы с максимально ослабленным государством и полным преобладанием влияния привилегированных административно-олигархических групп на процессы выработки и принятия политических решений.

В работе подчеркивается, что возможности государственной власти (даже в лице столь сильного лидера как В. В. Путин) противостоять указанным группам интересов на поверку оказываются весьма незначительными, что, по существу, и определяет безальтернативность картельной системы политического

управления на современном этапе, так как проведение правительством той или иной политики возможно в настоящих условиях лишь посредством постоянного лавирования между наиболее влиятельными административно-олигархическими группами в рамках хорошо знакомой ельцинской формулы внеинституционального господства, где президент признается центром принятия политических решений только благодаря своеобразной роли арбитра в перманентном конфликте различных властных группировок.

В диссертации констатируется, что, картельная система политического управления, возникнув спонтанно, в результате случайного сочетания множества разнородных факторов, стала своеобразной институциональной ловушкой, то есть такой системой институтов, которая, будучи не эффективной как с точки зрения достижения общественного блага, так и с точки зрения максимизации полезности основных субъектов данной системы, является стабильной, так как изменение данной системы требует колоссальных затрат и гораздо сложнее, чем ее простое воспроизведение.

Оценивая перспективы развития отечественной системы политического управления диссертант приходит к выводу, что повышение эффективности данной системы будет напрямую определяться возможностью перехода от закрытой (олигархо-бюрократической) к открытой (демократической) государственной политике. Необходимыми условиями данного перехода являются как воссоздание субъектности российского государства, обретение им автономии от чрезмерного влияния административно-олигархических групп интересов, так и освоение широкими массами населения демократических институтов политического участия, результатом чего будет трансформация картельной системы в систему подлинного плюрализма, в рамках которой политические решения перестанут быть равнодействующей в соотношении сил административно-олигархических группировок, а станут совпадать с волей и интересами большинства общества.

В заключении подводятся итоги и формулируются основные выводы исследования.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ:

1. Павроз А. В. Партии в системе политической власти России // Формирование политического образа России в XXI веке. - СПб., 2001. - С. 95-98. - 0,2 п. л.
2. Павроз А. В. Политическая глобализация и будущее России в XXI веке // Гуманизм, глобализм и будущее России: Материалы Международной научной конференции, - СПб., 2002. - С. 267 - 270. - 0,18 п. л.
3. Павроз А. В. Культурные предпосылки становления демократической политической системы в России // Человек и Вселенная - 2002 - №11 (21) - С. 11-15. - 0,28 п. л.

4. Павроз А. В. Проблемы становления эффективной демократической политической системы в современной России // Человек и Вселенная - 2003 - №1 (22) - С. 63 - 67. - 031 п. л.
5. Павроз А. В. Проблемы формирования современной российской системы политического управления (1990 - 1993 гг.) // Человек и Вселенная - 2003 - №10 (31) - С. 76 - 87. - 0,75 п. л.
6. Павроз А. В. Развитие системы местного самоуправления и проблема формирования гражданской политической культуры в России // Гражданское общество и реформа местного самоуправления в России: Сб. материалов III Российского общественно-научного форума. - СПб., 2003. - С. 326 - 333. - 0,43 п. л.
7. Павроз А. В. Генезис российской экономической олигархии (начало — середина 90-х годов) // Современные аспекты экономики. — 2004. — №3(54). - С. 197 - 202. - 0,3 п. л.

W-9273