



003482279

На правах рукописи

КОСТЕНКО ЮЛИЯ ВИТАЛЬЕВНА

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОГО
УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ
РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА
(НА МАТЕРИАЛАХ ЮЖНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)**

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

Автореферат

5 ИЮН 2009

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

Краснодар – 2009

Работа выполнена на кафедре управления, политологии и социологии
ГОУ ВПО «Пятигорский государственный лингвистический университет»

Научный руководитель:

доктор политических наук, профессор
Передерий Сергей Васильевич

Официальные оппоненты:

доктор политических наук,
доктор юридических наук, профессор,
Иванников Иван Андреевич

доктор философских наук, доцент
Гундарь Ольга Николаевна

Ведущая организация:

**Волгоградская академия
государственной службы**

Защита состоится 9 ноября 2009 года в 15 часов 30 мин на заседании Совета по защите докторских и кандидатских диссертаций Д 212 101 11 при Кубанском государственном университете по адресу 350040, г Краснодар, ул Ставропольская, 149, ауд 231

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Кубанского государственного университета

Автореферат разослан 8 октября 2009 г

Ученый секретарь совета по защите
докторских и кандидатских диссертаций
д-р полит наук, д-р ист наук, профессор

 А В Баранов

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования Совершенствование политического управления в Российской Федерации, в трансформации том числе на уровне федеральных округов, идет в условиях сложной политической и экономической систем, консолидации демократической политической системы и новых социальных институтов Эффективные ответы на политические вызовы связаны с конструированием модели управления, обладающей значительным мобилизационным потенциалом и высокими адаптивными возможностями

В условиях глобальной политической и экономической нестабильности проблемы эффективности политического управления становятся приоритетными Особую роль приобретает национальная специфика политического управления в условиях трансформации не только отдельной политической системы, но и глобального политического сообщества в целом Совершенствование системы политического управления позволяет получить преимущества и повысить конкурентоспособность Российской Федерации на мировой арене

Политическое управление в России долгое время подменялось административно-государственным управлением, что существенно снижало способность политической системы к адаптации и оперативным ответам на новые вызовы Исключение институтов гражданского общества, партийного плюрализма из системы политического управления приводит к деградации данной системы, уничтожает ее способность к относительно безболезненной трансформации В настоящее время органами государственной намечаются базовые принципы стратегии политического управления в РФ Это – суверенитет, демократия и достойное качество жизни, которые обеспечиваются эффективным государством, институтами гражданского общества и социально ответственным бизнесом

Актуальность повышения эффективности управления отмечена в послании Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ от 5 ноября 2008 г. «Новая Россия доказала свою способность выполнять социальные обязательства и обеспечивать экономический рост, гарантировать права граждан и требовать соблюдения законов, успешно бороться с терроризмом и с внешней агрессией Считаю, что сейчас граждане России гораздо в большей степени, чем в начале реформ, готовы к свободной деятельности без государственной опеки»¹

Современная Россия нуждается в качественно новых подходах и алгоритмах политического управления Государство должно быстро откликаться на объективные вызовы политического развития, быть гибким в определении своей стратегии, эффективным и сильным в реализации задач модернизации, социально ответственным по отношению к своим гражданам Становится насущной потребность в новых теоретических подходах к политическому управлению и пониманию критериев его эффективности

Стоящие перед современной Россией вызовы предопределяют необходимость преобразования политического управления в динамичную систему, способную адаптировать органы государственной власти и, прежде всего, исполнительной власти, к быстро изменяющимся потребностям общества Потребность в повышении эффективности политического управления в РФ, в ее макрорегионах, в том числе в Южном федеральном округе, в условиях демократических политических трансформаций делает актуальной тему исследования

¹ Дмитрий Медведев Наш приоритет – свободное развитие людей и их социальная защита http://www.russia-today.ru/2008/no_22/22_federal_power.htm

Степень научной разработанности проблемы. Вопросы политического управления обществом привлекали внимание со времен зарождения политических учений. Проблемы совершенствования управления рассматривались в трудах философов древности, эпохи Возрождения и Нового времени, таких как Конфуций, Платон, Аристотель, Н Макиавелли, Ж Боден, Т Гоббс, Ж-Ж Руссо, Дж Локк, И Кант, Г Гегель, Г Спенсер и др ¹

Российские мыслители также уделяли существенное внимание проблематике эффективности управления. Следует отметить труды представителей русской философии, и прежде всего, Н А Бердяева и Б Н Чичерина². Большое значение имеют идеи И А Ильина, касающиеся аксиом эффективной власти и управления³. Территориальный аспект совершенствования управления раскрыт А Д Градовским⁴.

Теоретико-методологические ориентиры исследования политического управления заложены в работах М Вебера, Д Истона, С Липсета, концепции политической власти П Бурдьё, теории распределения власти Р Даля⁵. Особое значение в исследовании взаимоотношений управления и общества, в понимании специфики «политического» оказали труды таких специалистов, как А де Токвиль, Е Вятр, Ж М Денкэн, М Доган, П Шаран⁶.

В основу исследования тенденций и особенностей политического управления легли концептуальные положения о моделях эффективного демократического режима, сформулированные в трудах Г Алмонда, Т Бюрзель, Дж Фредериксона, Д Осборна, Дж Петерса и др ⁷

¹ См Конфуций Я верю в древность – М, 1995, Платон Государство – М, 1971 – Т 3, Аристотель Политика – М, 1983, Макиавелли Государь – М, 1990, Боден Ж Шесть книг о государстве // антология мировой философии – М, 1970 – Т 2 – С 142-147, Гоббс Т Избранные произведения – М, 1965, Руссо Ж-Ж Об общественном договоре или принципе политического права – М, 1938, Локк Дж Сочинения – М, 1988 – Т 2, Спенсер Г Личность и государство – СПб, 1890, Кант И Критика практического разума СПб, 1995 – С 354 – 356, Гегель Г Политические произведения – М, 1978

² См Бердяев Н А Истоки и смысл русского коммунизма – М, 1990, Бердяев Н А Судьба России – М, 1990, Чичерин Б Н О народном представительстве – М, 1899

³ См Ильин И А Наши задачи Историческая судьба и будущее России Статьи 1948-1954 годов в 2-х т Т 1 – М, 1992, Ильин И А О сущности правосознания – М, 1993

⁴ См Градовский А Д Сочинения – СПб, 2001

⁵ См Вебер М Дух государства генезис и структура бюрократической концепции // Политика и политика – М, 1999, Вебер М Избранные произведения – М, 1990, Easton D System Analysis of Political Life – N Y, 1965, Lipset S Political Man The Social Basis of Politics – Baltimore, 1981, Бурдьё П Социология власти – М, 1993, Даль Р А Введение в теорию демократии – М, 1992, Даль Р А О демократии – М, 2000

⁶ См Токвиль А Демократия в Америке – М, 1994, Вятр Е Социология политических отношений – М, 1979, Денкэн Ж-М Политическая наука – М, 1993, Доган М Легитимность режимов и кризис доверия // Социологические исследования – 1994 – № 6, Шаран П Сравнительная политология – М, 1992

⁷ См Алмонд Г А Сравнительная политология сегодня мировой обзор / Г Алмонд, Дж Пауэлл, К Стром, Р Далтон – М, 2002 – С 187-286, Burzel T Rediscovering Policy Networks as a Form of Modern Governance // Journal of European Public Policy – 1998 – Vol 5 – №2, Frederickson G Comparing the Reinventing Government with the New Public Administration // Public Administration Review – 1996 – Vol 56 – №3, Osborne D, Gaebler T Reinventing Government how the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector – Addison – Wesley, 1992, Peters G Governance Without Government? Rethinking Public Administration // Journal of Public Administration Research and Theory – 1998 – Vol 8 – №2

Долгосрочные особенности политической власти и управления в России выявляют работы историков. Ю С Пивоварова, А И Фурсова, В И Пантина¹, философов А С Ахиезера, А С Панарина², государствоведов А Н Медушевского, М В Баглая, В Е Чиркина³

Значительный вклад в разработку теоретических основ политического управления внесли эксперты Г В Атаманчук, Н И Глазунова, В С Комаровский, Л В Сморгунов, А И Соловьев, Е В Охотский и др⁴

Роль основных субъектов политического управления, которая принадлежит политическим элитам, лидерам, партиям и общественно-политическим движениям, отражена в работах Г К Ашина, О В Гаман-Голутвиной, А В Понеделькова, А М Старостина, Л Г Швеца⁵

Сущность политического менеджмента выявляют в своих работах такие исследователи, как Г В Пушкарева, Е В Галкина, А Ю Горчева, О Н Гундарь, С А Морозов, Е В Морозова⁶ Проблема принятия политических решений стала предметом исследований А А Дегтярева, К Джанды, Д Берри и др⁷

¹ См Пивоваров Ю С Русская власть и публичная политика (Заметки историка о причинах неудачи демократического транзита) // Полис – 2006 - №1 – С 12-32, Фурсов А И Российская Федерация в начале XXI века // Москва, 2008 - № 1 - С 192 – 204, Пантин В И, Лапкин В В Эволюционное усложнение политических систем проблемы методологии и исследования // Политические исследования – 2002 - № 2

² См Ахиезер А С Россия критика исторического опыта - М, 1991 - т 2, Панарин А С Второй эшелон политической элиты в поисках новой идент // Власть - 1998 - №2

³ См Медушевский А Н Теория конституционных циклов // Полис – 2006 – №2 – С 51-59, Баглай М В Конституционное право Российской Федерации - М, 2007, Чиркин В Е Публичное управление - М, 2004

⁴ См Атаманчук Г В Теория государственного управления – М, 2006, Глазунова Н И Система государственного управления – М, 2003, Комаровский В С Административная реформа в Российской Федерации // Полис – 2005 - №4 – С 172-178, он же Административная реформа в ракурсе политического анализа // Управление государством проблемы и тенденции развития – М, 2008 – С 51-70, Сморгунов Л В Способности государства и современная административная реформа в России // Там же – С 228-239, он же Сетевой подход к политике и управлению // Полис – 2001 - №3 – С 103-112, Соловьев А И Политика и администрирование в структуре государственного управления // Управление государством С 71-95, Охотский Е В Государственная служба в парламенте отечественный и зарубежный опыт / Е В Охотский, А А Гришковец, Н Ю Хаманева - М, 2002

⁵ См Ашин Г В Рекрутирование элиты // Власть - 1997 - № 5, Гаман-Голутвина О В Политические элиты России - М, 1998, Понедельков А В, Старостин А М, Швец Л Г Политическая элита и парадигмы управления // Рациональность и государственное управление Ростов н/Д, 1995, Старостин А М Эффективность деятельности государственной власти и управления критерии оценки, анализ состояния, пути повышения – Ростов н/Д, 2006

⁶ См Пушкарева Г В Политический менеджмент – М, 2002, Галкина Е В Политический менеджмент постсоветской России – М, 2003, Гундарь О Н Регулирование социально-политических процессов в ЮФО // Взаимодействие народов и культур на Юге России история и современность - Сборник статей региональной научной конференции – Ростов н/Д, 2007, Морозова Е В, Морозов С А, Зиновьев А П Политический менеджмент - М, Краснодар, 2003

⁷ См Дегтярев А А Принятие политических решений – М, 2004, Джанда К Трудным путем демократии процесс государственного управления в США / К Джанда, Д Берри, Д Голдман, К Хула – М, 2006

Важнейшие аспекты политического управления исследованы в работах Н Авдошиной, Ф Н Агаевой, Л А Асеева, В В Смирнова, А В Понеделкова¹ В работах О Ф Шаброва² политическое управление рассматривается как один из механизмов стабилизации и развития общества

Исследованием баланса политики и управления, политической системы и ее управленческой подструктуры как одного из компонентов управления общественной системой, а также моделей политического управления в условиях глобализации занимались Л В Сморгун, И С Семенов, С П Перегудов³

В советском государстве не обсуждались политические аспекты федерализма, распределения полномочий и предметов ведения между центром и субъектами федерации С началом демократических преобразований в России проблемы регионального управления стали актуальными Анализом их занимаются многие российские и зарубежные исследователи (М Х Фарушкин, А В Усягин, А В Дахин, М Г Миронюк, Р Ф Туровский, А В Баранов)⁴

За 1990-е – 2000-е гг. вышло много работ, посвященных задачам политического управления на региональном уровне и уровне федеральных округов Методология исследований регионального политического управления в условиях постсоветских реформ подробно излагается в работах В Г Игнатов, А В Понеделкова, А М Старостина, И А Иванникова, В А Колесникова, С В Передерия, М В Саввы и др.⁵ В Южном федеральном округе сложились научные

¹ См. Авдошина Н, Тукумцев Б. Партиципативные методы управления в современных условиях // Проблемы теории и практики управления. - 1994. - №6, Агаева Ф. Н. Тенденции развития управленческих отношений в условиях выхода из кризиса. Дис. канд. филос. наук. - М., 1993, Асеев Л. А. Муниципальные образования как субъекты системы политического управления: анализ регионального опыта. Автореф. дис. канд. полит. наук. - М., 1999, Смирнов В. В. Политика и политическое управление. - М., 1996, Понеделков А. В. Политико-административные элиты России в середине 90-х годов XX в. и 10 лет спустя (теоретический и прикладной аспекты анализа). - Ростов н/Д, 2005

² См. Шабров О. Ф. Политическое управление: проблема стабильности и развития. - М., 1997

³ См. Сморгун Л. В. Проблема соотношения политических и административных режимов // Демократия и управление. Информационный бюллетень исследовательского комитета РАПН по сравнительной политологии. - СПб., 2008. - №1(5). - С. 84-86, Сморгун Л. В. Способности государства и современная административная реформа в России // Демократия и управление. - СПб., 2007. - №2(4). - С. 5-11, Семенов И. С. Корпоративное гражданство: западные модели и перспективы для России // Полис. - 2005. - №5, Перегудов С. П. Политическая система России после выборов 2007-2008 гг.: факторы стабилизации и дестабилизации // Полис. - 2009. - №3

⁴ См. Фарушкин М. Х. Федерализм: теоретические и прикладные аспекты. - М., 2004, Усягин А. В. Территориальное управление в политической системе Российской Федерации. Дис. д-ра полит. наук. - Новгород, 2007, Дахин А. В. Система государственной власти в России: феноменологический транзит // Полис. - 2006. - №3. - С. 29-40, Дахин А. В. Система власти в России в 2000-х годах и модели политического управления регионами // Полис. - 2009. - №2, Миронюк М. Г. Федерализм: сравнительный анализ. - М., 2008, Туровский Р. Ф. Региональные политические режимы в России: к методологии анализа // Полис. - 2009. - №2, Баранов А. В. Взаимодействие акторов региональных политических процессов в постсоветской России. - М., 2007

⁵ См. Игнатов В. Г. Профессионализм административно-политических элит / В. Г. Игнатов, А. В. Понеделков, А. М. Старостин и др. - М. Ростов н/Д, 2002, Понеделков А. В. Эффективные технологии в системе государственного и муниципального управления // Социс. - 1999. - №9. - С. 140-141, Старостин А. М. Теоретико-методологические основания модели

школы анализа политического управления в Северо – Кавказской академии государственной службы, Волгоградской академии государственной службы, Кубанском государственном университете

В исследованиях регионального политического управления Юга России важную роль сыграли работы, связанные с проблематикой регулирования этнополитических отношений и конфликтов (В А Авксентьев, В А Тишков, М А Аствацатурова, Э Т Майборода, В М Юрченко и др)¹

В силу непрерывного реформирования политического управления, идущего в России в постсоветский период, требуется осмысливать политические процессы. С этой точки зрения конгрессы и конференции политологов, посвященные, в том числе, проблемам политико-государственного управления, являются эффективной формой коллективной экспертизы. Регулярно публикуются специализированные журналы по тематике политического управления «Государственная служба», «Демократия и управление», «Вестник Московского университета. Серия 21. Государственное управление», вестники академий государственной службы.

Вместе с тем, нельзя сказать, что проблема всесторонне исследована. Явно недостаточно работ, анализирующих региональные аспекты управления. Остаются малоисследованными вопросы практик федеративных отношений, распределения полномочий и предметов ведения между центром и субъектами федерации. Во многих исследованиях, рассматривающих вопросы политического управления, сохраняется традиция его отождествления с государственным управлением. Такой подход не позволяет выйти за рамки круга вопросов, связанных с распределением и реализацией полномочий государственной власти, с административным управлением. За пределами внимания остается

современного государственного служащего. Управленческое консультирование [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://www.dialogvn.ru/uk/1998/n02/s98-2-15.htm>; Иванников И А. Эффективность государственной власти в России: теоретико-методологический анализ. Дис. д-ра полит. наук – Ростов н/Д, 2006; Колесников В А. Муниципальные интересы в современной России: социально-политические особенности и факторы обеспечения. Дис. д-ра полит. наук – Волгоград, 2006; Передерий С В. Федерализм: пути решения этнополитических проблем // Социальные конфликты: экспертиза, прогнозирование, технологии разрешения. Вып. 18 – М., Ставрополь, 2002; Савва М В, Савва Е В. Проблемы взаимодействия гражданского общества и власти на Юге России в контексте административной реформы // Человек. Сообщество. Управление – Краснодар, 2006 - №4 - С. 73-79.

¹ Авксентьев В А. Этнические напряжения и конфликты на Северном Кавказе: новейшие тенденции // Горные страны России, этнодемографические и геополитические процессы, геонформационный мониторинг. Материалы международной конференции – Ставрополь, 2005; Авксентьев В А. Стабилизация этносоциальных и этнополитических отношений на Северном Кавказе как условие устойчивого развития региона // Вестник отдела социально-политических проблем Кавказа южного научного центра РАН - Ставрополь, 2005 - Вып. 1; Тишков В А. Очерки теории и политики этничности в России - М., 1997; Аствацатурова М А. Ресурсы местного самоуправления в достижении межнационального согласия и гражданской солидарности на Юге России // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС - Ростов н/Д, 2008 - № 1; Майборода Э Т. Управление региональными этнополитическими процессами в условиях реполитизации этничности // Вестник ЮНЦ РАН – Ростов н/Д, Т. 4 № 1, Юрченко В М. Политика как фактор региональной конфликтности - Краснодар, 1997.

регулятивная деятельность негосударственных институтов политики, использование собственно политических технологий управления

Вышеизложенное позволяет утверждать, что в научной литературе по проблеме относительно слабо разработаны вопросы политического управления на региональном уровне и уровне федеральных округов, взаимосвязи управления с интересами акторов политики

Объектом диссертационного исследования является политическое управление в территориальном аспекте

Предмет диссертационного исследования – закономерности и особенности совершенствования политического управления на региональном уровне (на материалах Юга России) в условиях постсоветского реформирования общества

Цель диссертационного исследования – выявить закономерности совершенствования и региональную специфику политического управления в Южном федеральном округе России в условиях реформирования российского общества

Данная цель реализуется благодаря решению следующих **задач**:

- раскрыть роль политического управления в системе социальных отношений,

- установить трансформации политического управления в условиях глобализации,

- определить закономерности развития политического управления в современной России,

- выявить специфику совершенствования политического управления на Юге России,

- оценить направления и методы совершенствования политического управления на региональном уровне

Хронологические рамки исследования включают постсоветский период (1992 – 2009 гг.), когда происходит качественная трансформация политического управления

Территориальные рамки исследования включают Южный федеральный округ России как макрорегион. Мы полагаем, что и до образования ЮФО в 2000 г. проявлялась взаимосвязь регионов Юга России в аспекте политического управления. Основное внимание в диссертации уделено анализу совершенствования политического управления на уровне различных субъектов федерации в пределах ЮФО

Теоретическая и методологическая база исследования. Поставленные в диссертационном исследовании цель и задачи достигаются на основе системного подхода, применение которого позволило установить сущность и структуру политического управления. Оно рассматривается как интегративное свойство политической системы и является одним из механизмов стабилизации и развития общества. Главная функция политического управления – сохранение и развитие политической системы. Применяется также компаративистский подход, позволяющий оценить эффективность политического управления в разных регионах Юга России, а также на различных этапах развития политической системы России

Реализованы также принципы историзма и диалектики, а также методы структурно-функционального анализа и неинституционального анализа

Эмпирическая база исследования. Соискатель исследовала широкий круг нормативно-правовых актов Конституцию Российской Федерации и конституции зарубежных стран, международные акты в области прав человека и действующее российское законодательство, нормативные акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. Особо следует отметить нормативные документы субъектов Российской Федерации и полномочных представителей Президента РФ в Южном федеральном округе, посвященные совершенствованию устройства органов государственной власти и управления на региональном уровне, их реформированию, а также акты органов местного самоуправления.

Кроме этого, изучены следующие виды источников

- материалы социологических исследований, вторичный анализ и интерпретация которых проводились автором,
- публикации в печатных и Интернет-СМИ,
- публичные выступления и интервью политических и общественных деятелей,
- послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ за 2004-2008 гг.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем

1 Определена роль политического управления как механизма регулирования социальных отношений в двух основных аспектах формирования политического курса и разработки государственной политики

2 Выявлено изменение характера взаимодействия между обществом и государством в условиях глобализации, что вызывает необходимость проведения административных реформ, расширение сферы использования методов политического управления

3 Установлен баланс сочетания демократических и авторитарных тенденций, присущий реформам политико-управленческих отношений в современной России

4 Раскрыты особенности реформирования политического управления на Юге России в контексте развития политических взаимодействий между федеральным центром и субъектами РФ

5 Предложены формы и методы совершенствования политического управления в Южном федеральном округе РФ в соответствии с целями укрепления демократии и гражданского общества

Положения, выносимые на защиту:

1 Политическое управление трактуется как целенаправленная деятельность субъектов политики, обладающих властными полномочиями и ресурсами, по реализации стратегического курса развития общества. Политическое управление в глобализируемом мире коренным образом трансформируется. В системе его субъектов устанавливаются координационные взаимодействия органов исполнительной власти с бизнес-структурами и неправительственными организациями. Политическое управление становится более сложным по строению. Оно включает в себя не только разработку, реализацию и контроль за исполнением политико-властных решений, но и участие граждан в проведении

политического курса, независимый общественный аудит эффективности государственной политики. Механизмы политического управления играют важнейшую роль в обеспечении стабильности и развития политической системы. В иерархии современных целей политического управления следует выделить безопасность, целостность, эффективность и устойчивость политической системы. Политическое и государственное управление представляют собой два поля управленческой деятельности, частично пересекающихся друг с другом.

2 Трансформации современного общества оказывают существенное влияние на реализацию функций политического управления. Глобализация приводит к изменению баланса сил между акторами в системе политического управления, создавая новые вызовы государству. Внедрение новых подходов, в первую очередь менеджерального и сетевого, призвано повысить эффективность государства как субъекта политического управления и в то же время снизить издержки, связанные с необходимостью выполнения его социальных обязательств. Необходим отказ от бюрократического стиля управления, принятие государством новой роли, позволяющей согласовывать различные общественные интересы в принятии политических решений. В то же время при оценке эффективности управленческой деятельности государства нельзя использовать те же критерии, что и при оценке деятельности корпораций.

3 Незавершенность демократических преобразований в России обуславливает противоречивость развития институтов политического управления. Демократизация государственного управления предполагает переход от бюрократической организации, строящийся по принципу доминирования и подчинения, к «горизонтальному» взаимодействию равных партнеров. В итоге проведенных в 1990-х гг. реформ заложены конституционно-правовые основы разделения властей, многопартийности, выборности органов власти и местного самоуправления. Намечились предпосылки совершенствования механизмов политического управления. В то же время олигархический характер властных взаимодействий, лоббистские устремления финансово-промышленных группировок привели к существенному ухудшению функционирования институтов государственного управления. На региональном уровне наблюдались тенденции формирования персоналистских политических режимов, роста политизации этнического фактора, обособления региональных рынков и сообществ.

В 2000-х гг. достигнута бюрократическая стабилизация системы политического управления, приводящая к сужению поля публичной политики в России. Методы политического управления зачастую подменяются технологиями административного регулирования и контроля. Политические решения, направленные на достижение краткосрочных целей, в большинстве случаев препятствуют развитию назревших преобразований государственного аппарата, консолидации демократических институтов.

4 Тенденции децентрализации политической власти, присущие 1990-м гг., сменяются ее рецентрализацией, что накладывает отпечаток на политико-управленческие отношения в регионах, в том числе и на Юге России. Влияние на политические процессы внутренних факторов, способствующих самоорганизации органов политической власти в субъектах федерации, несколько ослабе-

васт, увеличивается воздействие внешних факторов. Важное геополитическое положение и конфликтогенность Юга России привлекают к нему значительное внимание федерального центра. По преимуществу традиционалистский характер политических отношений выводит на первый план проблемы региональных элит, их взаимоотношения с федеральным центром, с одной стороны, а с другой – с органами местного самоуправления. Административные реформы, происходящие в субъектах федерации на Юге России, нацелены на повышение эффективности политического управления, снижение уровня коррупции, повышение доверия к органам управления со стороны граждан. Однако в настоящее время реформы остаются незавершенными.

Существенное влияние на развитие систем политического управления в Южном федеральном округе оказывают такие факторы, как этнизация политических процессов, клановый характер управленческих отношений, коррупция, слабость отделений политических партий. В ряде субъектов федерации формируются моноцентрические политико-административные режимы.

5. Совершенствование политического управления в субъектах Южного федерального округа является объективной необходимостью, но при этом ему препятствует ряд обстоятельств. В первую очередь, это противоречивый характер взаимодействия друг с другом и с федеральным центром региональных элит, что, в частности, проявляется в их сопротивлении попыткам укрупнения субъектов федерации (показателен пример Республики Адыгея и Краснодарского края). Сохраняется угроза роста межнациональной напряженности, которую могут спровоцировать действия как федеральных, так и региональных элит. Процессы элитогенеза на Юге России отражают преобладание патрон-клиентарных отношений, препятствующих развитию институтов гражданского общества. Однако задачи демократизации, повышения качества жизни в регионах Юга России требуют совершенствовать методы политического управления, что может быть достигнуто как за счет собственных ресурсов территорий, так и за счет ресурсов федерального центра. Необходимы институционализация новых принципов политико-управленческих отношений, деполитизация этничности, преодоление замкнутости региональных элит, развитие партийной системы и местного самоуправления. Инициатива реформ может исходить прежде всего от федеральных органов власти.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в возможности совершенствования методик и понятийного аппарата анализа политического управления. Выводы работы могут способствовать углублению теоретических знаний о современном региональном управлении, его соотношении с государственным управлением и роли в условиях трансформаций политической системы России.

Практическая значимость диссертации состоит в том, что ее выводы и основные положения могут быть использованы органами государственной власти и местного самоуправления, общественными организациями в политической практике, при разработке и корректировке политических управленческих решений, направленных на совершенствование механизмов политического управления. Основные положения диссертации могут способствовать введению в научный оборот показателей эффективности реформирования государствен-

ного управления на уровне региона. Работа может быть полезна публичным политикам в целях повышения эффективности системы политического управления с учетом этнических и региональных особенностей, а также решения задачи демократического развития российского государства. Материалы исследования могут быть использованы в учебном процессе вузов и структур поствузовского образования по направлениям «Политология» и «Менеджмент».

Апробация диссертационной работы. Основные идеи исследования изложены в 10 опубликованных работах, в том числе в выступлениях соискателя на V Международном конгрессе «Мир на Северном Кавказе через языки, образование, культуру» (Пятигорск, 2007 г.), научно-методических чтениях Пятигорского государственного лингвистического университета «Университетские чтения» (Пятигорск, 2004 – 2009 гг.), Всероссийской научно-практической конференции «Государство, право, управление – 2009», (Москва, 16 апреля 2009 г.), а также научно-практической конференции «Молодая наука - 2006» (Пятигорск, 2006 г.).

Основные положения диссертационного исследования изложены в 10 научных публикациях общим объемом 3,6 п.л., в том числе одной статье в ведущем рецензируемом научном журнале, определенном Высшей аттестационной комиссией РФ.

Основные теоретические положения и практические выводы диссертационного исследования обсуждены на заседании кафедры управления, политологии и социологии Пятигорского государственного лингвистического университета и рекомендованы к защите по специальности 23 00 02 - Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии.

Структура диссертационного исследования. Работа состоит из введения, двух глав, включающих пять параграфов, заключения и библиографического списка. Структура работы реализует проблемно-логический принцип.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается актуальность темы, рассматривается степень научной разработанности проблемы, характеризуются объект и предмет, географические и хронологические рамки работы, определяются цель и задачи исследования, оценивается теоретико-методологическая и эмпирическая основа диссертации, указываются элементы научной новизны, формулируются основные положения, выносимые на защиту, освещается теоретическая и практическая значимость исследования и его апробация, кратко характеризуется его структура.

В первой главе «Теоретико-методологические основы исследования феномена политического управления», состоящей из двух параграфов, разрабатывается концептуальная основа диссертационного исследования, обосновывается базовый понятийно-категориальный аппарат диссертации, раскрываются теоретические аспекты политического управления.

Первый параграф первой главы – «Политическое управление в системе политических отношений» – посвящен рассмотрению основных теоретических подходов к определению сущности и природы политического управления.

В наиболее общем виде под управлением понимается способность материальной системы сохранять свои основные параметры в условиях изменяющейся внешней среды, поддерживать со средой динамическое равновесие, самовоспроизводиться и самосовершенствоваться рассматривать Политическое управление рассматривается как один из видов социального управления, имеющий свою специфику. Выявить ее представляется возможным, произведя анализ дефиниций этого понятия и того круга явлений и процессов, которые оно охватывает.

Политическое управление представляет собой сферу взаимоперехода политики в управление и обратно, область корректировки проводимой политики и принятых управленческих решений под действием конкретных обстоятельств и условий их реализации, включая диалог с обществом, учет позиций заинтересованных политических и социальных сил, вовлеченных в этот процесс. Политико-управленческие процессы нельзя сводить к отношениям господства и подчинения, рассматривая их лишь как реализацию политической воли субъекта. При таком понимании политического управления за его пределами в политике остается совокупность горизонтальных связей, т.е. отношения, не содержащие подчинения, власти. Анализ политического управления не может быть полным, если не учитываются особенности и характер субъектов управления.

Раскрытие роли политического управления в системе политических отношений обуславливается выделением его общих и специальных функций. К первым относятся аналитическая, целеполагающая, ресурсно-регулирующая, мотивационная, организационная, функция контроля, ко вторым – репрезентативная, интегративная, функции политической социализации, политической коммуникации, политической поддержки, ретрансляции и использования политического опыта.

Политическое управление необходимо исследовать в контексте политической системы, как одно из ее свойств, обеспечивающих функционирование. Существует концепция политической системы, предлагаемые различными авторами (Д. Истон, Г. Алмонд, К. Дойч, У. Розенбаум, Д. Элейзер, Д. Дивайн, Ш. Эйзенштадт, Э. Гидденс, П. Бурдьё и др.). При всех различиях их объединяет стремление включить в анализ политической системы компоненты, связанные с политической культурой, ценностями, коммуникациями. Исследование политического управления, таким образом, также должно включать в себя анализ данных аспектов.

Нельзя отождествлять его с государственным управлением. С одной стороны, государство широко использует элементы административного, хозяйственного, социального управления, что выводит его управленческую деятельность за пределы политического. К тому же государственный аппарат тяготеет к выстраиванию «вертикальных» связей, жесткой регламентации социальных процессов и контролю над ними. С другой стороны, участие в управленческих отношениях множества акторов, действующих относительно независимо от государства, не позволяет ему монополизировать сферу политического управления. В данном случае определяющую роль играет уровень развития гражданских структур, готовых вступать во взаимодействие с государством по поводу решения тех или иных актуальных проблем. Кроме того, некоторые проблемы в политической сфере могут разрешаться без непосредственного активного вмешательства государственных органов.

Определенный диссонанс в дефиниции данного понятия создают такие термины, как «публичная политика», «государственная политика», «общественная политика», используемые для характеристики процессов управленческой деятельности. На наш взгляд, представляется важным подчеркнуть, что политическое управление включает в себя и способы воздействия на государство с целью оказать влияние на формирование политического курса в той или иной сфере (различные виды лоббизма, институциональное представительство и т.д.). Поэтому представляется более корректным использование терминов «публичная политика» и «публичное управление».

Рассматривая соотношение понятий «политическое управление» и «политический менеджмент», для избегания терминологических разногласий мы считаем целесообразным использовать первое из них, когда речь идет о функции политической системы, и второе для обозначения более узких по смыслу областей.

В западной политической науке в определении места политического управления в системе политических отношений сложилось пять основных теоретико-методологических подходов (теории сложных организаций, оценочные концепции, институционализм, политико-экономический подход и изучение принципов бюрократии). В российской политической науке политическое управление как самостоятельный объект анализа впервые появляется в работах О.Ф. Шаброва, И.М. Филяниной. Российские ученые рассматривают политическое управление с позиций структурно-функционального (Л.В. Сморгун, Г.В. Пушкарева), инструментального (В.И. Жуков, А.В. Карпов, Л.Г. Лаптев), культурологического (С.А. Морозов, Е.В. Морозова, А.П. Зиновьев, Н.В. Кольба) анализа. В зависимости от методологических принципов авторы по-разному решают вопрос о детерминантах управления в политике, но чаще всего сходятся в представлениях о структуре и механизмах политического управления.

Второй параграф первой главы – «Особенности политического управления в условиях процессов трансформации современного общества» – содержит анализ складывающихся в ходе глобализации взаимоотношений между государством и другими институтами гражданского общества и особенностей этих процессов в современном российском обществе.

Процессы глобализации в той или иной степени затрагивают как отдельных индивидов, так и народы, государства, цивилизации. Понятию глобализации соответствует множество различных, порой противоречивых явлений, процессов, тенденций, получивших в той или иной степени распространение в глобальных масштабах. Ее можно представить в трех измерениях (как объективную тенденцию, как цель, как методологическую концепцию).

В условиях глобализации вся мировая политика переживает радикальные, качественные изменения. На первый план выходят проблемы современного государства, охватывающие его содержание, функции и будущее. Возрастает необходимость отлаживания системы политического управления на национальном уровне, позволяющей согласовать интересы основных общественных групп, не допустить раскола на отдельные сегменты.

В то же время происходит формирование новых уровней политического управления. Образуются наднациональные институты, чья отчетливо видна не

только на официальном уровне (саммиты «большой восьмерки», рекомендации международных финансовых организаций для стран-должников и др.), но и в сфере неправительственных взаимодействий. Все более важную роль в политическом управлении начинают играть регионы, отдельные территории в составе государства. Ряд управленческих функций переходит на уровень регионов, местных сообществ, где в процесс управления включаются не только органы власти, но и сами граждане, их организации. Этот механизм дисперсии власти является, в сущности, механизмом самоконструирования государства и воспроизводства его антиэнтропийных и функциональных параметров. Можно выделить ряд факторов, влияющих на системы политического управления в современном мире (глобализация экономических процессов, «экономизация» политики, изменение традиционных представлений о мощи и влиянии, передача ряда функций государства гражданскому обществу). В конце XX – начале XXI вв. нарастают признаки кризиса суверенитета национальных государств, прежде всего в сфере контроля над своими политическими и экономическими границами. Глобальный демократический проект, претендуя на универсализм, предъявляет национальным государствам ряд требований, прежде всего в сфере соблюдения прав и свобод человека. Суверенитет государства признается в той степени, в которой он этими правами легитимирован. Как ответная реакция возникает изоляционизм, стремление оградить себя от «чрезмерных» внешних воздействий.

Увеличиваются возможности «малых субъектов» международных политических отношений: не крупных государств, этнических и религиозных меньшинств, отдельных индивидов. Расширяется круг инструментов, которые они могут использовать для оказания влияния на мировое общественное мнение (Интернет, международные телекоммуникации), распространяются новые технологии в сфере политики и PR. Возрастает значение т.н. «мягкой силы».

Для описания современных тенденций в сфере глобального управления используются также концепции меритократии, «нового феодализма», «глобальной иерархии».

Ответом на новые вызовы со стороны государства может быть пересмотр основных принципов управленческой деятельности, отказ от жесткого администрирования, более широкое и разнообразное применение приемов политического управления. В 1980-х – 1990-х гг. для достижения этих целей ряд государств проводит преобразования в духе концепции «нового государственного менеджмента», базирующейся на положениях теории рационального выбора и рыночных установок относительно публичных дел. Она характеризуется двумя основными моментами: повышением самостоятельности нижних этажей иерархических государственных организаций и перемещением акцентов собственно построения организации на ее взаимоотношения со средой. В происходящих реформах акцент переносится с понятия «административного управления» на «руководство», которое понимается здесь как система кооперации общественных, государственных и международных институтов, частных, государственных и смешанных структур для обеспечения удовлетворения общественных интересов и решения общественных проблем. Однако более широко и последовательно принципы руководства разрабатываются в концепции политических сетей.

Сетевой подход охватывает как взаимодействие государства и групп интересов, так и собственно проблемы государственного управления (англосаксонская и немецкая школы). Он позволяет взглянуть на государство как на одного из участников политического процесса, взаимодействующего с другими акторами на взаимовыгодных началах. Граждане и общественные структуры выступают здесь не столько в качестве получателей произведенного государственным менеджерами «продукта», но и как участники процесса его создания.

Еще одним важным направлением развития политико-управленческой деятельности современных государств и систем политического управления в целом является распространение т.н. «электронной демократии» и «электронного правительства». Первое понятие обозначает основанный на применении сетевых компьютерных технологий механизм обеспечения политической коммуникации, способствующий реализации принципов народовластия и позволяющий привести политическое устройство в соответствие с реальными потребностями становящегося информационного общества. В условиях перехода к новой сетевой модели публичного управления происходит подвижка в концептуальном обосновании использования информационно-коммуникационных технологий в публичном управлении. Речь идет уже не об «электронном правительстве», а об «электронном управлении».

Во второй главе – «Реформирование политического управления на региональном уровне (на материалах Южного федерального округа)», состоящей из трех параграфов – исследуется динамика политических преобразований в России, и, в частности, в ЮФО (конец XX – начало XXI вв.), представляются возможные пути совершенствования политико-управленческих отношений.

В первом параграфе второй главы – «Эволюция политического управления в современной России: взаимодействие федерального и регионального уровней» – анализируется формирование новой системы управления в постсоветской России.

Коренное преобразование политической сферы и системы управления в России происходит, начиная с 1990-х гг. К реформам первой очереди были отнесены либерализация экономики, достижение финансовой стабилизации и приватизация государственной собственности. Преобразования позволили уйти от тоталитаризма, но не привели к построению демократического государства. Можно утверждать, что одной из причин половинчатости и незавершенности демократических реформ 1990-х годов является попытка построить «демократию без демократов» – люди осуществлявшие руководство ими, не имели четких демократических убеждений, недостаточно ясно представляли себе идеологию и цели преобразований.

Принятие Конституции РФ 1993 г., казалось бы, должно было завершить период острой политической борьбы и закрепить ясные контуры новой политической системы, основанной на демократических правах и свободах. В определенной степени это произошло. Вместе с тем она заложила множество противоречий современного общества и его политической системы, оказавших негативное влияние на развитие политико-управленческих отношений. В первую очередь это касается закрепленных в ее тексте принципов разделения властей: объем полномочий Президента РФ не соразмерен механизмам парламентского и общественного контроля над их реализацией.

Государство в период правления Б. Ельцина не приобрело правового характера, хотя об этом, как о высшем приоритете государственной политики, неоднократно заявляли руководители страны, в том числе и сам президент. Напротив, нарушение прав граждан во многом приобрело систематический характер, так органы власти не могли обеспечить выхода из экономического кризиса, поддержания на должном уровне безопасности, защиты от криминала и т.д. Постепенно все большее число граждан начало разочаровываться в демократических ценностях, считая, что на их основе Россия не может прийти к стабильности и процветанию.

Главными субъектами взаимодействия стали элиты, а центральное место в нем заняли неформальные связи на высшем уровне. Возникла бизнес-элита, опередившая остальную часть предпринимательского сообщества в установлении привилегированных отношений с государством. Такая система власти приводила и приводит в настоящий период к повышению уровня ее коррумпированности. Финансовая и экономическая власть олигархов периодически приводила к доминированию в политике интересов одной из олигархических групп.

Существенные изменения происходят и в сфере взаимодействия между центром и регионами. В ходе начавшейся федеративной реформы их взаимоотношения были оформлены сначала в Федеративном договоре, а затем и в Конституции РФ. К середине 1990-х гг. в основном сложились как новые принципы взаимодействия между центром и регионами, отражавшие тенденции децентрализации, так и региональные политические режимы политико-управленческих отношений на данном уровне государственной власти. Региональные элиты во многом продолжали диктовать свои условия федеральной бюрократии, которая во многом сознательно допускала процессы децентрализации и регионализации, возможно, воспринимая их, как неизбежный этап в развитии федерации. Массовый характер принимает издание на региональном уровне правовых актов, нарушающих конституцию или законодательство РФ. В ряде национально-территориальных субъектов устанавливается режим этнократии, происходит нарушение прав «нетитульных» этносов. Существенную роль в политико-управленческих взаимодействиях начинают играть практики регионального лоббизма.

Несмотря на то, что в регионах сложились разные политические режимы (в зависимости от типа экономического развития, этнического состава населения, личных качеств и политических ориентаций региональных лидеров и других факторов), большинство из них эксплуатировало идеи оппозиционности федеральному центру, защиты местного социума от непопулярных реформ. Региональные элиты стремились к стабилизации своего положения, снижению уровня политической конкуренции.

Неспособность преодолеть кризисные явления в рамках сложившихся политико-управленческих практик вынудила нового президента В.В. Путина с первых месяцев своего правления приступить к реформированию системы управления страной. Происходит выстраивание жестких иерархий в управлении, препятствующих проведению масштабных преобразований и реформ в политике, экономике и социальной сфере. В условиях кризиса это было до определенной степени оправдано, однако привело к дальнейшему разрастанию административ-

но-управленческих практик, и как следствие, к неоправданному упрощению политико-управленческих отношений

На современном этапе трансформации (2000-е гг.) публичная политика в России оказалась в ситуации медленного, но настойчивого «замораживания». Причиной тому стало выстраивание «управляемой демократии». Наблюдается тенденция к бюрократической стабилизации под жестким контролем административных структур с опорой на патрон-клиентелистские отношения, с большой примесью внеправовых практик. При этом социально-политические условия формирования публичной политики сужаются – свертывается сфера публичного дискурса, тормозится полноценное партийно-политическое представительство интересов общества, «гражданский вакуум» растет, что сокращает пределы адаптивности политической системы, сужая социальное пространство для ее развития, парламент не является местом кристаллизации интересов и поиска баланса разнонаправленных позиций. Следует особо отметить, что сложившаяся политико-административная система самодостаточна, носит самовоспроизводящийся характер и в этом качестве тормозит демократическое и социально-экономическое развитие страны.

Системный отказ от институтов демократии обусловлен целым рядом объективных обстоятельств, важнейшие из которых – низкое качество и коррумпированность элиты (отказ от демократии представляется для нее основным средством самосохранения), укорененность авторитарного синдрома в массовом сознании (надорванное тяготами переходного периода массовое сознание после кратковременного увлечения демократическими лозунгами возвращается к привычным ценностям и стереотипам).

В посланиях Президента РФ Федеральному Собранию 2000-х гг. прослеживается как изложение доктрины стабилизации, так и, в дальнейшем, ее критика. Однако заявления о необходимости отказаться от бюрократического типа управления, усилить роль гражданского общества носят в основном декларативный характер. Общий бюрократический тренд развития, выхолащивания сложных политико-управленческих отношений, подмены их жестким государственным администрированием сохраняется.

На региональном уровне в указанный период воспроизводятся процессы, схожие с общефедеральными «Региональные режимы», которыми, по сути, были субъекты РФ в 1990-х гг., встраиваются в «вертикаль власти». Толчком этого процесса стала реакция федерального центра на угрозу дезинтеграции государства, усилившуюся под воздействием экономического кризиса 1998 г. сами региональные элиты претерпевают существенные изменения, изменяются также и условия их функционирования, взаимодействия с федеральным центром, с крупным бизнесом. Снижается уровень влияния региональных политических партий, правящий класс, за редкими исключениями, объединен в рамках одной партии. Можно говорить о пакте элит – федеральной и региональных.

Во втором параграфе второй главы – «Особенности реформирования политического управления на Юге России» – исследуется природа и специфика регионального политического управления на примере Южного федерального округа.

Юг России традиционно привлекает к себе внимание не только органов государственной власти и негосударственных политических институтов, но и всего российского общества в целом, а также зарубежных наблюдателей. Проблемы, возникающие в данном регионе, исследуются учеными, представляющими различные направления социально-гуманитарных наук. Можно выделить несколько основных факторов, обуславливающих такое положение вещей: полиэтничность и поликонфессиональность региона, устойчивость традиционных форм социального устройства, своеобразие политической культуры, наличие диспропорций в экономическом развитии, геополитическая значимость, наличие крупных и не окончательно урегулированных конфликтов, высокий уровень миграционной активности.

Ключевым фактором, влияющим на процессы реформирования систем политического управления в регионе, можно назвать этнический. Изменения, происходящие в политико-управленческом пространстве региона в 1990-х гг., во многом связаны с этнической мобилизацией. Ее использование позволило укрепиться у власти национальным элитам. В республиках Юга России фактически формируются этнократии. Их идейным обоснованием выступает этническая идеология. Она абсорбирует в себе идеи, которые под специфическим углом зрения впитывают в себя из национального сознания и этнического самосознания этнократические мотивы и устремления. В условиях политической нестабильности это приводит к росту конфликтного потенциала.

Апелляция этнических элит к этноидеологиям не является случайной. Политические лидеры в данном случае выступают в качестве своего рода «этнических антрепренеров», создавая и поддерживая ощущение угрозы этническим интересам у своих сторонников, сплачивая их на этой основе. Угроза обострения межэтнической напряженности, сепаратизма используется для оказания давления как на федеральный центр, так и на других политических акторов в субъектах РФ. Сложная политическая ситуация, связанная с активизацией этнического фактора, наблюдается в 1990-х – 2000-х гг. во всех республиках Юга России. О возрастании этнического фактора в политическом управлении свидетельствует и быстрое развитие в регионе партий и движений, создаваемых по этническому признаку. Они не стали ограничивать свою деятельность лишь этнокультурными запросами, как некоторые предполагали, а, следуя примеру этнополитических элит бывших союзных республиках, начали от имени своих народов выдвигать достаточно жесткие политические требования.

Процессы, которые в перспективе могли бы привести к расширению влияния институтов гражданского общества на принятие политических решений, фактически оказались направлены на обострение конкуренции этнических элит. Поэтому к началу 2000-х гг. федеральный центр оказался на пороге принятия решений, ограничивавших их тяготение к политической автономизации (при сохранении экономической зависимости от федерального бюджета этнополитическая проблематика использовалась как средства давления на государство). В значительной степени к тому же стремились и административно-территориальные субъекты, лидеры которых использовали в своей политике лозунги оппозиционности по отношению к федеральному центру, проводившему непопулярные реформы, патриотическую риторику. Существенную роль в реформировании сложившихся политико-управленческих

отношений сыграло создание Южного федерального округа, а также отражение в регионе ряда других общероссийских тенденций

Федеральный центр прилагает значительные усилия по ограничению самостоятельности региональных элит, политическому урегулированию конфликтов. После введения нового порядка замещения должности руководителя субъекта федерации в системах политического управления региона нарастают тенденции «вертикализации». В связи с отменой прямых выборов глав субъектов они попали в гораздо более тесную зависимость от президентской власти. Расширяется использование «административного ресурса», во многом подменяющего политические механизмы управления. Падает уровень реальной конкурентности на выборах, органы местного самоуправления не имеют реальной самостоятельности. В политическом пространстве региона увеличивается роль партии «Единая Россия», к которой принадлежит большинство высших руководителей субъектов.

В большинстве субъектов региона сложились моноцентрические модели власти. Под этим термином понимаются утвердившиеся в регионе характер выработки и принятия политических решений, способы взаимодействия между ветвями власти, а также между правящей элитой и структурами гражданского общества. Число организаций, действующих в сфере гражданского общества, возрастает. Одни из них обладают мощным административным ресурсом, другие используют все доступные формы этнической и конфессиональной мобилизации.

Особенность современного регионального элитогенеза – увеличение влияния силовых элементов, а также рост представительства в элите информационных структур, под давлением политико-административной элиты утративших роль независимого критика власти и перешедших к ее обслуживанию. В целом наблюдаемые сегодня изменения в конфигурации политических элит региона во многом связаны с завершением периода революционной романтики и прагматизацией политического управления. Вместо партий мы видим в региональных системах политического управления властные кланы, создаваемые по этническому, родственному, земляческому признакам. Неизжитая традиционная родовая организация, пересаженная в постсоветскую реальность, дает готовую модель клана.

Вопросы влияния этнополитического фактора на управление в регионе не стали менее актуальны, хотя агрессивная националистическая риторика практически не встречается в публичных выступлениях политических лидеров. Тем самым региональные лидеры подчеркивают верность постулатам общественно-го и государственного единства. Однако в ситуациях, когда положение этнической элиты ставится под угрозу, фактор этнической мобилизации может по-прежнему оказаться востребованным. Примером этого является ситуация, сложившаяся в период обсуждения возможности объединения Краснодарского края и Республики Адыгея.

Региональным фактором, демонстрирующим влияние глобализационных процессов на политическое управление, является активность на территории Юга России внешних субъектов, в числе которых выделяются прежде всего структуры, создаваемые исламскими радикалами.

В третьем параграфе второй главы – «Направления и методы совершенствования политического управления в Южном федеральном округе» – речь идет о возможностях и способах повышения эффективности политико-управленческих воздействий на уровне субъектов РФ, относящихся к ЮФО

Проблемы в регионе, находящиеся в сфере политического управления, хорошо известны на федеральном уровне Их сформулировал в своем докладе Президенту РФ тогдашний полпред в ЮФО Д Н Козак Исходя из их перечня (коррупция, клановость, паралич власти, социальный кризис), можно заключить, что федеральная власть достаточно хорошо видит наиболее слабые места в системах политического управления южнороссийских субъектов РФ

Одним из основных направлений совершенствования государственного и политического управления стала административная реформа Как показал анализ материалов Южного федерального округа, региональные проекты реформирования направлены в основном на разработку и внедрение административных регламентов и стандартов государственных услуг (36,5%), на внедрение механизмов управления по результатам (18%), разработку антикоррупционных программ (9,4%)

Необходим также комплекс политических мер, способствующих преодолению выделенный нами проблем регионального развития деполитизации этничности, преодоления клановости во властных структурах, радикального снижения уровня коррупции, обновления региональных элит, развития институтов гражданского общества, в том числе партийных систем, органов местного самоуправления в регионе

На Юге России происходит реполитизация этничности, рассматриваемая в контексте роста политического ислама и активного включения в политическую жизнь православного духовенства Основным путем преодоления регионального этнополитического кризиса видится наращивание потенциала согласия и созидания в регионе через реализацию межрегиональных проектов, благодаря которым автаркический характер этноклановых экономик будет постепенно трансформироваться под влиянием новых экономических и социальных связей, развития трансрегиональной транспортной инфраструктуры В духовной сфере приоритетным направлением регионального этнополитического менеджмента должно стать формирование современной российской идентичности у жителей региона При этом необходимо постепенное «размывание» этноклановой структуры северокавказских обществ

Важным аспектом трансформации региональных систем политического управления является обновление политических элит, причем не только персональное, но и структурное В настоящее время сложилась ситуация, когда элиты склонны к замыканию, существуя в рамках уже упомянутой клановой системы При этом клан, находящийся у власти в субъекте РФ, как правило, стремится контролировать все его политическое пространство Однако региональные элиты ЮФО все же различны по своей структуре, имеют ряд особенностей Так, например, политические системы Краснодарского края и Ростовской области можно отнести к моноцентричным, а в Волгоградской области и Ставропольском крае они более децентрализованы В двух первых регионах к элите относятся в

основном чиновники, во второй паре состав элит более многообразен, в политических рейтингах встречаются представители общественных организаций, СМИ

Сравнение элит указанных регионов позволяет обнаружить важную особенность систем управления на уровне субъектов РФ. Консолидация политических ресурсов достигается в первую очередь за счет административного ресурса, подавления политической оппозиции. И наоборот, существование сильной оппозиции приводит к возникновению острых конфликтов, препятствующих развитию региона. Стержнем, вокруг которого объединяются (во многом принудительно) элиты, является исполнительная власть, причем персонифицированная. Остальные политические институты отходят на второй план. Система политического управления деградирует, политические инструменты воздействия заменяются административными. Успешность региона, особенно в социально-экономической сфере, таким образом, обеспечивается «откатом» к командно-административным методам управления. Однако в конечном итоге подобный подход угрожает возникновением нового застоя. Необходима консолидация элит не вокруг конкретных личностей, а по принципу приверженности определенным институциональным установлениям, правилам. Задачей является также формирование новой системы социальных лифтов, обеспечивающей доступ в политическую элиту представителям разных сфер деятельности, слоев и групп общества.

Неспособность оппозиционных партий (за исключением нескольких субъектов), в частности, региональных отделений КПРФ, ЛДПР, «Справедливой России» оказывать влияние на формирование и деятельность власти в субъектах объясняется следующими причинами: отсутствием ярких и авторитетных лидеров, несоответствием методов и способов политической борьбы современным реалиям жизни, информационной блокадой со стороны органов государственной власти и преобладанием этнической идентификации над политической и социальной. Логика развития властных отношений в условиях жесткой вертикали предусматривает не смену партий у власти, а вытеснение политических конкурентов из сферы реальной политики, их маргинализацию. Предпосылкой для активизации политических партий является инициатива президента РФ, в соответствии с которой предлагать кандидатуры на пост главы субъекта РФ должна партия, имеющая большинство в его законодательном органе. Кроме того, партии могут воспользоваться неоднородностью политических предпочтений и самих регионах, которая прослеживается в ряде случаев довольно явно.

Неясным остается место в системе региональной политической власти органов местного самоуправления (собственно местной власти). В субъектах Юга России просматривается наличие двух моделей их взаимодействия с органами государственной власти: либо встраивание в жесткую вертикаль властных отношений, либо формирование оппозиции по отношению к главам регионов.

Ключевым вопросом реформирования политико-управленческих отношений в регионе остается наличие инициативы преобразований. Она может исходить в первую очередь от федерального центра, а значит, связана с общероссийскими тенденциями развития политического управления. Федеральные власти имеют необходимый уровень влияния, политические и экономические рычаги для воздействия на ситуацию в регионах. При этом главным методом должна

стать не «глобальная атака» на сложившиеся проблемы, способная вызвать рост недовольства региональных элит, а косвенное влияние. Например, подготовка к сочинской олимпиаде дает федеральному центру возможность запустить межрегиональные проекты, рассчитанные на развитие инфраструктуры, туристического бизнеса и т.д. Способствовать реформам могла бы и большая вариативность кадровых назначений. Активизация деятельности партий на федеральном уровне неизбежно привела бы к усилению регионального компонента их деятельности. В самих системах политического управления субъектов Юга России сложно найти потенциал для инициирования позитивных изменений.

В заключении делаются выводы, формулируются рекомендации по итогам работы. Процессы трансформации России в 1990-е гг. заставили по-новому взглянуть на многие привычные понятия. Кардинальное изменение направленности политических процессов, приведших к появлению множества новых субъектов политического действия приводит к необходимости более пристального внимания к региональному уровню управления.

Проблема создания общества с демократическим режимом, процессы децентрализации и регионализации неизбежно требуют смещения акцентов от административно-государственного управления к политическому. Общество переходного типа соединяет элементы старой и новой политической системы, для него характерно несовершенство, противоречивость и фрагментарность законодательства, отсутствие или только зарождение многих институтов и механизмов гражданского общества, подчас хаотичная и плохо предсказуемая смена политических элит на общегосударственном и региональном уровнях, появление значительного количества свободных экономических агентов, в результате чего возникает конфликт многообразных интересов и ценностей, который не поддается прямому административному разрешению. Наиболее значимыми зонами конфликтов являются экономическая сфера и сфера удержания властных позиций в обществе, в том числе на региональном уровне. Ориентация на демократические ценности создает определенный консенсус в обществе, который ограничивает методы борьбы. Поэтому признание выборов в качестве основного, базисного способа ротации, легитимизации и воспроизводства политической элиты делает избирательный процесс важнейшим объектом внимания и управления господствующей элиты. Результаты выборов показывают, что большинству крупных политических лидеров успешно удается управлять избирательным процессом и длительно удерживать властные позиции в обществе, что особенно характерно для регионального и местного уровней.

Проблемы политического управления на Юге России имеют многоаспектный характер. Они связаны и с общими тенденциями развития российской политической системы в последние два десятилетия, и со спецификой самого региона. Традиционализм, свойственный региональным политическим сообществам, выражающийся в стремлении сохранить устои привычных форм взаимодействия между властью и обществом, может рассматриваться как своеобразный якорь, удерживающий регион от дрейфа к состоянию хаоса в самые проблемные и кризисные времена. Вполне понятна осторожность, проявляемая основными политическими акторами в регионе по поводу каких-либо значимых изменений политического устройства. Проявления непоследовательных реформ, дестабилизировавших ситуацию

в регионе в 1990-е гг., возможность возвращения к ситуации открытых «схваток за власть» с их конфликтно-деструктивными последствиями оправдывают ее. Однако процессы, происходящие в регионе, доказывают, что достижение подлинной стабильности невозможно без модернизации его политических структур.

Административное воздействие, являющееся вполне пригодным средством решения проблем в ситуации острого кризиса, в период выхода из него начинает тормозить процессы развития политико-управленческих отношений. В условиях, когда политическая оппозиция подавляется, когда понятия «управлять» и «жестко контролировать» становятся почти синонимами, система управления теряет возможность получать внешние импульсы для решения накапливающихся проблем. Органы власти сталкиваются с отсутствием реальной опоры в социальных структурах, с пассивностью и безынициативностью граждан. Управление в административно-бюрократическом стиле ведет к преимущественному соблюдению интересов самой бюрократии и связанных с ней групп – представителей крупного бизнеса, «партии власти» и других. Пассивность гражданского общества, неверие граждан в саму возможность как-то повлиять на политический процесс приводят, с одной стороны, к росту политического нигилизма, сознательному отстранению от политики как от «грязного дела», с другой стороны – к радикализации общественного сознания при обострении каких-либо значимых проблем и невозможности выразить свое мнение в институализированных формах. Эти процессы мы в полной мере наблюдаем сейчас на Юге России.

Преодоление таких проблем, как политизация этничности, клановость в системах власти и управления, коррупция невозможно в рамках административно-бюрократического подхода. К примеру, принятие даже самых совершенных законов и постановлений о борьбе с коррупционерами обесценивается традициями неформального взаимодействия между участниками управленческого процесса. Борьба с коррупцией в этих условиях может ограничиться лишь проведением нескольких показательных процессов с целью перераспределить ресурсы внутри системы управления и в то же время успокоить общество. В результате общество настолько привыкает к коррупции, что она становится во многом стилем жизни, средством решения проблем. В этих условиях государство, как главный субъект управления, фактически лишается возможности выполнять ряд своих функций – обеспечивать безопасность, согласовывать интересы различных групп и т.д. Происходит деградация системы управления.

Необходимо привлечение внешних по отношению к системе управления сил, способных повлиять на ситуацию – оппозиционных партий, независимых СМИ, общественных организаций. Однако современные модернизационные реформы управления ориентированы на то, чтобы оттеснить этих субъектов на периферию политики.

Концепция моноцентрической власти, сосредоточения властных ресурсов в одних руках, при своей привлекательности и удобстве управления (в силу простоты и внешней отлаженности взаимодействий) имеет ясно видимые ограничения эффективности. Системы политического управления нуждаются в усложнении, исходя из сложности тех процессов, на которые они стремятся воздействовать. Осуществление подобных изменений на Юге России представляет-

ся сложным, но возможным проектом. Его реализация связана с объединением усилий различных акторов политической системы, с привлечением тех сил, которые не задействованы в политико-управленческих процессах в настоящее время, в том числе и оппозиционных. Очевидно, что этот проект должен быть долгосрочным, и на начальных этапах возникает риск дестабилизации. Поэтому его результаты должны оцениваться не только с точки зрения бюрократических представлений об эффективности управления, но и с позиций закрепления в политико-управленческих отношениях современных подходов и практик.

На наш взгляд, инициатива преобразований может исходить в первую очередь от федерального центра, а значит, связана с общероссийскими тенденциями развития политического управления. Федеральные власти имеют необходимый уровень влияния, политические и экономические рычаги для воздействия на ситуацию в регионах. При этом главным методом должна стать не «лобовая атака» на сложившиеся проблемы, способная вызвать рост недовольства региональных элит, а косвенное влияние. Например, подготовка к сочинской олимпиаде дает федеральному центру возможность запустить межрегиональные проекты, рассчитанные на развитие инфраструктуры, туристического бизнеса и т.д. Способствовать реформам могла бы и большая вариативность кадровых назначений. Активизация деятельности партий на федеральном уровне неизбежно привела бы к усилению регионального компонента их деятельности.

Проводником политики федерального центра в регионе является полномочный представитель президента. В последние годы идут дискуссии по поводу необходимости этого института в российской политической системе, а также спектра реализуемых им функций. При проведении преобразований ему могут быть приданы полномочия для формирования кадрового потенциала (отбор лидеров, способных ярко проявить себя), ведения неформальных переговорных процессов с элитами, арбитража. Тем самым существование института приобретет новый смысл, а преобразования политических систем в регионе – более последовательный характер.

Таким образом, системы политического управления в субъектах Юга России нуждаются в существенных преобразованиях. Их вектор, на наш взгляд, должен быть направлен на изменение самого подхода к проблемам управления, ориентированного на концентрацию власти в субъекте в одних руках. Демократизация политической жизни, привлечение широких слоев общества к обсуждению проблем региона, пересмотр стиля взаимодействия региональных элит с федеральным центром и с гражданами субъектов – вот главные шаги, которые необходимо сделать для продолжения политической модернизации в регионе. Основной проблемой, которую должны будут решить субъекты ожидаемых изменений – соблюдение равновесия между инновациями и консервативным подходом, позволяющим сохранить необходимый уровень стабильности в регионе и избежать социальных взрывов.

III. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ ОТРАЖЕНО В 10 ПУБЛИКАЦИЯХ СОИСКАТЕЛЯ ОБЩИМ ОБЪЕМОМ 3,6 п.л.

Статья в реферируемом научном журнале

1 Костенко Ю В О некоторых проблемах регионального политического управления (на материалах ЮФО) // Известия вузов Северокавказский регион Общественные науки – Ростов н/Д, 2008 - №1 – С 45 -48 (0,5 п л)

Иные публикации

2 Костенко Ю В Политическое манипулирование как скрытая форма управления сознанием и поведением людей // Университетские чтения – 2004 Материалы научно-методических чтений Пятигорского государственного лингвистического университета – Пятигорск Изд-во Пятигорск гос лингвист ун-та, 2004 – Часть IV С 138-140 (0,2 п л)

3 Костенко Ю В К вопросу о власти и влиянии в управлении // Совершенствование управления в подсистемах общества – 3 Сборник научных трудов – Пятигорск Изд-во Пятигорск гос лингвист ун-та, 2004 – С 38-44 (0,5 п л)

4 Костенко Ю В Функции влияния и управления и их эффективность // Университетские чтения – 2005 Материалы научно-методических чтений Пятигорского государственного лингвистического университета - Пятигорск Изд-во Пятигорск гос лингвист ун-та, 2005 - Часть VI – С 91-93 (0,2 п л)

5 Костенко Ю В Политические партии как субъекты влияния и управления // Университетские чтения – 2006 Материалы научно-методических чтений Пятигорского государственного лингвистического университета – Пятигорск Изд-во Пятигорск гос лингвист ун-та, 2006 - Часть X – С 194-198 (0,3 п л)

6 Костенко Ю В К вопросу о сущности влияния как социально-политической категории // Молодая наука – 2006 Материалы региональной межвузовской научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых – Пятигорск Изд-во Пятигорск гос лингвист ун-та, 2006 - Часть II – С 247-249 (0,2 п л)

7 Костенко Ю В Некоторые аспекты институционализации политического управления // Университетские чтения – 2007 Материалы научно-методических чтений Пятигорского государственного лингвистического университета - Пятигорск Изд-во Пятигорск гос лингвист ун-та, 2007 – Часть XIII - С 38 -42 (0,5 п л)

8 Костенко Ю В Сущность корпоративного управления // Социальное управление как средство достижения согласия, благосостояния и процветания в XXI в Социальная герменевтика Симпозиум II Материалы V Международного конгресса «Мир на Северном Кавказе через языки, образование и культуру» 8-12 октября 2007 года – Пятигорск Изд-во Пятигорск гос лингвист ун-та, 2007 – С 60 – 62 (0,2 п л)

9 Костенко Ю В Специфика региональной системы политического управления // Университетские чтения – 2008 Материалы научно-методических чтений Пятигорского государственного лингвистического университета - Пятигорск Изд-во Пятигорск гос лингвист ун-та, 2008 - Часть XIII — С 107 - 115 (0,4 п л)

10 Костенко Ю В К вопросу об истории реформирования политической системы России в 90-е годы XX в // Университетские чтения – 2009 Материалы научно-методических чтений Пятигорского государственного лингвистического университета – Пятигорск Изд-во Пятигорск гос лингвист ун-та, 2009 – С 123 – 131 (0,4 п л)

КОСТЕНКО ЮЛИЯ ВИТАЛЬЕВНА

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОГО
УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ
РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА
(НА МАТЕРИАЛАХ ЮЖНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)**

Автореферат

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

Подписано в печать 5 10 09 Формат 68×84 1/16

Бумага тип №1 Тираж 100 экз
Заказ № 678 от 5 10 09 г

Кубанский государственный университет
Центр "Универсервис", тел 21-99-551

350040, г Краснодар, ул Ставропольская, 149