



На правах рукописи

ТИТАРЕНКО Владимир Александрович

**ПОЛИТИЧЕСКИЕ МЕХАНИЗМЫ УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОМ
ГОСУДАРСТВЕ**

Специальность 23.00.02 - политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные и
политические процессы и технологии
(по политическим наукам)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
доктора политических наук

Саратов 2005

Работа выполнена в Саратовском государственном университете
им. Н. Г. Чернышевского

Официальные оппоненты - доктор политических наук, профессор
Магомедов Арбахан Курбанович
доктор исторических наук, профессор
Николаев Александр Николаевич
доктор политических наук, профессор
Соловьев Александр Иванович

Ведущая организация - Северо - Кавказская Академия
государственной службы

Защита состоится «4» марта 2005 г. в «14» часов на заседании диссертационного совета Д 212.243.04 по политическим наукам в Саратовском государственном университете им. Н. Г. Чернышевского по адресу: 410012, г. Саратов, ул. Астраханская, 83, корпус 9, ауд. 404

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале №3 Научной библиотеки Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского

Автореферат разослан « 1 » февраля 2005 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета Д 212.243.04

Митрохина Т.Н.

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Современная трансформация России в государство западно-демократического образца является, бесспорно, управляемым процессом. По сути, это - вторичная модернизация общества и государства на основе западной модели. Технология этого управленческого процесса весьма разнообразна, в ней соединились и российские управленческие традиции, и практика - советской административно-командной системы, и западный опыт демократических политических отношений. Управление российским государством всегда было сложным процессом, поскольку необыкновенно сложно само наше государство, неслучайно имеющее федеративное устройство. Огромное пространственно оно включает в себя территории с разными природно-климатическими и экологическими условиями, с населением, представляющим огромное разнообразие наций, культур, религий, традиций. За исторически небольшое время страна проверила на себе несколько разных политических режимов, идеологических и нравственных концепций, прошла через небывало разрушительные войны и иные социально-политические испытания. Последствия всех этих процессов и масштабных событий отразились на судьбе народа, на его социально-психологическом и культурном состоянии. Отсутствие стабильности в обществе негативно сказывалось на структурах и механизмах государственного управления. Оно сложно структурировано, громоздко, малопродуктивно. Свой «вклад» в общую сумму сложностей вносит, конечно, асимметричная форма Российской Федерации. Все это, а особенно необходимость постоянно вносить коррективы в систему управления страной, делает актуальными для практики и теории исследования политических механизмов государственного управления.

Само государственное управление является по преимуществу политическим процессом, ибо государство как основной политический институт разрабатывает, утверждает и осуществляет все принципиальные политические стратегии развития общества. Поэтому политические механизмы управления прежде всего используются в государственной сфере. Режим государственной власти определяет, диктует принципиальные методы реализации власти, в рамках которых, в свою очередь, подбираются необходимые и возможные механизмы конкретных управленческих действий. Обычно такие механизмы означают совокупность определенных управленческих процедур, навыков, приемов, объединенных каким-либо политическим методом или принципом.

Среди таких принципов, по сути формирующих характер политических механизмов, определяющими являются легитимность, гласность, открытость, законность, ответственность, научность, преемственность или же другие, противоположные названным и формирующие иной характер политических механизмов. Для современной России, где реальный режим власти представляет собой более сложное состояние, чем его конституционная модель, исследование механизмов актуально и с позиций более глубокого осмысления

режима власти, политической системы, политического процесса настоящего времени.

Существенное воздействие на характер политических механизмов государственного управления России оказывает ее федеративное устройство. Провозглашенные в статье 5 (п.3) Конституции РФ¹ политические основания федеративного устройства нашей страны успешно реализуются. Об этом свидетельствует, в частности, тот факт, что 60% законов в общем законодательном массиве России составляют акты субъектов федерации². Это подтверждает их статус субъектов политики и права, их политико-правовые полномочия в системе управления государством, которое в данном отношении однозначно является федеративным. Региональная власть, являясь политическим субъектом, делит властные полномочия с центром на основе конституционных положений. Все это усложняет механизмы государственного управления, увеличивает значение переговорного процесса, тщательного учета интересов, компромиссного снятия противоречий, подробной правовой регламентации всех управленческих действий.

Понятие политических механизмов, сравнительно новое в отечественном общественном знании, пока еще не имеет четкой, устоявшейся формулы. Многие авторы, использующие его в своих исследованиях, трактуют его весьма вольно, порой некорректно. В научных изданиях, а тем более в публицистике допускается смешение понятий методов, механизмов, технологий, что, естественно, не на пользу науке и научному осмыслению политической практики. Одну из первых попыток как-то содержательно соотнести понятия «технологий» и «механизмов» предпринял О.Н. Фомин³. В целом придерживаясь его подхода, мы продолжаем данный анализ, введя в его сферу также понятия «метода» и «режима». Конкретизация соотношений между всеми этими понятиями позволяет точнее и эффективнее использовать понятие политических механизмов в исследовании проблем государственного управления.

Политические механизмы являются средством реализации государственной политики, конкретных задач государственного управления. В решающей степени набор и характер этих механизмов, используемых практически, определяется политическим режимом конкретной страны, поскольку в нем воплощаются все средства и методы осуществления политической власти. Поэтому считаем логичным, наряду с другими подходами, определять политические механизмы в соответствии с названиями политических режимов: демократического, авторитарного, монархически-традиционного, тоталитарного. В таком случае, с учетом некоторых интерпретаций формулировок, можно выделить следующие группы реально известных политических

¹ Конституция Российской Федерации. М., 1997. С. 7.

² См.: Морщакова Т. Г. Конституционное судопроизводство на федеральном и региональном уровнях: реальность и перспективы // Общественные науки и современность. 2003. №3. С. 73.

³ См.: Фомин О.Н. Политические механизмы в зонах социальной конвергенции. Саратов, 2002. С. 47-61.

механизмов: демократические или правовые, авторитарные или командные, тоталитарные. Каждая из них специфична в обеспечении процесса управления, присуща тому или иному политическому состоянию общества и государства. Исследование структурирования российской системы политических механизмов, воздействия их разных групп на процесс управления в государстве позволяет лучше понять содержание современного политического процесса, характер и дальнейшее развитие политического режима в нашей стране.

Степень научной разработанности проблемы. Известный интерес к данной проблематике всегда проявляли западные политологи⁴, поскольку она не только касается системы управления, но также затрагивает проблематику политических режимов, политических систем, политической модернизации, политических элит и т.п. Немало исследований по вопросам государственного управления осуществили российские философы, государствоведы, историки, политологи, юристы, социологи⁵. Их работы используются тем или иным образом в данном исследовании.

Отечественные аналитики всегда уделяли большое внимание изучению истории возникновения и функционирования различных правовых, экономических, административных, культурно-идеологических и корпоративных механизмов, из которых на протяжении более чем тысячелетия складывалась модель политического управления государственным и общественным про-

⁴ См.: в частности, *Арато А., Козн Д.* Гражданское общество и переходный период от авторитаризма к демократии // *Гражданское общество*. М., 1994; *Бане В.* Элементы неопределенности в переходный период // *Полис*. 1993. №1; *Дарендорф Р.* От социального государства к цивилизованному обществу // *Полис*. 1993. №1; *Линц Х, Степан А.* «Государственность», национализм и демократия // *Полис*. 1997. №5; *Шмиттер Ф.* Размышления о гражданском обществе и консолидации демократии // *Полис*. 1996. №5; *Хайек Ф.* Общество свободных. Сдерживание власти и развенчание политики // *Открытая политика*. 1995. №8; *Джордан Г.* Группы давления, партии и социальные движения: есть ли потребность в новых разграничениях // *МЭиМО*. 1997. №11; *Миллс Р.* Властвующая элита. М, 1959; *Лейнхарт А.* Демократия в многосоставных обществах. Сравнительное исследование. Пер. с англ. М., 1997; *Луман Н.* Власть. Пер. с нем. М., 2001; *Мизес Л.* Бюрократия. Запланированный хаос. Антикапиталистическая ментальность. Пер. с англ. М., 1993 и др.

⁵ *Андропова И.В.* Политико-правовые и социокультурные условия становления гражданского общества в современной России. Саратов, 2004; *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. М, 1997; *Гражданское общество в России: структура и сознание*. М, 1998; *Макашева Н.* Распределительные коалиции в постсоциалистической России // *Общественные науки и современность*. 1996. №1; *Медушевский А.Н.* Демократия и авторитаризм: российский конституционализм в сравнительной перспективе. М, 1997; *Мельвиль А.Ю.* Демократические транзиты (теория, методология и прикладные аспекты). М, 1999; *Радченко А.И.* Основы государственного и муниципального управления. Ростов н/Д., 1997; *Романов В.Л.* Социальная самоорганизация и государственность. М, 2000; *Соловьев А.И.* Двухмерность российской политики как показатель кризиса системы власти // *Полис*. 1999. №4; *Фомин О.Н.* Политические механизмы в зонах социальной конвергенции. Саратов, 2002; *Хлюпина А.* Становление гражданского общества в России. Институциональная перспектива // *Pro et contra*. 1998. Т.2; *Шабров О.Ф.* Политическое управление: проблема стабильности и развития. М, 1997; *Якобсон Л. Перегудов С.П., Лапина Н.Ю., Семенов И.С.* Группы интересов и российское государство. М, 1999; и др.

странством. Изучение этих сюжетов обычно проходило в русле свойственных тому или иному времени методологических установок, с акцентом на исследовании тех механизмов, которые выводились текущей политической практикой на передний план.

Первыми предприняли подробный анализ механизмов рекрутирования политических элит, механизмов администрирования и идеологического обеспечения различных управленческих решений отечественные историки - современники Великих реформ середины XIX столетия⁶. В фундаментальных исторических очерках российской государственной и общественной жизни С.М. Соловьева, В.О. Ключевского, П.Н. Милюкова был сделан акцент на выявлении различных общественных и государственных потребностей, которые сделали необходимым развитие того или иного механизма управления. Динамика существования каждого конкретного механизма, таким образом, описывалась в духе популярной в то время гегелевской диалектической формулы преобразования количественных изменений в новое качество⁷.

Однако при всей его продуктивности такой теоретический подход вел к эклектическому восприятию всей совокупности механизмов политического управления. Каждый из механизмов выглядел в трудах этих классиков отечественной исторической мысли самодостаточным и, в принципе, вопрос о системности, взаимосвязанности и взаимообусловленности этих механизмов оставался открытым вплоть до того времени, когда ответ на него попыталась дать советская историческая наука.

Методология марксизма позволяла органично свести в одну систему порядок возникновения и функционирования отдельных механизмов политического управления⁸. Она позволяла определенным образом ранжировать эти механизмы по политической значимости в соответствии с общими посылками марксизма относительно связи экономических, культурных, правовых и т.д. факторов общественно-политического развития. В советское время наметилось существенное приращение научных знаний о свойственном России специфическом механизме рекрутирования властвующих элит⁹, о механиз-

⁶Соловьев С.М. История России с древнейших времен. М., 1988. Его же. Взгляд на историю установления государственного порядка в России до Петра Великого. Публичные лекции // Чтения и рассказы по истории России. М., 1989; Его же. Сочинения. М, 1998; Ключевский В.О. Курс русской истории. М, 1937; Милюков П.Н. Очерки по истории русской культуры. В 3-х томах. М., 1995.

⁷Гуторов В.А. Философия политики на рубеже тысячелетий: судьба классической традиции // Полис. 2001. №1.

⁸Маркс К., Энгельс Ф. Немецкая идеология // Сочинения. Изд.-е второе. М. 1955; Ленин В.И. Империализм как высшая стадия капитализма // Поли. собр. соч. М, 1969. Т.27.

Покровский М.Н. Русская история с древнейших времен. М.,1933. Т.1; Греков Б.Д. Феодалные отношения в Киевском государстве. М.-Л., 1936; Веселовский СБ. Исследования по истории класса служилых землевладельцев. М., 1969; Зимин А.А. Формирование боярской аристократии в России во второй половине XV - первой половине XVI в. М., 1986; Фроянов И.Я. Древняя Русь. Опыт исследования истории социальной и политической борьбы. М.-Спб. 1995.

мах стимулирования политического процесса посредством экономических реформ¹⁰, о правовом и административном механизмах достижения баланса политических сил и интересов в федеративно организованном пространстве Киевской Руси, Московского государства и Российской Империи¹¹. На рубеже XX-XXI вв. были выделены периоды в истории существования различных механизмов и их специфика соотнесена со спецификой функционирования аналогичных механизмов в европейских государствах Средневековья и Нового Времени¹².

Сильной стороной анализа механизмов политического управления в советской научной литературе было стремление выявить и дифференцировать закономерные и случайные обстоятельства их исторического существования и стремление подчеркнуть связь качества этих механизмов с качеством политического режима в Российском государстве¹³.

Если аналитики эпохи Великих реформ второй половины XIX столетия в своем анализе механизмов управления политическим пространством России исходили из представления о в целом нейтральном или благожелательном отношении общественных структур к управленческим инициативам государства и его активности в экономической, правовой и культурной сферах (что соответствовало идейной установке демократической интеллигенции той поры на конструктивное сотрудничество с самодержавием, вставшим на путь реформ), то советские исследователи справедливо обратили внимание на другое обстоятельство. На то, что во многих исторических ситуациях общество разными насильственными и ненасильственными способами заявляло о своем несогласии с качеством механизмов достижения баланса в управлении федеративным пространством российского государства¹⁴. Они обратили

¹⁰ *Анисимов Е.В.* Время петровских реформ. XVIII век. Л., 1989; *Павлов А.П.* Государев двор и политическая борьба при Борисе Годунове (1584 - 1605 гг.) СПб, 1992; *Ильин В.В., Панарин А.С., Ахиезер А.С.* Реформы и контрреформы. М, 1996.

¹¹ *Носов Н.Е.* Становление сословно-представительных учреждений в России. Л., 1969; *Черепнин Л.В.* Земские соборы Русского государства в XVI-XVII вв. М, 1978; *Маньков А.Г.* Уложение 1649 г. Кодекс феодального права в России. М., 1980; *Эйдельман Н.Я.* Революция «сверху» в России. М., 1989.

¹² *Образование Древнерусского государства: спорные проблемы.* М., 1992; *Хлопов О.А.* Регионализм как мировая тенденция и особенности развития российского федерализма /Дисс. канд. полит. наук. М., 1998; *Медушевский А.Н.* Демократия и авторитаризм: российский конституционализм в сравнительной перспективе. М, 1998; *Резник Ю.М.* Гражданское общество как феномен цивилизации. М, 1993, *Перегудов С.* Корпорации, общество, государство: эволюция отношений. М, 2003.

¹³ *Смирнов П.П.* Образование Русского централизованного государства в XIV - XV вв. М, 1973; *Анисимов Е.В.* Россия в середине XVIII века. М, 1988; *Зимин А.А.* Витязь на распутье. М., 1991.; *Клибанов А.И.* Духовная культура средневековой Руси. М., 1996. *Анисимов Е.В.* Россия в середине XVIII века. М., 1988.

¹⁴ *Рыбаков Б.А.* Киевская Русь и русские княжества XII-XIII вв. М., 1982; *Скрынников Р.Г.* Борис Годунов. М., 1983; *Ахиезер А.С.* Россия: критика исторического опыта. В 3 т. М, 1991; *Фроянов И.Я.* Мятельный Новгород: Очерки истории государственности, социальной и политической борьбы конца IX - начала XIII столетий. Л., 1992. *Абрамов В.Ф.* Демократическая практика российского земства // Полис. 1995. №3. С. 145-151.

внимание и на то, что во многих случаях именно это внутреннее несогласие общества и его открытое сопротивление государству выступали мощным стимулом для совершенствования механизмов политического управления¹⁵.

Отказ современных отечественных исследователей от строгого следования логике марксистского анализа и большее их внимание к компаративным методам анализа в рамках цивилизационного подхода позволили добиться определенного равновесия в научных представлениях о внутренних и внешних факторах и условиях исторического формирования и развития различных управленческих механизмов. Во многом этому балансу способствовало, на наш взгляд, появление в 90-е годы минувшего столетия большого числа междисциплинарных исследований, в которых историки привлекали политологические модели из арсенала европейской науки для объяснения логики политических процессов в прошлом России¹⁶. Одновременно отечественные политологи проявили заметное стремление обозначить специфику своей национальной политологической школы широким обращением к методам и предметам исторической науки. Этот междисциплинарный синтез позволил на современном научном уровне представить макроисторическую динамику механизмов политического управления в России в контексте макроисторической динамики аналогичных механизмов в структуре европейской цивилизации.

Усовершенствование методологической парадигмы и междисциплинарность позволили современным исследованиям выйти на существенную переоценку опыта политического управления советского времени, ставшего теперь уже тоже частью российского исторического опыта. Прежде всего, критическому осмыслению подверглись механизмы рекрутирования советской элиты¹⁷. Со свойствами этих механизмов совершенно справедливо, на наш взгляд, были увязаны исследователями авторитарное качество советского политического режима и низкая функциональность отдельных государственных и общественных институтов¹⁸.

¹⁵ Греков Б.Д. Крестьяне на Руси с древнейших времен до XVII в. М., 1952; Дьяков В.А. освободительное движение в России в 1825 - 1861 гг. М., 1979; Литвак Б.Г. Переворот 1861 г.: почему не реализовалась реформаторская альтернатива. М., 1991; Фроянов И.Я. Древняя Русь. Опыт исследования истории социальной и политической борьбы. М.-СПб. 1995.

¹⁶ Пивоваров Ю.С. Политическая культура и политическая система России: от принятия христианства до петровских реформ // Мир России. 1993. №1. Т.Н. С.184-210; Лануов С.А. Российский исторический опыт в свете концепций политической модернизации // Полис. 2001. №3. С. 93-102; Орловская С.К. Земельная собственность в России // Россия в условиях трансформаций. Историко-политологический семинар. Материалы. М., 2001. Вып.13. С.5-20.

¹⁷ Гимпельсон Е.Г. Политическая система и НЭП: неадекватность реформ // Отечественная история. 1993. №2. С.29-43; Его же. Советские управленцы: политический и нравственный облик (1917-1920 гг.) // Отечественная история. 1997. №5. С.44-54;

¹⁸ Хасбулатов Р.М. «Бюрократия тоже наш враг ...». М., 1989; Куманев В.А. 30-е годы в судьбах отечественной интеллигенции. М., 1991; Ильин В.В., Панарин А.С., Ахиезер А.С. Реформы и контрреформы. М., 1996.

В духе идей «рыночной экономики» были изменены оценки отечественного опыта использования экономических механизмов для поддержания стабильности политического пространства. В том числе были подробно изучены экономические механизмы, задействованные в столыпинских, хрущевских, брежневских и горбачевских реформах, механизмы, спровоцировавшие масштабные политические потрясения в России¹⁹. Существенно меньшую научную активность продемонстрировали современные специалисты, историки и политологи, в изучении опыта функционирования советских правовых механизмов. Можно предположить, что, отчасти, это связано с широко распространявшейся демократической публицистикой в 90-е годы идеей о принципиально неправомерном, негражданском и нецивилизованном характере политических отношений в советской политической системе в «эпоху тоталитаризма». В частности, очень слабо изученным остается опыт советского конституционализма, опыт нормотворческой работы механизмов партийного управления и контроля. Административные механизмы советского времени изучаются современными исследователями преимущественно в контексте истории становления современной властной вертикали в России²⁰. Благодаря этому научный анализ работы советских административных механизмов теряет в глазах общества самостоятельную ценность важнейшего элемента отечественного политического опыта и он не востребуется современной управленческой практикой.

Малоизученным остается опыт работы советских механизмов управления идеологическими и культурными процессами. Появившиеся было в первой половине 90-х гг. исследования, которые затрагивали идеологические сюжеты, в силу политической конъюнктуры и увлечения исследователей концепцией «советского тоталитаризма» остановились на констатации принципиальных отличий марксизма от концепции социалистического строительства в России²¹. Современные же исследования чаще исходят из представле-

¹⁹ Свет и тени «великого десятилетия». Н.С. Хрушев и его время. Л., 1989; *Зубкова Е.* Опыт и уроки незавершенных поворотов 1956 и 1965 гг. // Страницы истории советского общества. М., 1989. С.314-326; *Эггелинг В.* Политика и культура при Хрущеве и Брежнев. М., 1990; *Согрин В.В.* 1985 - 1995: реалии и утопии новой России // Отечественная история. 1995. №2. С.3-16; *Шубин А.* Истоки перестройки: 1978-1984 гг. В 2-х тт. М., 1997; *Олещук Е.* Горбачев: промежуточная оценка // Власть. 1997. №12. С.65-72; *Пыжиков А.* Модель «общенародного государства»: идеология и практика // Свободная мысль. 1999. №12. С.76-79; *Шевцова Л.* Режим Б. Ельцина М., 1999.

²⁰ *Левин М.* Номенклатура - *Arsanum imperii*. Технология управления против социологии управленцев // Свободная мысль. 1997. №4. С.75-80; *Соловьев А.И.* Культура власти на политическом перекрестке эпох // Власть, 1998. №2. С. 15-23; *Зудин А.Ю.* Режим В. Путина: контуры новой политической системы // Общественные науки и современность. 2003. №2. С.67-83.

²¹ Миф о застое: социально-экономическая жизнь СССР до перестройки. Л., 1991; *Алексеева А.* История инакомыслия в СССР. М., 1992.

ний об отсутствии идеологии как таковой в политической жизни современного российского общества²².

В целом современным политологическим исследованиям советского опыта управления федеративно организованным политическим пространством свойственно определенное пренебрежение исторической конкретикой, непонимание различий между историческим фактом и его политически-конъюнктурными интерпретациями в публицистике. Этот недостаток отчасти восполняется в настоящем исследовании обращением к конкретным историческим сюжетам, через призму которых оценивается свойственный разным эпохам политический потенциал различных механизмов управления, выявляются некоторые тенденции их использования в российской политической практике.

Особым блоком литературы, используемой в нашем исследовании, являются публикации по вопросам федерализма и федеративного устройства государств. Активизация общественного интереса к данной проблематике обусловила в течение последних полутора десятилетий выход большого количества научных работ по теории федерализма, анализу федеративной практики различных государств, особенностям советской федерации, характеристикам современной российской федерации, перспективам и проблемам ее дальнейшего развития²³. Авторы этих работ - политологи, юристы, историки, экономисты, географы - исследуют различные аспекты формирования, функционирования и развития федерации современной России, однако проблема механизмов управления в условиях нашего федерализма, влияние на них окружного структурирования политико-правового пространства страны специально пока не рассматривалась.

Анализ литературы позволяет говорить о том, что отечественная наука уделяла немалое внимание проблемам политического управления в российско-советском государстве. Однако исследование собственно политических механизмов управления, характера их применения, воздействия этих меха-

²²Ланцов С.А. Российский исторический опыт в свете концепций политической модернизации // Полис. 2001. №3. С.93-102; Козлов В.А. Российский посткоммунистический синдром: «разрушенное прошлое» и кризис советской идентичности // Общественные науки и современность. 2003. №4. С.81-97.

²³См.: Аригин А.Н., Марченко Г.В. Уроки и проблемы становления российского федерализма. М, 1999; Дзатиба Ф. З. Федерализм: современная теория и политическая практика. Саратов, 1999; Добрынин Н. М. Новый федерализм: модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск, 2003; Иванов В.Н., Яровой О.А. Российский федерализм: становление и развитие. М., 2001; Шинковский М. Ю. Российский регион: становление политического режима в условиях глобализации. Владивосток, 2000; Строев Е. Трудный поиск отечественной модели федеративных отношений // Федерализм. М, 1999. №3; Гохберг М. Я. Федеральные округа Российской Федерации. М, 2002; Бюджетные отношения в Российской Федерации. М., 2001; Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм. М, 2001; Опыт европейского федерализма. История и современность. М, 2002; Федеральный центр и субъекты Российской Федерации. М., 1997; Юдин Ю.А., Шульженко Ю.Л. Конституционное правосудие в федеративном государстве (сравнительно-правовое исследование). М, 2000 и др.

низмов на эффективность государственной власти, на политический процесс пока еще откровенно ограничено. Имеется лишь несколько в последнее время вышедших работ, посвященных отдельным аспектам проблемы²⁴. Они дают определенное представление о развитии данного научного направления в отечественном общественном знании, намечают конкретные темы научных работ, но также показывают острую необходимость глубокой научной проработки самых разных элементов системы политического управления в Российской Федерации.

Все это обусловило выбор данной темы исследования. **Цель работы** состоит в анализе совокупности современных политических механизмов и особенностей их использования в системе государственного управления Российской Федерации.

Обеспечение этой цели достигается решением **следующих научных задач**:

- исследовать особенности воздействия федеративной формы государственного устройства на организацию власти и процесс управления на примере различных стран, а также эффективность использования тех или иных управленческих механизмов при различных формах государственности;
- сформулировать современное понимание политических механизмов, определить их функциональное назначение и содержание в общем контексте управленческого процесса;
- определить важнейшие политические, идеологические, правовые условия, формировавшие и регулировавшие механизмы государственного управления на разных, но ответственных этапах тысячелетней истории России;
- выявить и оценить традиции политического управления в российском государстве, имеющие широкое использование и развитие в современном политическом процессе;
- проанализировать уровень политико-правовой обеспеченности использования демократических политических механизмов в государственном управлении Российской Федерации;
- исследовать совокупность политических механизмов, используемых в современной практике российского государства, оценить степень их воздействия на реальный управленческий процесс;

²⁴См.: *Шабров О.* Политическое управление. Проблемы стабильности и развития. М., 1997; *Кузин А.Е.* Политическое управление и развитие российского федерализма // Россия. Политические вызовы XXI века. Второй Всероссийский конгресс политологов. М., 2002. С. 76-81; *Макарин А.В.* Бюрократия в системе политической власти. Дисс. докт. полит. наук. СПб., 2000; *Морозова Е.И.* Функционирование органов власти и управления в субъекте Российской Федерации: политологический анализ. Дисс. канд. полит. наук. М., 1999; *Фомин О.Н.* Политические механизмы регулирования общественных отношений. Дисс. докт. полит. наук. Саратов, 2002; *Воротников В.Л.* Теневизация политического процесса в современной России. Дисс. канд. полит. наук. М., 2002; Государственное управление и политика. Подред. *Л.В. Сморгунова*. СПб. 2002.

- оценить значение федеральных округов в совершенствовании системы государственного управления Россией, их роль в расширении возможностей использования демократических политических механизмов в рамках федерации, выявить тенденции развития федерально-окружной системы;
- исследовать реально происходившую трансформацию политических механизмов во взаимоотношениях центра с регионами России под воздействием структуры федеральных округов;
- дать оценку уровня эффективности применяемой в современном государственном управлении России совокупности политических механизмов, основанных на разных правовых, моральных, идеологических принципах.

В соответствии с целью и задачами данного исследования его **объектом** стала система государственного управления России в историческом и современном состоянии.

Предметом исследования являются механизмы власти государственно-го уровня, процесс их формирования и использования в условиях прошлой и современной России.

Характер исследования определил **методологию и источниковую базу диссертации.**

Особенности проблематики исследования потребовали использования различных научных подходов: исторического, институционального, структурно-функционального, сравнительного, нормативного. Именно совокупность общенаучных подходов и разнообразных методов позволяет исследовать поставленные проблемы в намеченном ракурсе. Анализ исторических традиций и современных явлений, выявление особенных черт и общих признаков управленческого процесса при различных политических условиях, выяснение причинно-следственных связей в разработке и реализации государственной политики, - все это нуждается в междисциплинарном методологическом инструментарии.

Наибольшее применение в исследовании получил структурно-функциональный метод, позволивший всесторонне проанализировать сложную, развивающуюся структуру государственного управления России, вычленив и конкретно рассмотреть ее отдельные элементы в виде властных институтов и функциональные отношения, выражающиеся во множестве политико-управленческих действий, предстают политическими механизмами государственного управления. Данный метод, совмещенный с системным анализом, обеспечил определенную логику исследования, по которой множество решений, фактов, действий, событий рассматривается через призму базовой модели государственного управления и механизмов его осуществления. Тем самым удается обеспечить целостное восприятие сложных институциональных и функциональных явлений, выявление многообразия связей и отношений, происходящих в пределах управленческого процесса.

Важное место в ходе исследования занимал исторический метод, поскольку на его основе осуществлена ретроспекция управленческого процесса в России. Следование методу историзма обеспечило научное рассмотрение протяженного во времени процесса формирования структур государственной

власти под воздействием различных политических обстоятельств. Социально-экономических факторов, практики возникновения и применения различных способов и механизмов властного управления в государственной системе России. Руководство историзмом в подборе и оценке фактов дало возможность проследить причинно-следственные связи, выявить тенденции во всей системе государственного управления на разных этапах развития страны.

Анализ современных процессов переходного типа, весьма распространенных в политическом развитии современной России осуществлен с использованием методологии синергетизма. Сравнительно новый для отечественного обществознания синергетический метод. Берущий свое начало от теории самоорганизации И. Пригожина, Г. Хакена, и интерпретированный в общесоциологические науки усилиями В.С. Егорова, К.Х. Делокарова, В.В. Васильковой²⁵, других специалистов, достаточно логично вписывается в общую методологию изучения социальных процессов. В нашем случае данный метод позволяет глубже осознать, с одной стороны, влияние политических традиций на современный политический процесс, в том числе на политическое мышление лидеров, кадровую политику, характер и способы принятия решений, взаимоотношения политических институтов, с другой стороны, - взаимодействие таких элементов политики, как политический режим, политические традиции, политические механизмы. Через призму синергетики лучше осознается степень организации и устойчивости управленческой системы российского государства.

Существенное применение в рамках диссертационного исследования нашел нормативный метод, поскольку одним из важнейших его источников являются законодательные и нормативные акты государства. Этот метод использовался при отборе и систематизации законов и актов различного уровня и разной направленности, определении их юридического качества и идеологического содержания. Нередко в ходе анализа законодательства разных исторических периодов или разных управленческих уровней нормативный метод дополнялся методом сравнительного анализа. Сочетание этих двух методов особенно широко применялось при рассмотрении правового пространства политических механизмов современного государства.

Совокупность названных методов создала, на наш взгляд, прочную исследовательскую базу всей диссертационной работы, позволила на хорошей научной основе провести разработку поставленных задач.

Эмпирическую основу диссертации составили разнообразные источники, которые можно объединить в следующие группы.

Во-первых, законодательные и нормативные акты российского государства, в том числе на уровне субъектов федерации: сплошное обследование

²⁵ См.: Пригожин И., Стенгерс И. Порядок из хаоса: новый диалог человека с природой. М., 1986; Хакен Г. Синергетика. М., 1980; Егоров В.С. Рационализм и синергизм. И., 1997; Делокаров К.Х. Социосинергетика и управление // Синергетика и социальное управление. М., 1998; Василькова В.В. Порядок и хаос в развитии социальных систем (Синергетика и теория социальной самоорганизации). СПб., 1999.

законодательства Тамбовской и Саратовской областей за 1993-2002 гг. Подробно изучались и использовались применительно к проблемам диссертации многие правовые документы из разных исторических эпох российского государства, но особенно за период 90-х гг. XX в. Специальному анализу подвергнуто современное российское законодательство по вопросам формирования органов государственной власти, образования и функционирования федеральных округов, образовательной и приватизационной политики, правового обеспечения общественных организаций. Данная группа документов позволила исследовать уровень законодательной обеспеченности системы государственного управления, способов и механизмов ее функционирования.

Во-вторых, теоретические работы крупных ученых-специалистов в области государственного строительства, управления, политических систем, российской истории, федерализма, регионализма. Среди них - и зарубежные теоретики (Ф. Бродель, М. Вебер, Р. Даль, Р. Дарендорф, А. Лейпхарт, В. Остром, А. Токвиль, Ф. Шмиттер, Д.Дж. Элейзер и другие) и отечественные мыслители (Н.И. Бухарин, Б.Д. Греков, Л.Н. Гумилев, И.А. Ильин, В.О. Ключевский, В.И. Ленин, А.Н. Медушевский, С.М. Соловьев и другие). Их научные разработки позволяют лучше ориентироваться в огромном количестве научных идей и фактов, глубже осмыслить ход российской истории и протекание современных политических процессов.

В-третьих, документы и материалы органов государственной власти и управления, отчеты, справки, информации центральных и региональных структур исполнительной власти, документы политических партий, общественных объединений. В том числе данные экономической, социальной, избирательной статистики, материалы периодической печати. Они составили основу информации о текущем политическом процессе, об использовании в нем политических механизмов.

В-четвертых, мемуарные и публицистические сочинения политических деятелей, активно участвовавших в политическом управлении, в решении крупных государственных вопросов. Прямо или косвенно они раскрывают отдельные управленческие эпизоды, рассуждают о характере использования властных механизмов. Среди таких авторов - М. Горбачев и Б. Ельцин, И. Рыбкин и Е. Гайдар, Г. Зюганов и А. Коржаков, В. Жириновский и С. Глазьев и другие.

Источниковая база диссертации в сочетании с широким кругом используемой научной литературы и значительным опытом политической и государственной работы, приобретенным лично автором за многие годы практической управленческой деятельности, обеспечила решение поставленных научных цели и задач, получение научно значимых результатов.

Научная новизна диссертационной работы определяется предметом и целью исследования, суммой поставленных задач, полученными результатами. Конкретно она заключается в следующих положениях:

- дано современное политологическое понимание роли политических механизмов в системе государственного управления; обосновано и уточнено само понятие политических механизмов в управлении;

- проанализированы основные научные концепции политического управления государством, оценена их адекватность российским условиям и традициям, возможность их использования в современной российской политической практике;

- обоснована и раскрыта прямая связь между характером политического режима, формой государственного устройства и используемыми в сфере управления политическими механизмами; доказано непосредственное воздействие принципа федерализма на организацию власти и на характер применяемых ею политических механизмов;

- исследована эволюция совокупности применяемых в государственном управлении политических механизмов на разных этапах развития государства. Выявлено постоянное преобладание в этой совокупности элементов администрирования, превратившихся в политическую традицию России;

- раскрыта специфика имперского подхода к государственному управлению, в котором учитывались некоторые особые характеристики ряда территорий огромной страны, централизм стихийно соединялся с элементами федерализма, и это обеспечивало определенное разнообразие используемых механизмов власти;

- разработан подход к оценке советской системы управления как соединения прежних политических традиций централизма, администрирования, единоначалия, иерархического выстраивания управленческих структур и должностей с попыткой оптимизации механизмов управления на основе привлечения к этому процессу различных общественно-политических организаций населения;

- раскрыт компилятивный характер современной совокупности применяемых в государственном управлении России политических механизмов; показано, что соединение демократических, административных, теневых механизмов обусловило неэффективность управленческого процесса;

- доказано наличие в современной России правового пространства, необходимого для функционирования демократических политических механизмов на всех горизонтальных и вертикальных уровнях государственного управления;

- высказано положение о необходимости усилить воздействие общества на государственные структуры власти, особенно в исполнении экспертных и контрольных функций; конкретно - о предоставлении достаточно широких полномочий создаваемой Общественной Палате, использовании при этом опыта и практики работы региональных общественных палат, что будет способствовать расширению сферы использования политических механизмов;

- показана существенная роль федеральных округов в процессе формирования и стабилизации единого правового и политического пространства России; через использование административных рычагов управленческая деятельность Представителей Президента в федеральных округах обеспечила укрепление и дальнейшее развитие возможностей для демократического политического процесса;

- дан прогноз дальнейшего развития окружной системы в политическом пространстве России как стратегии на укрупнение субъектов государства, на укрепление взаимоотношений центра с регионами;
- выявлена низкая эффективность существующей системы государственного управления России, несоответствие ее современным требованиям, выдвинуто положение о необходимости дальнейшего совершенствования модели организации управления в РФ на основе специально разработанного законодательства.

В целом содержание диссертации подчеркивает необходимость активного развития научного направления в обществознании, содержанием которого является исследование организации и осуществления государственной власти в переходных политических условиях.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Современное российское государство находится в очередной фазе цивилизационной модернизации. Новые императивы современной демократической политической культуры и новые ценностные ориентиры демократических политических практик формируются, прежде всего, в плоскости функционального совершенствования отдельных управленческих механизмов и соединяющих их административно-политических систем. Происходит существенное повышение значимости политических механизмов в осуществлении процесса управления государством и обществом.
2. Специфика политического режима кардинальным образом воздействует на характер механизмов государственного управления. Политические режимы демократического типа потенциально более сложны для политического управления. Управление в таких обществах невозможно только усилиями государственной администрации, важными акторами управленческого процесса становятся бизнес-структуры и институты гражданского общества. В связи с тем, что Россия уже имеет основы демократической политической системы, что сформированы базовые структуры гражданского общества, а это просто необходимо для функционирования демократических механизмов управления, есть основания считать, что постепенно они получают полное господство в процессе осуществления власти. Хотя в настоящее время многие элементы и демократической политической системы, и гражданского общества носят по преимуществу формальный характер.
3. Мировая и российская практика государственного управления показывает обязательную зависимость используемых механизмов власти от формы государственного устройства. И, хотя, матрица управленческого процесса принципиально совпадает и в унитарных, и в федеративных моделях, однако федеративное устройство для сложносоставных обществ в большей степени, чем унитарное, предполагает демократизм структурирования, функциональности и реализации государственной власти. Это - объективная обусловленность федерализма как политического принципа. Федеративное устройство России в этом смысле должно способствовать внедрению в практику демократических механизмов управления, но пока сама федеративность слабо отрегулирована, влияние ее на данные процессы невелико.

4. Важнейшим фактором, определяющим развитие механизмов политического управления федерацией, являются политические традиции общества. Наибольший традиционализм проявляется в свойствах политического режима, а он определяет условия соединения различных механизмов и уровень их сопричастности к решению политических проблем общества и государства. На различных этапах тысячелетнего государственно-политического развития России использовались самые разные методы и механизмы управления: от чисто военно-силовых и административных до экономических, правовых и культурно-идеологических. Но всегда в этих механизмах политическая сторона их функционирования выявлялась при помощи прямого администрирования. Администрирование позволяло быстро и с минимальными затратами государственных ресурсов, а также при огромных затратах ресурсов общественных, приводить все управленческие механизмы в соответствие с исторически менявшейся от времен Киевской Руси до времен советской государственности конструкцией федеративного государственного пространства.

5. В условиях демократической реформации последнего двадцатилетия значительно расширились возможности, как для прямого администрирования, так и для применения демократических механизмов управления. Как в зеркале это состояние российской жизни отражает современная правовая база управления. Серьезным препятствием для выбора административной либо демократической стратегии развития России явилась искусственность многих элементов федеративного устройства России, порожденная как устойчивостью исторических традиций политического управления, так и, особенно, особенностями советской управленческой практики 50-80-х годов XX столетия. От советского времени модель политического управления современной Россией унаследовала эклектичность соединения различных политических механизмов, отсутствие четкой правовой дистанции между механизмами легальными и теневыми.

6. Начатая Администрацией Президента РФ реорганизация политической системы страны затронула и состояние отдельных управленческих механизмов, их принципы функционирования, кадровое и правовое обеспечение. Такое «наведение порядка» в системе государственного управления вписывается в традиции российской государственности, но не согласуется с ключевым идеологическим императивом в стратегии государственного управления - курсом на политическую демократизацию. Такой разлад в самой стратегической концепции политического управления Российской Федерацией генерирует потенциальную опасность усиления жестко авторитарных качеств политического режима.

7. Принципиальным фундаментом демократического управления является хорошо развитое законодательство, правовая воспитанность граждан, правовая деятельность структур государственной власти. К настоящему времени в Российской Федерации создано единое правовое пространство. Оно представляет собой совокупность законов и законодательных актов федерации и ее субъектов, действие которой распространяется на всю территорию страны и которая регулирует весь законодательный процесс. Это законода-

тельство имеет демократический характер и представляет собой демократическую юридическую основу осуществления политики. Дальнейшее развитие правового пространства страны будет стимулировать применение демократических механизмов государственного управления, расширять возможности их реального действия.

8. Положительные коррективы во взаимоотношения центра с регионами внесли федеральные округа. Они несколько компенсировали неустойчивость связей между субъектами федерации, а особенно между субъектами и центром в условиях ассиметричной федерации, укрепили и стабилизировали правовой характер политических процессов, сделали более прозрачными действия региональных властей. Считаем, что упорядочение федералистских отношений в масштабе России будет способствовать расширению практики применения демократических механизмов во всех политических процессах.

9 Эффективность использования демократических механизмов власти в решающей степени зависит от характера взаимодействия государственной власти со структурами гражданского общества. Эффективным вариантом подобного взаимодействия является сотрудничество в обеспечении одинаково или близко понимаемых интересов народа. При множестве линий этого сотрудничества государственных и общественных структур логично наличие институтов, аккумулирующих представления о народных интересах как с одной, так и с другой позиции. С позиции государственной власти это, вероятнее всего, администрация Президента РФ, а с позиции общества подобным институтом может оказаться Общественная Палата. При этом Общественная Палата должна быть структурой самостоятельной среди других структур гражданского общества и независимой от органов государственной власти.

10. Рациональной моделью политического управления для России современного уровня развития демократии может быть система «демократического администрирования». Такая система должна законодательно соединить политические механизмы двух типов - с преобладанием традиционных и с преобладанием модернизационных характеристик, - с четко обозначенными сферами и пределами действия каждого из них. При этом демократическая составляющая должна быть базовой, приоритетной, ибо через некоторый период переходного политического развития она призвана стать господствующей.

Практическая значимость исследования заключается в том, что диссертация иллюминирует диспропорции между значимостью механизмов государственного управления в политической практике и глубиной научного осмысления этой проблемы в рамках общественнознания, тем самым способствуя становлению и развитию данного научного направления в политической науке в качестве самостоятельного.

Материалы исследования могут широко использоваться в учебных курсах, разработке курсовых и дипломных сочинений по специальностям «Политология», «Регионоведение», «Социология», «История» и др. Они также могут быть применены в конкретной практической работе структур государственного и общественного характера, а также в деятельности общественно-

политических организаций. Результаты диссертации нашли свое практическое применение при разработке ряда федеральных законов («Об общественной палате Российской Федерации»), Устава Тамбовской области, законов Тамбовской области о местном самоуправлении, социальном заказе и др.

Апробация исследования нашла свое отражение в том, что основные теоретические положения и выводы диссертационного исследования изложены автором в 4-х монографиях, в 3-х брошюрах и в 26 статьях, общим объемом около 63 п.л., а также апробированы в докладах на международной конференции «Психология политической власти» (Саратов, 10-12 апреля 2003 г.), всероссийской конференции «Электоральные процессы и формирование политической власти в современной России: региональная практика» (Саратов, 23-25 декабря 2002 г.), научном семинаре «Мифология политической власти» (Саратов, 10-11 ноября 2002 г.), на межрегиональной научно-практической конференции «Роль общественных объединений в формировании институтов гражданского общества» (Тамбов, 4 октября 2001 г.), на научно-практической конференции «Гражданский форум: власть народа или народ и власть?» (Тамбов, 17 октября 2002 г.), на региональной научно-практической конференции «Сельская молодежь: проблемы воспитания в образовательном аграрном университете» (Мичуринск, 23-24 мая, 2002 г.).

Структура работы соответствует поставленным задачам и отражает методологию исследования. Диссертация состоит из введения, четырех глав (11 параграфов), заключения, списка использованных источников и литературы, приложений.

Основное содержание работы

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, характеризуется степень научной разработанности проблемы, определяется цель и задачи, методологическая и источниковая база работы, формулируются научная новизна, апробация и практическая значимость исследования.

Глава I «Модели политического управления в современном обществе» освещает ряд проблемных теоретических вопросов, связанных с интерпретацией политического и государственного управления и возможностью приложения их в условиях различных форм административно-государственного устройства.

В параграфе 1.1. «Понятие политического и государственного управления в политической науке» дается научное понимание политического и государственного управления, их сходств и различий, представлена содержательная характеристика механизма политического управления.

Для научного понимания характера той модели политического управления, которая сложилась и функционирует в данном конкретном обществе важным является выяснение того, в каких категориях наши современники описывают различные моменты структурирования и функционирования модели, какой смысл они вкладывают в научную расшифровку того или иного определения, как они атрибутируют данную модель в контексте совершаю-

щегося политического процесса. Это важно потому, что когда мы ведем речь о структурированности и функциональности той или иной модели социально-политических отношений, то эта самая «социальность» среды бытования модели оказывает на ее свойства определяющий характер, или, по крайней мере, такой же, как и ее формальные очертания.

Понятия «государственное управление» и «политическое управление» активно используются в общественных науках и политической практике. В то же время, содержание этих категорий остается предметом научных дискуссий, а их единого общепринятого толкования не существует. К тому же, зачастую, «государственное управление» и «политическое управление» используются как взаимозаменяемые термины, фактически как синонимы. На наш взгляд, это не совсем оправдано. Смысловое значение понятий «государственное управление» и «политическое управление» близко, но не совпадает. Политическое управление нам представляется более широким, более общим явлением, чем государственное управление, так как включает в себя инструменты не только государства, но и других политических институтов. Государственное управление, поэтому, можно рассматривать как часть, как центральный элемент политического управления. Тенденции последнего времени говорят о том, что круг субъектов, участвующих в реализации власти расширяется за счет привлечения негосударственных структур: институтов гражданского общества, групп давления, прессы, теневых участников политико-управленческого процесса.

Между политическим и государственным управлением имеются как тесная взаимосвязь, так и существенные отличия. Политика в значительной степени эмоциональна, в том смысле, что чувствительна к общественному мнению, настроениям широких масс людей, их сиюминутным устремлениям, подвержена влиянию текущих событий, зависит от предпочтения тех или иных лидеров, социальных интересов и т.п. Государственное управление более рационально, т.е. функционально организовано и решает конкретные задачи. В первом - главенствуют нормативно-ценностные знания, обращенные на выяснение целесообразности государственных действий и на оценочные характеристики. Во втором - основную роль играют нормативно-позитивные знания, направленные на анализ государственной деятельности и ее последствий. Объединяющие два этих понятия начала вытекают не только из особенностей государства как политического института, но и из властного характера его организационной деятельности.

Политическое управление можно определить, в том числе и как процесс самоорганизации политических субъектов (в ситуации конфликта интересов), разделяющих базовые ценности политического режима, который основывается на распределении ответственности и взаимозависимости, разделении компетенции и направлен на превращение разнородных политических сил в целенаправленное организованное единство по отношению к конкретной политической программе, конкретной политике.

Политическое управление реализуется на практике посредством задействования определенного набора процедур. Данные процедуры составляют

механизм политического управления. Механизм политического управления включает в себя несколько базовых элементов: принятие решений, выполнение принятых решений, урегулирование конфликтов, которые возникают в следствии реализации решения. Таким образом, эти элементы составляют матрицу механизма политического управления. В свою очередь каждый элемент может быть реализован в практической политике различными методами. На всем протяжении исторического развития человечества реальное наполнение этих элементов менялось. Но набор элементов в механизме политического управления, матрица механизма политического управления осталась неизменной.

Современный анализ механизмов политического управления на уровне политологической модели сталкивается с основной теоретической проблемой. В целом понятны основные механизмы, посредством которых реализуется политико-управленческая функция. В сообществе современных политологов, тем не менее, отсутствует единодушие в понимании того, каким образом эти механизмы могут быть теоретически соединены в одну оптимальную модель, описывающую процесс политического взаимодействия социума и государства: в какой мере эта модель должна быть коррелирована с подвижными реалиями национально-государственного политического процесса, насколько она должна учитывать специфику политической культуры социума, традиционное распределение общественных и властных управленческих функций в социальных стратах и группах элиты, насколько эта модель должна соотносываться с теми моделями оптимальных властно-распорядительных отношений, которые созданы правовой и экономической науками, а также социологией и уже апробированы многолетней исследовательской практикой? Эти общетеоретические вопросы приобретают конкретные очертания, когда предметом политологического анализа становится, например, федералистская или унитаристская модель соединения различных механизмов политического управления.

В параграфе 1.2. «Федерализм и унитаризм как принципы организации власти в обществе» проанализированы возможности применения основных исследовательских концепций политического управления для исследования организации властных отношений в унитарных и федеративных моделях.

Реальное наполнение механизма политического управления зависит от моделей организации власти в обществе. В современном мире существуют две базовые модели - федерализм и унитаризм. Федерализм и унитаризм, поэтому, являются не только политическими и идеологическими конструкциями, но и институциональными рамками воплощения механизма политического управления. Теоретически, возможны и иные модели, но практическая реализация даже их частей достаточно редка. Кроме того, в последнее время, федералистская и унитаристская модели все активнее превращаются в «числительные», идеальные типы. Происходит сближение этих моделей в отдельных сегментах механизма политического управления. Федералистская модель вбирает в себя опыт и сильные стороны унитаристской и наоборот. Все это

свидетельствует о том, что механизм политического управления не является закоряченным, навечно данным феноменом, он имеет свойство оптимизироваться, приспосабливаться в соответствии с требованиями исторического времени и политической конъюнктуры.

Нами были выбраны для анализа четыре наиболее влиятельные, на наш взгляд, исследовательские концепции в области современного политического управления. Это концепция нового государственного менеджмента, новая институциональная теория, концепция политических сетей и синергетический подход.

Федеративная модель управления государственными делами достаточно четко вписывается в концептуальную схему нового государственного менеджмента, поскольку, с одной стороны, сам смысл федерализма - в делегировании полномочий регионам, а, с другой стороны, именно федерация способна к наиболее чутким отношениям со внешней средой. Действительно, сложно представить эффективную федерацию, где региональные и местные органы облечены властной компетенцией. Региональные уровни управления в федерациях наиболее приближены к населению (или в терминологии нового государственного менеджмента - к клиенту). На наш взгляд, «политический франчайзинг» является той самой моделью, которая может удачно связать и принципы нового государственного менеджмента, и особенности федеративного построения государственных структур. В таком случае можно центральные органы власти обозначить как франчайзоры, а региональные структуры - франчайзи. Смысл их взаимодействия состоит в следующем. В обмен на покровительство и защиту в различных вопросах франчайзи (то есть региональная власть) делится с франчайзером (федеральной властью) долей своей независимости и политической (в том числе электоральной) прибыли.

Таким образом, государственная администрация может рассматриваться здесь как гигантская корпорация, осуществляющая «руководство» общественными делами. Региональные администрации могут рассматриваться как филиалы или дочерние предприятия, удовлетворяющие спрос населения (клиентов) на «товары первой политической необходимости». Центральное правительство в таком случае выступает в роли управляющей компании, а все население федерации - как держатели своеобразных политических акций всего этого сложного политического организма.

В рамках новой институциональной теории федеративная модель устройства политического управления представляется в этой связи достаточно эффективной, поскольку в ней заложен солидный потенциал минимизации транзакционных издержек. В самом деле, отсутствие необходимости согласования принимаемых решений с центральным правительством приводит к значительной экономии информационных издержек. Региональный уровень управления способен сам отреагировать на поступающие вызовы, экономя, тем самым, разнообразные ресурсы (временные, информационные, кадровые, интеллектуальные, материальные), не растрачивая их на бесконечные переговоры с центром. Но, в том случае, когда федерацию трудно назвать эффек-

тивной все преимущество такого рода теряется. Ввиду неэффективности организационного строения, неотработанности процедур, неопределенности правовых статусов в неэффективных федерациях затраты на ведение переговоров могут быть колоссальными, выхолащивающими весь смысл федерализма. Тогда необходимо признать, что в таком случае, федерализм не обеспечивает минимизации транзакционных издержек и более эффективным становится унитаризм. То есть новая институциональная теория не дает однозначного ответа о преимуществах федерализма. Все дело в конкретном наполнении того или иного исторического примера. В то же время новая институциональная теория открывает достаточно широкие перспективы сравнительного изучения региональных администраций в рамках одной федерации.

Концепция политических сетей меняет ракурс рассмотрения государства как агента политики: в противоположность идее доминирующей роли государства в выработке политики, при сетевом подходе государство и его институты являются хотя и важным, но лишь одним из акторов производства политических решений; в противоположность идее относительной независимости государства в политике, в концепции политических сетей государственные структуры рассматриваются в качестве «сцепленных» с другими агентами политики и вынуждены вступать в обмен своими ресурсами. Хотя здесь и нет прямых ссылок на предпочтительный тип административного устройства, но в сложном, многосоставном государстве именно федерация способна в большей степени учитывать данные положения. В таком случае региональный уровень власти можно рассматривать как посредника между собственно государством в лице центрального правительства и местным самоуправлением, на базе которого формируются так называемые межуправленческие сети (intergovernmental networks). В сложных государствах, очевидно, федеративная модель в большей степени способствует формированию политических сетей, нежели унитаризм. Политические сети здесь позволяют различным общественным группам достаточно эффективно выступать в качестве активного агента принятия политических решений.

Специфика синергетического подхода к государственному управлению велика и разнообразна. Мы вычленим два, как нам кажется, стержневых принципа: принцип самоорганизации и принцип нелинейности. Принцип самоорганизации применительно к федеративной технологии управления государством заключается, по-видимому, в том, что региональным властям при их достаточной самостоятельности, легче осознать, что управляемые системы не являются пассивными, легче познать внутренние тенденции, происходящие в региональных сообществах. Это не отменяет того, что унитарные государства также должны учитывать принципы синергетики, но в условиях разнообразия этносов, конфессий, культур, менталитетов федеративная форма позволяет в более полном объеме учитывать внутренние свойства самоорганизации управляемых объектов. Принцип нелинейности применительно к федерации позволяет сделать следующие заключения. Во-первых, в федерациях, в отличие от унитарных систем, могут быть выбраны различные пути

эволюции властной системы в так называемых точках бифуркации. Во-вторых, волнообразно, ритмично, неравномерно развивается не только все общество, но и отдельные региональные части. В-третьих, резонанс может возникнуть не только в масштабах всего государства, но и отдельного региона. Примером могут служить так называемые «очаги модернизации» в современной России: Москва, Санкт-Петербург и др.

Западноевропейский и североамериканский исторический опыт федерализма обнаруживает одну важную для настоящего исследования тенденцию: принципы и формы соединения различных механизмов политического управления федеративным пространством всегда были и остаются производным от собственных внутренних свойств самих этих экономических, правовых, административных и культурных механизмов. Следовательно, отсутствуют те самые универсальные принципы соединения отдельных механизмов в некую мета-функциональную модель политического управления, которую некоторые отечественные политологи виртуально позиционируют в качестве «магистрального пути мировой демократии». В мире нет федераций, сопоставимых с Россией по количеству субъектов. Многочисленность последних создает качественно особую ситуацию и делает предельно трудным или даже невозможным использование механизмов, доказавших свою применимость в других странах. Чтобы обеспечить устойчивость этой системы и эффективность принимаемых в ней управленческих решений, необходимо резко сократить число ее полноправных субъектов либо создать дополнительные структуры, которые бы компенсировали чрезмерную диверсификацию.

Во второй главе диссертации **«Традиции политического управления российской государственной системой»** проанализирована историческая последовательность возникновения, преемственность функционирования и взаимосвязь механизмов элитогенеза, имевших место в российском государстве, а также административных, правовых, экономических механизмов управления федеративным политическим пространством. В их внутренней механике выделены те моменты, которые в совокупности определяли динамику отечественного управленческого процесса и, отчасти, определяют ее до сих пор.

В параграфе 2.1. **«Урегулирование отношений по линии «Центр-регионы» на этапе генезиса имперской государственности»** исследована связь генезиса управляющих федеративным государством механизмов с общей механикой генезиса государственной формы и выделены специфические черты этапа становления различных механизмов.

Одновременно с формированием федеративного политического пространства Российского государства шло и становление механизмов управления этим пространством. Стремление государственных институтов к максимальному охвату и контролю различных сфер общественной жизни имело следствием то, что сами механизмы политического управления формировались внутри этих сфер общественной деятельности и качество механизмов

(структура, функции, эффективность) были детерминированы конкретными сочетаниями интересов властвующих элит и традиций социума.

Этот момент компромиссности в качестве механизмов стал той базовой исходной традицией в организации управления федеративным политическим пространством, которая задала впоследствии общую динамику развития государственной внутренней и внешней политики. В последние годы в сочинениях политологов очень часто проскальзывает стремление выделить в качестве доминанты, «определяющей все», тот или иной аспект внутренней или внешней политики российского государства или же тот или иной момент в характере общественных реакций на политику. Но все это лишь итоги функционирования определенных и согласованных между властвующей элитой и социумом механизмов управления федеративным политическим пространством. Продуктивнее в научном плане, на наш взгляд, было бы представить дело таким образом, что специфика исторического пути политической системы и специфика формирующихся на этом пути управленческих традиций есть производное от особенной конфигурации связей между механизмами управления и внутренней структуры и логики функционирования самих механизмов.

Этим определялась исходная традиция отношений и связей внутри политической системы по линии «Центр-регионы». Смысл ее, как представляется, состоял в том, что баланс тенденций централизации и децентрализации в политической системе нарождавшегося Российского государства достигался не за счет образования каких-либо новых, альтернативных прежним механизмов управления политическим пространством, а за счет использования в этих механизмах принципиальных противоречий интересов различных групп элит и различий в интересах социума и власти.

В параграфе 2.2. **«Имперское управление Россией»** тот же комплекс механизмов проанализирован в контексте меняющихся принципов внутренней и внешней политики Российского государства и общих принципов общественной самоорганизации. В параграфе отмечено, что в имперский период продолжали функционировать прежде сложившиеся механизмы управления государственным политическим пространством, что создавало объективные условия для формирования и легитимации устойчивых традиций взаимодействия общества и государственной власти как по вертикали, так и по горизонтали.

Вместе с тем, новая историческая эпоха привнесла некоторые новшества именно в механику и в принципы реализации данных традиций в административной, экономической и правовой сферах. Анализ основных тенденций показывает определенное смещение акцентов во внутренней работе этих традиционных механизмов. В результате общего ослабления давления традиций родоплеменного общественного уклада четче обозначились органические связи между отдельными механизмами и в их функционировании четко выявился момент системности. Четче определились функциональные элементы этих механизмов и те социальные субъекты и политические институты, которые в своих интересах используют механизмы стабилизации полити-

ческого пространства. В целом, все это было следствием обострявшейся потребности быстро растущего по горизонтали и вертикали государственного организма России во внутренней стабильности и пропорциональности.

Начало федеративности в организации политического пространства не исчезло в рассматриваемую историческую эпоху. Но в связи с необходимостью «расчистить» функциональное пространство для реализации имперских и авторитарных качеств российской верховной власти принципы и конкретные механизмы реализации федеративности оказались смещены из сферы отношений между разными уровнями власти (из властной вертикали) в сферу внутриэлитарных взаимоотношений, внутрисоциальных экономических и политических интересов, внутрисоциальных порядков самоуправления и традиционно-правового нормотворчества. Произошла, условно говоря, «социализация» федеративных механизмов управления государственным пространством в ответ на исторически предшествующее огосударствление социального пространства славянских земель. Таким образом, на авторитарно-имперской почве была своеобразно решена свойственная всем большим государственным организмам проблема разведения в политическом пространстве административной и политической централизации.

Общей политической проблемой для всех субъектов, участвовавших в реализации проанализированных нами механизмов, было то, что усиление четкости в работе этих механизмов и конкретизация связанных с ними общественных и властных интересов вели к формированию полярности в политическом пространстве России. На одном полюсе формировались механизмы, обслуживающие централизаторские усилия имперской власти. На другом полюсе действовали те же механизмы, но с акцентом на обслуживание специфических интересов региональных социумов. При однообразии механизмов обеспечения политической приоритетности двух противостоящих в политике субъектов, а именно общества и государства (общества, как структуры по определению регионализированной, и государства, как структуры по определению централизующейся) рано или поздно должен был возникнуть вопрос выбора в пользу общественной или государственной модели использования механизмов стабилизации и революционный конфликт на этой почве.

В параграфе 2.3. **«Советский «тоталитаризм»: проблема оптимизации политических механизмов управления»** советский опыт управления федеративным пространством представлен в качестве аккумуляции исторического опыта управляющего воздействия экономических, правовых и т.д. механизмов. Очень плотно соединив эти механизмы, усилив взаимозависимость их динамики при помощи идеологии, советская политическая система ярко выделила их взаимозависимость и общие пороки, то есть, те звенья, по которым в 90-е годы будут нанесены основные удары новой демократической политической элитой, поставившей задачей от «тоталитаризма» как порядка оптимизации административно-политического управления перейти к «демократии» как еще более совершенному порядку оптимизации.

В решении проблемы централизации и децентрализации политической и административной государственной власти в России эта власть на

протяжении почти тысячелетия существования российской политической системы вела себя во внутренней политике по линии «центр-регионы» очень традиционно. Это не была всеохватывающая авторитарность поведения власти и не была какая-либо сквозная демократическая доминанта отечественного политического процесса. Современные политологические исследования отечественных традиций административного и политического управления очень часто оперируют именно такими полярными концептуальными определениями в том смысле, что в России никогда не пресекалась линия авторитаризма или, наоборот, Россия всегда была устремлена к демократии. Дискуссии в таком русле в принципе бессмысленны, поскольку, как видно из проведенного анализа, в истории отношений верховной власти и региональных государственных структур, власти и региональных социумов устойчиво взаимодействовали элементы демократической стратегии и тактики поведения политических субъектов и тенденции авторитарности.

Проведенный в данной главе анализ показывает, что на протяжении столетий государственная власть на разных уровнях своего функционирования обращалась к одним и тем же механизмам, обеспечивающим ее оптимальный контроль над политическим пространством и оптимальный порядок решения административных, экономических и правовых проблем. Для активизации этих механизмов использовались одни и те же принципы, сущность которых лежит вообще вне плоскости авторитарных и демократических идентификаций и, скорее, может быть определена при помощи понятия «ситуативная потребность в стабильности». В целом, в истории решения российских внутриполитических и административных проблем заметно пренебрежение властвующей элиты к четкому позиционированию стратегии и тактики административно-политического процесса.

Исторически преобладала индифферентность властвующих структур к определению стратегии и тактики государственного развития. На наш взгляд это было связано с динамикой функционирования управленческих механизмов. Определяющим началом в этой динамике была традиция решения ключевых управленческих задач. Это было связано со свойствами экономических и правовых механизмов, а также (и, может быть, в первую очередь) со свойствами механизма элитогенеза. Структурные свойства российской политической элиты и порядок инициации верховной властью перемен в этих свойствах обычно создавали ситуации сильной привязанности различных групп политической элиты к интересам верховной государственной власти. Сам региональный интерес в контексте традиционного механизма российского элитогенеза выглядел как производное от интереса общегосударственного или, во всяком случае, нечто подобное ему.

Такая особенность соотношения регионального и общегосударственного интереса в отечественном политическом процессе создавала предпосылку управляемости огромного имперского пространства. Пространства, которое, притом, очень устойчиво сохраняло во все века российской истории свою федеративную природу. Европейская федералистская традиция базируется на демократических основаниях. Объективным условием для этого было

то, что федерализм, как принцип и как методика административно-политического управления, призван был решить те вопросы и конфликты в отношениях между регионами, которые возникли вследствие выравнивания их правовых, административных, экономических и культурных статусов. В России федеративная конструкция политического пространства сложилась ранее, чем начались процессы демократизации общественно-политической жизни. Проблемы демократизации наложились как бы вторым слоем на уже устоявшиеся методики решения проблем отечественного федерализма в рамках авторитарной имперской структуры. На эти демократические по генезису проблемы усилиями политических элит и по причине инерционности элитарной и массовой политических культур были перенесены наработки из авторитарной модели. Благодаря этому и в отличие от Запада даже сугубо демократические по происхождению проблемы отношений центральной и региональных ветвей государственной власти в России разрешались в границах авторитарной парадигмы властвования. И это было фундаментальной традицией.

Традиционно своеобразным было и решение общей для всех федеративно организованных политических пространств проблемы разграничения по всем этажам вертикали государственной власти административной и политической централизации. В «западном» демократически-федералистском варианте такое разграничение имело свою специфическую форму. Эта специфика была и до сих пор предопределена тем, что сформировавшиеся в ходе межрегиональных конфликтов гражданские социумы требовали от государства повышенной бдительности в соблюдении границ своих полномочий и административная централизация выделялась во вполне самостоятельную область социально-элитарных отношений именно потому. Что здесь наиболее плотно соприкасались интересы граждан и власти. Это была, условно говоря, область политики, особость которой определялась особостью структур гражданского общества.

В российской имперской и советской истории административная централизация возникала как естественное продолжение процессов политической централизации и независимо от отношения социума к этим процессам. Общая логика включения того или иного региона в имперское пространство диктовала потребность во встраивании структур управления в сложившуюся вертикаль власти с минимальным учетом региональной культурной, экономической и правовой специфики. Эту традицию советская практика государственного строительства довела до логического конца, окончательно устранив различие административной и политической централизации и тем придав новый импульс имперской традиции. Эта тенденция в период демократических реформ была увязана демократической публицистикой с самыми негативными свойствами «тоталитаризма», хотя, на деле, это был закономерный шаг по пути достижения оптимального баланса централизаторских и децентрализаторских тенденций в развитии политической системы.

Для поддержания такого баланса в федеративно организованном политическом пространстве всегда существует потребность в структурах-

медиаторах, посредством которых согласуются политические, экономические и правовые интересы региональных социумов и элит с интересами федеральной власти. В условиях, когда, как это было на «Западе», федерализм является ответом на вызовы межрегиональных конфликтов, роль такого медиатора берут на себя постоянно умножающиеся на почве борьбы с административной централизацией структуры гражданского общества.

В условиях империи, когда особость административного пространства активности власти и социума не выделена по отношению к пространству собственно политической деятельности, роль таких медиаторов начинают играть административные единицы – республики, губернии, области и округа, которые как бы создают единую административно-политическую оболочку региона, включают его в имперскую структуру, не затрагивая радикально его внутренней сущности. В этом, на наш взгляд, в такой стратегии определения обществом и властью медиативных структур для федерального пространства заключена одна из главных традиций российской внутренней политики и объяснение того, почему в России все хозяйственные, правовые и культурные реформы в итоге трансформируются в реформы административные, подразумевающие перестройку «оболочек» регионов в имперской структуре.

В третьей главе диссертации **«Современная система политических механизмов управления в Российской Федерации»** рассматриваются политико-правовые условия реализации различных политических механизмов в государственном управлении современной России, а также анализируется реальное их использование в процессе формирования государственной власти, принятия и реализации политических решений, взаимодействия государственной власти с обществом.

В параграфе 3.1. **«Правовое пространство государственного управления»** исследуется процесс формирования, характер, содержание правового пространства, в рамках которого происходит управленческая деятельность государственных органов России. Любая система политических механизмов управления действует в рамках конкретного правового пространства, ограничена условиями, традициями и нормами этого пространства. Можно сказать, что механизмы управления диктуются особенностями того или иного правового пространства, а с другой стороны, они вписываются в правовое пространство. Термин «правовое пространство» сравнительно недавно вошел в научный лексикон юристов и обществоведов. Не вдаваясь в детализацию понятийных тонкостей, определим правовое пространство как совокупность действующих на конкретной территории норм правовой системы, включающей внутреннее и международное законодательство, признаваемое населением и властью данной территории. Отметим наиболее характерные черты правового пространства. Во-первых, это действительно совокупность законов и иных законодательных актов, обеспечивающих правовые отношения между субъектами. Во-вторых, их действие распространяется на конкретном масштабе территории: часть государства, все государство, территория нескольких государств. В-третьих, в основе правового пространства находится ка-

кой-либо политико-правовой документ: внутри страны - Конституция; в межгосударственном пространстве - декларация, договор и т.п. Такой документ скрепляет все правовое пространство определенными идеями, принципами и нормами. Основой правового пространства современной России является Конституция РФ, которая обеспечивает состояние согласованности, соответствия и соподчиненности правовых норм на территории страны. Тем самым формируются определенные условия для выработки и функционирования политических механизмов управления в государстве.

Принятие Конституции РФ 1993 г. означало перевод всей системы государственного управления на механизмы правового характера. Сама Конституция и множество законодательных, нормативных документов утвердили и закрепили данный политический подход. Такой подход нашел системное воплощение в юридических документах, поскольку реализовался в принципах построения государства и власти, в конкретной институализации структуры управления, в методах осуществления управленческого процесса.

Достаточно подробное рассмотрение законов и законодательных актов России позволяет говорить о том, что законодательная база всех горизонтальных ветвей власти и всех вертикальных уровней власти в РФ, на наш взгляд, вполне обеспечивает систему демократических правовых взаимоотношений между государственными структурами, а также между ними и разнообразными субъектами политики, действующими в современном обществе. Эта законодательная база позволяет широко использовать именно демократические, правовые методы в практике государственного управления. Она достаточна для того, чтобы правовые отношения преобладали среди других форм политических действий.

В российском законодательстве выделить такую черту, как серьезный, правовым образом обеспеченный перекос в полномочиях и политическом влиянии в пользу исполнительной ветви власти. Этот перекос заложен уже в тексте Конституции РФ, где Президент, являясь главой государства, одновременно наделяется многими полномочиями высшей исполнительной власти, а само Правительство страны не только в значительной степени формируется Президентом, но и по многим каналам лично им управляется. Тем самым резко поднимается политический статус исполнительной власти. Наряду с этим политические и управленческие полномочия исполнительной власти настолько значительнее полномочий законодательной и судебной ветвей власти, что никакого противовеса ей эти, две другие, ветви власти практически не представляют.

Законодательный процесс в современной России имеет достаточно четкое деление на два периода, что существенно повлияло на характер законодательства в целом. Анализ позволяет выделить период девяностых годов как время наибольшей законодательной активности субъектов Российской Федерации и период с конца девяностых годов до настоящего момента как время резкого усиления законодательной деятельности федерального центра. В этом состоит принципиальная черта современного отечественного законо-

дательства, существенно повлиявшая на механизм взаимоотношений центра с регионами, на систему политического управления страны.

В результате осуществления курса последних лет на укрепление единства российского законодательства при верховенстве Конституции РФ и федеральной нормотворческой базы преодолен регионализм законодательства, обеспечены правовые приоритеты общегосударственного характера. Юридические документы республиканского и областного масштаба приведены в соответствие с федеральным законодательством без ущемления законодательных интересов и особенностей регионов, предусмотренных в Конституции РФ. Большую роль в обеспечении этого процесса сыграли правовые службы Полномочных Представителей Президента в федеральных округах, активные политические действия самих Представителей, эффективная работа многих правовых, научных, политических организаций федерального уровня. Тем самым в России впервые создано правовое пространство, обеспечивающее функционирование демократических методов государственного управления. Этот процесс оказался противоречивым, сложным по своему характеру, неровным и неоднозначным по своим промежуточным результатам. В определенной степени это объясняется тем, что не всегда ясными и целесообразными были конкретные задачи государственного управления, что неизбежно отражалось на процессе формирования правового пространства нашего государства.

Первый период (1992-1993гг.) этого процесса характеризовался слабой контролируемостью законодательной деятельности в масштабе страны, «правовой вольницей» регионов, «ненормальной» для единого государства правовой самостоятельностью субъектов федерации, многие из которых искаженно понимали явления суверенитета, политической свободы и субъектности, переоценивали степень своих полномочий по управлению государством. В стране сложилась обстановка законодательного беспорядка, в рамках которого возникло множество правовых и политических коллизий во взаимоотношениях федерального центра и регионов России. Второй период (1994-1998 гг.) оказался временем активного законодательного процесса в субъектах РФ. Он, хотя и был ограничен рамками российской Конституции, привел к серьезному дроблению правового пространства страны, содержащего в себе опасности политического сепаратизма и раздробления государства. Огромное количество нарушений Конституции РФ и федерального законодательства в законах и нормативных актах субъектов федерации свидетельствовало о сознательной центробежной политике многих субъектов федерации и, в первую очередь, национальных республик. Третий период (с 1999 г.) начался решительными действиями Президента В.В. Путина по политическому и организационному укреплению правового пространства страны, обеспечению его единства как в юридическом, и в административно-территориальном отношении. Четкое, законодательно выверенное разделение полномочий и сфер действия между центрами и регионами, усиление контроля над политической и законодательной деятельностью субъектов федерации через организованные федеральные округа и обновленный Совет Федерации, приведение в со-

ответствие с Конституцией РФ законодательной базы субъектов федерации с помощью активной деятельности Конституционного Суда РФ, – все это, вместе взятое позволило создать единство правового пространства страны, основанного на демократическом законодательстве. В настоящее время требуется обеспечить эффективное использование этого пространства в интересах государственного управления Россией.

Развитие правового пространства в рамках последнего периода имеет собственные политические характеристики. Во-первых, преодоление прежней разорванности законодательства федерального, субъектного, местного уровней, в условиях которой они могли не соответствовать друг другу; появление единства, согласованности как принципиальной характеристики правового пространства государства. Во-вторых, расширение правового пространства до территориально-административных пределов российского государства; распространение действия федерального законодательства на всю территорию РФ. В-третьих, систематизация законодательства, гарантирующая взаимопонимание всех субъектов правового пространства, а значит – эффективность законодательной деятельности. В-четвертых, обеспечение высокого уровня легитимности внутреннего содержания пространства, демократической системы политического управления государством.

В параграфе 3.2. **«Совокупность политических механизмов, используемых в российской практике управления»** рассматриваются три типа механизмов, используемых в системе государственного управления России (демократические, административные, теневые), оцениваются масштабы их распространенности, анализируется уровень эффективности управленческой системы, утвердившейся на основе этих разных по своему типу политических механизмов.

Формирование правового пространства государственной власти постепенно расширяло возможности внедрения и использования демократических методов управления в российскую практику. Укреплялась институциональная основа, расширялись функциональные рамки политических механизмов государственной власти. Уже к середине девяностых годов, по сути, была организована структура государственного управления, ориентированная на правовые способы осуществления власти и взаимодействия с обществом. Новые политико-правовые условия стимулировали к активности многие социальные группы, общественные организации, территориальные и производственные коллективы граждан, что диктовало широкое применение политических механизмов со стороны государственных органов власти. Демократические методы управления входили в реальную политическую практику, вытесняя прежние, советские методы управления.

На базе достаточно развитого законодательства сформированы и функционируют демократические механизмы политического управления. Они легко обнаруживаются на всех стадиях управленческого процесса, проявляются на разных уровнях реализации политической власти. Конечно, обнаруживается определенная ограниченность их использования, неполнота их действия и, самое главное, недостаточная эффективность. Считаем, что в немалой степени

эти недостатки демократических политических механизмов объясняются недостаточностью общественного опыта по их применению, пока еще исторически кратким временем их внедрения в общественную практику России. Сказывается и факт достаточно плавного перетекания бывшего советского чиновничества, в том числе высшего, в новую систему государственного управления и естественного привнесения своего прежнего политического опыта в отношения новой власти. Нередко в исполнении таких кадров демократические механизмы управления носили формальный характер. А в результате, как отметил А.И. Соловьев, «демократический дизайн носит у нас едва ли не символический характер»²⁶. Несложно отыскать и другие объяснения. Но принципиальным является все-таки феномен переходного развития России, в условиях которого трудно получить идеальное исполнение любых элементов намеченной модели.

Проводимая последние полтора десятилетия модернизация политической системы России пока еще не преодолела отдельные элементы советской политической практики. В частности, живуча традиция администрирования. Она является коренной традицией управленческого процесса на протяжении многих веков российской истории. Особо жесткие формы администрирования приобрело в условиях 30-40-х гг. XX века, но и в последующие советские десятилетия оно оставалось стержнем политического управления. Административно-командные механизмы управления сохраняли и сохраняют свое влияние и в демократической России, нередко вопреки правовым механизмам власти. Живучесть администрирования обусловлена многими факторами: преобладанием в широких слоях общества соответствующей политической культуры, неподготовленностью «управленческого класса» к использованию демократических управленческих механизмов и процедур, явной непопулярностью в народе большинства проводимых в девяностые годы социально-экономических мероприятий правительства, реальными трудностями в управлении огромной и сложной страной, да еще в период реформации. Анализ показывает широкое использование административно-командных механизмов управления на протяжении всех лет российской модернизации.

Соединение демократических и административных механизмов в единой системе управления для переходного общества представляется возможным и практически неизбежным явлением. Оно вписывается в общее состояние переходной политической системы и степень риска для общества здесь, по нашему мнению, определяется лишь тем, в каком направлении трансформируется управленческий процесс и как долго такое соединение оказывает существенное влияние на характер управления. По нашему анализу, у российского государства имеются все основания развиваться в направлении демократических механизмов управления.

Однако, следует иметь в виду высокий уровень распространенности в современной практике еще одной формы управленческих механизмов. Мы

²⁶ Соловьев А.И. Двумерность российской политики как показатель кризиса системы власти // Полис. 1999. №4. С. 82.

имеем в виду наличие в системе управления российским государством теневых механизмов. В общем, их наличие логично в обществе, где теневая сфера жизни масштабна настолько, что, по сути, охватывает все важнейшие ее составляющие: бизнес и распределение, политику и науку, безопасность и партийное строительство, избирательный процесс и внешнюю торговлю. В теневой сфере также осуществляется управленческий процесс. Нередко такие механизмы проникают в сферу открытой политики, оказывают на нее свое воздействие. Усиливается закрытость общества, в том смысле, что многие его процессы и характеристики не поддаются нормальному анализу. Нарастает отчуждение людей от государства, от национальных интересов, от всего политического. Ослабляется действенность законодательства, размывается сам смысл права, правовых отношений. В целом, общество теряет темп движения к гражданскому состоянию, что чревато появлением совершенно иных тенденций в его развитии.

Итак, в реальной российской политической практике одновременно действуют три группы политических механизмов: демократические, административные и теневые. Такое соединение разных механизмов действия – особенность современной системы политического управления России, находящейся в состоянии невероятно сложной и противоречивой трансформации. Стратегически, и это зафиксировано в основных юридических документах государства, – политическое управление ориентируется на демократические принципы и механизмы. Однако традиционно используемые в России административно-командные механизмы и в настоящее время широко распространены и влиятельны. Они не были исключены из системы государственного управления ни на федеральном, ни на региональном уровне. Созданная правовая база существенно ограничила возможности их использования, но не устранила. Поэтому на практике постоянно сталкиваются механизмы этих двух управленческих систем, соединяются, проникают друг в друга, создавая тем самым некую компилятивную управленческую систему. Такая система непредсказуема с точки зрения конечного результата, но также и неэффективна с точки зрения достижения поставленных управленческих задач.

Слабость современной управленческой системы еще более очевидна, если иметь в виду наличие в ней сильнейшего влияния теневых механизмов. Они применяются в обход законных, демократических норм и правил, они изощреннее традиционного для России администрирования, поскольку основаны на особых экономических интересах, обычно противоречащих национальным интересам страны. Они невидимы, но связывают определенные влиятельные слои общества и потому их воздействие на управленческий процесс крайне опасно. Официально утвержденные стратегии и открыто принятые решения бойкотируются, искажаются. Управление буксует при видимой активной деятельности.

Сложившаяся в государственном управлении России система политических механизмов представляет собой вынужденное соединение трех разных по своему характеру типов управленческой деятельности, соединение легальных и теневых механизмов управления. До поры до времени они взаи-

модействуют. Но в перспективе один из типов должен возобладавать над остальными и сформировать тем самым характер политического режима. В ином случае под вопросом может оказаться само существование государства, в управлении которым нет устойчивой системы и предсказуемости.

В четвертой главе диссертации **«Роль федеральных округов в совершенствовании политических механизмов управления»** осуществлен анализ одного из политических механизмов, посредством которого укрепляется вертикаль государственной власти и изменяется соотношение полномочий между субъектами и центром в пользу последнего, т. е. осуществляется централизация федеральных отношений.

В параграфе 4.1 **«Политико-правовые условия формирования федеральных округов»** проанализировано действие противоположных тенденций - упорядочивания и разупорядочивания в системе «субъекты федерации - федеральный центр», сменяющих друг друга на протяжении длительного существования федеративных отношений в российском государстве, под влиянием которых и формируются эти отношения. Дан анализ политико-правовых условий 90-х гг. как внешнего, так и внутреннего характера, способствовавших трансформации федеративных отношений в антифедеративные. Рассмотрена эволюция механизмов государственного управления в ходе этой трансформации.

Федеративный принцип организации территории нашего государства в том или ином виде неизменно присутствует в качестве одного из механизмов управления. Однако система федеративных отношений находится в состоянии хотя и разнотемпного, но постоянного изменения. Развитие этих отношений осуществляется через соотношение противоположных тенденций «изменения и сохранения», «упорядочивания и хаотизации», «организации и дезорганизации». В ходе осуществления федеративной реформы проявляется маятниковый характер политической культуры россиян, что можно, пожалуй, отнести к разряду социальных закономерностей. Период крайней централизации в отношениях федерального центра и регионов во время существования СССР, сменился периодом сверхдинамичной децентрализации в 90-х гг. прошлого века, что в свою очередь породило необходимость возврата к централизации этих отношений.

Так, например, де-юре СССР представлял собой федерацию, де-факто - жестко централизованное унитарное государство. Механизмы отношений между уровнями власти в условиях социалистической системы не только существовали, но и работали на практике. Конечно же, главным винтиком в этом механизме являлась политическая партия, вдохновляющая, руководящая и направляющая сила в тот период времени. Крах социалистической модели централизованного государства, тотального контроля над субъектами, входящими в состав СССР, более чем на десятилетие явился мощной движущей силой сверхдинамичного процесса децентрализации территории бывшего СССР, что материализовалось непосредственно в распаде Советского союза, беспредельной суверенизации, спровоцировало серьезные конфликты в ряде субъектов федерации.

Неспособность федерального центра обеспечить достойные условия экономического развития страны и населения привела к тому, что в системе территориальной организации государства в 90-е гг. был потерян «порог управляемости». Во многих регионах сформировалось устойчивое мнение, что они смогут много улучшить свое материальное положение, политический авторитет и влияние в межгосударственных отношениях, если будут действовать самостоятельно, выйдя из состава государства. Децентрализация федеративных отношений породила различные политические проблемы: множественность субъектов, их разностатусность, асимметричный и диспропорциональный характер федерации, бюджетный сепаратизм, столичный эгоизм. Помимо крайней формы децентрализации российская федерация обладала нестабильностью, договорным характером.

На этом этапе развития российской федерации в отношениях центра и регионов преобладающими оказались ситуативные механизмы, направленные на реализацию корпоративных интересов федеральной элиты, что реализовывалось путем заключения договоров. Взаимодействие центра и регионов осуществлялось на основе механизмов политического торга. Политика заигрывания федерального центра с региональными лидерами на целое десятилетие составила ядро государственной политики в целом. Она явилась своеобразным механизмом согласования интересов между регионами и федеральным центром, основу которого составила политика уступок.

Необходимость наведения «порядка в органах государственной власти» объективно вызрела в недрах самой политической системы, к тому же была востребована обществом. Со сменой президентской власти в 2000 году все региональные лидеры однозначно предсказывали, прежде всего, изменения в области региональной политики и изменения административно-территориального деления. Тем более, что необходимость обращения к этим механизмам осуществления власти рождалась периодически, о чем свидетельствует исторический опыт. Отсюда вполне логичными оказались идеи, с одной стороны, укрупнить регионы, унифицировав их при этом, уменьшить их количество, изменить принципы выделения субъектов в качестве самостоятельных образований. С другой стороны, встречная идея раздробить высшую (президентскую) власть, поскольку система отношений с 89-ю регионами сама по себе затруднительна для эффективного управления, контроля и осуществления реформ из единого центра. Идеи материализовались посредством Указа Президента РФ о создании семи федеральных округов и полпредов в них.

В параграфе 4.2 **«Трансформация политических механизмов взаимоотношений «центр-регионы» в условиях окружной системы»** дается анализ динамики в отношениях «федеральный центр-субъекты федерации» под влиянием института полномочного представителя и окружной системы. Во главу угла поставлен анализ перераспределения политических, экономических, правовых полномочий в пользу федерального центра. Осуществлен сравнительный анализ функциональных возможностей полпредов, за счет которых такое перераспределение оказалось возможным, проанализирована

специфика осуществления полномочий в каждом из округов, отражена дискуссия по вопросу функциональности института полпредов. Показаны разнообразные тактические приемы федерального центра, используемые для укрепления новых политических институтов и позволяющие не отказываться от общего стратегического замысла.

Анализ полномочий, которыми наделялись полпреды в пределах вновь созданной окружной сети, показал, что целью президентского указа о создании окружной системы и института полномочных представителей явилось совершенствование системы государственного управления, государственного контроля, повышение эффективности госуправления, а также радикальное укрепление вертикали власти регулирование социально-экономического и политического развития страны и ее регионов. Существовавшая прежде система управления страной в соответствии с 89-ю вариантами отношений между центром и регионами никого не могла устраивать. Объектами государственного управления стали более значительные и однотипные территориальные образования. Создание окружной системы и института посредничества между Президентом РФ и региональными властями, то есть института полпредов было нацелено на реализацию крупномасштабных планов по процессу межсубъектной интеграции.

Исходя из объема и характера полномочий, нетрудно заключить, что основная политическая функция полномочных представителей и федеральных округов, возлагаемая на них, состояла в том, чтобы приблизить федеральный центр к региональным структурам, сделать их более управляемыми, более эффективно осуществлять воздействие на региональную политику.

Одной из первых задач, поставленных перед полномочными представителями, была ликвидация политико-правовой дезинтеграции политического пространства РФ, приведение в соответствие с общефедеральным законодательством регионального разноцветья, с которой они успешно справились.

Наиболее спорными оказались функции экономического характера. Очевидно, что объем полномочий, которыми наделялись полпреды не только «гармонизировал» отношения между центром и регионами, но и вмешивался в характер отношений между исполнительной властью и капиталом причем капиталом не только региональным. Это было неизбежно, поскольку начиная с середины 90-х годов отличительной особенностью взаимодействия федерального и регионального уровней власти стало повышение роли «вертикально интегрированных политико-финансовых кланов, включающих в себя «игроков» как федерального, так и регионального уровней». Поэтому устраивание вертикали власти не могло не затронуть интересы и финансовых группировок, сросшихся с политическими. Отсюда очевидны трудности, с которыми неожиданно пришлось столкнуться полпредам в своих округах при исполнении экономической составляющей полномочий.

Поскольку полпреды занимали медиаторное положение и призваны были выполнять соответствующие функции, то недовольство и желание избавиться от «непрошенных гостей» было велико с обеих сторон. Отсюда следовала конфликтная сущность института полномочных представителей. Ре-

гионы не принимали вмешательство полпредов в дела субъекта, поскольку Конституция наделила их самостоятельностью, а федеральные министры роптали по поводу желания полпредов контролировать финансовые потоки, нисходящие из центра в некоторые регионы и восходящие в обратном направлении. И те, и другие высказывали недовольство по поводу набухания управленческого аппарата и говорили о бесполезности данного политического института, что подогревалось кровными интересами некоторых как региональных, так и федеральных чиновников.

Действия В. Путина по укреплению вертикали власти посредством института полпредов многие расценивали как угрозу демократии и усиление развития в стране авторитарных тенденций. Создание института полномочных представителей оценивали и как попытку отстроить механизм полицейского государства внутри делегативно и декларативно демократического, выстроить в чем-то дублирующую систему управления, которая в любой момент сможет легко взять на себя все необходимые рычаги управления. Модель отождествлялась с моделью мирного военного переворота, с созданием мобилизационной структуры «особого порядка управления страной». Для того, чтобы снять некоторое напряжение в отношениях, возникшее между центром и регионами, центру необходимо было на время отступить. «Третий срок» представлял собой своеобразный компромисс и являлся вынужденной мерой или уступкой центра. Это тоже можно оценивать как самостоятельный элемент механизма укрепления государственной власти.

Таким образом, для укрепления вертикали государственной власти была разработана теоретически и реализована на практике система мер, направленных на централизацию государственной власти: создание семи федеральных округов и института полномочных представителей Президента РФ со служило службу фундамента для дальнейшего осуществления административно-территориальной реформы. Была предпринята попытка унификации отношений центра с территориальными образованиями, за счет уменьшения их в количественном отношении; наделение полномочных представителей большим объемом полномочий с последующим увеличением этого объема имело целью отобрать значительный объем полномочий у региональных элит, оттянув их на полпредов; региональным элитам предлагался иной механизм осуществления власти - вести переговоры не с центром, а сначала с полномочным представителем центра, то есть несколько отодвинув их от «тела государева»; для уменьшения статуса региональных лидеров был изменен принцип формирования Совета федерации. Из его состава были выведены главы исполнительной власти регионов, а вместо них были введены назначенцы от регионов по согласованию кандидатуры с Президентом РФ и главой субъекта федерации; в этом же контексте нельзя не упомянуть предоставление Президенту права снятия с должности глав исполнительной власти и роспуска региональных представительных органов власти в случае нарушения ими федерального законодательства; в этот же период были пересмотрены Налоговый и Бюджетный кодексы не в пользу субъектов, а также изменен избирательный механизм формирования Государственной думы.

Несмотря на различные оценки, даваемые действиям полпредов, их значение оказалось достаточно велико: была разрушена монополия на власть региональных лидеров. Введение института полпредов создало конкурентную среду на региональном политическом рынке. В лице полномочных представителей были созданы сдержки и противовесы региональным элитам. И федеральные округа и институт полномочных представителей явились важными элементами механизма создания федерального контроля за деятельностью региональных властей. Они представляли собой лишь вершину своеобразного айсберга, который еще не был виден никому, но о существовании которого можно было уже догадаться. Полпреды явились посредниками в делах между субъектом и федеральным центром, приблизив субъекты к центру управления. Полномочные представители скрепили политико-территориальное пространство еще одним стежком управленческого уровня, явились центрами межсубъектной интеграции, способствовали изменению политического климата в регионах, принимая активное участие в избирательных кампаниях, создали атмосферу конкуренции при распоряжении политической властью.

В параграфе 4.3 «Тенденции развития системы федеральных округов в российском политическом пространстве» проанализировано неоднозначное отношение субъектов политического процесса к институту полномочных представителей, окружной системе, функциональному предназначению новых политических институтов, к характеру проведения окружных границ, определению окружных центров. Выделены этапы осуществления федеративной реформы, на каждом из которых федеральным округам и полномочным представителям отводились своеобразные функции. Осуществлен сравнительный анализ федеральных округов как самостоятельных субъектов территориального деления. На основе проведенного анализа спрогнозированы варианты дальнейшего развития окружной системы и федеративной реформы вообще.

Необходимо принимать во внимание, что федеративная реформа задумывалась как многоэтапный процесс, а конечная цель реформирования состояла в укреплении вертикали исполнительной власти и позиций федерального центра. Сущность первого этапа федеративной реформы составило непосредственное создание срединного уровня территориального деления. Наряду с уже существующими субъектным и федеральным уровнями были созданы федеральные округа и полномочные представители Президента РФ в них. Были изменены принципы формирования Совета федерации, разумеется не в пользу регионов. Сущность второго этапа реформирования составили закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», поправки к закону «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», поправки к Налоговому и Бюджетному кодексам, изменяющие направленность финансовых потоков, концентрирующие их в центре и меняющие характер финансирования субъектов федерации. Система заключения договоров о разграничении полномочий между центром и регионами должна прекратить свое суще-

ствование. Наконец, сущность третьего этапа укрепления вертикали власти составили изменения принципов избрания региональных лидеров, ну и, конечно же, межрегиональные интегративные процессы. Оба процесса тесно взаимосвязаны между собой, поскольку добровольного согласия на укрупнение субъектов, порой, можно достичь лишь путем смены регионального лидера. Принятие нового закона о назначении региональных лидеров значительно упростило эту задачу федеральному центру.

Процессы региональной интеграции идут в рамках и в пределах федеральных округов. Наиболее ясно озвучивается экономический принцип - регион-донор объединяет на своей базе бедные и слабые регионы для того, чтобы в конечном итоге создать один крупный самодостаточный регион. Все планы объединения субъектов федерации, так или иначе обсуждаемые сегодня, тесно увязаны с окружной системой. С политической точки зрения осуществлять их будет чрезвычайно сложно. Несмотря на признание региональными лидерами необходимости объединять тяготеющие друг к другу регионы, на практике они считают, что это вопросы далекого будущего, планы на перспективу. Очевидно, что для осуществления объединений необходимо эти регионы, а точнее, их лидеров чем-то заинтересовать. Или возможно предложить иные механизмы осуществления объединений, например, приурочив данный процесс к избирательной кампании. Объединить между собой субъекты сложно, поскольку быть самостоятельным субъектом федерации и престижнее и выгоднее.

Для того, чтобы полномочные представители обрели статус полноценного политического института, им необходимо эффективно сосредоточить в своих руках значительный объем ресурсов, оттянув их от регионов. Пока полпреды не обладают такой властью. К тому же многие региональные лидеры предпочитают по-прежнему иметь дело напрямую с Москвой, а не с посредниками. Для утверждения федеративных округов в качестве самостоятельных территориальных единиц Федерации необходимо ставить, обсуждать и решать проблему представительства округов как самостоятельных регионов в структурах федеральной власти, посредством депутатского корпуса. Для реализации принципов окружного представительства необходимы изменения принципов формирования Государственной думы и Совета Федерации. Без таких изменений сложно вести речь о федеративных округах как самостоятельных и полноправных единицах федерации. Более того, каждый из субъектов, входящих в состав округа, с точки зрения представленности региональных интересов на национальном уровне по статусу выше округа. В перспективе, видимо, необходимы и конституционные изменения относительно федеральных округов и полпредов.

Все позиции, имеющиеся относительно окружной реформы можно разделить на три чистых группы. Согласно первой точке зрения - скептической и весьма распространенной, окружной реформе и полпредам не доверяют. В основе недоверия лежит мнение о том, что для власти необходимо любой ценой сформировать деятельностный имидж в ответ на стремление и желание россиян увидеть, наконец, такого лидера на «русском троне». Согласно

этой позиции не стоит искать особого смысла в действиях по реформированию территории. Согласно второй точке зрения, окружная реформа чрезвычайно эффективна в борьбе с региональным авторитаризмом и беспределом. Президент принимает «абсолютно правильные решения», хорошо продуманные и имеющие долгосрочную перспективу и тем самым ставит на место региональных руководителей.

И, наконец, третья точка зрения - оптимистическая и более всего близкая автору, состоит в том, что федеральные округа и институт полномочных представителей являются важными элементами механизма государственного управления. С начала осуществления окружной реформы с их помощью, а вернее при непосредственном участии в значительной степени осуществлена правовая интеграция российского пространства, поставлены под больший контроль центра региональные элиты, поскольку полномочные представители, являясь медиаторными структурами, приблизили федеральную власть к регионам. В рамках созданных округов фактически начались объединительные процессы межрегионального характера. Несмотря на явно выраженные централизаторские цели, которые преследовали авторы территориальной реформы, характер их осуществления является демократическим по своей природе. Даже если федеральным округам и не суждено существовать «вечно», они уже в значительной мере оправдали ожидания с ними связанные.

В зависимости от общей стратегии федерального центра, можно предположить не более трех вариантов развития ситуации относительно окружной системы и института полномочных представителей. Во-первых, может сформироваться трехуровневая система государственной власти: федеральный центр - федеральный округ - субъекты федерации, сохранившиеся после интеграции. В этом случае институт полпредов может выжить лишь закрепив свои позиции властными и финансовыми ресурсами. Вторым вариантом является двухуровневая система федеральных отношений федеральный центр - федеральный округ. В этом случае федеральные округа становятся самостоятельными субъектами федерации, выделенными по территориальному принципу. Для реализации такого варианта, на наш взгляд, недостаточно семи округов. Окружная сетка в этом случае должна быть несколько иной. Следовательно, второй вариант предполагает лишь временное существование окружной системы в таком варианте. В дальнейшем он будет трансформироваться. Согласно третьему варианту, выполнив определенные центром функции (или не справившись с ними, не оправдав надежд), полномочные представители как и окружная система будут упразднены.

В условиях гетерогенности российского общества возможно единственно адекватным инструментом эффективного управления обществом является централизованное осуществление управления государством. Одним из инструментов, посредством которых реализация замысла оказалась возможна, явились федеральные округа и институт полномочных представителей президента в округах. Крайняя степень централизации, возврат к крайним, радикальным формам управления опять-таки может привести к нежелательным последствиям и иметь непредсказуемые результаты

В заключении диссертации обобщены результаты анализа различных уровней и видов политических механизмов государственного управления России. Определены перспективы развития системы государственного управления, основанной на сетке федеральных округов.

Результаты проведенного исследования изложены в публикациях автора, общим объемом около 63 п. л., отражающих основные результаты диссертационной работы, в том числе:

Монографии и брошюры:

Титаренко В А Политические механизмы в управленческой системе России традиции и современность Изд-во Саратов ун-та Саратов, 2004 (15 п. л)

О социальном заказе или об основах политики государственной поддержки некоммерческих объединений Изд-во «Пролетарский светоч» Тамбов, 2004 (4 п. л)

О транспарентности органов власти, общественной палате и гражданском контроле Изд-во «Пролетарский светоч» Тамбов, 2004 (4,25 п. л)

Федерализм в современном мире проблемы становления института полномочных представителей Президента Российской Федерации Изд-во «Пролетарский светоч» Тамбов, 2002 (6,5 п. л)

Титаренко В. А., Санжаревский И И История, методология и технология исследования проблем общества и личности в социологии Тамбов, ОГУП Тамбовская типография «Пролетарский светоч» 2002 (13,5/27 п. л)

Титаренко В. А., Санжаревский И И Методология и методика социологического исследования Тамбов изд-во ИПЦ ТГТУ, 2002 (4,5/2,25 п. л)

Титаренко В. А., Санжаревский И И Технология исследования социальной структуры общества Тамбов изд-во ИПЦ ТГТУ, 2002 (4/2 п. л)

Статьи:

Титаренко В А О развитии федерализма и реалиях социально-политического процесса в субъекте Российской Федерации // Социально-гуманитарные знания 2003 №4 (1 п. л)

Титаренко В А Экономико-правовые основы развития механизмов социального заказа // Вестник ТГТУ Сер Гуманитарные науки Тамбов, 2003 Вып 4 (0,6 п. л)

Титаренко В А Власть народа как гражданский форум политического выбора // Вестник ТГТУ Сер Гуманитарные науки Тамбов, 2003 Вып 2 (1 п. л)

Титаренко В А Непрерывность образования и проблемы средней школы // Проблемы преемственности в системе непрерывного педагогического образования в условиях его модернизации Тамбов, 2003 (0,3 п. л)

Титаренко В А Этнические аспекты миграционных процессов в Тамбовской области // О реализации Концепции государственной национальной политики Российской Федерации М. 2003 (0,4 п. л)

Титаренко В А Политические партии и избирательный процесс в субъекте федерации // Власть 2003 №4 (0,3 п. л)

Титаренко В А Информационные технологии в системе современной музыкальной культуры // Проблемы музыковедения и гуманитарные знания Тамбов, 2003 (0,1 п. л)

Титаренко В А О ходе реализации Концепции государственной национальной политики, утвержденной Указом Президента РФ от 15 06 1996 №909, и миграционных процессах в Тамбовской области в 2002 г // Концепция государственной национальной политики Российской Федерации опыт, реализация М, 2003 (0,4 п. л)

Титаренко В А Состояние информационного пространства как фактор социально-экономического развития субъекта федерации // Региональные особенности развития малого предпринимательства в России Тамбов, 2002 (1 п. л)

Титаренко В.А. Федерализм и регионализм в социально-политическом развитии России и о некоторых проблемах становления института полномочных представителей Президента в Российской Федерации // Соционимика: Актуальные проблемы в преподавании социально-гуманитарных дисциплин. Тамбов, 2002 (0,3 п.л.)

Титаренко В.А. Политические партии и избирательный процесс в субъекте федерации // Электоральные процессы и формирование политической власти в современной России: региональная практика. Саратов, 2002 (0,4 п.л.)

Титаренко В.А. Развитие информатизации как реальное обеспечение прав сельской молодежи на свободный доступ к информации // Сельская молодежь: проблемы воспитания в образовательном аграрном университете. Мичуринск, 2002 (0,3 п.л.)

Титаренко В.А. О новых подходах к участию политических партий и общественных объединений в избирательном процессе // Вестник администрации Тамбовской области. Тамбов. 2002. №2 (0,4 п.л.)

Титаренко В.А. Власть народа как гражданский форум политического выбора // Гражданский форум: власть народа или народ и власть? Тамбов, 2002 (0,7 п.л.)

Титаренко В.А. О концепции информатизации Тамбовской области // Регион-Центр. Центральный федеральный округ. М., 2002. (0,5 п.л.)

Титаренко В.А. Развитие информационного пространства Тамбовской области // iBusiness. 2002. №6 (0,5 п.л.)

Титаренко В.А. Сельская молодежь: опыт, проблемы, перспективы развития // Сельская молодежь: опыт, проблемы, перспективы развития. Тамбов, 2001. (0,5 п.л.)

Титаренко В.А. Государство и межсекторное взаимодействие // Роль общественных объединений в формировании институтов гражданского общества. Тамбов, 2001 (0,5 п.л.)

Титаренко В.А. Проблемы местного самоуправления в дореволюционной отечественной литературе // Проблемы политологии и политической истории. Вып. 10. Саратов, 2001. (0,5 п.л.)

Титаренко В.А. Идеи и практика развития местного самоуправления в деятельности I - IV Государственных дум // XXI век: будущее России в философском измерении: Материалы Второго Российского философского конгресса. В 4 т. Т.2. Социальная философия и философия политики. 42. Екатеринбург, 1999 (0,1 п.л.)

Титаренко В.А. Проблема становления и развития института местного самоуправления в правовой мысли российского общества конца XIX - начала XX в. // Проблемы общественного развития в зеркале социологии. Екатеринбург, 1999 (0,2 п.л.)

Титаренко В.А. Реформы местного самоуправления в начале XX века: точка зрения Временного правительства // Государство и общество: проблемы федерализма и самоуправления. Ижевск, 1999. (0,3 п.л.)

Титаренко В.А. Реформы территориальных органов самоуправления как путь решения этнических проблем // Социокультурная динамика Ханты-Мансийского автономного округа сегодня и в перспективе XXI века: федеральный и региональный аспекты. Сургут, 1998 (0,2 п.л.)

Титаренко В.А. Идеи и практика Временного правительства по реформированию местного самоуправления на Урале // Екатеринбург - вчера, сегодня, завтра. Екатеринбург, 1998 (0,2 п.л.)

Титаренко В.А. На пути к общественному согласию: идеи и практика Временного правительства по реформированию местного самоуправления в России // Общественное согласие в российской действительности: уроки истории и современность. Екатеринбург, 1998. (0,3 п.л.)

Титаренко Владимир Александрович

Политические механизмы управления в российском государстве

Специальность: 23.00.02-политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные и политические
процессы и технологии (по политическим наукам)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание учёной степени
доктора политических наук

ОТВЕТСТВЕННЫЙ ЗА ВЫПУСК

доктор политических наук, профессор Н.И. Шестов

Объем 2,8 п.л. Тираж 100 экз. Подписано в печать 31.01.2005

16 ФЕВ 2005

