

На правах рукописи

ДИКАЕВ АХМЕД ЗУБАИРОВИЧ

**ФОРМИРОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫМИ ПРОЕКТАМИ
(ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ)**

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

**Автореферат диссертации
на соискание ученой степени
кандидата политических наук**



Ростов-на-Дону – 2006

Работа выполнена на кафедре политологии и этнополитики
Северо-Кавказской академии государственной службы

Научный руководитель: доктор политических наук, профессор
Старостин Александр Михайлович

Официальные оппоненты: доктор социологических наук, профессор
Касьянов Валерий Васильевич
кандидат политических наук
Денисенко Иван Федорович

Ведущая организация: Ростовский государственный университет

Защита состоится «27» декабря 2006 г. в 12.00 часов на заседании диссертационного совета Д 502.008.02 по политическим наукам при Северо-Кавказской академии государственной службы по адресу: 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70, аудитория № 514.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Северо-Кавказской академии государственной службы.

Автореферат разослан «24» ноября 2006 года.

Отзывы на автореферат, заверенные печатью, просим присылать по адресу: 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70, к. 304.

Ученый секретарь
диссертационного
совета



Агапов А.К.

I. Общая характеристика работы

Актуальность темы диссертационного исследования. В рамках происходящих в стране процессов политического реформирование в последнее время важное место заняли национальные проекты. В последние годы в России идет постепенный экономический рост, однако именно успешная реализация национальных проектов позволит значительной части населения страны почувствовать экономический подъем в полной мере.

Национальные проекты – это только часть политики государства, направленной на рост благосостояния граждан. Четыре сферы названы приоритетными - здравоохранение, образование, жилищное строительство и сельское хозяйство. Образование, жилищное строительство, медицина и сельское хозяйство действительно затрагивают все без исключения категории населения, а реализация национальных проектов позволит на деле повысить качество жизни, причем не только в крупных городах, но и по всей стране. Как заявил президент РФ В.Путин, развитие этих сфер – "это курс на инвестиции в человека, а значит, и в будущее России"¹.

Рост российской экономики в 2005 году и реальное повышение доходов населения создают сегодня благоприятный фон для начала реализации крупнейших национальных проектов, предложенных президентом Российской Федерации В.В. Путиным. Главное состоит в том, что вокруг этих проектов может и должен быть начат процесс нового этапа консолидации российского общества.

Столь масштабные экономические и социальные инновации неизбежно выявляют латентные противоречия, существующие в рамках политической и социальной систем. В частности, в процессе реализации национальных проектов российские регионы столкнулись с рядом организационных трудностей. Сложность реализации

¹ Путин В.В. Выступление на встрече с членами Правительства, руководством Федерального Собрания и членами Президиума Государственного совета 5 сентября 2005 г. // Российская газета. 2005. 6 сентября.

проектов еще в том, что субъекты колоссально разнятся между собой по своим возможностям.

Многие нормативные акты федерального уровня были разработаны с опозданием, по ряду стратегических мероприятий до сих пор нет четкого финансового плана и программы действий. Проектом занимаются несколько федеральных ведомств, и у всех разные подходы и концепции финансирования и т.д. и т.п.

Тем не менее, по данным исследований ВЦИОМ заявленный поворот государства лицом к социальной сфере положительно оценивают 69% опрошенных, негативно - только 5%. Еще четверть респондентов к ним индифферентна. Столь однозначно положительная оценка связана с тем, что в стране накопились ожидания пересмотра финансовой политики в сторону социальных расходов, особенно на фоне разговоров о "хроническом" профиците бюджета и растущем Стабилизационном фонде.

Важное значение имеют не только реализуемые меры, но и мотивация разработчиков национальных проектов. 35% опрошенных объясняют выдвижение национальных проектов стремлением снизить растущую в обществе социальную напряженность, 33% - заботой о благе народа, чувством ответственности перед страной. Важную роль сыграли также благоприятная экономическая ситуация, рост цен на нефть и газ (27%), стремление как-то компенсировать инфляцию, растущие тарифы на ЖКХ, газ и электроэнергию (30%)¹. Таким образом, требуется осознание того, как национальные проекты воспринимаются разными участниками политического пространства.

Политология реализует социальный заказ общества на объективные знания человеком политики, потребность в научном объяснении происходящих в жизни политических процессов и грядущих перемен в жизни общества². Задача академического сообщества помочь в осмыслении, в организации материализуемой в нацио-

¹ Цит. по: Федоров В. Национальные проекты: общество получило сигнал от власти // Российская газета. 2006. 1 февраля.

² См. Сморгунов Л.В. Сравнительная политология. Теория и методология измерения демократии. СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 1999.

нальных проектах государственной политики. При этом суверенитет как исследователя, а также большую объективность проводимой им научной работы может обеспечить лишь наличие диверсифицированного спроса на результаты политологических исследований (развитого рынка в «поле политики», по терминологии П. Бурдье). Все вышеуказанное свидетельствует об актуальности рассматриваемой в диссертационном исследовании проблематики.

Степень разработанности проблемы. В силу того, что активная фаза реализации национальных проектов началась только в конце 2005 года, в настоящее время только формируется корпус исследовательских политологических текстов. Тем не менее, автором диссертации при анализе политических практик связанных с изучаемой проблематикой использовались методологические наработки как отечественных, так и зарубежных исследователей.

Так, в политологии достаточно хорошо разработаны конструкции, связанные с проблематикой модернизации функционирования современного общества¹. Различными исследователями изучались особенности региональной политической культуры², особенности регионального политического режима³. Большой вклад в исследования политической культуры различных стран внесли Г. Алмонд и С.Верба. Предложенная этими политологами концепция базировалась на принципах сравнительного анализа макроединиц политического действия.

В отечественной науке системные исследования по указанной проблематике в контексте роли элит в политических процессах были осуществлены Г.К. Ашиным, Г.В. Атаманчуком, А.В. Дукой, Е.В. Охотским, П.А. Карабущенко, О.В. Крыштановской, В.Г. Игнатовым, А.К. Магомедовым, М.Х. Фарукшиным, А.В. Понеделковым, В.И. Пантиним, А.М. Старостиним, А.И. Соловьевым, С.А. Кислицыным, Н.В. Колесник, А.С. Макарычевым, В.П. Мохо-

¹ См. к примеру: Пантин В. И. Волны и циклы социального развития. Цивилизационная динамика и процессы модернизации. М.: Наука. 2004.

² Fadeeva L. The Problem of Regional political culture in contemporary Russia. / Paper presented to the XVIII World Congress of International Political Science Association. Quebec, 2000.

³ Сулимов К.А. Понятие «регионального режима» в политическом дискурсе // Политический альманах Прикамья. Пермь, 2002. Вып. 2. С. 52-57.

вым, О.В. Гаман-Голутвиной и другими исследователями¹. Роль элит в происходящем в стране политическом реформировании трудно переоценить. Вместе с тем, как своеобразная реакция на смысловую неопределенность понятия “реформа” появляется более общий термин “трансформация”, в содержание которого включалось значение какого-то преобразования, превращения².

В ряде исследований затрагивалась способность элиты активно участвовать в происходящих стране политических преобразованиях и связанные с вышеуказанными процессами управленческие паттерны. Среди авторов таких работ следует упомянуть Аверина А.Н., Аврамова Е., Атаманчука Г.В., Гаджиева К.С., Глебова И.И., Гордона Л.А., Дискина И., Зуева С.Э., Качанова Ю.Л., Лебедева М.М., Мельвиль А.Ю., Малашиха Г.М. и других. Вопросы, связанные с ролью структур гражданского общества в процессе реализации национальных проектов, рассматривались с учетом теоретических изысканий Колоярцева Е.А., Ненашева М.П., Романенко Л.М., Сергеева С.Г., Шулепова А.В., Ярулина И.Ф.

Уже в начале реализации национальных проектов стали появляться книги, авторы которых представляли первичный материал, необходимый для дальнейшего анализа процессов внедрения в жизнь общества инноваций³. Вместе с тем, необходимо отметить, что непосредственно по тематике настоящего диссертационного исследования, в отечественной политологии, к сожалению, практически не ведутся исследования.

Объект исследования – политологический аспект механизмов государственного управления.

Предмет исследования – политологический аспект формирования механизмов государственного управления национальными проектами.

¹ Ашин Г.К., Охотский Е.В. Курс элитологии. М., 1999; Ашин Г.К., Понеделков А.В., Игнатов В.Г., Старостин А.М. Основы политической элитологии. М., 1999; Магомедов А.К. Политическая элита российской провинции // Мировая экономика и международные отношения. 1994. № 4; Крыштановская О.В. Трансформация старой номенклатуры в новую российскую элиту // Общественные науки и современность. 1995. № 1 и др.

² Дискин И.Е. Россия: трансформация и элиты. М., 1995. С. 7.

³ См. Приоритетные национальные проекты: цифры, факты, документы. М.: Европа, 2006.

Целью исследования выявление и анализ объективных факторов влияющих на формирование механизмов государственного управления национальными проектами и связанных с ними практик политического действия.

Задачи исследования:

- выявить наличие или отсутствие связанных с национальными проектами паттернов государственного управления;
- уставить необходимость разработки компенсаторных социально-политических механизмов уменьшения влияния негативных последствий влияние на политические решения связанные с национальными проектами корыстных интересов бизнес-структур, а также локальных политических акторов;
- выявить основные политические ресурсы, используемые в процессе реализации национальных проектов;
- определить роль структур гражданского общества в рамках формирования механизмов государственного управления реализацией национальных проектов;
- определить существование взаимосвязи долгосрочного политического планирования социально-экономического развития территорий с механизмами реализации национальных проектов;
- выявить новые формы политических практик связанных с участием региональных акторов в реализации национальных проектов.

Теоретико-методологическими основами исследования являются системные и структурно-функциональные представления о жизни общества и политической власти, восходящие к работам Т. Парсонса, Г. Алмонда, Э. Гидденса, М. Крозье, С.Московичи и др. В рамках указанных представлений в диссертации власть рассматривается как особое интегративное свойство социальной системы, связанное с поддержанием ее целостности

Наибольшее влияние на взгляды российских исследователей на проблемы трансформаций оказали следующие макротеории: общественно-экономических формаций, модернизации и цивилиза-

ций¹. традиционные подходы к анализу властных изменений в российском обществе (революция, реформа, трансформация) не могут быть признаны исчерпывающими и непротиворечивыми, т.е. такими, которые создают возможности логичного описания процесса в рамках одного понятийного ряда².

При рассмотрении вопроса ресурсной составляющей политических решений реализации национальных проектов автором диссертации использован методологический конструкт Пьера Бурдьё, который предлагал рассматривать процесс конструирования социальной позиции субъекта в зависимости от того, каким типом ресурсов он обладает.

Диссертационное исследование выполнено на базе классической теории политических институтов (к числу которых относятся и политические партии), ориентированной на многомерный и многофакторный анализ (Э. Дюркгейм, М. Вебер, Т. Парсонс, М. Дюверже). В качестве концептуального подхода выбран системный анализ (Г. Лассуэл). Кроме того, при анализе причин торможения процессов реализации национальных проектов использовался конфликтный подход (Л. Козер, К. Боулдинг, Р. Дарендорф), в соответствии с которым источником изменений в обществе является конфликт между группами, отстаивающими свои материальные или идеальные интересы.

При рассмотрении политической мифологии автор ориентировался на работы Э. Кассирера. При изучении проблем стратегического моделирования и планирования регионального устойчивого развития были использованы наработки О.А.Колобова. При изучении модернизации как феномена социального развития автором диссертации использован концепт волн и циклов социального развития В.И. Пантина.

¹ См.: Согрин В.В. Теоретические подходы к российской истории конца XX века // *Общественные науки и современность*, 1998. № 4. С. 124-134.

² См.: Гордон Л.А. Субъективные ошибки или объективные обстоятельства // *Общественные науки и современность*. М., 1998. № 5. С. 30.

Эмпирическую базу для авторских оценок и обобщений составляют результаты вторичного анализа публикаций исследований отечественных и зарубежных политологов, результаты социологических исследований в сочетании с дискурсивным анализом текстов.

Научная новизна диссертации состоит в следующем:

- выявлены процессы перехода от функционального принципа организации политического процесса в государственном управлении экономикой страны к программно-целевому принципу, а для аграрного и жилищного проектов используется системный принцип;

- установлена необходимость встраивания в механизмы политических решений связанных с национальными проектами функциональных блоков, обеспечивающих процессы саморегулирования привлекаемых к реализации национальных проектов экономических, политических и социальных структур;

- выявлены основные политические ресурсы, используемые при реализации национальных проектов, в числе которых законодательство, человеческий капитал, политическая компонента ресурсов финансирования, политико-организационные ресурсы различных уровней власти и управления, ресурсы гражданского общества.

- определена необходимость создания коммуникативных площадок взаимодействия государственных структур и структур гражданского общества в сфере повышения эффективности реализации национальных проектов;

- установлено, что отсутствие долгосрочного политического планирования социально-экономического развития территорий негативно сказывается на эффективность реализации национальных проектов;

- выявлено, что одним механизмов политического участия в реализации национальных проектов на региональном уровне стали общественные Советы по контролю над реализацией национальных проектов.

Основные положения диссертации, выносимые на защиту:

1. Начало процесса реализации национальных проектов способствовало переходу от функционального принципа организации политического процесса в управлении экономикой страны к программно-целевому принципу, а для аграрного и жилищного проектов – потребовался системный подход. При этом элитам приходится не только осуществлять приспособление к новым моделям политического действия, но и преодолевать широко распространенные у значительной части населения стереотипы, в соответствии с которыми национальные проекты воспринимаются как очередные пропагандистские акции.

2. Новые политические практики, связанные с реализацией национальных проектов, свидетельствуют о необходимости встраивания в механизмы политических решений функциональных блоков, обеспечивающих процессы государственно-общественного регулирования. В противном случае, на функционирование механизмов принятия политических решений, связанных с национальными проектами, всевозрастающее влияние будут оказывать бизнес-структуры, а сами проекты могут использоваться некоторыми представителями региональной элиты как инструмент решения локальных политических проблем, что противоречит основной идее проектов как общенациональной социально-политической инновации, направленной на улучшения жизни общества.

3. В числе основных символических ресурсов задействованных в процессе реализации национальных проектов выступают: законодательство как ресурсный компонент обеспечения политического порядка при реализации национальных проектов; человеческий капитал как ресурс реализации национальных проектов; политическая компонента ресурсов финансирования национальных проектов; политико-организационные ресурсы различных уровней власти и управления; ресурсы гражданского общества.

4. В рамках формирования механизмов государственного управления реализацией национальных проектов необходимо создать «площадки» для коммуникации с ключевыми политическими игроками и иными акторами гражданского общества, а также насе-

лением. Для того чтобы сделать работу над этими проектами действительно общенациональным делом, необходима гласность и усилия по формированию понимания населением целей и путей их достижения, что в рамках бюрократической системы невозможно осуществить без широкого привлечения ресурсов общественности.

5. Реализации национальных проектов выявила проблему отсутствия у значительной части регионов страны долгосрочного политического планирования социально-экономического развития территорий, что негативно сказывается на эффективности реализации национальных проектов уже в начальной фазе их реализации. Для исправления этого положения необходимы меры по формированию у региональных лидеров и чиновников культуры долгосрочного политического планирования и эффективного управления, включая контроль за макроэкономическими показателями.

6. Одним из механизмов политического участия в реализации национальных проектов на региональном уровне стали общественные Советы по контролю над реализацией национальных проектов. Совет представляет собой консультативно-совещательный орган для рассмотрения вопросов общественного контроля и внесения соответствующих предложений. Открытость мер по реализации национальных проектов на уровне регионов позволяет уменьшить субъективную составляющую реализации национальных проектов на уровне регионов, а также снизить уровень коррумпированности чиновничества, использующие общегосударственные инициативы в личных целях.

Научно-практическая значимость исследования. Результаты, полученные в диссертации, могут быть использованы при разработке малоизученных вопросов теории политического действия, политической стратификации, региональной политологии и других дисциплин. Кроме того, результаты диссертационного исследования могут быть использованы при корректировке планов реализации национальных проектов, а также анализа достигнутых результатов. Основные результаты диссертации могут использоваться в учебном процессе при преподавании курсов политологии, социальной политики и государственного управления.

Апробация работы. Результаты исследования докладывались на международной конференции «Государственный аппарат и политические реформы в России» (г. Ростов н/Д., май 2006 г.), на конференциях «Актуальные проблемы и ресурсы реформирования государственного и муниципального управления в России» (г. Ростов н/Д., октябрь 2005 г.), «Актуальные проблемы и факторы модернизации государственного и муниципального управления в современной России» (г. Ростов н/Д., октябрь 2006 г.) и на республиканских конференциях Чеченской Республики; были опубликованы в 4 статьях (включая ведущий журнал) и брошюре.

Основные положения и выводы диссертационного исследования были обсуждены и апробированы на заседаниях кафедры политологии и этнополитики Северо-Кавказской академии государственной службы.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих четыре таблицы, а также заключения. Объем текста диссертации 133 страницы. Список литературы содержит 139 названий.

II. Основное содержание диссертации

Во *введении* обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, освещается степень ее разработанности, определяется цель и задачи исследования, его предмет и объект, рассматриваются теоретико-методологические основы исследуемой проблемы, фиксируется ее научная новизна и выносимые на защиту положения.

В первой главе «Механизмы принятия и реализации политических решений в сфере национальных проектов» автор диссертации акцентирует внимание на особенностях принятия политических решений связанных с осуществлением государственного управления национальными проектами. На взгляд соискателя наиболее продуктивное осмысление политических процессов в выбранной им сфере политического анализа возможно, осуществить

в рамках процедур сравнительной политологии¹. Поскольку речь идет о *новом витке внедрения политико-экономических и социальных инноваций* в повседневность, нынешние национальные проекты с точки зрения науки интересны не столько своими конкретными, сиюминутными шагами, сколько политическими и социальными последствиями этих шагов для развития общества, а также соотношением политических практик сегодняшнего дня с аналогичными практиками предшествующих периодов развития страны.

Без сомнения национальные проекты в жизни страны являются политической инновацией. Можно спорить о степени новизны предлагаемых решений острейших социальных проблем, тем не менее, инновационность является одним из важнейших их качеств. По тексту главы инновационность рассмотрена в исторической перспективе развития современной России.

Автор диссертации полностью согласен с отечественными политологами В.И. Пантиним и В.В. Лапкиным, которые подметили, что «...в России государство (и, прежде всего, верховная власть), как правило, настолько жестко контролирует процесс модернизации, что он предстает как цепь своеобразных "революций сверху", которые не только осуществляются зачастую силовыми методами и вопреки устремлениям основной общественной массы, но и по природе своей оказываются неорганичными политической и социокультурной специфике России»². При этом традиция проявляется и содержательно: часть механизмов, инструментов, элементов прежних отношений между властью и обществом переносится в новую общественную систему полностью или в видоизмененных формах.

¹ См. к примеру: Алмонд Г. Политическая наука: история дисциплины // Полис. 1997. № 6; Вебер М. Политика как призвание и профессия // Избранные произведения. М., 1990; Пивоваров Ю., Фурсов А. Русская Система и реформы // Pro et Contra. Том 4. №4. Осень 1999. С. 176-197; Михельс Р. Социология политической партии в условиях демократии // Политология. Хрестоматия / сост. М.А. Василик М.: Гардарики, 1999. С. 540-551; Политические партии в демократическом обществе. Киев, 1997; Лебедева М.М., Мельвил А.Ю. Сравнительная политология, мировая политика, международные отношения: развитие предметных областей // Полис. 1999. № 4.

² Пантин В.И., Лапкин В.В. Волны политической модернизации в истории России: К обсуждению гипотезы // Полис. 1998. № 2. С. 41.

Соответственно, реализация национальных проектов вновь поднимает вопрос о соотношении инновации и традиции в процессе трансформации власти в российском обществе, сохранении патерналистских практик политического действия или же переход к механизмам самоорганизации и т.д.¹ Совершенно справедливо, что центр тяжести в изучении указанных процессов переносится политологами на становящиеся общественные институты, на современные политические практики и изучение возникающих политических конфликтов между представленными во власти реформаторами и консерваторами.

Необходимо учитывать, что долгие годы в деятельности элит господствующим был *функциональный принцип организации политического процесса* в управлении экономикой. Фиаско функционального принципа стало очевидным когда правительство получило конкретную задачу реализации национальных проектов с конкретными целями и сроками. Для решения такого рода задач потребовался уже *программно-целевой*, а для аграрного и жилищного проектов - *системный* подход. Проекты по образованию и здравоохранению вполне реализуемы в рамках сложившихся управленческих структур, в том числе в регионах и на местах. Проблема в указанных сферах - лишь мониторинг, прозрачность и жесткий финансовый контроль. Аграрный же проект требует еще разработки как минимум единой сельскохозяйственной политики, где в одной совместное должны работать и финансовые, и внешнеторговые структуры, органы и программы регионального развития, местной власти, финансового контроля.

Планы по реализации национальных проектов складывались из отдельных проектных разработок, которые готовились очень разными людьми в разное время и с разными целями. Поэтому национальные проекты могут разрабатываться только в сетевом взаимодействии.

¹ В данном случае автором диссертации не рассматривается вопрос о теоретической интерпретации политической власти в современном российском обществе. См. об этом: Соловьев А.И. Политическая власть в обозрении российских ученых // Вестн. Моск. ун-та: Сер. 12, Политические науки, 1998. № 4. С. 21-38.

Безусловно, при выборе сфер реализации национальных проектов стремление сделать конкурентоспособной экономику страны было важным, но не единственным фактором. Политическая элита страны учитывала и накопившийся в некоторых социальных группах *протестный потенциал*.

Долгосрочный характер могут носить только цели и задачи национальных проектов, но они решаются в рамках отдельных министерств. А вот как форма привлечения внимания общества к волнующим его проблемам и к тому, что президент, правительство, законодатели занимаются выполнением возложенных на них обществом задач, национальные проекты, действительно, хороши. Они говорят о том, что власть видит проблемы и пытается их разрешить. С этой точки зрения, это правильно, а вот чтобы полноценно развивать любую из обозначенных областей, нужно встраивать обычные стандартные процедуры государственного правления¹.

Таким образом, именно системный подход позволяет шаг за шагом повышать средний уровень. При этом использование проектного подхода к любому изменению требует не только напряжения усилий исполнителей, но и политической воли организаторов новаций.

Некоторые политологи считают, что в решении Владимира Путина начать реализацию национальных проектов есть фактор неожиданности, однако автор диссертации с таким подходом не согласен. Наоборот, видна четкая логика. Сначала - послание президента, в котором говорится о перспективах развития России. Затем, послание конкретизируется в приоритетные национальные проекты. После чего создается Совет по реализации этих проектов во главе с Владимиром Путиным. Заместителем же его в Совете назначается Дмитрий Медведев. В рамках реализации национальные проекты предусмотрено разграничение обязанностей между федеральными ведомствами: общую координацию работы по контролю осуществляет Контрольное управление президента, основную ответственность за реализацию несет правительство, свои кон-

¹ Соловьев А.И. Указ. соч.

трольные функции и будут также у полномочных представителей президента в округах и Генпрокуратуры. Отдельные задачи по контролю будут возложены также на "силовой блок" правительства и Счетную палату. Важную роль в реализации проектов играют экспертные сообщества.

В рамках указанной системы важное значение имеет политическая и управленческая культура задействованных в проектных мероприятиях акторов. Процесс реализации нацпроектов обнажает один очень важный аспект: качество реализации напрямую зависит от качества политических управленческих решений на местах, т.е. речь идет о политической культуре исполнителей национальных проектов. Один из положительных моментов работы над проектами в том, что показатель качества управления выявится сам собой.

По тексту главы автор диссертации рассматривает влияние на процесс принятия связанных с национальными проектами решений представителей бизнес-элиты, а также иных заинтересованных акторов. Ведя речь о политических механизмах реализации национальных проектов, соискатель неоднократно подчеркивает роль субъективной составляющей принятия решений. При этом он отмечает, что некоторые представители региональной элиты рассматривают процессы реализации инноваций как повод для лоббирования дальнейшего перераспределения властных полномочий.

Завершая рассмотрение политических механизмов реализации национальных проектов, автор диссертации проводит сравнительный анализ этой формы политических практик с ее предшественницами - Федеральными целевыми программами (ФЦП) и Федеральными адресными инвестиционными программами (ФАИП).

Во *второй главе* диссертационного исследования «Ресурсная составляющая механизмов государственного управления национальными проектами» автор рассматривает ресурсную компоненту политических решений связанных с реализацией национальных проектов. Выбор данной проблемы обусловлен тем фактом, что возможности политических акторов определяются, в первую очередь, ресурсами которыми они могут распоряжаться.

Для анализа позиций политических акторов по отношению к реализуемым в стране национальным проектам в методологических целях соискатель использует структуралистско-конструктивистский подход, который обычно связывают с именем французского социолога Пьера Бурдьё¹. Согласно указанному подходу, «процесс конструирования социальной позиции агентов осуществляется с учетом не только объективных условий существования, но и различных форм капиталов (экономического, политического, символического, культурного и др.)»².

В качестве указанных типов символических ресурсов во второй главе диссертации соискателем рассмотрены:

- *законодательство как ресурсный компонент обеспечения политического порядка при реализации национальных проектов;*
- *человеческий капитал как ресурс реализации национальных проектов;*
- *политическая компонента ресурсов финансирования национальных проектов;*
- *политико-организационные ресурсы;*
- *ресурсы гражданского общества.*

Важность *законодательства как ресурсного компонента* обеспечения политического порядка при реализации национальных проектов трудно переоценить. В стране существуют сотни формально вступивших в силу законов, на деле не работающих или работающих не в полную меру из-за отсутствия соответствующих подзаконных актов, которых не разработало то или иное ведомство.

Пробелы в законодательстве сказываются как на экономике, так и в социальных практиках граждан. Например, ввиду отсутствия необходимых для успешной реализации национального проекта «Доступное жилье» нормативных актов остаются крайне невыгодными условия получения ипотечных кредитов. Процентные ставки

¹ См. Качанов Ю.Л. Политическая топология: структурирование политической действительности. М.: Ad Marginem, 1995; Колесник Н.В. Воспроизводство элиты в переходной период // Республика Коми: Власть, бизнес, политика: Социологические этюды: Сб. статей / Отв. за вып. П.П. Кротов. Сыктывкар: Институт региональных социологических исследований, 1998.

² См. Bourdieu P. The forms of capital / In: Richardson J.G. (eds.). Handbook of theory and research for the sociology of education. N.Y.: Greenwood Press, 1986.

по ним высоки, а первый взнос в размере 30-40% от стоимости приобретаемого жилья автоматически исключает из программы молодые семьи.

Ведя речь о *человеческом капитале как ресурсе реализации национальных проектов* диссертант считает необходимым учитывать следующие основные компоненты исследуемого понятия:

- *наличие необходимой квалификации исполнителей национальных проектов;*

- *возможности задействования экспертного потенциала в целях повышения эффективности реализуемых национальных проектов;*

- *наличие трудовых ресурсов в отраслях, охватываемых национальными проектами.*

Начав с рассмотрения проблематики *наличие необходимой квалификации исполнителей национальных проектов* диссертант отмечает, что если в первой главе им было показано как негативно сказался на функционировании политических механизмов реализации национальных проектов недостаточный уровень разработчиков, то во второй главе акцент сделан на квалификации исполнителей на низовом уровне. Основываясь на многочисленных примерах автор диссертации приходит к выводу, в соответствии с которым дефицит квалифицированных кадров наблюдается практически во всех отраслях в которых реализуются национальные проекты.

Соответственно, возникает необходимость *задействования экспертного потенциала в целях повышения эффективности реализуемых национальных проектов.*

Именно эксперты способны консолидировать вокруг себя непосредственных выгодополучателей национальных проектов и изменить направление импульса общественного сознания от потребительской мотивации к мотивации развития через потребление предоставляемых государством материальных и финансовых ресурсов. Сегодня необходимо вести речь о механизмах создания «площадок» для коммуникации с ключевыми политическими игроками, что соответствует стремлению научных сообществ приобрести качества, необходимые для общественной экспертизы актуальных

проблем¹, без которой немислима отвечающая требованиям времени выработка рекомендаций, облегчающих стабильное и устойчивое развитие общества².

Далее по тексту главы диссертант акцентирует внимание на *наличии трудовых ресурсов в отраслях, охватываемых национальными проектами*. Указанная проблема имеет две составляющие: дефицит трудовых ресурсов в одних регионах и переизбыток в других. При этом необходимо учитывать как миграционные потоки, так и ресурсы использования труда россиян.

С точки зрения экономиста Андрея Бунича государство может вкладывать в национальные проекты средства и получать прибыль³. Однако для того, чтобы это произошло на практике, необходимо задействовать имеющиеся в стране *организационные ресурсы*.

Приведенные автором диссертации многочисленные примеры показывают, какой огромный потенциал улучшения жизни людей имеется у управленческих структур. В соединении с *ресурсами гражданского общества*, о которых он ведет речь в конце главы, этот потенциал способен обеспечить кумулятивный эффект от реализации национальных проектов во многих сферах жизни современного российского общества.

Развитие производственной и потребительской кооперации, зарождение частного предпринимательства, акционирование создавали важнейшее экономическое условие для развития отношений гражданского общества – наличие собственной, независимой от государства, материальной основы. Тем не менее, «для политической науки невыясненным остается принципиальный вопрос, составляющий, вероятно, главное звено в понимании и оценке заимствованных у Запада политических образцов: нужны ли России

¹ Макарычев А.С. Управление экспертными ресурсами: оценка институциональной эффективности // Building International Strategy and Management Skills / Материалы международной конференции участников проекта ТЕМПУС JEP-21099-2000. Н. Новгород: НГЛУ, 2001. С. 43.

² Макарычев А.С. Безопасность как феномен публичной политики: Общие закономерности и проекции на Балтийский регион // Материалы международной конференции Фабрики мысли Балтийского региона: Стратегии сотрудничества с гражданским обществом по проблемам безопасности. СПб: Центр «Стратегия», 2003. 20—22 марта. С. 32.

³ Андрей Бунич. "Сколько нужно национальных проектов" // Вечерняя Москва. 2006. 12 янв.

принципы и организационные формы западной гражданственности как стратегия политического развития или только как однажды удачно использованная в истории тактика преодоления системного кризиса цивилизации, вызванного переходом социума к новым условиям хозяйственной жизни и к новым принципам социально-групповой организации?»¹.

Существует ряд феноменов и институтов, которые могут быть отнесены одновременно и к сфере государства, и к сфере гражданского общества, являясь связующими звеньями между ними. Причем именно от этих структур и институтов, находящихся на стыке двух образований, в решающей степени зависят нормальное функционирование гражданского общества, его жизнеспособность и динамика развития.

Государство как правовая форма организации и функционирования публичной политической власти является институцией гражданского общества. Такой подход требует строгого концептуального различения сфер гражданского общества и государства. Первая – это сфера свободной автономной активности гражданина, который выступает как самостоятельный независимый индивид, преследующий свои частные цели и интересы. Столь же автономными являются и ассоциации, общественные учреждения, которые создаются гражданами в этой сфере. Вторая – это сфера публично-властных отношений, в которых государство как аппарат выступает от имени общества в целом и должно действовать только в общих интересах»². Ведя речь о роли структур гражданского общества в процессах реализации национальных проектов диссертант различает два взаимосвязанных, но все же различных уровня осмысления проблематики: теоретический и практический.

¹ Колоярцева Е.А. «Концепция гражданского общества в контексте отечественных политических и правовых условий. / Автореферат дисс. соиск. уч. ст. доктора полит. наук. Саратов: Саратовский госуниверситет, 2001. С. 12-13.

² Ярулин И.Ф. Развитие институтов гражданского общества в условиях социальных трансформаций. / Автореферат дисс. соиск. уч. ст. доктора полит. наук. СПб.: Санкт-Петербургский госуниверситет, 1998. С. 24.

В *третьей главе* диссертационного исследования «Региональная составляющая механизмов государственного управления реализацией национальных проектов» соискатель рассматривает региональную составляющую механизмов государственного управления реализацией национальных проектов. Россия является федеративной страной и поэтому роль регионов в реализации общенациональных инноваций чрезвычайно велика.

2005 год можно считать годом повышения статуса региональной законодательной власти. Идея вовлечения всех органов власти в реализацию национальных проектов вполне понятна, поскольку именно в регионах реализация этих проектов может столкнуться с самыми серьезными трудностями. При этом дополнительное финансирование из федерального бюджета на реализацию национальных проектов в регионах не должно приводить к отмене выполнения уже имеющихся социальных программ. Подчеркнем особо – речь идет о проявлениях не столько организационных практик, сколько о политических составляющих процессов решения актуальных для общества проблем, – пишет диссертант.

Обязательность исполнения положений, записанных в национальных проектах, отнюдь не означает отсутствия управленческих конфликтов между федеральным центром и регионами. В этой связи политолог А. Чернышов отмечает, что «непонимание сущности взаимодействия между властями в регионе (когда соглашение достигается не принуждением к повиновению, а возможно на равных условиях) приводит к свертыванию интенсивности общения элиты между собой, ее замкнутости, и все большей опоре либо на клановые позиции в одних случаях, либо формированию откровенной клики в другом». Результатом «окукливания» элиты становится то, что она бросает все свои силы «на удержание ситуации любой ценой»¹.

На региональном уровне в процессе реализации национальных проектов часть чиновничества будет лоббировать интересы соответствующих бизнес-структур. Для того чтобы уменьшить та-

¹ Чернышов А. Регион: проблемы формирования государственного и муниципального уровней власти // Городское управление. 1999. № 9. С. 55.

кого рода угрозы, «реализация национальных проектов должна быть публичной, открытой и проходить под строгим контролем государства и общества.

Наряду с явлениями коррупционности на муниципальном и региональном уровне не изжито еще *исждивенческое отношение* к федеральным и региональным целевым программам, а также национальным проектам. Это проявляется в недостатке на местах инициативы по их финансовой и организационной поддержке путем принятия и реализации конкретизирующих и дополняющих соответствующих программ.

Для активизации рыночных процессов с 2008 г. упор будет сделан на хозяйствующие субъекты - застройщиков (девелоперов) или организации коммунального комплекса. В подпрограмму заложены две меры государственной поддержки: предоставление государственных гарантий Российской Федерации и субсидирование процентов по банковским кредитам.

Согласно данным Росстроя, объем средств федерального бюджета и размер государственных гарантий Российской Федерации для реализации проектов не будет превышать сумму собственных средств регионального и местных бюджетов и размера государственных гарантий субъектов Российской Федерации и муниципальных гарантий на оказание аналогичных мер поддержки. Подпрограммой предусматриваются различные сочетания мер поддержки обеспечения земельных участков коммунальной инфраструктурой на региональном (местном) и федеральном уровнях. Например, федеральный центр, регионы или муниципальные образования могут предоставлять частичные гарантии и субсидировать процентные ставки как по одним и тем же, так и по разным кредитам.

Вместе с тем, решение жилищной проблемы не может быть делом одного лишь федерального центра. Региональные власти приняли решение о выдвижении соответствующих инициатив.

Автор диссертации не случайно столь обстоятельно рассматривает проблему строительства, поскольку считает, что от ее решения зависят не только социальные и экономические аспекты развития современного российского общества, но, в большей мере *ас-*

пекты политические. Недавно весь мир на примере Франции имел возможность наблюдать, к чему может привести строительство того самого социального жилья, о котором идет речь.

Сегодня не только представители общественных наук, но и граждане задаются вопросом: нет ли опасения, что случилось в пригородах Парижа, может повториться и в российских городах? Во Франции власти поняли, что случившееся - прежде всего результат ошибок социальной политики при возведении социального жилья, которое возводилось нередко на необустроенных инженерной инфраструктурой участках.

Новый Градостроительный кодекс обязал муниципалитеты предоставлять землю под застройку уже в "готовом" виде, со всей необходимой инфраструктурой. Но средств в местных бюджетах на эти цели очень часто просто не хватает. Поэтому правительство пообещало регионам помочь, поддержать региональные строительные программы.

Важно, чтобы представительные органы местного самоуправления на себя взяли функцию контроля, как над расходованием бюджетных средств, так и над реализацией проектов. Сейчас во многих территориях происходит подъем, потому что они начинают изыскивать какие-то внутренние резервы, начинают использовать какие-то возможности у себя в регионе, которые раньше они не задействовали. Один из главных положительных эффектов - это мобилизация регионов на поиск дополнительных возможностей, а не только освоение отпущенных ресурсов на национальные проекты.

Вместе с тем, в процессе социологических исследований выяснилось, что «органы местного самоуправления воспринимаются населением вовсе не как демократический институт, в который местное сообщество делегирует своих представителей для решения проблем местного значения, а как еще одна очередная властная структура, в отношении которой человек (порой подсознательно) становится в позицию противостояния. Поэтому вполне естественно, что во взаимоотношениях с этой структурой граждане предпочитают использовать, прежде всего «традиционные» механизмы взаимодействия с властью – личные связи, неформальные контак-

ты, клиентельные отношения, а не активно задействовать формы и методы представительной демократии»¹.

Одним из механизмов политического участия в реализации национальных проектов и преодоления иждивенческих настроений на региональном уровне стали общественные Советы по контролю над реализацией национальных проектов. Совет представляет собой консультативно-совещательный орган для рассмотрения вопросов общественного контроля и внесения соответствующих предложений. Члены совета – представители гражданского общества (представители координационных советов, ассоциаций, бизнес-структур) чьи функции связаны с тематикой нацпроектов. Большую роль в разрешении существующих противоречий должны сыграть региональные организации политических партий.

Основываясь на результатах проведенного 14–15 января 2006 г. всероссийского опроса ВЦИОМ, соискатель отмечает, что по мнению 44% россиян, «национальные проекты» – это новое название для обычных программ решения социальных проблем; для 20% это – принципиально новая программа повышения качества жизни населения страны (20%). Есть и те (16%), кто считает разработку этих программ PR-акцией, отвлекающей внимание людей от непопулярных реформ. С этой точкой зрения чаще соглашаются респонденты, оценивающие свое материальное положение как плохое (21%). И, наоборот, среди тех респондентов, кто доволен своим благосостоянием, больше замечающих в национальных проектах элемент новизны (34%). Последнее вполне объяснимо, поскольку как пишет О.Ф. Смазнова, «проектный» способ постановки и осмысления идеала общественного развития сочетается с желанием отказаться от свободы и ответственности, от автономии в деле планирования и реализации целей, в пользу харизматического лидера².

В связи с вышеприведенными данными социологического опроса представляется целесообразным вспомнить слова Владимира

¹ Ярулин И.Ф. Развитие институтов гражданского общества в условиях социальных трансформаций. / Автореферат дисс. соис. уч. ст. доктора полит. наук. СПб.: Санкт-Петербургский госуниверситет, 1998. С. 31-32.

² Смазнова О.Ф. Право и время. Великий Новгород: НовГУ имени Ярослава Мудрого, 2004.

Путина сказанные на заседании Совета законодателей 13 апреля 2005 г. в Москве: "У населения есть недоверие к власти, поскольку люди не чувствуют реальной связи с органами управления". К сожалению, как мы видим, за прошедший год не произошло кардинальных изменений в этой сфере проявлений политического культуры.

Приоритетами для наших соотечественников оказались здравоохранение, медицина, спорт (40%), жилищно-коммунальное хозяйство (34%), образование (34%), социальная политика в целом (33%). Нуждаются в повышенном финансировании, на взгляд респондентов, также оборона (29%), безопасность и правоохранительная деятельность (23%), охрана окружающей среды (21%). Таким образом, можно по результатам социологического опроса сделать вывод: выбор нацпроектов в основном совпадает с ожиданиями общества.

С реализацией проектов непосредственно на местах возникают новые задачи, в частности, найти замену действовавшим доселе малоэффективным принципам работы новые, которые могут использоваться в ходе практического этапа реализации национальных идей. Для этого необходимы меры по формированию у современных российских региональных чиновников культуры *долгосрочного политического планирования* социально-экономического развития территорий.

Открытость мер по реализации национальных проектов на уровне регионов позволит уменьшить субъективную составляющую реализации национальных проектов на уровне регионов, а также снизить уровень коррумпированности чиновничества, использующие общегосударственные инициативы в личных целях. Важно, чтобы представительные органы местного самоуправления на себя взяли функцию контроля, как над расходованием бюджетных средств, так и над реализацией проектов. Сейчас во многих территориях происходит подъем, потому что они начинают изыскивать какие-то внутренние резервы, начинают использовать какие-то возможности у себя в регионе, которые раньше они не задействовали. Один из главных положительных эффектов – это мобилизация регионов на поиск дополнительных возможностей, а не только освоение отпущенных ресурсов на национальные проекты.

В заключении диссертации подведены итоги исследования, сформулированы выводы.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. Дикаев А.З. Политические аспекты реализации национальных проектов в регионах России. Брошюра. Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2005. – 2 п.л.

2. Дикаев А.З. Основные принципы реализации политических решений в сфере осуществления современных российских национальных проектов и их ресурсное обеспечение // Известия вузов. Северо-Кавказский регион. Общественные науки. Спецвыпуск «Актуальные проблемы политологии и социологии». 2006. – 0,5 п.л. (ведущий журнал).

3. Дикаев А.З., Хажмурадов В.Э. Рост занятости населения – индикатор социальной эффективности и авторитета государства и его аппарата // Государственный аппарат и политические реформы в России. Сб. докл. международной научно-практической конференции. 26-27 мая 2006 г. г. Ростов н/Д. – 0,6 п.л. (авторские – 0,3 п.л.).

4. Дикаев А.З. Принципы реализации политических решений в сфере реализации национальных проектов // Актуальные проблемы и факторы модернизации государственного и муниципального управления в современной России. Материалы межвуз. науч.-практ. конф. молодых ученых. г. Ростов н/Д., 2006. – 0,3 п.л.

Подписано в печать 22.11.06. Формат 60x84/16. Гарнитура Times New Roman.

Усл. п.л. 1,5. Тираж 100 экз. Заказ № *78/11*.

Ризограф СКАГС. 344002. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70.

