



004602673

На правах рукописи

Рыбиков Руслан Александрович

**ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ:
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ**

Специальность 23.00.02 – политические институты,
процессы и технологии
(политические науки)

АВТОРЕФЕРАТ

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

20 МАЯ 2010

Ростов-на-Дону – 2010

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

- Научные руководители:** Заслуженный деятель науки РФ,
доктор политических наук, профессор
Понеделков Александр Васильевич
доктор философских наук, профессор
Зинченко Геннадий Павлович
- Официальные оппоненты:** доктор политических наук, профессор
Бакушев Валерий Владимирович
доктор философских наук, профессор
Коновалов Валерий Николаевич
- Ведущая организация:** Московский государственный
университет имени М.В. Ломоносова

Защита состоится «21» мая 2010 г. в 10.00 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 «20» апреля 2010 г.

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

Ученый секретарь
диссертационного совета



Артюхин О.А.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Сложное по своей внутренней структуре российское многонациональное федеративное государство, находящееся в условиях перманентного инновационного процесса, требует эффективных институтов государственной власти и государственного управления, преодоления антиномичности традиционализма и инновационности, в практике государственного строительства.

Эпоха становления Российской Федерации ознаменовалась решительной переоценкой традиционного политического опыта, связанной с вхождением страны в мировое сообщество в качестве демократического государства. На этом этапе возникло множество «спасительных рецептов», авторы которых сулили быстрый и безболезненный переход к федерации и соответствующему ее природе соотношению элементов централизации и децентрализации публичной власти, определяющему конфигурацию институтов государственного управления.

Затянувшийся транзитивный период показал, что увлечение заимствованием зарубежных государственных, политико-правовых и социокультурных механизмов общественной жизни приводит к неизбежному отрыву государственного управления от социально-политических реалий.

В этих условиях, естественно, обостряется проблема сохранения территориальной целостности государства, а соответственно поиска политико-правовых механизмов, способных не просто сохранить, но и обеспечить оптимальный в плане сохранения единства современного федеративного государства баланс отношений между федеральными, региональными и муниципальными институтами публичной власти и управления.

Наличие же традиционных (централизованных) и инновационных (децентрализованных) начал российской государственности является источником противоборства двух тенденций территориально-государственного строительства: централизаторской и де-

централизаторской, что проявляется в различных процессах и явлениях, определяет конфликтогенность политических отношений.

Таким образом, особенности постсоветской политической жизни, ситуация, сложившаяся в области государственного строительства, определяет необходимость научного осмысления и многопланового исследования институциональных механизмов, обеспечивающих оптимальное соотношение централизаторских и децентрализаторских начал в Российской Федерации.

Степень научной разработанности проблемы. Первоначальные идеи функционального разделения власти и полномочий встречаются у Аристотеля, Полибия, Эпикура. Научный подход к развитию идей разделения власти обязан своим появлением Дж. Локку, Ш. Монтескье, и Ж.Ж. Руссо которые в своих работах исходили из горизонтального разделения власти. Однако их труды составили основу будущих исследований в направлении вертикального разделения власти.

В отечественной политической науке, в ее социально – управленческом аспекте, проблеме централизации и децентрализации государственной власти и управления уделялось достаточно большое внимание. В.П. Безобразов, А.Д. Градовский, Н.И. Лазаревский, Н.М. Коркунов, Б.Н. Чичерин разрабатывали общественную теорию самоуправления. А.Д. Градовский¹ одним из первых обосновал важность различения понятий «самоуправление» и «децентрализация».

Как отдельное направление в системе научного знания об уровнях политической системы можно выделить структуру социального действия американского социолога Т. Парсонса, выделяющего три необходимых компонента процесса эволюционных изменений – дифференциацию, интеграцию, (что, в политическом смысле отражает принцип централизации – децентрализации) и усвоение специализированной системы ценностей.

Достаточно широко рассмотрены вопросы теории федеративной конституции, правового статуса субъектов РФ, своеобразие

¹ Градовский А.Д. Собр. соч. СПб., 1904. Т. 9. С. 5-6.

политико-правовой институционализации федеративного государства Р.Г. Абдулатиповым, А.Н. Арининой, С.Г. Арзумановым, А.В. Безруковым, А.Б. Зубовым, Л.М. Карапетян, А.Ю. Мордовцевым, А.И. Радченко, Б.Н. Топорниным, И.А. Умновой, Б.С. Эбзеевым, Ю.А. Юдиным, и др.¹ Например, И.А. Умнова полагает, что любая федерация, по сути, самоуправляемое государство, в котором разделение полномочий между уровнями власти должно осуществляться на договорной основе.

Б.Н. Топорнин², ссылаясь на работы Института европейской политики, определяет, что федерализация может развиваться в направлении централизации или децентрализации, достижение же равновесия между этими институциональными формами процесс весьма сложный.

Значительный вклад в проблему теоретического обоснования эволюции форм государственного устройства в России внесли работы таких отечественных государствоведов, как Г.В. Атаманчук, Д.П. Зеркин, М.Н. Марченко, В.Г. Пархомов, Ю.А. Тихомиров, В.Е. Чиркин, и др.³ В.Е. Чиркин в своих работах рассматривает политико-правовые особенности сохранения единства государственной власти, обеспечения разделения властей, их субсидиарность в федеративном государстве

¹ Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф. Опыты федерализма. – М.: Республика, 1994. – 317 с.; Зубов А.Б. Унитаризм или федерализм (К вопросу о будущей организации государственного пространства России) // ПОЛИС 2000. № 5. С. 123–128, Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. – М.: Изд-во НОРМА, 2001. – 334 с.; Мордовцев А.Ю. Российская государственность в ментально-правовом измерении. Автореф. дис ... докт. юрид. наук. РЮИ МВД. Ростов н/Д, 2004. – 56с.; Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход. Учебник. – АООТ «Ростиздат» – Ростов н/Д, 1997. – 441 с.; Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М.: Юристъ, 2001. – 376 с.; Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма: Уч. пос. – М.: Дело, 2000. – 302 с.; Эбзеев Б.С. Предисловие к кн.: Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. – М.: Изд-во НОРМА, 2001. С. 6–14.

² Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М.: Юристъ, 2001. – 376 с.

³ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. Изд. 2-е, доп. – М.: Омега-Л, 2004. – 247 с.; Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления. Курс лекций. – Ростов н/Д: Издат. центр «Март», 2000. – 359 с.; Тихомиров Ю.А. Государственно-правовые аспекты федерализма // Федерализм. 1999. № 2. С. 24–29; Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление: Учебник. – М.: Юристъ, 2003. – 570с.

А.Ю. Александров, С.И. Каспэ, П. Кинг, А.Н. Кольев, В.Н. Лихачев, В.А. Черепанов, А.Е. Лунев, Н.П. Медведев, Н. Мириханов, Ф.Х. Мухаметшин¹ в своих работах дают теоретическую интерпретацию понятий компетенции различных уровней государственной власти, раскрывают взаимодействие между ними, определяют содержание категории «носитель власти» в федеративном государстве.

Также достаточно широко в научной литературе освещен политический аспект федеративных отношений и регионализма за рубежом. В частности, Е.Н. Барышников, И. Бусыгина, А.И. Василенко, В.Г. Введенский, С.Ю. Данилов, А.Е. Козлов, А.С. Маныкин, А.С. Намава, Р.Г. Нуреев, Л.С. Окунева, А.Ф. Самохвалов, А.С. Ященко². В.И. Васильев рассматривают проблему федерализма сквозь призму сравнительного подхода, широко используя материал, касающийся американского, германского, канадского, австралийского, индийского, а так же латиноамериканского вариантов федерализма. В этом смысле особого внимания заслуживают и исследования, проведенные специалистами Всемирного банка Н. Мэннингом и Н. Парисоном³.

¹ Каспэ С.И. Конструировать федерацию – *Renovatio Imperii* как метод социальной инженерии // Полис. 1994. № 5. С. 153–164; Кинг П. Федерализм: многомерная модель исследования // Полис. 2005. № 2. С. 45–57.; Кольев А.Н. Нация и государство. Теория консервативной реконструкции. – М.: Логос, 2005. – 878с.; Лихачев В.Н. Опыт соглашений между Москвой и Казанью. //НГ-регионы». Приложение к //Независимой Газете. 1999. N 4. С.9–10., Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. М., 1984. – 456с.; Медведев Н.П. Политико-административное управление: современная теория и новые подходы // Вестник Российского университета дружбы народов. – Серия: Политология. – 2003. – № 4. – С. 5–12; Мириханов Н.М. Федерализм, многонациональность, государственность: Новый курс российской власти// Федерализм. М., 2002. – № 3. – С. 103–122.

² Василенко А. И. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учебное пособие. – М.: «Логос», 2000. – 349с.; Введенский В.Г. Россия: Испытание федерализмом: Теория и практика отечеств. и зарубеж. опыта. – М.: Серебряные нити, 2002. – 127 с.; Зинченко Г.П. Как изменить работу чиновников: опыт консультирования. – Ростов н/Д: ООО «РостИздат», 2000. – 223 с.; Нуреев Р.Г. Влияние западных концепций федеративного государства на восприятие российского федерализма// Schola. 2001. – С. 186–192, Самохвалов А.Ф. Федерализм в США, в Европе и в России// Свободная мысль. – 2001. № 9. – С. 42–51; Ященко А. Международный федерализм. Идея юридической организации человечества в политических учениях до конца XVII века. М., 1908. – 325с.

³ Мэннинг Н. Реформа государственного управления: международный опыт. – М.: Изд-во «Весь мир», 2003. – 495с.

Взаимодействие разных уровней и институтов управления в условиях федерализма является предметом рассмотрения в работах А.Н. Аринина, И.В. Бахлова, С.Д. Валентей, Л.О. Вартазарова, Г.П. Зинченко, А.В. Куличенко, Л.П. Литвинова, И.М. Модель, А.В. Понеделкова, А.В. Попова, А.М. Старостина, В.И. Стрюковского, Р.Ф. Туровского, и др.¹

Тем не менее, в изучении этой проблематики имеют место значительные пробелы, обусловленные, в первую очередь, отсутствием комплексных исследований механизма взаимодействия централизаторских и децентрализаторских процессов, возникающих и изменяющихся в их рамках институционально-политических форм, определяющих вектор отечественного государственно-территориального устройства.

Объектом диссертационного исследования являются институты государственной власти и управления в политической системе России, а его предметом – процессы централизации и децентрализации государственного управления в контексте политической модернизации постсоветской государственности.

Целью данного диссертационного исследования является концептуализация институционально-политических форм и механизмов централизации и децентрализации государственного управления в постсоветской России.

Для достижения поставленной цели в диссертации решаются следующие задачи:

- концептуализировать понятие политико-административного управления, в контексте централизации и децентрализации государственного управления;

¹ Зинченко Г.П. Сельская администрация в структуре властной вертикали // Власть. 2001. № 10. С. 37-39; Модель И.М. Социальное партнерство при федерализме в порядке обсуждения проблемы // Полис. 2000. № 2. – С. 172-177, Понеделков А.В. Политико-административные элиты России в середине 90-х гг. и 10 лет спустя (теоретический и прикладной аспекты анализа). – Ростов н/Д: СКАГС, 2005. – 382 с.; Старостин А. М. Эффективность деятельности государственной власти и управления: критерии, оценки, анализ состояния, пути повышения (элитологический аспект). – Ростов н/Д, 2005. – 423с.

- выделить основные тенденции и охарактеризовать процессы централизации и децентрализации институтов публичной власти в западной политической традиции;
- дать политическую оценку централизации и децентрализации государственного управления как альтернативным стратегиям развития национальной политической жизни;
- показать место и роль традиций и инноваций в процессах «централизации-децентрализации» системы государственного управления России;
- выявить содержание и специфику постсоветской трансформации институтов российского федерализма;
- проанализировать эффективность административно-политической деятельности в федеративном государстве в контексте формирования механизма его устойчивого развития.

Теоретико-методологическая основа диссертационного исследования. Теоретико-методологическая основа диссертационного исследования опирается на институциональный подход к пониманию и объяснению политических институтов и процессов, связанных с централизацией и децентрализацией в системе государственной власти и управления.

При изучении поставленной проблемы диссертант использовал методы политической, исторической и кросс-культурной компаративистики, а также общей теории социальных систем Т. Парсонса, родовой структуры социокультурных явлений П. Сорокина. Основные результаты диссертации были получены в результате применения всеобщих, общенаучных (сравнительного, диалектического, логического и структурно-функционального анализа, теоретического моделирования) и специальных (концепции «нового государственного менеджмента») методов исследования. Механизмы государственного управления в их институционально-политическом измерении, в контексте соотношения универсальных и самобытных элементов изучены методами понимания и объяснения, что в целом соответствует эвристическим установкам современной политической науки.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем:

- в контексте развития теории государственной власти выявлено содержание категорий «государственное управление» и «политико-административное управление», показана их эвристическая значимость для понимания специфики процессов централизации и децентрализации;

- проведен анализ процессов централизации и децентрализации институтов государственной власти и местного самоуправления в западной политической традиции. Дана критическая оценка административным реформам, использующим децентрализацию в качестве политико-правовой технологии демократизации государственного управления;

- тенденции централизации и децентрализации государственного управления рассмотрены в качестве альтернативных стратегий развития российской политической жизни;

- с позиции антиномичности политических традиций и инноваций, кризиса легитимности институтов публичной власти и фрагментарности отечественной политической культуры отмечен конфликтогенный характер процессов централизации и децентрализации в системе государственного управления постсоветской России;

- выделены особенности постсоветской трансформации институтов российского федерализма: от модели «либерализма по вертикали» к политико-централизаторской модификации;

- эффективная административно-политическая деятельность представлена как важнейший фактор стратегии устойчивого развития отечественной государственности.

Положения, выносимые на защиту:

1. В теоретическом плане дихотомическая модель политика — администрация основана на идее демократического контроля, принципе господства права и децентрализации функций. В соответствии с этой идеей административно-политическое управление — это осуществление государственной политики через систему административных учреждений (агентств), обладающих большей свобо-

дой, чем прежние государственные организации. Это изменяет соотношение уровней власти в сторону местного самоуправления.

В западной политологической традиции, в рамках концепции «нового государственного менеджмента», основанной на дихотомии «политики и администрации» основной акцент сделан на проблемах политико-административных отношений. В настоящее время следует разделять компетенцию политиков по определению политического курса, отражающегося в содержании и направленности национального законодательства и процесс его реализации, осуществляемый функционерами-администраторами. В этом плане, важно различать также характер и меру ответственности этих субъектов.

2. Административная реформа ряда западных государств основана на методологии децентрализации, предложенной Всемирным банком. Реформы предполагают два этапа: «основные реформы», цель которых минимизация неформальных способов принятия решений и «передовые реформы», представляющие собой внедрение механизмов децентрализации государственных функций. Для стран с относительно низким уровнем свободы маневра нельзя осуществлять модернизацию системы государственного управления и применять новые принципы организации социально-территориальных общностей, не осуществив основные реформы, обеспечивающие прочное укоренение новых ценностей и моделей поведения в политической культуре субъекта управления.

Научно-методологическую основу административных реформ, использующих технологию децентрализации, составляет четыре уровня: а) первичный или технический уровень организации; б) «менеджеральный» или управленческий; в) институциональный; г) социальный.

Их взаимодействие проходит по двум основным осям институциональной дифференциации: первая – между внешними и внутренними элементами ориентаций – ось федерализации (функция централизации с сохранением элементов децентрализации административно-политической системы); вторая ось дифференциации определяется как «инструментально-консуматорная», она включает разделение функций и полномочий государственных органов, на-

ходящихся на разных уровнях системы управления и поэтому может быть представлена в качестве функционального разделения государственной деятельности. В то же время указанные оси следует рассматриваться как две различные координаты измерения единой системы, имеющей федеративную форму политико-территориального устройства и управления.

3. Наличие тенденций централизации и децентрализации в российской государственности создало основу для противоборства двух альтернативных стратегий развития национальной политической жизни. В истории России делались попытки децентрализовать управление, разграничить компетенции, фактически внедрить в унитарное государственное устройство элементы федерализма, что вызывало не только коллизии между центром и регионами по вопросу о полномочиях, но и приводило к потере легитимности центральной власти на местах. Напротив, стремление элит укрепить вертикаль власти и управления, обеспечить стратегические интересы государства и общества, реализовывать наиболее важные и принципиальные политические решения, принимаемые на центральном уровне, на всей территории государства, особенно при условии переходного периода развития полиэтнического социума, приводило к ощутимым позитивным результатам (профициту бюджета, пресечению национальных конфликтов и разных проявлений сепаратизма, оптимизации форм и моделей этнической политики и др.).

4. Отечественная политическая традиция не является ни западно-либеральной, ни восточно-византийской. В настоящее время (а, скорее всего, и ранее) она – бинарна, т.к. включает в себя элементы обеих парадигм, что открывает ее для инноваций. Принципы же централизации и децентрализации государственного управления соотносятся друг с другом как диалектика традиций и новаций. Это и определяет баланс отношений между центром и территорией государства. Сохранение субординации при самой широкой автономии регионов позволяет обеспечить единство, целостность и эффективность функционирования институтов публичной власти. Степень устойчивого развития современного государства определяется не тем, насколько оно централизовано либо децентрализовано,

а тем, насколько эффективно оно смогло обеспечить баланс между интересами центра, регионов и локального уровня управления. Не стимулирование процессов регионализации, а дисбаланс в системе общенациональных, региональных и местных институтов влекут за собой распад государств или потерю им определенной территории.

5. Проект децентрализации государственной власти и управления в постсоветской России основан на совокупности принципов их федерализации, а также на постепенной реализации англосаксонской модели местного самоуправления, получивших закрепление в нормативно-правовых актах, социально-политических доктринах и декларациях. Однако, преломляясь через важнейшие институты российской государственности, исторический опыт, политические традиции и геополитические особенности страны, этот проект «сдвигается» в сторону централизации механизма государственного управления, воплощающейся как в политико-правовых, так и в социально-экономических проявлениях: региональной стратегии России (программе помощи депрессивным регионам, что ставит их в зависимость от центра); институтах федерального вмешательства и централизованного контроля; в создании федеральным центром единого институционального стандарта региональной публичной власти; функционировании института полномочных представителей Президента РФ; системе санкций федерального центра в отношении губернаторов; реформе избирательной системы в субъектах РФ.

6. Институт федерализма как возникшая в Новое время форма территориально-политической организации государства, способ сохранения государственного единства в сложных, полиэтнических государствах является результатом диалектического единства централизаторских и децентрализаторских доминант. В этом плане, единую (унитарную) по своей политико-правовой сущности государственную власть дополняют различные «децентрализирующие» властное и управленческое пространство институты. Своеобразие этого взаимодействия, его институциональный дизайн, преломляющиеся через социокультурные основания политической системы и определяют многообразие типов современных федеративных

государств, отличающихся содержанием и направленностью административно-политической деятельности, которая является значимым фактором устойчивого развития государственности. Место и роль административно-политической деятельности в этом контексте определяют: а) сложившийся баланс политических отношений «центр – регионы»; б) оптимальное с точки зрения сохранения целостности государства соотношение федерального и регионального законодательства, адекватного стоящим перед центральной и местной властью задачам; в) выбор и разработка оптимальной модели внутренней этнополитики на основе учета специфики конкретного государства (например, России) и всего накопленного международного опыта.

Научно-теоретическая и практическая значимость исследования. В результате проведенного исследования получены выводы, связанные с поиском оптимальной модели «встроенности» структур публичной власти в политическое и институционально-управленческое пространство российского государства, характеризующееся сочетанием и динамикой централизаторских и децентрализаторских тенденций.

Материалы, результаты и выводы диссертационной работы, во-первых, обозначают роль механизмов распределения полномочий между разными уровнями управления в условиях федеративного государства; во-вторых, способствуют многоплановому пониманию проблемы использования инструментов децентрализации в конституировании взаимоотношений «федеральный центр – субъект федерации – муниципальное образование»; и, в-третьих, выявляют перспективы и направления совершенствования территориально-государственного строительства Российской Федерации в поиске оптимального соотношения объемов полномочий федерального, регионального и местного уровней власти и управления.

Полученные в работе результаты дополняют и развивают соответствующие разделы политологии, общей теории государства, социологии управления и могут быть использованы при чтении различных спецкурсов для студентов и аспирантов гуманитарных специальностей. Практическая значимость диссертации состоит в

возможности использования ее положений в управленческой деятельности органов государственной и муниципальной власти.

Апробация результатов исследования. Основные идеи, выводы и рекомендации диссертации отражены в одиннадцати публикациях автора общим объемом 3,4 п.л. По содержанию исследования автором сделаны доклады и научные сообщения, представлены тезисы выступлений на научных международных, всероссийских, региональных и межвузовских конференциях, среди которых можно выделить «Динамика процессов в природе, обществе и технике: информационные аспекты» (Таганрог, 2003), «Проблемы регионального управления, экономики, права и инновационных процессов в образовании» (Таганрог, 2003), «Актуальные проблемы и ресурсы государственного строительства современной России» (Ростов-на-Дону, 2004), «Актуальные проблемы и ресурсы реформирования государственного и муниципального управления в России» (Ростов-на-Дону, 2005), «Актуальные проблемы социальной работы, экономики, образования и культуры» (Ростов-на-Дону, 2005), «Проблемы регионального управления, экономики, права и инновационных процессов в образовании»: (Таганрог 2005), «Инновации в местном самоуправлении: юг России в контексте национального и европейского опыта» (Ростов-на-Дону 2005).

Содержание исследования апробировалось в учебном процессе на кафедре менеджмента государственного и муниципального управления Таганрогского института управления и экономики в учебных курсах «Основы местного самоуправления», «Зарубежный опыт государственного управления», а также на заседаниях кафедры, ее научно-методических семинарах. Диссертация обсуждена и рекомендована к защите на заседании кафедры политологии и этнополитики Северо-Кавказской академии государственной службы.

Структура диссертации. Поставленная проблема, объект, предмет, цель и задачи исследования предопределили логику и структуру данной работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность выбранной темы, освещается степень ее разработанности, определяются объект, предмет и цель исследования, ставятся задачи, дается краткое описание методологической основы работы, формулируются элементы новизны, научно-практическая значимость исследования, перечисляются основные положения, выносимые на защиту, и приводятся данные по апробации результатов работы.

Первая глава «Централизация и децентрализация институтов публичной власти: теоретико-методологические аспекты» посвящена выявлению существенных признаков и принципов процессов централизации и децентрализации институтов публичной власти, анализу основных, имеющих место в зарубежном и отечественном политическом познании подходов к рассмотрению этих стратегий организации политической жизни.

В первом параграфе «Государственная власть и государственное управление в политической жизни» прослеживается генезис и эволюция научных представлений о природе, специфике и эвристической значимости категорий «государственная власть» и «государственное управление» в контексте различных социально-политических процессов.

Анализируя множество определений государственной власти, автор выявляет их различие и сопряженность. Множественность концептуальных версий в понимании специфики государственной власти и государственного управления объясняется многочисленностью свойств, сложностью и многогранностью проявлений этих явлений.

Диссертант показывает эволюцию взглядов на государственное управление от понимаемого как практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на властную силу; деятельность всего государственного аппарата по регулированию общественных

отношений, по управлению как общественными, так и собственными делами; практическую организующую деятельность государства на основе и во исполнение законов, состоящую в осуществлении исполнительно-распорядительных функций непрерывно действующим аппаратом государственного управления; организующую, исполнительно-распорядительную деятельность органов государства, осуществляемую на основе и во исполнение законов и состоящую в повседневном практическом выполнении функций государства; и до утверждения научно-теоретической концепции «нового государственного менеджмента», ставшей основной доктриной государственного управления и вернувшую дихотомическую концепцию «политики и администрации» в центр теоретических дебатов.

В соответствии с этим подходом определяются границы между процессом определения политического курса, что должно быть в компетенции политиков, с одной стороны, и реализацией (исполнением) этого политического курса, что должно быть в компетенции институтов исполнительной власти (администрации) – с другой стороны.

Указанная точка зрения предполагает такое же соотношение между «политикой» и «администрацией», как между целью и средствами ее достижения. В соответствии с этой идеей политический курс должны определять избранные демократическим путем должностные лица, а выполнять – государственные служащие. Именно разделение этих двух ветвей ограничивает возможность коррупции и увеличивает эффективность их деятельности властных институтов.

Во втором параграфе **«Процессы централизации и децентрализации институтов публичной власти в западной политической традиции»** диссертант формулирует определение понятия «децентрализация», считая, что это передача (перераспределение) властных полномочий и политической ответственности от центральных органов власти подчиненным или «полунезависимым» государственным организациям и институтам гражданского общества.

Соискатель выделяет два вида децентрализации: политическую и административную. Первая призвана обеспечить гражданам

и их избранным представителям больший объем властных полномочий. Административная децентрализация – это перераспределение полномочий для оказания государственных услуг и представляет собой передачу ответственности за планирование и финансирование определенных государственных функций и за управление ими от центрального правительства и его органов подчиненным учреждениям, т.е. на более низкие уровни управления.

Административная децентрализация предполагает три формы: деконцентрация – рассредоточение центрального правительства, передача его функций правительствам на местах; делегирование – перевод функций государственным агентствам, имеющим административную и финансовую самостоятельность; передача полномочий – перемещение функций автономным органом власти, наделенным правом взимать налоги и распоряжаться ими по своему усмотрению.

Методологической основой административных реформ, использующих децентрализацию в качестве технологии институциональных реформ, по мнению диссертанта, является схема четырех уровней структурной организации социальной системы Т. Парсонса. В диссертационном исследовании они определены в качестве первичного или технического уровня организации, менеджерального или управленческого, институционального и социетального уровня.

В ходе рассмотрения методологических основ децентрализации и технологий передачи полномочий и ответственности в отношении государственных функций от центральных органов власти подчиненным, рассматривается опыт реализации административных реформ ряда западных стран.

В третьем параграфе **«Централизация и децентрализация в условиях российской государственности: альтернативные стратегии развития национальной политической жизни»** обращается внимание на то, что тенденции централизации и децентрализации государственного управления как альтернативные стратегии развития национальной политической жизни, воплощающиеся в наличие двух форм российской государственности – самовла-

стии и самоуправлении – сопряжены с консервативной и либеральной парадигмой государственного строительства.

Диссертант отмечает, что еще в начале XIX в. в России были предложены различные проекты преобразования государственного устройства, в том числе имеющие унитарную или федералистскую направленность. Первый, например, получил отражение в «Русской Правде» П.И. Пестеля, второй – в разработанной Н.М. Муравьевым Конституции.

Указывается на то, как проблема «централизации-децентрализации» в рамках конфигурации институтов политической власти была представлена и в классическом российском государствоведении. Соискатель констатирует, что некоторые отечественные исследователи полагали, что введение выборных местных органов власти, наделенных широкими полномочиями, необходимо в государстве с сильной самодержавной властью как институционально-правовое ограничение перерождения этой власти в деспотию. Так, сформулированная в XIX в. политическая теория децентрализации считала отличительным признаком последней именно присутствие совокупности юридических гарантий, способных обеспечить большую или меньшую самостоятельность самоуправляющейся общественной группе. Таким образом, в российском политико-правовом дискурсе сложилась традиция соотнесения степени развитости институтов децентрализации с силой или слабостью государственной (публичной) власти.

В итоге в параграфе сделан вывод о том, что при децентрализации передача полномочий осуществляется сверху вниз, а при самоуправлении инициатива передачи исходит снизу, непосредственно от населения органам публичной власти. Однако, и то, и другое, явление определенным образом связаны с демократической моделью организации политической системы, в которой возникает несколько политических центров, с соответствующей компетенцией каждого.

Кроме этого, соискатель отмечает, что в современной политической литературе понятие децентрализации связывается прежде всего с функциями государства. Централизованная управленческая

деятельность должна быть достаточной для своевременного реагирования на чрезвычайные ситуации, но при этом не должна блокировать самоуправление как важнейший элемент государственной жизни, определяющий институциональный профиль национальной политической системы.

В завершении параграфа рассматривается проблема баланса властных отношений центра и регионов как значимый критерий оценки текущего состояния любого государства. Диссертант считает, что сохранение субординации при самой широкой автономии регионов позволяет обеспечить единство государства, целостность его политико-правового пространства. Причем, сила его как субъекта мировой политики определяется не тем, насколько оно децентрализовано, а тем, насколько эффективно оно смогло обеспечить баланс между публичными интересами центра и регионов. Не развитие регионализма, а именно дисбаланс общенациональных и региональных процессов влекут за собой распад государства или потерю им определенной территории.

Во второй главе **«Институциональные формы централизации и децентрализации в контексте модернизации постсоветского государства»** исследуется постсоветская трансформация институтов российского федерализма, антиномичность традиций и инноваций в процессах «централизации-децентрализации» системы государственного управления России, административно-политическая деятельность в федеративном государстве представлена как фактор его устойчивого развития.

В первом параграфе **«Антиномичность традиций и инноваций в процессах «централизации-децентрализации» системы государственного управления России»** рассмотрена динамика политических традиций, специфика их институционализации на разных этапах эволюции политической жизни.

Диссертант исследует политические традиции как укоренившиеся, устойчивые нормы осуществления политической деятельности, важные и неотъемлемые элементы целостного политического процесса, которые воспроизводятся исторически на протяжении либо длительного времени, либо в разных институциональных

формах и влияют на содержание политических принципов, идей, методов и т.п. Именно через политические традиции проявляется и передается от поколения к поколению опыт политических отношений, деятельности, борьбы. Этот опыт, закрепленный в традициях, принимает форму определенного стереотипа восприятия и оценки политической деятельности, отношения к определенным социально-политическим явлениям. Государство не может позволить себе безучастие в формировании политических традиций.

Диссертант считает, что антиномия традиций и инноваций сводится к поиску механизма, обеспечивающего равновесие традиционных и инновационных форм и институтов политической жизни в конкретную историческую эпоху, в конкретном государстве, а также в рамках международного политического пространства.

Автор приводит аргументы в пользу того, что отечественная политическая традиция не является ни европейской (либеральной), ни восточно-деспотической. Русская политическая традиция бинарна и включает в себя элементы обеих парадигм, что открывает ее для инноваций, но не «вынуждает» к элиминированию традиций. В этом плане, диссертант в полной мере разделяет точку зрения В.Г. Федотовой, отмечающей неэффективность «догоняющей модели модернизации» и целесообразность (для многих переходных государств Восточной Европы, а также Юго-Восточной Азии) проекта постмодернизации, в рамках которой трансформация политических, правовых, экономических институтов идет на основе сохранения собственной идентичности.

В то же время, в работе обращается внимание на то, что нарастающая скорость социальных перемен вынуждает политическую систему трансформироваться, развивая инновационную восприимчивость политических институтов.

Однако, антиномичность политического традиционализма и инновационности «централизации-децентрализации» как сложная комплексная реальность, очевидно, не описывается набором политических аксиом. В этой связи предпринимается попытка исследования процессов «централизации-децентрализации» в рамках исторической компаративистики.

Ряд крупнейших отечественных историков (Н.И. Костомаров) стояли на жестких позициях «федеративных начал» русской государственности. Всякий член княжеского рода обладал правом управления землей. При этом старые славянские понятия об общественном строе признавали за источник общей народной правды волю народа, приговор веч. До конца X в. и первой половины XI в. Киевская Русь представляла «прототип» федеративного государства.

Устойчивая тенденция к централизации проявляется на Руси с появлением варягов – норманнов призванных сплотить Древнерусские полисы и устранить междоусобицы земель.

После образования Московского государства, во главе которого был «великий князь всея Руси», деливший свою власть в стране с удельными князьям. В целом же диссертант соглашается с мнением А.П. Щапова, считавшего, что история России – это «история масс народа до централизации и после централизации».

В завершении параграфа диссертант выделяет и анализирует такие институционально-политические формы децентрализации, как регионализм, провинциализм, локализм, показывает их сходство и различия.

Второй параграф **«Постсоветская трансформация институтов российского федерализма: от проективной децентрализации к политической централизации»** посвящен изучению стратегии проективной децентрализации постсоветской России и опыту ее реализации в отечественной политико-правовой действительности. Проективная децентрализация описывается как совокупность принципов федерализма, местного самоуправления, закрепленных в нормативно-правовой базе и социально-политических доктринах, декларациях о государственном суверенитете ряда республик.

С нормативной точки зрения федерализм является территориальной формой государственности, в основе которой лежат принципы формирования территории государства из территорий субъектов, наделенных властью и обладающих ограниченным суверенитетом. «Централизация-децентрализация» полномочий между субъектами и центром определяется федеральной конституцией и двухсторонними договорами о разграничении предметов ведения.

Социально-политический аспект означает возможность и способность субъекта Федерации реализовывать государственную власть на своей территории, обладать ограниченным суверенитетом, иметь выборные органы власти, а также обладать собственной компетенцией.

Соискатель считает, что децентрализация никогда не была реализована в Российской Федерации, а так и осталась проектом, протоколом о намерениях политических элит: декларация о государственном суверенитете Башкортостана, проект создания Уральской республики, установление ассоциированных, т.е. конфедеративных отношений с Россией республики Татарстан, образование Области войска донского и др.

Автор указывает, что при становлении подобных отношений сепаратистские тенденции проявлялись не только национальными республиками, а огромное количество полномочий и ресурсов присваивалось регионами явочным порядком. Региональные элиты попытались стать новыми центрами концентрации государственной власти именно на основе идеологии децентрализации, ослабив при этом местное самоуправление и подчинив себе судебные органы. Реализуясь, этот проект неизбежно бы привел к возникновению конфедерации, а это в свою очередь к распаду российского государства и возникновению на его пространстве множества мелких разрозненных суверенных государств, часть из которых образована доведенным до абсурда правом нации на самоопределение.

Преломляясь через институты российской государственности, исторический опыт, политические традиции и социально-политическое пространство происходит имплицитный сдвиг в сторону политической централизации государственного управления России.

С приходом к власти Президента В.В. Путина центр берет курс на централизацию, методично сокращая полномочия субъекта федерации и ставя его под контроль центральных органов власти. Актуализируется модель «управляемого федерализма», предполагающая усиление субординации по вертикали. Тема укрепления

властной вертикали становится основой проводимых федеральным центром институциональных реформ.

В третьем параграфе «Административно-политическая деятельность в федеративном государстве как фактор его устойчивого развития» представляется интегральная общенаучная парадигма знаний, которая возникает как результат синтеза наук о природе, обществе и человеке – концепция устойчивого развития.

Политическим и организационным инструментом реализации концепции в каждой стране должны стать национальные стратегии устойчивого развития. Анализ этих публикаций позволяет выделить три основных подхода к определению понятия устойчивое развитие. Первое в формулировке ООН: устойчивое развитие - развитие общества, которое позволяет удовлетворять потребности нынешних поколений, не нанося при этом ущерба возможностям, оставаемым в наследство будущим поколениям для удовлетворения их собственных потребностей. Второе в формулировке Всемирного банка: устойчивое развитие – управление совокупным капиталом общества в интересах сохранения и приумножения человеческих возможностей. Третье по законодательству РФ: устойчивое развитие – гармоничное развитие производства, социальной сферы, населения и окружающей природной среды. Очевидно то, что невозможно достичь устойчивого развития политической системы государства без учета социокультурной составляющей политической жизни. Отказываясь от методической абсолютизации рассмотрения концепции устойчивого развития политических институтов федеративного государства, автором анализируется его базовый элемент – социокультурная составляющая политической жизни.

Федерализм, вызревший в специфических условиях формирования американской государственной системы, является в некотором смысле, чуждым системе российского общежития. Построение принципиально новой децентрализованной политической системы в США началось с конкретного человека, обладавшего нерушимыми правами и свободами.

Гражданские институты, федерализм, демократия взаимобоуславливают друг друга. Там где гражданское общество не получило

должного развития, где население не осознало свою возможность и способность участвовать в управлении общими делами граждан, демократические институты не работают. Поскольку же административно-политическая система федеративного государства основывается на демократических принципах: соглашательства, компромисса, равноправия и т.д., результатом реализации которых является «многополюсность» системы управления, то и федералистская идея государственного устройства не получила пока достойного воплощения в России.

Кроме этого, федеральная форма предполагает многочисленные виды гибких связей между центральной властью и регионами в разных сферах общества, это не только тип государственного устройства, но и способ организации общества, поэтому сохраняется возможность адаптации административно-политической системы федеративного государства к социокультурным условиям общественной системы, что важно в плане обеспечения устойчивого развития государства.

В заключении формулируются основные выводы по теме проведенного исследования, определяются перспективы дальнейшего изучения процессов централизации и децентрализации институтов государственной власти и местного самоуправления постсоветской России.

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:

в изданиях Перечня ВАК Минобрнауки России:

1. Рыбиков Р.А. Федерализм и самоуправление в России: национальная стратегия институционализации // *Философия права*. 2006. № 2. – 0,6 п.л.

в других изданиях:

2. Рыбиков Р.А. Анализ организационной структуры Администрации г. Таганрога // *Проблемы регионального управления, экономики, права и инновационных процессов в образовании*. III международная научно-практическая конференция: Тез. докл. – Таганрог: Изд-во НОУВПО ТИУиЭ, 2003 – 0,2 п.л. (в соавт. с С.Ю. Синиченко).

3. Рыбиков Р.А. Консолидация российского общества: синергетический аспект // Динамика процессов в природе, обществе и технике: информационные аспекты. Тезисы докладов. – Таганрог: Изд-во ТРТУ, 2003 – 0,1 п.л.

4. Рыбиков Р.А. Общетеоретические основы федерализма в современной России // Актуальные проблемы и ресурсы государственного строительства современной России. Международная научно-практическая конференция: Тезисы докладов. – Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2004 – 0,2 п.л.

5. Рыбиков Р.А. Федеративные отношения и реформа административной системы в современной России // Актуальные проблемы и ресурсы государственного строительства современной России. Международная научно-практическая конференция. Тезисы докладов. – Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2004. – 0,3 п.л.

6. Рыбиков Р.А. Реформа местного самоуправления в России и за рубежом: сравнительный анализ // Проблемы регионального управления, экономики, права и инновационных процессов в образовании. IV международная научно-практическая конференция: Тезисы докладов. – Таганрог: Изд-во НОУВПО ТИУиЭ, 2005. – 0,4 п.л.

7. Рыбиков Р.А. Поиск теоретических решений проблем федерализма // Актуальные проблемы социальной работы, экономики, образования и культуры. Ростов н/Д. - 2005 – 0,1 п.л.

8. Рыбиков Р.А. Моделирование в теории и практике федерализма // Актуальные проблемы и ресурсы формирования государственного муниципального управления в России. Тезисы выступлений на научно-практической конференции. – Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2005. – 0,2 п.л.

9. Рыбиков Р.А. Федеративные отношения и местное самоуправление в современной России // Инновации в местном самоуправлении: Юг России в контексте национального и европейского опыта. Тезисы российско-германской научно-практической конференции. – Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2005. – 0,2 п.л.

10. Рыбиков Р.А. Федерализация институтов публичной власти постсоветской России: от проективной децентрализации к по-

литической централизации // Проблемы регионального управления, экономики, права и инновационных процессов в образовании. X научно-практическая конференция преподавателей, студентов, аспирантов и молодых ученых: в 4 т. // Сборник докладов. – Таганрог: Изд-во НОУВПО ТИУиЭ, 2009. – 0,4 п.л.

11. Рыбиков Р.А. Федерализация административно-политической деятельности в постсоветской России: социокультурное измерение // Проблемы регионального управления, экономики, права и инновационных процессов в образовании. VI международная научно-практическая конференция: Тезисы докладов. – Таганрог: Изд-во НОУВПО ТИУиЭ, 2009. – 0,75 п.л.

Текст автореферата размещен на сайте Северо-Кавказской академии государственной службы: www.skags.ru.

Подписано в печать 16.04.2010. Формат 60х84/16.
Гарнитура Times New Roman. Усл. п.л. 1,3. Тираж 100 экз. Заказ № 22/4
Ризограф СКАГС. 344002. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70.