

*На правах рукописи*

**БАШУК ОЛЕГ НИКОЛАЕВИЧ**

**ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СТРУКТУРАХ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ**

Специальность 22.00.08 – Социология управления

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата социологических наук

Москва 2006

1540-104-106

Диссертация выполнена на кафедре «Социологии, психологии и педагогике» Московского государственного технологического университета «СТАНКИН»

**Научный руководитель:**

Доктор политических наук, профессор Феофанов К.А.

**Официальные оппоненты:**

Доктор социологических наук, профессор Карлова Т.В.

Кандидат социологических наук, доцент Федулов В.В.

**Ведущая организация:**

Московский Университет МВД России

Защита диссертации состоится 27 октября 2006 г.  
в 1200 часов на заседании Диссертационного совета К 212.142.04.  
в Московском государственном технологическом университете «Станкин»  
по адресу: 127 055, Москва, Вадковский переулок, д. 1

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московского государственного технологического университета «Станкин»

Автореферат разослан « 8 » сентября 2006 г.

Ученый секретарь  
Диссертационного совета К 212.142.04  
кандидат философских наук  
профессор



Алешин В.И.

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

### Актуальность темы исследования.

Процессы российских общественно-политических реформ в последние полтора десятилетия внесли существенные изменения во взаимоотношения власти и народа, вызвали к жизни принципиально новые для российской действительности формы управления, новые социальные институты и структуры. Также изменилось общественное сознание, сегодня уже в значительно большей степени направленное на участие в принятии важных для населения решений. При этом вопросы природы и сущности самого феномена власти и публичной власти, их конкретных форм, полномочий и ответственности, и оптимальной организации управления продолжает активно обсуждаться как в среде профессиональных управленцев, так и в научном сообществе.

Развитие институтов публичной власти в Российской Федерации происходит фактически «с чистого листа», когда отсутствует общепризнанная научная теория публичной власти, а практика управленческой деятельности и, особенно, ее оптимизация, нарабатываются противоречиво и непоследовательно. Слишком распространенным и повсеместным является действие структур публичной власти исключительно в интересах региональных экономических и политических элит при игнорировании интересов местных сообществ, для которых и должен функционировать этот институт.

Серьезной проблемой организации управленческой деятельности в структурах публичной власти является господство старых, сформировавшихся десятилетиями, управленческих стереотипов, жесткого централизованного управления, оторванности населения и граждан от публичной власти. Между тем результаты преобразования любых общественных отношений во многом зависят от того, как люди, члены общества, осознают суть происходящих перемен и их итоги, от форм участия в них. Неадекватное понимание особенностей организации управленческой деятельности в структурах публичной власти и самой сущности публичной власти препятствует развитию институтов и механизмов российской непосредст-

венной демократии, совершенствованию органов государственного и муниципального управления на всех уровнях от государства в целом до отдельных муниципальных образований.

Необходимость изучения публичной власти как социально-управленческого феномена обусловлена важностью разработки теоретических основ для реализации научно-обоснованной государственной политики в области организации управленческой деятельности структур публичной власти. В целом исследование российских структур публичной власти необходимо для повышения организационно-управленческой культуры государственных и муниципальных служащих, выработке новых технологий государственного и муниципального управления, способствующей активному участию граждан и общественных объединений в жизни территориальных местных сообществ. Успешное движение российского общества в данном направлении позволит выйти на новые уровни развития демократии и гражданского общества.

### **СТЕПЕНЬ РАЗРАБОТАННОСТИ ПРОБЛЕМЫ.**

Изучение структур публичной власти в российской социологии управления – относительно новое научно-исследовательское направление, активно развиваемое в течение последних полутора-двух десятилетий.

Еще в советское время исследовались «проблемы развития непосредственной демократии» в «социалистических» и «капиталистических» государствах, однако, данная исследовательская работа осуществлялась преимущественно в правовом и идеологическом аспектах (Денисов А.И., Ким А.И., Кириченко М.Г., Коток В.Ф., Кряжков В.А., Маклаков В.В., Мишин А.А., Рябов С.В., Страшун Б.А., Тихонов А.А., Чиркин В.Е.).

Значительное увеличение внимания исследователей-социологов к социологическим, социально-политическим и социально-управленческим аспектам происходит в 1990-е гг. Это обусловлено фундаментальной перестройкой общественных отношений, в том числе и особенно, «отношений по поводу власти», отношений власти и народа. Работы данного периода характеризуются преимущественным вниманием к принципам демократического управления и воспроизводству самой власти по-

средством избирательных механизмов и выборных технологий. Значительная часть данной группы исследований посвящена электоральным и партийным механизмам «делегирования» властных полномочий от народа к власти (Авдеевкова М., Автономов А.С., Александрова О.Ю., Алескеров Ф.Т., Алисова Л.Н., Анохин М.Г., Атаманчук Г.В., Бабич М., Бакштановский В.И., Бандорин К.В., Батчиков С., Василик М.А., Васильев В., Васильева О.Е., Вершинин М.С., Дианова Н.Т., Дмитриев Ю.А., Галушко И.В., Гришин О.Е., Желтов М.В., Жуков К.С., Заславский С.Е., Зверева Т.Л., Карнышев А.Д., Кораблин В.Е., Королькова И.А., Корчигин Е.В., Косоруков А.В., Кукушкин М.И., Кулясова Н.А., Кутырев Н.П., Любашевский Ю.Я., Макаренко Б.И., Мельвиль А.Ю., Назаров М.В., Никитин В.В., Орешкин Д.Б., Ортешук П., Осипов Г.В., Петров Ю., Прягина Т.М., Римский В.Л., Шульц Э.Э., Фадеев В.И., Феофанов К.А., Халипов В.Ф., Халипова Е.В., Ханов Г.Г., Хрусталев Е.Н., Цапкин А.Ю., Чекалкин В., Чесноков А.А., Чурилов В.А., Шишкин А.Н., Югов А.А., Ястребов Д.А.).

Отдельным направлением исследований выступает анализ региональных процессов. Особое место в 1990-е гг. отводится «параду суверенитетов» российских регионов и разграничению полномочий, ответственности и «предметов ведения» во взаимоотношениях Федерального центра и субъектов Федерации. Данное направление позволило в дальнейшем дифференцировать различные управленческие уровни в структурах публичной власти, впоследствии послужив основой дальнейшей дифференциации на уровне муниципальных образований (Авакян С.А., Барабашев Г.В., Безобразов В.П., Белова Д.А., Васильев В.И., Васильчиков А.И., Велихов Л.А., Генисаретский О.И., Горохов А., Градовский А.Д., Каткова Л.В., Колибаб К.Е., Коркунов Н.М., Кутафин О.Е., Лазаревский Н.И., Лексин В.Н., Лешков В.Н., Некрасов С.И., Россель Э.Э., Тимофеев Н.С., Усс А., Фадеев В.И., Шахрай С.М., Швецов А.Н., Шермет К.Ф., Широков А.И.).

Защита прав человека, конституционное обеспечение прав и свобод граждан также составляют отдельное направление исследований,

раскрывающих взаимоотношения публичной власти и общества (Арановский К.В., Баглай М.В., Бондарь Н.С., Бойцова В.В., Варнавский В.Г., Воеводин Л.Д., Выдрин И.В., Головань Л.А., Зиновьев А.В., Кабышев В.Т., Карташов В.Н., Князев С.Д., Кокотов А.Н., Кутафин О.Е., Лукашева Е.А., Лысова Е.В., Мамут Л., Некрасов Е.Е., Нерсесянц В.С., Нечаев В.Д., Поляшова И.С., Севрюгин В.Е., Страшун Б.А., Сунгуров А.Ю., Хиль-Роблес А., Чеботарев Г.Н., Чиркин В.Е., Эбзеев Б.С.).

Уровень муниципальных образований наиболее активно исследуется с конца 1990-х гг. Специфика органов публичной власти муниципальных образований заключается в их непосредственной близости народу, территориальному публичному коллективу, тесная связь с российским гражданским обществом. Сегодня социально-политические процессы на муниципальном уровне являются отдельным направлением исследований в рамках социологии управления и все больше набирают силу (Аникин Л.С., Бондарь Н.С., Бородкин Ф.М., Бялкина Т.П., Волков Ю.Г., Володин В.В., Гильманов А.З., Голованов В.И., Дорожкин Ю.Н., Дыльников Г.В., Ершов А.Н., Замотаев А.А., Зудин А.Ю., Зуева Ю.А., Иванченко А.В., Игнатюк Н.А., Казакова А.И., Клисторин В.И., Коваленко В., Козбаненко В.А., Козулин А.И., Константинов А.С., Королев С.В., Краснов Б.И., Кривачев А.А., Кузьмин И.Г., Кутафин О.Е., Мартынов С.А., Масленников В.А., Мачульская И.Г., Миндубаев Ж., Нудненко Л.А., Орлова О., Парамонов А.Р., Полуян Л.Я., Пронина В.С., Рязанов Н.М., Сабитова Е.Г., Сергеев А.А., Скрышников Б.М., Топорнин Б.Н., Фадеев В.И., Фомина Г.Г., Черкасов А.И., Чиркин В.Е., Щербаков А.)

Каждое из вышеперечисленных исследовательских направлений охватывает определенную проблематику, выступающую в качестве составной части темы. Однако именно ракурс темы, вынесенной в заголовок настоящего диссертационного исследования, является наименее изученным.

Анализ научной литературы и исследовательских работ по организации управленческой деятельности в структурах публичной власти позволяет утверждать, что до настоящего времени данная тема именно в

таким виде рассматривалась недостаточно и нуждается в дальнейшем изучении и развитии.

**ОБЪЕКТОМ ИССЛЕДОВАНИЯ** выступает публичная власть в Российской Федерации, ее органы и управленческие структуры.

**ПРЕДМЕТОМ ИССЛЕДОВАНИЯ** выступают формы, механизмы и особенности организации управленческой деятельности в российских структурах публичной власти.

**ЦЕЛЬ ИССЛЕДОВАНИЯ.** Основная цель диссертационной работы заключается в социологическом исследовании особенностей организации управленческой деятельности в структурах публичной власти.

Достижение цели потребовало постановки и решения ряда задач.

#### **ЗАДАЧИ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ.**

- анализ феномена публичной власти, ее органов и структур, их специфики и характерных проблем, возможностей, полномочий и ответственности;

- изучение содержания понятия публичной власти в современной социологии;

- выявление основных современных разновидностей публичной власти;

- рассмотрение основных социально-управленческих механизмов публичной власти;

- исследование имеющихся полномочий и форм ответственности органов публичной власти различных организационно-управленческих уровней;

- анализ социально-управленческих проблем российской непосредственной демократии;

- рассмотрение избирательных технологий как неотъемлемого элемента управленческой деятельности российских структур публичной власти.

## **МЕТОДОЛОГИЧЕСКАЯ БАЗА И МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ.**

Теоретической основой диссертации послужили труды преимущественно отечественных, а также зарубежных ученых, заложивших фундаментальные социологические и управленческие основы исследований природы и конкретных форм публичной власти в российском обществе. Особое значение для диссертационного исследования имеют разработки в области современной социологии управления и политической социологии.

Диссертационное исследование основывается на диалектическом, системном, логико-гносеологическом и историческом методах познания. Для решения рассматриваемой проблемы задействовались наработки и достижения различных научных дисциплин: социологии, социологии управления, политической социологии, что способствовало выработке междисциплинарного подхода к исследованию проблемы.

В ходе исследования задействовались как общенаучные, так и частонаучные методы, функциональный анализ социальных объектов и систем, методы управленческой диагностики, различные методы социологических исследований.

В качестве эмпирической основы исследования были использованы материалы, затрагивающие практику организации управленческой деятельности в российских структурах публичной власти, в том числе и особенно, на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований, уставы, законы, управленческие решения, планы развития и другие документальные источники и свидетельства реальной практики управленческой деятельности в российских структурах публичной власти. В число исследуемых источников входят нормативно-правовые акты Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований; аналитические материалы, проекты решений, подготовленных в Государственной думе РФ, материалы периодической печати и СМИ; данные информационных бюллетеней Совета Федерации РФ.

**НАУЧНАЯ НОВИЗНА ИССЛЕДОВАНИЯ** заключается в том, что на основе системного и комплексного подходов теоретически осмыслены и практически рассмотрены особенности организации управленческой

деятельности в российских структурах публичной власти. Это позволило выйти на новый теоретико-методологический уровень осмысления проблем, связанных со стратегическим и тактическим управлением структурами публичной власти.

В процессе реализации основных целей и задач исследования были получены следующие, имеющие научную новизну, результаты.

- Публичная власть рассмотрена как социально-управленческий феномен.
- Осуществлен теоретический анализ понятия и сущности публичной власти в социологии управления.
- Проанализированы основные современные разновидности публичной власти.
- Исследованы социально-управленческие механизмы публичной власти.
- Выявлены особенности организации управленческой деятельности в структурах публичной власти.
- Рассмотрены основные полномочия и формы ответственности органов публичной власти на различных управленческих уровнях (Российская Федерация – субъекты Федерации – муниципальные образования).
- Исследованы ключевые социально-управленческие проблемы российской «непосредственной демократии».
- Проанализирована роль избирательных технологий в воспроизводстве российских структур публичной власти.

#### **НА ЗАЩИТУ ВЫНОСЯТСЯ СЛЕДУЮЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ:**

1. В современном обществе публичная власть является одним из ключевых социально-управленческих феноменов, который реализуется на различных организационно-управленческих уровнях. Основными организационно-управленческими уровнями в России выступают государство в целом, субъекты федерации и муниципальные образования.

2. Понимание публичной власти невозможно без рассмотрения социально-управленческих особенностей и организации управленческой деятельности в структурах публичной власти территориальных публичных коллективов, в которых данная публичная власть реализуется на различных уровнях (население Российской Федерации, народ субъекта федерации, муниципального образования и др.).

3. Территориальные публичные коллективы представлены на выборах, референдумах и сельских сходах соответствующим корпусом избирателей. Данная группа лиц, включающая дееспособных граждан, достигших определенного возраста, избирает представительные органы, выборных должностных лиц, решает вопросы, вынесенные на референдум, совершает другие действия, имеющие важнейшее публичное значение.

4. В отличие от личной власти, основанной на авторитете (возможно, авторитаризме) высших должностных лиц, публичная власть принадлежит территориальным публичным коллективам, с помощью ряда управленческих механизмов способным решать ключевые вопросы на референдумах, избирать представительные органы, выборных должностных лиц, и совершать другие действия, имеющие важнейшее публичное значение.

5. В отличие от государственной власти субъекта федерации, публичная власть муниципального образования не имеет явного политического характера. Ее органы не обладают правом законотворчества, основная функция местного самоуправления – заниматься делами местного значения. Организация управленческой деятельности публичной власти муниципального образования также отличается от работы органов публичной власти территориальной автономии, направленной прежде всего на учет специфики ее культурно-бытовых особенностей.

6. Население любой территориальной публичной общности управляется не только путем использования методов непосредственной демократии (поскольку невозможно проводить ежедневные выборы и референдумы), но и в «текущем режиме» от его имени, им же создаваемыми органами публичной власти и должностными лицами. Для эффективной работы органов публичной власти используются управленческие

механизмы специализации направлений деятельности тех или иных органов и должностных лиц, разделения полномочий и видов власти. Они находят выражение в согласованной политике различных органов публичной власти по наиболее общим вопросам управления жизнедеятельностью территориального коллектива.

7. Ряд социально-управленческих проблем и противоречий организации управленческой деятельности органов публичной власти наиболее четко проявляется в ходе «свободных выборов» – важнейшего и неотъемлемого демократического института. В практике управления на местах имеет место серьезное противоречие между провозглашаемыми демократическими принципами и реальными элитообразовательными процессами воспроизводства структур публичной власти на основе активного задействования различных видов «административного ресурса».

### **ТЕОРЕТИЧЕСКАЯ И ПРАКТИЧЕСКАЯ ЗНАЧИМОСТЬ ИССЛЕДОВАНИЯ.**

Сформулированные основные положения и выводы способствуют расширению и углублению имеющихся в современном научном знании представлений об особенностях организации управленческой деятельности в российских структурах публичной власти, могут быть использованы при подготовке учебных и консультативных курсов по социологии управления, стратегическому управлению, государственному управлению, государственной службе, социологии организаций и управления, положены в основу спецкурсов по соответствующей проблематике для студентов-социологов, управленцев, публичных должностных лиц, политиков и хозяйственников любого управленческого уровня, менеджеров государственных компаний, а также аспирантов и специалистов по управлению.

### **АПРОБАЦИЯ РАБОТЫ.**

Основные теоретические и практические положения и выводы диссертации обсуждались на заседании кафедры «Социологии, психологии и педагогики» Московского Государственного Технологического Университета «Станкин», в докладах автора на аспирантских и

методологических семинарах кафедры, а также на конференциях, социологических конгрессах и круглых столах. Материалы диссертации представлены в публикациях автора.

### **СТРУКТУРА РАБОТЫ.**

Диссертационное исследование состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, библиографии, включающей 141 источник литературы, и приложений.

### **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во введении обосновывается актуальность выбора темы диссертационного исследования и характеризуется степень изученности данной проблемы на современном этапе, формулируется объект, предмет, цели и задачи исследования, определяется методологическая и теоретическая база исследования, его научная новизна и практическая значимость.

В первой главе «Публичная власть как социально-управленческий феномен» исследуется понятие и составляющие публичной власти в современной социологии, анализируются характеристики различных форм публичной власти с точки зрения ее социально-управленческих функций и особенностей, детализируются социально-управленческие механизмы осуществления публичной власти.

Параграф первый первой главы «Понятие публичной власти в современной социологии» посвящен анализу многообразных вариантов использования понятий «власть», «политическая власть», «публичная власть», «государственная власть» в современной социологии. В современных научных исследованиях изучается личная, экономическая, политическая, идеологическая власть, говорится о технократии, плутократии и т.д. Социологи исследуют родительскую власть и власть в общественных объединениях (корпоративную власть), специалисты в сфере муниципальных отношений спорят о природе власти местного самоуправления, политологи и юристы изучают власть различных органов государства. Обилие определений и смыслов данного термина, и определенная путаница вокруг понятия власти достигла такой степени, что некоторые

ученые даже предлагали изъять его из научного дискурса. По понятным причинам эти предложения не увенчались успехом, и потому сегодня мы можем исследовать разновидности публичной власти, задействуя для этой цели соответствующий социологический и социально-управленческий терминологический аппарат.

Политическая власть выполняет ряд важнейших функций в обществе:

- определяет основные цели развития общества и осуществляет выбор альтернатив общественного развития;
- обеспечивает интеграцию общества, сохранение порядка и целостности;
- регулирует возникающие в обществе социальные конфликты, осуществляет деятельность, направленную на их разрешение;
- осуществляет обязательное для всех распределение наиболее дефицитных ценностей и благ, т. е. определяет порядок доступа к наиболее важным в обществе ресурсам.

Важную роль в раскрытии сущности публичной власти, ее происхождения, существования и развития играет фактор публичного коллектива. Власть – явление, имманентно присущее публичному коллективу. Для публичной власти существенен ряд элементов, таких как сила, принуждение или насилие, а также ресурсы, представляющие собой средства, использование которых «обеспечивает влияние на объект власти в соответствии с целями субъекта».

Принципиальным представляется, что коллектив – это не любая группировка людей, а более или менее постоянное объединение. Именно в территориальном публичном коллективе возникает и существует публичная (а не личная или корпоративная) власть. Именно понятие коллектива делает возможным говорить о публичной власти и ее управленческой деятельности. Основными типами территориальных публичных коллективов в нашей стране являются население России в целом, население субъектов федерации, жители муниципальных образований.

Во втором параграфе первой главы «Современные разновидности публичной власти» рассматриваются различные формы территориального публичного коллектива и соответствующие им разновидности публичной власти.

Показано, что в широком смысле понятие власти включает в себя и догосударственную (потестарную), и государственную (публичную), также, возможно, надгосударственную (пост-государственную) формы властной организации людей. Через понятие публичной власти нередко определяется государство как «определенный способ организации общества, основной элемент политической системы, организация публичной власти, распространяющаяся на все общество, выступающая его официальным представителем и опирающаяся в необходимых случаях на средства и меры принуждения». Публичная власть основывается не только на участии в государственных органах власти, но и на участии партии в публичной коммуникации гражданского общества при выработке, продвижении и принятии законодательных и исполнительных решений институциональной властью.

Объективной основой для развития отношений публичной власти выступает «территориальный публичный коллектив» – особая форма организации населения. Принципиальным является то, что он создается не на основе общности политических убеждений (как партия), не для защиты специфических социально-экономических интересов особых групп населения (как профсоюз или объединение работодателей), не в целях достижения личного, частного или общественно-хозяйственного интереса (как производственный кооператив), а на основе территориальной принадлежности к нему и представляет собой объединение людей независимо от возраста и гражданства. В основе территориального публичного коллектива лежат территориально-общественные связи физических и юридических лиц.

При совпадении общих черт публичная власть в разных территориальных коллективах неодинакова. Типичным примером организации, которая осуществляет публичную политическую власть, является государство. Оно обладает суверенной государственной властью – особой разновидностью пуб-

личной политической власти. Проблемы власти в государственно организованном обществе, выступающем как особый территориальный публичный коллектив, не вызывают принципиальных теоретических споров. Никто не спорит с тем, что власть государства – публичная власть (спор идет только о том, является ли государственная власть единственной разновидностью публичной власти), хорошо изучены функции, органы, деятельность государства, издано много работ, посвященных сравнительным государствоведческим исследованиям.

Особый характер имеет «собственная» публичная власть муниципального образования. Все теории, пытавшиеся провести четкую разделительную линию между местным самоуправлением и государственным управлением, по сути своей сводились к одному и тому же: определялся какой-либо признак, обеспечивающий органам местного самоуправления самостоятельность по отношению к государственным органам, и этот признак по ошибке считался доминирующим. В связи с этим рассмотрение органов местного самоуправления как субъекта исполнительной власти в системе разделения властей позволяет избежать опасности низведения этих органов до хозяйствующих субъектов на соответствующей территории. Объект местного самоуправления имеет комплексный характер, в сферу деятельности местного самоуправления входят все вопросы местного значения. Это одновременно означает, что его сфера деятельности ограничена местными делами.

Формами непосредственной власти в территориальном коллективе являются местный референдум; выборы муниципальных органов; голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления; голосование по вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования; сход граждан.

Во третьем параграфе первой главы «Социально-управленческие механизмы публичной власти» анализируются механизмы функционирования публичной власти в современном обществе. Как показывает социально-управленческая практика, публичная власть складывается не только

из публичных волеизъявлений населения на референдумах, но и из текущего взаимодействия государственной власти и органов местного самоуправления.

Существует множество классификаций форм, способов, методов, приемов осуществления публичной власти. Нередко между ними не проводится четких границ: то, что одни исследователи называют способами, другие характеризуют как формы или методы. Представляется, что термин «социально-управленческие механизмы» позволяет характеризовать осуществление публичной власти с социально-управленческой точки зрения, отражая предметную характеристику применяемых на практике форм, методов или способов – прежде всего, непосредственных и опосредованных способов осуществления публичной власти территориального коллектива. Выделяются экономические, административные, идеологические, нормотворческие и контрольные механизмы осуществления публичной власти, а также методы стимулирования, дозволения, охраны, запрета, требования и даже репрессий, в соответствии со спецификой конкретной ситуации позволяющие осуществлять практическое управление территориальным публичным коллективом.

Механизмы управления, осуществляемого публичной властью, имеют характерную специфику в зависимости от особенностей территориального публичного коллектива. Принципиальное значение имеет ряд типов субъектов Российской Федерации (по так называемому критерию «столичности»).

Так, в первую группу входят «моноцентрические» субъекты РФ – это наиболее многочисленная группа. Главная проблема здесь: наличие единственного «Центра» (административного центра, столицы) – главного «аккумулятора» бюджетных средств и «прочего». Во вторую группу входит два города федерального значения – Москва и Санкт-Петербург, «сами себе столицы», где вышеуказанная проблема доведена до предела. Здесь осуществляется попытка решить проблему двоевластия путем фактического устранения местного самоуправления с «политико-хозяйственной сцены» и передачи его «на полный откуп» органам государственной

власти субъектов РФ. В третью группу входят два «пристолично-бесстоличных» субъекта РФ (Московская и Ленинградская области), органы государственной власти которых расположены на территории другого субъекта РФ. Наличие в данном случае собственности одного субъекта РФ или муниципального образования на территории другого не представляет проблемы, однако возникает интересная модель отношений в многоцентровом сообществе равносильных и равноправных территориальных субъектов (муниципальных образований) при отсутствии возможности одному из них выделиться и подавить других. Становится понятной губернаторская власть не только в роли «вертикального» регулятора, но и «горизонтального» связующего, координирующего звена.

Особый статус муниципальных образований, в котором сочетаются властные полномочия и права ведения хозяйственной деятельности, предоставляет органам местного самоуправления возможности для эффективного использования местного потенциала и уверенному социально-экономическому развитию территории. С точки зрения управления местными процессами децентрализованная власть значительно эффективнее централизованной, поскольку объект управления в данном случае максимально приближен к его субъекту. В современных реалиях институты местного управления во многом интегрировались в государственный управленческий механизм и претерпели серьезные изменения. В результате этих изменений местные органы власти все более включаются в единый общеуправленческий механизм социума.

Во второй главе «Управленческая деятельность в структурах российской публичной власти» исследуется специфика полномочий и ответственности органов публичной власти различных уровней, социально-управленческие проблемы российской непосредственной демократии и современные избирательные технологии как механизм воспроизводства управляющих структур публичной власти.

Параграф первый второй главы «Полномочия и ответственность органов публичной власти различных уровней» характеризует действующую в современном российском обществе и довольно четко

организованную систему управления, основополагающим принципом которой выступает разграничение полномочий и ответственности.

Эта система имеет ряд проблем, таких как несбалансированность между расходными обязательствами и доходными источниками бюджетной системы, что ведет к невыполнению значительной части законодательно установленных гарантий, подрывает доверие граждан к государству, препятствует устойчивому экономическому росту и эффективному управлению общественными финансами. Отсутствуют законодательно закрепленные критерии и механизмы выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, что создает возможности для политического торга и индивидуальных договоренностей, ставит региональные и особенно местные органы власти в зависимость от решений вышестоящих властей, снижает объективность, прозрачность и стабильность распределения финансовой помощи.

Любой территориальный публичный коллектив управляется не только путем использования методов непосредственной демократии (проводить выборы или референдумы ежедневно невозможно), но и создаваемыми им органами. Они образуют единую систему органов и должностных лиц публичного управления для повседневного решения вопросов жизнедеятельности коллектива, от его имени они осуществляют опосредованно его власть. Такое единство не отвергает разделения ветвей власти, полномочий, специализации тех или иных органов и должностных лиц. Оно находит выражение в согласованной политике по наиболее общим вопросам управления жизнедеятельностью территориального коллектива, без которого управление невозможно.

На каждом управленческом уровне система органов публичной власти имеет свою специфику. Так, система государственных органов по управлению обществом отличается от системы органов местного самоуправления небольшого муниципального образования, неодинаковы направления их деятельности. Несмотря на это, представляется необходимым единство их политики по обеспечению жизнедеятельности всего общества. Чем крупнее

территориальный коллектив, тем больше у него может быть различных управленческих органов, разветвленное их система, шире круг лиц, вовлекаемых в лидерство и в управленческий процесс. Система органов управления территориальным публичным коллективом в субъекте федерации менее сложна, чем в общегосударственном территориальном публичном коллективе. Система публичных органов (органов местного самоуправления) муниципального образования еще проще. В мелких сельских поселениях она может включать лишь сельский сход и старосту.

В современных условиях невозможно исключить государственное регулирование из жизни любого территориального публичного коллектива. Без регулирования цен, без государственных стандартов общество ждет неминуемый крах. В то же время тотальное государственное регулирование, «государствление» всей жизни общества ведет к стагнации.

Полномочия органов публичной власти имеют оборотную сторону в виде ответственности. Разнообразные формы социальной ответственности можно классифицировать по различным основаниям. Наиболее часто выделяют личную, корпоративную и публичную формы ответственности органов публичной власти.

Параграф второй второй главы «Социально-управленческие проблемы российской непосредственной демократии» посвящен возможностям непосредственного выражения народом своей власти, реализующимися наряду с основными формами – референдумом и выборами.

Российская непосредственная демократия сегодня встречается со многими трудностями. Так, не обеспечена полная и повсеместная реализация установленной Конституцией и законами Российской Федерации системы гарантий местного самоуправления, таких, как запрет на ограничение прав местного самоуправления, обязательность решений, принятых гражданами путем прямого волеизъявления, органами и должностными лицами местного самоуправления, а также судебная защита местного самоуправления.

Анализ ряда характерных социально-управленческих проблем показывает наличие глубокого и системного кризиса в организации и осуществлении местного самоуправления в Российской Федерации. В данной ситу-

ации не вызывает сомнений необходимость критического анализа существующей политики и внесения в нее необходимых корректив в рамках действующей конституционной модели местного самоуправления. Целенаправленное объединение усилий всех ветвей власти позволит избежать дальнейшего накопления проблем и обострения общей политической и социально-экономической ситуации, потери у населения доверия к местному самоуправлению как институту народовласти.

При этом нельзя считать обоснованным и радикальный пересмотр действующей модели местного самоуправления с одновременным проведением конституционной реформы. Пересмотр Конституции чреват изменениями государственного устройства и формы правления, потерей демократических приобретений последнего времени и ведет по сути к замене местного самоуправления государственным управлением. Ряд проблем обусловлен структурной организацией местного самоуправления. В силу очевидных исторических причин процесс формирования системы местного самоуправления в современной России отличался высокой хаотичностью и стихийностью, что стало причиной многих проблем, привело к навязыванию гражданам тех или иных решений без всякого учета их реальных интересов.

Параграф третий второй главы «Избирательные технологии как механизм воспроизводства структур публичной власти» посвящен анализу выборов как института прямого народовластия. Как справедливо отмечает ряд авторов, свободные выборы сегодня являются залогом обеспечения конституционных прав граждан на достойную жизнь, самоопределения, участия в делах государства и многих других важнейших демократических основ российского общества.

Сохранение старой политической элиты и рекрутирование новой, ротация и постоянное воспроизводство органов публичной власти, осуществляемые посредством института свободных выборов, являются важнейшими и неотъемлемыми условиями демократии. В целом можно говорить о следующих функциях выборов – репрезентации мнений и интересов различных слоев территориальных публичных коллективов, способе разреше-

ния конфликтов, рекрутировании новой политической элиты, средстве мобилизации населения в поддержку общественно значимых ценностей и партийных программ.

Наряду с демократическими постулатами, наиболее ярко сформулированными в требованиях, рекомендациях и пожеланиях западных демократических институтов к российским выборам, существует практика реальных российских выборов, свидетельствующая о неправомерном управленческом использовании публичной властью административного ресурса для достижения победы на выборах.

В сущности, управленческое использование структурами публичной власти финансовых и иных ресурсов в интересах конкретных партий и кандидатов в обмен на последующее использование статусных преимуществ победившего на выборах кандидата (партии) и есть пресловутая проблема административного ресурса и коррупции в избирательном процессе. Административный ресурс используется для воспроизводства правящей бюрократии и существующих форм публичной власти.

Нарушается равенство кандидатов, победа на выборах «своих» партий и кандидатов удобна и выгодна действующим представителям публичной власти. Административный ресурс реализуется в законодательной, силовой, институциональной, медийной, регуляторной и финансовой формах. Происходит это, как правило, в рамках определенной стратегии и с помощью тщательно разработанных избирательных технологий. «Буква» и «дух» закона при выборах структур публичной власти очень часто расходятся. Целый ряд приемов (методов, способов) ведения избирательной кампании, по своей сути, прямо не подпадающих под квалификацию «виновного противоправного наказуемого вредоносного деяния» и таким образом не являясь «противоправными», тем не менее, противоречат «духу» закона, принципам свободных, справедливых и подлинных выборов.

Применение всего арсенала деструктивных средств, находящихся в распоряжении действующих структур публичной власти, может свести ситуацию «демократических выборов» лишь к формальному соблюдению «процедуры», на деле представляя собой декоративное оформление

вступления в должность главы публичной власти муниципального образования или субъекта федерации.

В Заключении подведены итоги диссертационного исследования, позволяющие утверждать, что вопросы организации работы власти и «управления населением» практически в любом обществе имеют ключевой характер. Публичная власть реализуется в непосредственной форме на референдумах, путем выборов органов власти, на собраниях и митингах, и опосредованно через деятельность избираемых органов и их аппарата управления (представительная, исполнительная, судебная власть). Структуры публичной власти поддерживают жизнедеятельность и жизнеобеспечение общества и для этого должны организовывать свою повседневную работу и воспроизводство самих себя, длительность и постоянство собственного существования.

**Основные положения и результаты исследования отражены в следующих публикациях автора:**

1. Характеристика основных особенностей управленческой деятельности в российских структурах публичной власти. – Проблемы управления социальными и технологическими процессами. – М.: Станкин, 2005. – 1,2 п.л.
2. Организация управления территориальным публичным коллективом: Механизмы и проблемы. – Проблемы управления: современное состояние и пути решения. – М.: «Янус-К», 2005. – 1,1 п.л.
3. Избирательные технологии как механизм воспроизводства региональной элиты. – Информационные технологии в технических и социально-экономических системах. Вып. 4. – М.: «Янус-К», 2006. – 0,8 п.л.



---

Подписано в печать 18.09.2006

Формат 60x90<sup>1</sup>/<sub>16</sub>

Бумага 80 гр/м<sup>2</sup>

Гарнитура Times

Объем 1,25 п.л.

Тираж 100 экз.

Заказ № 176

---

Отпечатано в Издательском Центре ГОУ ВПО МГТУ «СТАНКИН»  
Лицензия на издательскую деятельность ЛР №01741 от 11.05.2000  
127055, Москва, Вадковский пер., д.3а

