

На правах рукописи

Кириченко Ирина Владимировна

**ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ
ПОЛИТИЧЕСКИМИ ПРОЦЕССАМИ В УСЛОВИЯХ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЛИЗАЦИИ**

23 00 02 – политические институты, этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии
(юридические науки)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук



Ростов-на-Дону – 2008

Работа выполнена в Федеральном государственном образовательном
учреждении высшего профессионального образования
«Ростовский юридический институт МВД России»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Мясников Анатолий Павлович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Иванов Владимир Дмитриевич;
доктор философских наук, профессор
Шпак Виктор Юрьевич

Ведущая организация Негосударственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Таганрогский институт управления и экономики»

Защита состоится 18 июня 2008 г в 10 00 часов на заседании диссер-
тационного совета Д 203 11 01 по юридическим наукам при ФГОУ ВПО
РЮИ МВД России по адресу 344015, Ростов-на-Дону, ул. Маршала Ере-
менко, 83, ауд 502.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГОУ ВПО РЮИ
МВД России

Автореферат разослан 16 мая 2008 г

И о ученого секретаря
диссертационного совета



Герман О.Б.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Проблематика трансформации политико-правовых институтов, принципов, моделей и средств публично-правового управления политическими процессами в период федерализации российской государственности является научно значимой и востребованной в практике формирования и осуществления единой правовой политики

Период «федеральной вольности» в институционализации региональной системы управления политическими процессами, декларативности общих принципов целостного юридико-политического развития привел к фрагментарности правового пространства, разобщенности многоуровневой системы управления, инициировал развитие этнополитических конфликтов и противоречий и т.п. В последнее время в качестве основного тренда развития российской государственности выступили процессы «рецентрализации». В значительной степени проводимые реформы были направлены на гармонизацию правового материала, политического процесса, систематизацию целей и параметров регионального развития, восстановление единой и целостной системы управления государством на всей его территории

Однако очевидно, что процессы оптимизации системы государственно-правового управления оказались незавершенными. В исследованиях, посвященных федеральному и региональному развитию, констатируется сложившийся «перекос» в системной организации государственно-правового управления. В действительности наиболее важные управленческие решения, касающиеся регионального социально-политического развития, разрабатываются и принимаются на федеральном уровне. При этом разработка нормативно-правовых актов, регламентирующих управленческую деятельность, направления развития региональных пространств, основные цели и задачи социально-правовой политики и т.д., сосредоточилась исключительно в высших органах исполнительной власти. Другая проблема заключается в том, что в контексте российского политического

процесса сложилась практика подзаконного регулирования управленческой деятельности, параметров и критериев ее эффективности, а также практика неформального согласования и координации управленческих решений.

Итогом развития этих негативных тенденций является неадекватность управленческой деятельности общественным ожиданиям и региональным закономерностям развития. Кроме того, следует полагать, что формируется тенденция «отстранения» региональных публично-правовых институтов от процесса разработки управленческих стратегий. Причем в большей степени механизмы влияния на политический процесс теряет, прежде всего, гражданское общество, что чревато развитием конфликта между обществом и государством, бесконтрольности органов и структур власти, снижением политической активности и гражданского участия населения в управлении государством, политической отчужденности и т.д.

Процессы институционального заимствования, конвергенции внутригосударственных и международных правовых принципов и стандартов развития публичного права и управления, а также транзитивное состояние отечественных политико-правовых институтов приводят к противоречивости, несогласованности и доктринально-правовой размытости современной правовой политики Российского государства

Все это инициирует необходимость кардинального пересмотра доктринально-правовой и законодательной базы организации государственно-правового управления. Актуализируется потребность в анализе региональных политических процессов как относительно автономных, имеющих свои параметры и тенденции, развитие которых, однако, протекает в режиме государственно-правовой, территориальной и национально-культурной целостности. Вместе с тем в контексте оптимизации системы государственно-правового управления необходимы научно-практическая разработка критериев эффективности публично-правовой деятельности, внедрение новых форм управления и взаимодействия, основанных на информационно-коммуникативных технологиях; нормативно-правовое оформление порядка и административно-правового регламента разработки и со-

гласования управленческих решений, а также стратегическое и программно-целевое ориентирование данной деятельности.

Степень научной разработанности проблемы. Основной массив научных разработок в области оптимизации управленческого процесса связан с анализом транзитивности современного государственно-правового устройства (Т И Заславская, И Н. Игошин, И И Кузнецов, И В Панов, С В Патрушев, А Д Хлопин, М А. Шабанова и др.), исследованием конфликтологических процессов в регионе (М.Н Афанасьев, И М Бусыгина, В Я Гельман, Т П. Титова, Р Ф Туровский и др.); отражением современных трендов в рамках рецентрализации управления этнополитическими и социально-правовыми процессами (А В. Баранов, И Бусыгина, О В. Крыштановская, Н Ю Лапина, А Е. Чирикова и др.); выявлением пространственно-временных и социокультурных закономерностей развития территориального управления (И Н. Барциц, А.Ю Завалишин, Д Н Замятин, А Н Кольев, А С Макарычев, Е Б Мостовая, И П. Рязанцев и др.); спецификой взаимодействия федеральных и региональных властных элит (А С. Быстрова, О В Гаман-Голутвина, А В Дука и др.)

Также можно выделить исследования специфики государственно-управленческих процессов и их совершенствования на региональном и федеральном уровнях (Л В Акопов, М Г. Анохин, Г.В. Атамачук, В А Ачкасов, Л Т Волчкова, Г И Грибанов, И.Б Гоптарева, С.М. Елисе-ев, В.А. Козбаненко, В В. Лобанов, Р.А Попов, Л В Сморгунов, А.И. Радченко и др.), политико-правового обеспечения единства и целостности системы государственно-правового управления в современной России (Р У Айбазов, С Л. Краснорядцев, И В. Левакин, В П Сальников, Ю А Тихомиров, М.И. Пискотин, В А. Черепанов, В Е. Чиркин, Д.Ю Шапсугов, Б С. Эбзеев и др.), национальной и региональной безопасности (А.В. Возжеников, Н.В. Кривельская, В.И Осипов, Н В. Островский, А С. Проскурин, А А. Прохожев, С.В. Смутьский, М.В. Юрченко и др.), а также исследования, касающиеся качественного изменения форм и способов управленческой деятельности в контексте развития новых информационных технологий (В И Василенко, Л А. Василенко, В Д. Граж-

дан, М.Я. Клепцов, А.Н. Кокошкин, А.Н. Кулик, И.С. Милюхин, В.И. Са-
рафанов, Л.В. Сморгун, Х. Хилл и др.)

Таким образом, существующие исследовательские наработки ини-
циируют поиск адекватных политико-правовых моделей государственного
управления, юридических критериев эффективности функционирования
органов государственной власти, форм и методов взаимодействия и коор-
динации управленческой деятельности публичных институтов власти на
различных уровнях правовой организации.

В теоретико-правовом и методологическом плане заслуживают вни-
мания труды таких авторов, как В.М. Баранов, П.П. Баранов, В.К. Бабаев,
М.И. Байтин, Ж.-Л. Бержель, Г. Дж. Берман, В.В. Борисов, Н.В. Витрук,
Д.А. Керимов, О.Э. Лейст, А.В. Малько, Г.В. Мальцев, Л.С. Мамут,
Г.Н. Манов, М.Н. Марченко, М.И. Матузов, А.Ю. Мордовцев, И.А. Ов-
чинников и др. Весьма значимыми для реконструкции закономерностей
развития государственно-территориального устройства, политико-
правовых способов организации и механизмов правового регулирования
общественных процессов в истории России выступают работы таких до-
революционных юристов и историков, как Н.Н. Алексеев, М.Ф. Влади-
мирский-Буданов, Г.Д. Градовский, И.А. Ильин, В.О. Ключевский,
Н.И. Костомаров, С.А. Котляревский, С.А. Муромцев, Л.А. Тихомиров,
Е.Н. Трубецкой, Г.Ф. Шершеневич, Г.С. Фельдштейн, С.А. Яценко и др.

Следует также отметить группу работ, посвященных обоснованию
отдельных аспектов совершенствования государственно-правового управ-
ления, таких авторов, как Т.Н. Абрамова, С.А. Авакьян, П.В. Агапов,
В.Ф. Бородич, М.А. Гулиев, А.Е. Лунев, Л.А. Морозова, Ю.С. Пивоваров,
Л.А. Сагова и др.

Вместе с тем следует подчеркнуть, что несмотря на достаточно ве-
сомое количество работ, посвященных данной проблематике, вопросы со-
вершенствования государственно-правового управления региональными
политическими процессами в контексте институционализации федератив-
ного политико-правового устройства еще не выступали предметом от-
дельного институционально-правового исследования.

Объектом диссертационного исследования являются политико-правовые процессы федерализации российской государственности.

Предметом исследования выступает государственно-правовое управление региональными политическими процессами в современной России

Цель диссертационного исследования состоит в теоретико-методологическом и институционально-правовом анализе системы государственно-правового управления региональными политическими процессами и обосновании институционально-правовых механизмов оптимизации ее функционирования в контексте российского федерализма

Для достижения поставленной цели в работе ставятся и решаются следующие конкретные **задачи**

- выявить политико-правовую природу публичного управления с учетом специфики государственно-правового управления,
- дать институциональную трактовку политическим процессам оформления пространственной структуры публично-правового управления,
- представить государственно-правовое управление политическими процессами в региональном измерении;
- выделить основные проекты оптимизации системы государственно-правового управления политическими процессами;
- обосновать политико-правовую стратегию совершенствования управленческого процесса во взаимодействии федеральных и региональных органов государственной власти,
- разработать юридические технологии управления политическими процессами в условиях российской федерализации

Теоретико-методологическая и эмпирическая основа исследования. Теоретико-методологической основой диссертационной работы выступили доктринальные и институциональные разработки в области теории государства и права, политологи, общей теории управления, теории административно-правового управления, а также разработки в области информационно-коммуникативного обеспечения государственной службы, политического процесса. Предмет исследования обусловил систему методов, используемых для достижения поставленной цели и задач исследова-

ния, к которым следует отнести всеобщие, общенаучные (диалектический, логический, системно-структурный и функциональный, институциональный анализ и др.) и специальные методы (сравнительно-правовой, историко-правовой и др.), а также были использованы концептуальные схемы политической географии, юридической конфликтологии, политико-правового моделирования

Кроме того, в работе применяются различные эмпирические данные политической социологии и социологии права, демонстрирующие специфику развития правовых, политических и региональных процессов в современной российской государственности.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем

- дан историко-правовой и политико-концептуальный анализ теоретико-методологических и доктринальных наработок в области управления как политико-правовой технологии, выделены парадигмальные основания для понимания государственно-правового управления и сформулировано его определение;

- выделены и систематизированы пространственно-временные и социально-культурные закономерности политико-правовой институционализации пространственной структуры управления, осуществлен институциональный анализ национально-культурных трендов государственно-правовой организации и территориального управления,

- выявлены закономерности государственно-правового воздействия на политический процесс в регионе и дана юридическая оценка российской модели федерализма, определяющей основные параметры государственно-правового управления региональными политическими процессами,

- критически проанализированы основные проекты оптимизации российской системы государственно-правового управления политическими процессами, выделены институциональные конфликты и противоречия в управленческом процессе на различных уровнях правовой организации,

- представлена развернутая характеристика направлений оптимизации управленческого взаимодействия федеральной и региональной власти и

предложены меры по повышению целостности и эффективности государственно-правового управления региональными политическими процессами;

– сформулированы конкретные рекомендации по оптимизации системы государственно-правового управления региональными политическими процессами, требующие институционально-нормативных изменений в действующем законодательстве.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Государственно-правовое управление представляет собой систему политико-правовых форм и технологий упорядочивания социально-политических процессов и решения общенациональных (стратегических), программно-целевых (тактических) и ситуативных (антикризисных) задач в контексте пространственно-временных и социально-культурных закономерностей демократического транзита. Целеполагание в государственно-правовом управлении должно основываться на национально-культурных интересах институциональной трансформации и тех правокультурных и этнополитических трендах развития, которые преемственно воспроизводятся на каждом историческом этапе развития государственности.

2 В современной России на уровне законодательного и подзаконного обеспечения государственно-правового управления, а также в реальной управленческой практике институционализована смешанная форма территориального управления, сочетающая как федеративные, так и унитарные управленческие политико-правовые практики, которая сложилась в ходе административно-правовой реформы и процессов «рецентрализации» системы государственной власти

Национальному политическому процессу характерны исполнительный тип федеральных отношений и смешанная форма организации управленческой деятельности. Исполнительный тип характеризуется концентрацией и централизацией государственной власти, которая формирует стратегическую линию развития политических, правовых и иных процессов, принимает наиболее важные, общественно значимые управленческие решения. В свою очередь смешанная (конвергационная) форма управления предполагает неустойчивый, переходный вариант организации власт-

но-управленческих отношений между федеральной властью и субъектами федерации, в контексте которых действует сложная система неформальных и официальных процедур согласования и принятия управленческих решений, распределения полномочий и компетенций

3 Изменения в системе государственно-правового управления фиксируются на конституционно-правовом уровне, а их реализация институционально и процессуально должна закрепляться на уровне нормативно-правовых актов, регламентирующих не только функциональное назначение и компетенцию институтов государственно-правового управления, но и политический режим их публично-правовой деятельности, обеспечивая тем самым стабильность и преемственность развития властных структур. Российская модель федерализма может развиваться дальше на основе такой формы политико-правовой организации, при которой государственно-правовое управление этнонациональными процессами четко разделяется между региональными и центральными органами и структурами, и каждый уровень имеет право на окончательное решение по определенным видам деятельности, в то же время эти два уровня взаимосвязаны единой системой и целостностью государственности, подчиняясь национальным интересам

4 Попытка универсализации политико-правовых форм территориальной организации и технологий государственно-правового управления на основе либеральной доктрины не привела к желаемому эффекту, поскольку предложенный проект организации управленческой системы, параметров и целей ее функционирования остается декларативным, формирует конфликтогенное социально-политическое пространство. Поэтому дальнейшее развитие системы государственно-правового управления предполагает базирование управленческой деятельности на опережающем социально-нормирующем, координирующем и иных видах регулятивного воздействия; обеспечение целостности политико-правовой организации; достижение внутреннего и внешнего единства управленческих процессов; учет транзитивности протекающих политико-правовых процессов в регионе, реализацию публично-правовой стандартизации и рег-

ламентации управленческого процесса, а также общественный контроль за его осуществлением, формирование программно-целевой направленности государственного управления, ориентацию на социально-политическую результативность, учет многосубъектности и обеспечение взаимосвязи с институтами гражданского общества в процессе принятия и реализации управленческих решений, реализацию сетевой организации публично-правовых услуг, осуществляемых на основе информационно-коммуникативных технологий

5 Система государственно-правового управления политическими процессами включает в себя следующие индикаторы. социально-политическую эффективность, консенсуальную значимость, легальность и легитимность институциональной активности государственной власти В свою очередь, управленческая деятельность государства на различных уровнях политико-правовой организации должна исходить из критериев политической стабильности и устойчивости этнополитического процесса, минимизации конфликтов и противоречий, обеспечиваемых посредством установления оптимального соотношения затраченных финансовых, организационных и иных ресурсов с целью достижения социально-политической результативности В рамках оптимизации управленческого процесса целесообразно планировать и оценивать публично-правовую деятельность институтов и структур государственной власти по следующим уровням обшей (стратегические общенациональные приоритеты), территориальный (программно-целевые приоритеты региональной политики), тактический (программы в тех или иных сферах социальной жизнедеятельности) и ситуативный (антикризисный).

6 Государственно-правовое управление региональными программами социально-политического развития связано с институционализацией политико-правовых механизмов и технологий их реализации с учетом соответствующих форм публично-правовой ответственности. В контексте программно-целевого ориентирования управленческого процесса следует на нормативно-правовом уровне зафиксировать дифференцированную систему социально-политических показателей эффективности государст-

венно-правового управления региональными политическими процессами, а также обеспечить систематический политико-правовой мониторинг данных показателей как со стороны федеральных органов государственной власти, так и со стороны институтов гражданского общества. В свою очередь законодательное закрепление процедуры согласования и принятия управленческих решений между федеральными и региональными институтами государственной власти позволяет обеспечить принятие и реализацию адекватных современному политическому процессу стратегических целей и задач.

7. Юридические технологии оптимизации государственно-правового управления региональными политическими процессами на доктринально-правовом уровне необходимо обозначить в Концепции «О совершенствовании государственного управления на основе информационно-коммуникативных технологий», которая институционализировала бы процесс адаптации государственных органов и структур, их функционирование и взаимодействие с институтами гражданского общества применительно к условиям российской федерализации. В рамках повышения оперативности, эффективности и адекватности государственно-правового управления необходимо принятие федерального закона «О структуре и механизмах оказания публично-правовых услуг гражданам РФ и формах их участия в государственном управлении», содержательно направленного на выделение функций, структуры, форм и правовых механизмов реализации государством публичных услуг населению, фиксацию единых стандартов осуществления социально-правовой политики на федеральном и региональном уровнях правовой организации, а также обеспечивающего режимы доступа граждан к информации, связанной с реализацией социально-правовой политики государства, формы и процедуры участия (обращения) граждан в принятии социально значимых управленческих решений, в проектировании тех или иных программ, проведении публичных экспертиз и т. д.

Научно-теоретическая и практическая значимость исследования. Диссертационная работа имеет теоретическое и прикладное значения для

институциональной трактовки государственно-правового управления, корректировки современной правовой политики государства в контексте юридической технологизации, а также для обоснования стратегии и механизмов оптимизации системы государственно-правового управления региональными политическими процессами

Положения и выводы исследования могут быть востребованы в учебном процессе при чтении учебных курсов по общей теории государства и права, теории и истории федерализма, государственного управления, политологии, правовой политики государства и других спецкурсов.

Апробация результатов исследования. Основные теоретические выводы и положения диссертации отражены в 4-х публикациях автора общим объемом 1,5 п.л., докладах на всероссийских и межвузовских конференциях, круглых столах. Содержание диссертации апробировалось на заседаниях кафедры государственно-правовых и политико-философских дисциплин Ростовского юридического института МВД РФ

Структура диссертации обусловлена предметом, целью и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка использованной литературы

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность выбора темы исследования, дается оценка степени ее научной разработанности, формулируются цели и задачи, излагаются методы исследования, определяются научная новизна и основные положения, выносимые на защиту, характеризуется научно-теоретическое и практическое значение диссертационного исследования, приводятся сведения об апробации его результатов.

В первой главе **«Юридическая природа публичного управления политическими процессами: теоретико-методологический аспект»**, состоящей из трех параграфов, определяются сущность и специфика публичного управления политическими процессами, отражается генезис политико-правовых технологий управленческой деятельности, формулируется определение государственно-правового управления, анализируется процесс политико-правовой институционализации пространственной структуры управления, а также исследуется управленческая деятельность институтов государственной власти в контексте федеративных политико-правовых отношений.

В первом параграфе **«Понятие государственно-правового управления политическими процессами»** представлены различные подходы к определению государственно-правового управления, характеризуются природа, специфика и формы организации управленческого процесса в этнополитическом и пространственно-временном контекстах

Диссертант обосновывает, что в политико-правовом мышлении доминируют два основных измерения управленческой деятельности. В контексте первого (узкого) подхода публичное управление трактуется с формально-юридической точки зрения в трех аспектах: 1) горизонтальная (разделение и взаимодействие ветвей власти) и вертикальная (властно-иерархическая и административно-территориальная) организация власти; 2) организация институционального взаимодействия и координации деятельности различных управленческих органов и структур в плане реализации государственных функций; 3) организация правовых механизмов и

средств достижения поставленных целей, институционально-правовая фиксация управленческих технологий, инструментов административно-правового воздействия.

В рамках второго (широкого) подхода к трактовке публичного управления добавляется деятельностный аспект, рассматривается непосредственно сам управленческий процесс, т.е. политические режимы, реальные практики властных отношений, механизмы и способы реализации государственных функций и задач, взаимодействия различных публично-правовых институтов в осуществлении правовой политики.

Далее соискателем формулируется и доказывается положение о необходимости комплексного понимания сущности и алгоритмов публично-правового управления. С этих позиций автор подвергает критическому анализу различные подходы к определению сущности государственно-правового управления, показывает, что вид управления подвергается или излишней формализации, в контексте которой внимание концентрируется на формально-юридических и функционально-структурных основах этой деятельности, или, наоборот, излишне «экономизируется» (государственное управление трактуется по аналогии с рыночным механизмом, где требуется жесткое соответствие экономическим закономерностям), или излишне «социализируется» (государственное управление отождествляется с социальным менеджментом, где предлагается организация его в качестве сетевой организации, функционирующей наряду с иными равноправными публично-правовыми центрами управления)

В плане комплексного понимания сущности и назначения государственно-правового управления, по мнению диссертанта, следует базироваться на трех парадигмальных основаниях.

– первое ориентирует на комплексное исследование институционально-правовой (в том числе неформальной) активности различных ветвей и уровней власти. В этом плане государственное управление трактуется в качестве одной из форм реализации власти в обществе как центральный субъект политического процесса, который использует специфические по-

литико-правовые формы, режимы и механизмы воздействия на общественные отношения;

– второе представляет данный вид управления, с одной стороны, в качестве целостной, специфической системы, обладающей определенными системными качествами, принципами и закономерностями развития, а с другой – оно анализируется в качестве подсистемы более общей системы – государственности. При этом полагается, что данная подсистема развивается не только под воздействием своих внутрисистемных закономерностей, но ее трансформация детерминирована закономерностями развития иных подсистем и общесистемных качеств. В этом плане проблематика оптимизации управленческого процесса связывается не только с эффективностью структурно-функциональной организации, методами, способами и технологиями управления, но и с адекватностью ее функционирования общесистемным целям и задачам;

– третье основание связано с рассмотрением данной управленческой системы в контексте сетевой методологии, предполагающей, что в практике удовлетворения общественных интересов и потребностей необходима не только институционализация юридико-политических форм и механизмов, но и активное использование информационно-коммуникативных технологий в управленческом процессе.

На основании анализа различных трактовок сущности государственного управления и с учетом выделенных парадигмальных оснований управленческой деятельности обосновывается, что под государственно-правовым управлением политическим процессом следует понимать систематическую, комплексную деятельность и систему политико-правовых форм и технологий, направленных на упорядочивание социально-политических процессов и достижение общенациональных (стратегических), программно-целевых (тактических) и ситуативных (антикризисных) государственных функций и задач.

Во втором параграфе *«Институционализация пространственной структуры публично-правового управления: доктринальные версии»* диссертант формулирует доктринально-концептуальные основы государ-

ственно-правового управления и отмечает, что достижение политико-правового порядка и социальной безопасности, являющихся целью и результатом публично-правового управления, требует не только обеспечения институциональной стабильности, но и преемственности, что предполагает эволюцию принципов и институциональных форм, режимов общественного взаимодействия в соответствии с изменениями самой общественной системы, воздействием внешних факторов

При этом устойчивость политико-правового устройства обеспечивается адекватностью стратегических целей, соответствующих закономерностям общественного генезиса, формам и способам самоорганизации, государственно-правовому опыту той или иной нации. Поэтому целеполагание должно основываться на выявлении национально-культурных закономерностей институциональной трансформации, тех правокультурных и этнополитических доминант развития, которые преемственно воспроизводятся на каждом этапе демократического транзита.

Анализируя отечественные политико-правовые теории и доктрины, автор обосновывает, что их стержневой идеей была ориентация на познание закономерностей и доминант развития национального государства и права, используя для этих целей синтетическую теорию познания. На основании этого соискатель утверждает, что познание общих политико-правовых закономерностей развития и функционирования публично-правовых институтов, политических и юридических практик, тех или иных доминант и тенденций во взаимодействии личности, общества, государства является фундаментом, содержательной основой для принятия управленческих решений, формирует основу правообразующей, право-реализующей и правоохранительной деятельности.

Диссертант заключает, что в этом проявляется доктринальная суть социально-правового государства, поскольку государственное управление, функционально реализующее целенаправленное воздействие на социально-культурное пространство, жестко регламентировано материальными и процессуальными нормами, однако в осуществлении тактического и ситуативного управления в процессе принятия административных ре-

шений оно в меньшей степени подвержено правовой регламентации и в большей – принятой стратегической программой, имеющимися условиями и ресурсами¹

Данные положения позволяют соискателю утверждать, что институционализация пространственной структуры управления имеет свои историко-культурные закономерности развития. В соответствии с этими пространственными образами формируются направления реформирования государственно-правового управления территориями, осуществляется институционализация системы принятия управленческих решений и т.д.

В связи с этим автор встает на позицию тех исследователей, которые полагают, что на восприятие политического процесса, институционализацию системы государственного управления, активность политических и общественных деятелей оказывают более существенное влияние сложившиеся «образы пространства», чем рациональная концептуализация². Далее автор уделяет особое внимание обоснованию положения о том, что образ российского пространства, его отдельных регионов воспринимается только в контексте целостности, принципиальной нерасчлененности, неразделимости этого пространства на протяжении всей эволюции отечественной государственности. В работе показывается, что даже в современном юридикто-политическом мышлении региональное пространство воспринимается только в контексте целостности и государственного единства. В свою очередь, ослабление управленческого воздействия на той или иной территории, снижение активности в политическом и гражданском обустройстве того или иного региона, отчуждение каких-либо территорий традиционно оцениваются негативно, обостряют этнополитические конфликты, политическую отчужденность и аномию.

Обращаясь к конкретной специфике отечественной системы управления политическими процессами в регионе, показывается, что основной

¹ Керимов А.Д. Современное государство. Вопросы теории. М., 2007. С. 100–101.

² Политическая наука. Пространство как фактор политических трансформаций. М., 2003.

массив изменений функциональных компетенций, процедур функционирования, режимов взаимодействия отражается, прежде всего, на уровне подзаконных нормативно-правовых актов, в специализированных инструкциях, распоряжениях и т.п., призванных оптимизировать управленческий процесс. Даже наиболее кардинальные изменения государственно-правового устройства и, соответственно, системы управления не находят своего отражения в конституционно-правовом каркасе политико-правовой организации.

Однако, анализируя мировую государственно-правовую практику, диссертант показывает, что изменения в системе и практике управления всегда фиксируются на конституционно-правовом уровне, а реализация этих изменений институционально и процессуально кодируется на уровне нормативно-правовых актов, регламентирующих не только функциональные изменения и компетенцию институтов управления, но и их публично-правовую деятельность, обеспечивая тем самым стабильность и преемственность политического развития.

В завершение параграфа резюмируется, что формирование правовой политики государства, процесса принятия управленческих решений в российской внутренней и внешней политике должно учитывать роль и влияние пространства на ход прогнозируемых политических процессов. В свою очередь, процесс институционализации пространственной структуры государственно-правового управления регионами обусловлен образом целостности отечественной государственности, в контексте которой автономность развития политических процессов подчинена закономерностям развития единого политико-правового пространства

В третьем параграфе *«Региональное измерение государственно-правового управления политическими процессами»* на основании предшествующих теоретико-методологических выводов и положений анализируются политико-правовые механизмы управленческого процесса в региональном аспекте

Диссертант, рассматривая процесс государственно-правового воздействия на политический процесс в регионе, показывает, что он в значитель-

ной степени обуславливается формой территориального (государственно-правового) устройства. В контексте российского федерализма утверждаются относительная автономность регионального управления, право на самоорганизацию управленческих структур, разграничение полномочий и компетенций в государственном управлении. Однако соискателем обосновывается, что эта управленческая самоорганизация осуществляется не только с учетом закономерностей развития регионального пространства, но и с учетом развития целостной государственности.

Автор подчеркивает, что российская модель федерализма должна развиваться на основе такой формы политико-правовой организации, при которой государственно-правовое управление четко разделяется между региональными и центральными органами и структурами, и каждый уровень имеет право принимать окончательное решение по определенным видам деятельности, в то же время два этих уровня взаимосвязаны единой системой и целостностью государственности, подчиняясь общесистемным закономерностям развития, социальным потребностям и интересам. Обеспечение этого, в свою очередь, требует формирования единых стандартов и приоритетов развертывания политических процессов, общих институциональных и процессуальных правил прогнозирования и согласования управленческих решений, координации управленческой деятельности между всеми ветвями и уровнями власти.

Рассматривая действующий нормативно-правовой материал, автор обосновывает, что хотя на конституционно-правовом уровне и закреплена федеративная политико-правовая организация, тем не менее на уровне законодательного и подзаконного обеспечения государственно-правового управления, а также в реальной управленческой практике институционализирована смешанная форма управления, сочетающая как федеративные, так и унитарные управленческие практики. Смешанная, нетипичная форма государственно-территориального управления региональными политическими процессами сложилась после административно-правовой реформы и процессов «рецентрализации» системы государственной власти, осуществленной Президентом РФ В. В. Путиным и его администрацией.

Далее диссертант обосновывает, что качество и эффективность функционирования системы государственной власти зависят от адекватности «паттерна управления» (М А Гулиев, Л А Сагова), который с учетом имеющихся условий и ресурсов выступает формообразующий основой развития управленческого мышления и деятельности. Социально-политическим следствием этого паттерна является то, что он обуславливает институционализацию адекватной структуры властно-правовой организации и управления.

Следующим исследовательским шагом соискателя является формулирование основных параметров современного паттерна государственно-правового управления политическими процессами в региональном контексте 1) целостность политико-правовой организации; 2) внутреннее и внешнее единство управленческих процессов; 3) транзитивность протекающих политико-правовых процессов в регионе; 4) публично-правовая стандартизация и регламентация управленческого процесса, а также общественный контроль за его осуществлением; 5) программно-целевая направленность государственного управления, 6) социально-политическая результативность; 7) многосубъектность и взаимосвязь с институтами гражданского общества в процессе принятия и реализации управленческих решений, 8) сетевая организация публично-правовых услуг, осуществляемых на основе информационно-коммуникативных технологий

Вторая глава «Государственно-правовое управление политическими процессами в современной России: региональный аспект» состоит из трех параграфов, в контексте которых выделяются и анализируются конфликты и противоречия в системе государственно-правового управления, рассматриваются стратегические политико-правовые перспективы совершенствования управленческого процесса, а также юридические технологии оптимизации управления в условиях федерализации российской государственности

В первом параграфе *«Институциональные проекты оптимизации государственно-правового управления: конфликтологический анализ»* обосновывается, что специфика проектирования процессов оптимизации

политико-правового управления связана не только с развитием и усложнением общественных отношений и с тем, что управленческая деятельность базируется на осуществлении опережающего социально-нормирующего, координирующего и иных видов регулятивного воздействия. Осуществляя анализ действующего российского законодательства, диссертант заключает, что совершенствование институтов и структур государственно-правового управления осуществляется по разным методологиям оптимизации и политико-правовым технологиям повышения управленческой эффективности

Соискатель показывает, что попытка универсализации форм территориальной организации и технологий управления посредством либерально-правовой доктрины не привела к желаемому эффекту, поскольку предложенный политико-правовой проект организации управленческой системы, параметров и целей ее функционирования формирует конфликтогенное социально-политическое пространство. Обращаясь к конкретным примерам, автор подчеркивает, что институциональные новации, ориентирующиеся на «литературный либерализм» (Р.У. Айбазов) или «классический федерализм», осуществляющиеся по теоретизированным, абстрактным шаблонам и стандартам, не учитывающие реальных социально-политических процессов, этнополитических конфликтов, имеющегося политико-правового опыта управленческой деятельности, не способствуют налаживанию целостной и стабильной системы управления, приводят к гражданской неудовлетворенности социально-политическим развитием в регионе и в стране в целом.

Анализируя конкретные политико-правовые практики оптимизации управленческого процесса, диссертант резюмирует, что при проведении административно-правовых реформ подавляющее большинство институциональных новаций сводится преимущественно к сокращению или увеличению числа органов, их слиянию или разделению, переподчинению друг другу, изменению штатного (кадрового) состава и других подобных технико-организационных проблем.

Автор заключает, что современному российскому политическому процессу присущи исполнительный тип федеральных отношений и смешанная форма организации управленческой деятельности. Исполнительный тип характеризуется концентрацией и централизацией власти высшими органами исполнительной власти, которые формируют стратегическую линию развития политических, правовых и иных процессов, формулируют и принимают наиболее важные общественно значимые управленческие решения. В свою очередь, смешанная (конвергационная) форма государственно-правового управления предполагает неустойчивый, переходный вариант организации властно-управленческих отношений между федеральной властью и субъектами федерации, в контексте которых действует сложная система неформальных и официальных процедур согласования и принятия управленческих решений, распределения полномочий и компетенций.

В связи с этим в работе обосновывается необходимость принципиального пересмотра концептуально-доктринальных, конституционно-правовых и системно-организационных основ государственно-правового управления, нормативной фиксации национального паттерна управления, социально-политических параметров функционального назначения различных уровней политико-правовой организации.

В этом контексте утверждается, что необходима более широкая и комплексная оценка эффективности государственно-правового управления. В ее содержание, по мнению автора, должны входить следующие индикаторы: социально-политическая эффективность, консенсуальная эффективность, легитимность институциональной активности государственной власти.

Управленческая деятельность государства на различных уровнях политико-правовой организации должна исходить из критериев политической стабильности и устойчивости этнополитического процесса, минимизации конфликтов и гармонизации посредством оптимального соотношения затраченных финансовых, организационных и иных ресурсов для достижения социально-политической результативности. В рамках целевого

кодирования управленческого процесса целесообразно планировать и оценивать публично-правовую деятельность институтов и структур государственной власти по следующим уровням: общий (стратегические общенациональные приоритеты), территориальный (программно-целевые приоритеты региональной политики), тактические (программы в тех или иных сферах социальной жизнедеятельности) и ситуативные (антикризисные). Причем все уровни осуществления правовой политики государства должны иметь институционально-нормативную фиксацию в доктринально-правовых документах, прогнозах, стратегиях и программах, иных официально утверждаемых документах, порядок разработки и реализации которых утверждается соответствующими нормативно-правовыми актами федерального и регионального уровней.

В заключение параграфа отмечается, что институциональные новации, проводимые в последнее время, в системе организации и взаимодействия различных уровней государственной власти, избирательном процессе существенно изменили формулу гражданского участия в политическом процессе. В действующей политической системе произошел перекося между субъектами политико-правовой жизни общества в сторону административно-исполнительных структур, что обуславливает развитие тенденций вытеснения государством институтов гражданского общества из процесса принятия управленческих решений, а также институционального ограничения общественного контроля за управленческой деятельностью государственных органов и структур. Данная ситуация формирует конфликтный потенциал во взаимодействии общества и государства, способствует снижению гражданской активности, повышению политической отчужденности, развитию коррупции и иным негативным последствиям, а также не способствует достижению согласия по вопросам национальной стратегии и параметров развития российской государственности.

Во втором параграфе *«Политико-правовые стратегии совершенствования управленческого процесса в современной России»* диссертантом доказывалось, что процессы управления региональным политическим развитием, обеспечения законности и правопорядка возможны только благо-

даря существованию единых доктринально-правовых параметров, федеральных стандартов стратегического планирования, законодательно зафиксированных правовых режимов и механизмов управленческого воздействия, единых социально-политических критериев эффективности функционирования институтов и структур государственной власти. Все это, как показывает автор, способствует достижению общих и специфических целей и задач в государственном управлении политическими процессами на различных уровнях и сферах правовой организации, поскольку целью управленческих процессов является не только достижение состояния устойчивости политического взаимодействия, но и реализация фиксированных и заданных общенациональных и региональных результатов обеспечения правопорядка и социальной безопасности.

Анализируя действующие нормативно-правовые акты и доктринально-правовые документы, соискатель приходит к выводу, что в современном управленческом процессе отсутствует комплексная система разработки стратегий и программ социально-политического развития региональных пространств. Отмечается, что в подавляющем большинстве управленческие решения по тем или иным направлениям функциональной компетенции органов государственной власти не опираются на социологическое и этнополитическое обеспечение. Поэтому главной проблемой оптимизации системы государственной власти является институционализация эффективной по количественным и качественным параметрам управленческой системы с взаимной политико-правовой ответственностью между различными уровнями и ветвями власти. Кроме того, данная общесистемная взаимосвязь между различными институтами и структурами государственного управления должна функционировать на основе обратной связи, предусматривающей взаимодействие с субъектами гражданского общества, определяющими основные параметры и направления развития целостности государственности, всех ее элементов.

Далее в работе обосновывается, что необходимы формирование системы разработки, согласования и реализации региональных программ социально-политического развития, институционализация четких механиз-

мов и технологий управления ими, а также четкой системы публично-правовой ответственности. В контексте программно-целевого ориентирования управленческого процесса, по мнению диссертанта, следует на нормативно-правовом уровне зафиксировать дифференцированную систему социально-политических показателей, служащих критериями эффективности государственно-правового управления региональными политическими процессами, а также обеспечить систематический мониторинг данных показателей как со стороны федеральных органов государственной власти, так и со стороны институтов гражданского общества. В свою очередь закрепление процедуры согласования и принятия управленческих решений между федеральными и региональными институтами государственной власти, по мнению автора, позволит обеспечить принятие и реализацию адекватных современному политическому процессу стратегических целей и задач.

Данные меры позволят: во-первых, ориентировать государственно-правовое управление на общенациональные цели и задачи, согласованное социально-политическое развитие территориального пространства страны, во-вторых, сформировать интегративные основы комплексного социально-политического программирования деятельности институтов государственной власти на всех уровнях ее организации, в-третьих, обеспечить обратную связь между функционированием органов и структур государственной власти и институтов гражданского общества, сформировать соответствующую систему социологического обеспечения нормотворческой и правоприменительной деятельности, в-четвертых, институционализировать систему публично-правовой ответственности институтов и структур государственной власти за реализацию социально-правовой политики, развитие форм гражданской активности и общественного контроля за их функционированием.

В третьем параграфе *«Юридические технологии управления политическими процессами в условиях федерализации российской государственности»* резюмируются основные выводы и положения исследования и на их основе формулируются конкретные рекомендации по оптими-

зации системы государственно-правового управления региональными политическими процессами

Диссертантом предлагается введение института федерального и регионального планирования, равно как и административно-правового регламента, а также процедуры согласования и корректировки управленческой деятельности. При этом федеральный план социально-политического развития должен представлять собой интегративный нормативно-правовой акт, принимаемый Правительством РФ, осуществляющий общее руководство и контроль за его исполнением

Анализируя сетевую методологию совершенствования управленческой деятельности государства, диссертант подчеркивает, что принцип сетевой организации и электронного управления (оказания публичных услуг на основе информационно-коммуникативных технологий) не направлен на пересмотр существующей государственно-правовой организации, не подменяет ее базовых политико-правовых институтов, а ориентирует на поиск более эффективных и оптимальных форм и способов управленческой деятельности в контексте новых условий. Автор разделяет позицию исследователей, обосновывающих использование сетевых и электронных технологий для организации и качественной реализации публично-правовых услуг населению³. С этих позиций диссертантом обосновывается, что необходимо принятие федерального закона «О структуре и механизмах оказания публично-правовых услуг гражданам РФ и формах их участия в государственном управлении» во исполнение Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». В содержательной части его должны быть выделены функции, структура, формы и правовые механизмы оказания государством публичных услуг населению, которые бы фиксировали единые стандарты осуществления социально-правовой политики на федеральном и региональном уровнях правовой организации. Кроме того, данный нормативно-правовой акт должен отражать режим доступа граждан к инфор-

³ Политическая наука. Электоральное государство и демократия в начале XXI века. М., 2007

мации, связанной с реализацией социально-правовой политики государства, а также формы и процедуры участия (обращения) граждан в принятии социально значимых управленческих решений, в проектировании тех или иных программ, работ, проведении публичных экспертиз и т.д.

Далее соискателем обосновывается, что на доктринально-правовом уровне следует принять концепцию «О совершенствовании государственного управления на основе информационно-коммуникативных технологий», которая бы отражала процесс адаптации государственных органов и структур, их функционирования и взаимодействия с институтами гражданского общества к современным условиям информационной эпохи. Данный акт должен содержать направления по совершенствованию качества и оперативности в получении необходимой информации для принятия тех или иных управленческих решений, по развитию форм и средств информационного обеспечения управленческого процесса, по внедрению электронных форм и процедур взаимодействия органов власти с населением и институтами гражданского общества, по обеспечению прозрачности и открытости управленческого процесса, а также механизмов общественного контроля за принятием и реализацией управленческих стратегий и программ, а также интерактивного доступа к ним. Все это позволит облегчить процесс принятия управленческих решений, взаимодействия государства и общества, снизить операционные издержки в системе государственной власти, оптимизировать штатный (кадровый) состав, повысить гражданскую активность и престиж институтов и структур государственно-правового управления, стабилизировать политический процесс, минимизировать социальную конфликтность, а также обеспечить систематическое ориентирование государственного механизма на реализацию конкретных социальных интересов, потребностей и установить контроль за их реализацией⁴.

В заключение параграфа, анализируя и обобщая позиции российских исследователей А.С. Авакьяна, А.Ю. Мордовцева, Ю.А. Тихомирова и др., соискатель обосновывает необходимость придания более высокого право-

⁴ *Сарафанов В.И.* Информатизация системы государственного управления России. Монография М., 2006

вого статуса институту наказов избирателя и общественных институтов посредством нормативно-правовой фиксации и закрепления публично-правовых форм ответственности за их невыполнение Соискатель подчеркивает, что система наказов представляет собой адаптивный политико-правовой механизм интеграции этнополитических проблем в регионе, наиболее мобильную и эффективную форму планирования и координирования управленческого процесса, а также технологию формирования обратной связи между обществом и институтами государственной власти, отвечающую сложившимся традиционным практикам властно-правового взаимодействия в системе «личность—общество—государство».

В заключении соискатель подводит итоги исследования и делает выводы по данной проблематике, намечая перспективы ее дальнейшего изучения и развития

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:

1 Кириченко И В Проблемы и перспективы управления политико-правовыми процессами на современном этапе // Национальная безопасность и правопорядок Матер Междунар. науч.-практ. конф 30–31 октября 2007 года Ростов н/Д., Таганрог, 2007. – 0,3 п.л

2 Кириченко И В Процессы глобализации и регионализации сущность и концептуально-правовое взаимодействие // Национальная безопасность и правопорядок Матер Междунар науч.-практ. конф 30–31 октября 2007 года Ростов н/Д, Таганрог, 2007 – 0,3 п.л.

3 Кириченко И В Глобализация процессов управления как проект десоверенизации политико-правового развития // VIII научно-практическая конференция преподавателей, студентов, аспирантов и молодых ученых Сб. докладов Таганрог Изд-во ТИУЭ, 2008 – 0,4 п.л.

Статьи, опубликованные в изданиях Перечня ВАК Минобрнауки России

1 Кириченко И.В Национально-культурные основания политико-правового управления // Философия права 2008 № 1 (26). – 0,4 п.л.

Формат 60х84/16 Объем 1,5 п л Набор компьютерный
Гарнитура Таймс Печать ризотграфия Бумага офсетная
Тираж 100 экз Заказ№ 352

Отпечатано в отделении оперативной полиграфии ОНиРИО
Ростовского юридического института МВД России
344015, г Ростов-на-Дону, ул Маршала Еременко, 83