



На правах рукописи

ГАРАЕВ Самир Нариман оглы

**ПРОЦЕСС ОПТИМИЗАЦИИ СИСТЕМЫ
МНОГОУРОВНЕВОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ РОССИЙСКОГО
ФЕДЕРАЛИЗМА**

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

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Москва 2008

30 ЯНВ 2009

Работа выполнена на кафедре национальных и федеративных отношений Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Научный руководитель

доктор политических наук
Медведев Николай Павлович

Официальные оппоненты:

доктор исторических наук, профессор
Слизовский Дмитрий Егорович

кандидат политических наук
Савушкина Ольга Владимировна

Ведущая организация:

Московский государственный
университет им. М.В. Ломоносова

Защита состоится 29 января 2009 года в 14 часов на заседании диссертационного совета Д-502.006.14 при ФГОУ ВПО «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации» по адресу: 119606, Москва, проспект Вернадского, д. 84, 1-й учебный корпус, ауд. 2200

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной библиотеки Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации

Автореферат разослан 26 декабря 2008 года

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат политических наук, доцент

С.А. Пистрякова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В современных условиях для перехода на инновационный уровень развития, провозглашенный руководством страны, России необходимо реформировать многие звенья и структуры системы государственного управления. При проведении крупных институциональных реформ, призванных повысить эффективность как государственного управления в целом, так и конкретных аспектов публичных отношений между властью и гражданским обществом, на первый план выходит также проблема реформирования системы государственной службы как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

В рамках сформулированной стратегии развития России до 2020 года выдвинуты новые приоритеты, такие как инновационное устойчивое развитие, борьба с коррупцией, улучшение качества жизни, повышение благосостояния граждан, обеспечение безопасности, достижение которых является обязательным условием и своеобразным критерием эффективности работы всей системы государственного управления.

В этом контексте особо актуальным становится поиск путей и способов оптимизации системы многоуровневого государственного управления и новой модели федеративных отношений, поиск нового типа управления, который бы соответствовал выбранному курсу, способствовал движению России в сторону стабильного правового государства.

По словам Д.А.Медведева, «до сих пор не найдена схема оптимального размещения по стране территориальных структур федеральных органов исполнительной власти. Их вообще очень много, надо их сокращать. А также нужна схема их эффективного взаимодействия с региональными органами власти. Напомню, что в соответствии с частью 2 статьи 77 Конституции федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют единую систему»¹.

В связи с этим актуальность темы определяется необходимостью перехода российских государственных органов власти и управления от традиционных образцов реагирования к эффективному принятию

¹Медведев Д.А. Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации» 5 ноября 2008 г. // Российская газета. 2008. 6 ноября.

решений, оптимизации управленческих структур, эффективному использованию ресурсов, поддержке инициативы и инноваций.

Вышеизложенное и определило выбор темы диссертационного исследования, его актуальность и круг рассматриваемых проблем.

Степень научной разработанности проблемы.

Проводимая в Российской Федерации полномасштабная институциональная реформа во многом изменила существовавшие ранее стандарты и подходы к государственному управлению. В условиях совершенствования федеративных отношений система многоуровневого государственного управления сталкивается с такими трудностями, как поиск оптимальных путей в управлении через призму централизации и децентрализации, новых взаимоотношений федеральных и региональных органов государственного управления, согласование интересов и взаимодействие между ветвями и уровнями власти. Новые условия ставят перед исследователями решение важной задачи объяснения и выработки новых механизмов, позволяющих системе многоуровневого государственного управления быть действенной и практичной, соответствующей конституционному курсу на демократизацию.

Отдельные аспекты развития системы многоуровневого государственного управления и инструментарий, необходимый для ее разработки, можно встретить в трудах отечественных и западных исследователей, относящихся к разным историческим этапам.

Интерес к проблемам управления возник еще в античном мире (Платон, Аристотель), когда его отдельные аспекты стали изучать применительно к социально-политическим системам, прежде всего, к государству. Далее, основой для исследования теоретических аспектов государственного управления являются труды крупнейших ученых XVIII – XX вв., в том числе Д. Локка, Ж.-Ж. Руссо, А. Смита¹. Главная заслуга в разработке основополагающих концептуальных установок и принципов теории государственного управления как самостоятельной области исследований принадлежит известному немецкому ученому М.Веберу².

Среди современных отечественных исследователей большое внимание проблемам оптимизации государственного управления и государственной службы, как в общенаучном аспекте, так и в плане применения накопленных данных в российской действительности, уделяли

¹ См.: Локк Д. Два трактата о правлении. – М., 2008., Руссо Ж.-Ж. Трактаты. – М., 1969; Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народа. – Петрозаводск, 1993.

² Вебер М. Избранные произведения. – М., 1990.

Г.В. Атаманчук, И.Н. Барциц, С.Д. Валентей, М.В. Глигич-Золотарева, В.К. Егоров, С.Г. Киселев, М.А. Лапина, В.Н. Лексин, Ю.М. Лужков, Н.А. Омельченко, Е.В. Охотский, О.М. Рой, В.А. Сулемов, В.Е. Чиркин, Ф.И. Шамхалов, Ю.Н. Щербаков¹ и др.

В рамках данного диссертационного исследования особую ценность приобретают труды ученых, занимающихся проблемами становления в России федерализма и изучением его влияния на развитие современной системы многоуровневого государственного управления, таких как Р.Г. Абдулатипов, С.А. Авакьян, А.С. Автономов, Л.Ф. Болтенкова, А.А. Мацнев, Н.П. Медведев, М.В. Столяров, Ю.А. Тихомиров, Р.Ф. Туровский².

При написании данной работы автор опирался на разработки следующих исследователей, занимающихся изучением политико-правовых механизмов взаимодействия федеральных и региональных органов власти: О.В. Афанасьевой, Ф.И. Биншток, Н.И. Глазуновой, С.В. Кабышева, А.В. Клименко, Е.И. Кузнецовой, Я.И. Кузьминова, А.П. Любимова,

¹ См.: Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. – М., 2008; Атаманчук Г.В. Теория государственной службы. – М., 2006; Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России. Правовой аспект. – М., 2008; Валентей С.Д. Глигич-Золотарева М.В. Российский федерализм. – СПб. 2008; Егоров В.К. Энциклопедия государственного управления в России: В 4 томах. – М., 2005; Киселев С.Г. Государственная гражданская служба. – М., 2007; Лапина М.А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации - М., 2006; Лексин В.Н. Административная реформа: федеральный, региональный и местный уровни // Российский экономический журнал. - 2006. - № 2; Лужков Ю.М. Путь к эффективному государству. – М., 2002; Омельченко Н.А.; Охотский Е.В. Государственное управление в современной России. – М., 2008; Рой О.М. Система государственного и муниципального управления. – М., 2007; Сулемов В.А. Государственная кадровая политика в современной России: теория, история, новые реалии. – М., 2006; Чиркин В.Е. Опыт зарубежного управления (государственное и муниципальное управление) - М., 2006; Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления. – М., 2008; Шамхалов Ф. Основы теории государственного управления. - М., 2003, Щербаков Ю.Н. Государственная и муниципальная служба. – М., 2007.

² См. Абдулатипов Р.Г. Федералогия. – СПб., 2004; Авакьян С. Федерализм в России: опыт и практика // Право и политика. – 2006.- № 9; Автономов А.С. Правовая онтология политики: к построению системы категорий. – М., 1999; Медведев Н.П. Субъект Российской Федерации в условиях государственно-правовых реформ. - М., 2006; Столяров М.В. Компетенция власти. - М., 2005; Тихомиров Ю.А. Государственное управление. Модели и реальность // Право и экономика. - 2006. - № 4; Туровский Р.Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений: монография. - М., 2007.

А.М. Марголина, Л.В. Потапова, Е.А. Сайко, М.И. Халикова, А.Н. Черткова и др.¹

В работе был исследован опыт реформирования многоуровневого государственного управления в зарубежных странах на основе работ таких ученых, как Джанда К., Берри Д., Д.Гарнер, Н.Мэннинг, Г.Маршалл, Н.Парисон, Д.Уилсон, К.Хессе²

Принимая во внимание разработки указанных теоретиков и практиков, базируясь на опыте, накопленном мировой и отечественной наукой, автор исследует процесс оптимизации системы многоуровневого государственного управления в условиях реформирования федеративных отношений в современной России.

Цель диссертационного исследования – выявить политико-правовые особенности процесса оптимизации системы многоуровневого государственного управления в условиях российского федерализма.

В соответствии с поставленной целью в работе ставятся следующие исследовательские задачи:

¹ Афанасьева О.В., Кабышев С.В. Институты транспарентности государственного управления: канадский опыт для России. - М., 2006; Биншток Ф.И. История государственного управления в России. - М., 2008; Глазунова Н.И. Государственное и муниципальное (административное) управление. - М., 2008; Кузнецова Е.И. Стратегический анализ в системе государственного управления национальной экономикой. - М., 2006; Кузьминов Я.И., Клименко А.В. Реформа государственного управления и электронные административные регламенты. - М., 2006; Любимов А.П., Сайко Е.А. Государственное управление в России: энциклопедический формат // Представительная власть - XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2008. №2-3 (81-82); Марголин А.М. Программы подготовки кадров для государственной службы. Часть I. Англосаксонский подход // Государственная служба. 2005. № 4 (36); Потапов Л.В. К вопросу о совершенствовании механизма взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Право и безопасность. 2005. №3; Халиков М.И. Система государственного и муниципального управления. - М., 2008; Чертков А.Н. Механизм разграничения полномочий между федеральными и региональными органами и повышение эффективности осуществления государственной власти // Законодательство и экономика. 2007. № 1.

² Джанда К., Берри Д., Голдман Д. Трудным путем демократии: Процесс государственного управления в США/Пер. с англ. - М., 2006; Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное управление/ Пер с англ. М., 1984; Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт/Пер. с англ. - М., 2003; Маршалл Г. Теория управления в США и России// Проблемы теории и практики управления. 1997. № 1; Уилсон Д. Американское правительство. - М., 1998; Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. - М., 1981.

- уточнить теоретико-методологические основы системы многоуровневого государственного управления;
- раскрыть сущность понятий «многоуровневое управление», «система многоуровневого государственного управления», «оптимизация многоуровневой системы государственного управления»;
- выявить структурно-функциональные особенности и тенденции развития современной системы многоуровневого управления в Российской Федерации;
- проанализировать влияние процесса укрупнения субъектов Российской Федерации на эффективность многоуровневого государственного управления;
- рассмотреть степень влияния изменений в системе органов государственной власти на развитие и трансформацию института федерализма в России.

Объектом исследования является система многоуровневого государственного управления Российской Федерации.

Предмет исследования: процесс оптимизации системы многоуровневого управления в условиях российского федерализма.

Основная гипотеза исследования. Процесс оптимизации системы многоуровневого управления осуществляется в условиях смещения баланса политико-административных и бюджетно-экономических ресурсов на федеральном и региональном уровнях. Задача исследователя состоит в том, чтобы проследить эту тенденцию и сформулировать возможный сценарий дальнейшего развития системы государственного многоуровневого управления в условиях реформирования федеративных отношений в современной России.

Теоретико-методологическую основу исследования составляют труды крупнейших отечественных и зарубежных исследователей в области многоуровневого государственного управления и федеративного устройства. В качестве источников информации также использовались данные периодической печати, Интернет-ресурсы, материалы научно-практических конференций.

В основу работы положены принципы историзма и объективности, что, прежде всего, означает отказ от рассмотрения исследуемого вопроса как закрытой системы. Диссертация написана с использованием диалектического, исторического, социологического, сравнительного, системного и других методов исследования на основе историко-ситуационного и историко-ретроспективного подходов. Для определения

понятийно-категориального аппарата исследования использовались общенаучные методы анализа, синтеза, индукции, дедукции, абстракции, а также такие методы, как институциональный, структурно-функциональный и др.

Исследовательская работа опиралась на принципы и положения институционального подхода, позволяющего определить формы и содержание оптимизации системы многоуровневого государственного управления в условиях изменяющейся модели российского федерализма. Исходя из политико-правовых особенностей темы исследования, автор обращался к теории и истории государства и права и политических учений, политической регионалистике и конфликтологии, а также административному, конституционному и другим отраслям права.

Эмпирическая база исследования. Актуальность и значимость обозначенной тематики потребовали комплексного освещения политико-правовых аспектов процесса оптимизации системы многоуровневого государственного управления. В этой связи диссертантом анализировались нормы Конституции Российской Федерации, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, зарубежные и отечественные законодательные акты, межгосударственные правовые акты и документы публично-правового характера, конституции (уставы) и законы субъектов Российской Федерации.

Основные результаты исследования, полученные автором, их **научная новизна** заключается в том, что данная работа является одним из немногих комплексных исследований, посвященных анализу теоретических и практических аспектов процесса оптимизации системы многоуровневого управления в условиях российского федерализма.

В работе даны авторские определения понятий «многоуровневое управление» «система многоуровневого государственного управления», а также анализируется процесс оптимизации его структур в условиях дальнейшего повышения эффективности государственного управления и развития новой модели федеративных отношений в России.

Автором дополнена устоявшаяся трактовка понятия «оптимизация» в политологическом дискурсе, под которым понимается процесс модификации системы для улучшения её эффективности, следующими качественными характеристиками:

- оптимизация представляет собой процесс по определению общего объема функций органов многоуровневой власти и их влияния на эффективность государственного управления;

- оптимизация системы многоуровневого государственного управления подразумевает упразднение дублирующих функций на разных уровнях власти;

- оптимизация системы государственного управления предполагает, что органами федеральной и региональной власти на основе полученного ими объема функций должно осуществляться создание новых или адаптация старых структур управления к современным российским условиям.

В диссертации раскрыт подход к государственному управлению в России как к многоуровневой системе с высокой степенью институционализации, в рамках которой, в частности, происходит четкое распределение функций между институтами и субъектами управления.

Автором определены основные этапы процесса оптимизации системы многоуровневого управления в постсоветской России.

В диссертации раскрыты механизмы современной модели взаимодействия различных уровней управления в условиях реформирования федеративных отношений в России.

Автором определены основные тенденции и перспективы развития российской многоуровневой власти в парадигме централизации или децентрализации управления.

Полученные результаты исследования, сформулированы в **положениях, выносимых на защиту:**

1. Многоуровневое государственное управление по своему назначению представляет собой вид государственной деятельности, в рамках которого практически реализуется исполнительная власть; понятия «государственное управление» и «исполнительная власть» используются в связке, зачастую дополняя друг друга. На сегодняшний день региональный уровень власти не в полной мере воспринял идеи реформирования системы государственного управления, в силу чего представляется затруднительным реализация положений Конституции о единстве системы исполнительной власти в России.

2. Оптимизация системы многоуровневого государственного управления в условиях проведения федеративной реформы допускает необходимость создания единой вертикали исполнительной власти, строгое соблюдение принципа профессионализма и компетенции государственных служащих, борьбу с коррупцией в сфере

государственного управления. Динамично развивающееся российское государство немислимо без эффективного механизма взаимодействия федерального, регионального и муниципального уровней управления.

3. Процесс оптимизации системы многоуровневого государственного управления происходит на фоне качественного изменения системы и структуры органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, их деятельности и взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти. В последнее время речь идет о поиске баланса в использовании принципа централизации и децентрализации, а также в сочетании публичного и частных интересов, то есть признания необходимости как в целом государственного управления в ключевых сферах жизнедеятельности, так и государственного регулирования в отдельных сферах экономики.

4. Несмотря на то, что федеральные округа считаются уровнем федерального управления, за восемь лет своего существования, влияние этого института на общественно-политическую жизнь в регионах становится значимым и заметным, из чего можно сделать вывод о том, что сегодня формируется новый автономный уровень управления в рамках федеральных округов.

5. Современный федерализм - это принцип, доктрина, положенные в основу территориально-политического устройства Российской Федерации. По своему назначению федерализм содержит возможности децентрализовать и распределять власть по вертикали, интегрировать территориальные сообщества в единое целое. Он выступает в виде совокупности способов, целей и задач, конституционно-правовых норм и принципов, направленных на установление пределов централизации и децентрализации властных и управленческих функций государства и его субъектов путем разграничения предметов ведения и полномочий между ними, а также между их органами государственной власти.

6. Проводимая в России реформа федеративных отношений направлена, в первую очередь, на организацию отношений между центром и регионами на основе партнерства, на совершенствование системы многоуровневого государственного управления, на более полное и справедливое (прежде всего, для уровня субъектов Федерации) разграничение предметов ведения и полномочий в различных сферах. При этом было бы целесообразно разграничение предметов ведения и полномочий на новом этапе государственного строительства представлять как передачу компетенции и властных полномочий на нижестоящий уровень на основе принципа субсидиарности и повышение

ответственности органов власти за исполнение своих собственных или делегированных полномочий.

7. Решение вопроса оптимизации многоуровневого государственного управления в современных условиях должно рассматриваться сквозь призму реформирования системы государственной службы, которое должно быть направлено на восстановление доверия граждан к органам государственной власти за счет качественного удовлетворения их социальных и общественных потребностей. Реформа системы государственной службы должна осуществляться в тесной взаимосвязи с реформированием федеральных органов исполнительной власти. Эффективность государственной службы должна обеспечиваться оптимизацией структуры государственных органов и их аппаратов, разграничением задач, функций, полномочий и ответственности государственных органов и их подразделений на всех уровнях управления.

8. Смена руководства страны инициировала создание предпосылок, обуславливающих новую волну реформирования системы многоуровневого управления. Этот процесс можно определить как оптимизацию, протекающую на фоне деbüroкратизации структур государственного управления, как на федеральном, так и на региональном уровнях и, в первую очередь, в рамках обозначенной Президентом России Д.А.Медведевым системной борьбы с коррупцией.

Практическая значимость проведенного исследования заключается в том, что содержащийся в диссертации фактологический материал и научные обобщения могут быть использованы в научных целях при определении возможных путей развития системы государственного управления, как на общефедеральном уровне, так и в отдельных субъектах Федерации и, прежде всего, в регионах Центрального федерального округа. Результаты анализа возможных вариантов совершенствования процесса политико-административного взаимодействия органов федеральной и региональной власти могут быть применены на различных уровнях системы управления в Российской Федерации.

Положения и рекомендации, обоснованные в работе, целесообразно использовать при подготовке методических основ учебных программ и преподавании таких дисциплин, как «Политико-административное управление в России и зарубежных странах», «Основы политической регионалистики». Основные тезисы исследования могут найти применение при разработке и совершенствовании механизмов многоуровневого государственного управления и государственной службы в Российской Федерации.

Апробация результатов исследования. Основные результаты исследования нашли отражение в выступлениях автора на научно-практических конференциях, посвященных реформированию многоуровневого государственного управления, системы государственной службы, формированию эффективного механизма политико-административного взаимодействия различных уровней власти в условиях современного федерализма, в частности, в рамках работы научной школы «Многоуровневая власть: проблемы централизации и децентрализации».

Основные положения работы нашли отражение в публикациях автора, в том числе в «Вестнике Российского университета дружбы народов. Серия «Политология». 2008. № 3.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, содержащих восемь параграфов, заключения и списка использованной литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, анализируется состояние научной разработанности проблемы, определяется объект, предмет, основная гипотеза и цель исследования, ставятся его задачи, формулируются теоретико-методологические основы и эмпирическая база исследования, отражаются основные положения, выносимые на защиту. Указывается научная и практическая значимость работы, возможности использования ее результатов.

В первой главе «Теоретико-методологические основы анализа системы многоуровневого государственного управления» уточняется понятие многоуровневого государственного управления и раскрываются основные принципы его организации; рассматриваются основные черты многоуровневой модели государственного управления в условиях федеративного государства, анализируются существующие модели отношений между федеральным и региональным уровнями управления в России и зарубежных странах.

В первом параграфе «Сущность понятия и основные принципы организации многоуровневого государственного управления» автором раскрыта сущность понятия «многоуровневое государственное управление», а также выделены и проанализированы основные принципы его организации.

Понятие «многоуровневое государственное управление» было

выведено через триаду: управление – социальное управление – государственное управление. Таким образом, определенные сущностные черты многоуровневого управления и его разновидности были спроецированы на федеральный и региональный уровни управления. К сущностным признакам многоуровневого управления автор относит наличие в социальной системе механизмов самоуправления и самоорганизации, целеполагание, органическую связь, взаимозависимость субъекта и объекта управления, наличие социальной базы управления, тех исполнителей, которые материализуют цели, концепцию, принципы, стратегию управления, наличие иерархии в системе управления, отношений субординации, власти и подчинения, свободы и зависимости, сопряженности уровней управления и, соответственно, управляемости системы и множества других проблем, вытекающих из характера взаимодействия и взаимоотношений как между субъектом и объектом управления, так и между самими уровнями управления.

Одновременно автором дано определение субъекта и объекта управления, структуры многоуровневого управления, проведен сравнительный анализ различных научных источников с целью структурирования, наиболее полно отвечающего задачам диссертационной работы, для определения понятия многоуровневого государственного управления. Для оценки контекста, в котором происходило формирование существующего в настоящее время теоретического представления о сущности многоуровневого государственного управления, в параграфе приведен краткий исторический экскурс по эволюции теории государственного управления с периода Нового времени до XXI века.

Дано авторское определение понятия «системы многоуровневого государственного управления» как системы управления, при которой на федеральном и региональном уровнях образуются автономные системы государственного управления с собственным объемом полномочий. При этом имеется в виду, что, в соответствии с Конституцией России, федеральный и региональный уровни исполнительной власти образуют единую систему управления на основе полномочий Российской Федерации и совместных полномочий России и ее субъектов. Но единство этой системы не предполагает полное включение собственных полномочий органов управления регионального уровня, а также уровня местного самоуправления. Вместе с тем, политико-правовой механизм передачи полномочий позволяет обеспечивать эффективность работы системы многоуровневого управления в Российской Федерации. Многоуровневость относительно автономных систем управления дает возможность проведения государственной политики по децентрализации

или централизации власти в современном государстве.

В заключительной части параграфа рассмотрено три группы принципов организации многоуровневого государственного управления и подробно проанализированы принципы централизации и децентрализации, а также принцип субсидиарности, как наиболее необходимые для раскрытия целей данной диссертационной работы.

Во втором параграфе *«Система государственного управления в условиях федеративного государства»* в центре анализа оказывается исследование проблем современного многоуровневого управления в условиях российского федерализма. Кроме того, анализируются различные подходы к структуре федерации, а также влияние этих структур на модели взаимодействия федерального и регионального уровней управления.

В работе рассматриваются основные признаки, выделяющие федерацию среди других форм государственно-территориального устройства, анализируются основы управления субъектами в федерации, также особенности разграничения предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами.

Автор выделяет несколько способов такого разграничения, в основе которых лежит различное сочетание четырех элементов: 1) исключительные полномочия федерации; 2) исключительные полномочия субъектов; 3) совместная компетенция федерации и субъектов; 4) остаточные полномочия, не охваченные ни одним из перечисленных элементов.

В третьем параграфе *«Современные модели отношений между федеральным и региональным уровнями управления в зарубежных государствах»* выделены три теоретико-методологические составляющие в целях получения достаточно целостного представления о системе многоуровневого государственного управления в условиях федеративного государства. Во-первых, были рассмотрены основные принципы организации государственного управления, во-вторых, выделены особенности системы многоуровневого управления в федеративных государствах, в-третьих, проанализированы вопросы распределения власти по вертикали (между территориально-политическими уровнями), что, несомненно, является важнейшим политическим вопросом в отношениях между центром и регионами.

В данном разделе вводится авторская трактовка концепта политических отношений «центр – регион», во-первых, как баланса сил, применяемая при анализе отношений «центр - регион»:

1. Сильный центр – слабые регионы. Сознательное подавление регионального начала и стремление к единообразию, гомогенности. Система

характеризуется дисбалансом, ее фактическая сбалансированность системы управления является следствием политической пассивности регионов. Центром принятия управленческих решений в этом случае становятся федеральные органы государственной власти.

2. Сильный центр – сильные регионы. Взаимное сдерживание, осуществляемое сильными игроками, - ситуация наиболее похожа на те, которые описываются в теории международных отношений. При такой модели отношений управленческие решения принимаются нередко на основе консенсуса.

3. Слабый центр – слабые регионы. Довольно аморфное полицентрическое образование, которое, тем не менее, может существовать довольно долго – за отсутствием альтернативы. Управленческие решения часто невозможно согласовать из-за недостаточных ресурсов, как на федеральном, так и региональном уровнях.

4. Слабый центр – сильные регионы. Наименее устойчивая система, высокая вероятность распада в связи с отсутствием интереса к объединению и возможностям такого государства. Управленческие решения региональных органов государственной власти нередко выходят за рамки конституционного поля федеративного государства.

Второй концепт отношений «центр - регионы» - баланс отношений, рассматриваемый в соответствии с системой координат «кооперация – невмешательство (конкуренция) – конфликт», что применимо для отношений между центром и регионами в целом, для всего спектра индивидуальных отношений центра с отдельными регионами, для отношений между территориями. Властные отношения возникают в процессе реализации силового потенциала, превращения силы в политические действия и решения. Соответственно, баланс отношений основан на двух «параллельных» балансах – балансе сил и балансе интересов, представляя их синтез. Интересы связаны, в свою очередь, с политическими сообществами, которые заняты формированием территориально-политической системы. В этом случае может быть обеспечена устойчивая система многоуровневого управления.

В своих рассуждениях автор приходит к выводу, что природа отношений «центр - регионы» определяется через изучение отношений части с целым и, наоборот, целого со своими частями. При этом сами части также могут рассматриваться как целостности в рамках многоуровневой системы отношений.

Подводя итог исследованию баланса политических отношений «центр - регионы», автор определяет основные модели такого баланса и приводит конкретные примеры. Определить политический баланс можно

на основе изучения частных видов баланса (баланса сил, отношений и интересов), складывающегося в системе многоуровневого управления. При этом необходимо учитывать особенности внутренних и внешних факторов, воздействующих на федеральный, региональный или муниципальный уровень власти при принятии управленческих решений.

Вторая глава «Оптимизация территориальных и организационных основ многоуровневого управления в современной России» посвящена анализу территориальных и организационных основ многоуровневого государственного управления в России, оптимизации системы и структуры органов государственного управления на федеральном и региональном уровнях, рассмотрению института «федерального присутствия» в территориальной организации исполнительной власти.

В первом параграфе «Структурно-функциональные основы организации и функционирования многоуровневой модели управления в России» автор подробно анализирует структурно-функциональные аспекты реформирования системы многоуровневого государственного управления в России, вопросы оптимизации структуры органов исполнительной власти, рассматривает системы и структуры органов государственного управления на федеральном и региональном уровнях.

Сегодня достаточно активно происходит процесс интенсивного изменения системы и структуры органов исполнительной власти, их деятельности и принципов взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти. Исходя из этого, очевидно безотлагательное решение проблемных задач, существующих сегодня в многоуровневом управлении в Российской Федерации. Среди первостепенных задач - допустимость создания единой вертикали исполнительной власти, строгое соблюдение принципа профессионализма и компетенции государственных служащих, борьба с коррупцией в сфере государственного управления.

Автор приходит к выводу, что в условиях оптимизации управления органы государственной власти субъектов Федерации, будучи заинтересованными в максимально эффективном развитии соответствующей территории, могут и должны в пределах своей компетенции определять систему и структуру своих органов исполнительной власти наиболее эффективным образом, ориентируясь на следующие подходы:

- необходимо рационализировать вмешательство государства в экономику, обеспечив оптимальное участие органов исполнительной власти в регулировании рынка;
- требуется организационное разделение функций разработки правил и

предоставления услуг: недопустима ситуация, когда один и тот же орган сам регулирует, сам работает по этим правилам, сам себя контролирует.

Успешность реализации реформирования многоуровневой системы государственного управления в субъектах Российской Федерации во многом зависит и от подготовленности и заинтересованности государственных служащих, призванных обеспечить ее проведение. Для оптимизации регионального управления необходимо организационное, информационное, кадровое и ресурсное обеспечение административной реформы в каждом субъекте Российской Федерации.

Автор считает, что эффект от общей положительной динамики в данном процессе снижается из-за несогласованности действий органов и уровней осуществления государственной власти. Поэтому представляется целесообразным совмещение отраслевых и территориальных целей и показателей управления.

Во втором параграфе «Развитие института «федерального присутствия» в территориальной организации многоуровневой власти» рассматриваются взаимоотношения федеральных и региональных органов государственного управления с точки зрения влияния территориальных органов федеральной власти на политическую ситуацию в регионах. Понятие «федеральное присутствие» анализируется как феномен политической культуры России, сформированной новейшими изменениями баланса централизации и децентрализации исполнительной власти. В работе анализируется институт полномочных представителей Президента России как не имеющий аналогов ни в новейшей истории России, ни в новой истории других федеративных государств. Отмечается, что федеральное присутствие на территории субъектов Российской Федерации вполне легитимно. При всем очевидном акценте в российской Конституции на принципы федерализма, самостоятельность субъектов Федерации определена в Основном законе крайне неоперационально, а всевозможные федеральные нормативно-правовые акты сузили долю действенного «регионального присутствия» до минимума.

В данном параграфе анализируется, прежде всего, такая форма «федерального присутствия» как полномочные представители Президента, о которых в Конституции Российской Федерации сообщается лишь то, что они назначаются и освобождаются самим Президентом России. Институт полпредства образца 2000-2008 гг. - это порождение нового порядка общественно-политической жизни, в котором воплотился новый российский федерализм, характеризующийся серьезным изменением алгоритмов разделения полномочий, функционирования межбюджетных отношений и выполнения

социальных обязательств государства. Как ни парадоксально, рассматриваемый институт, не обозначенный ни в Конституции Российской Федерации, ни в федеральных законах, наиболее понятен в качестве примера хорошо освоенных в мировой практике «деконцентрации» власти «центра» и ее репрезентации на межрегиональном уровне без формального вторжения в компетенцию региональных властей. В этом - одно из отличий института полпредов от территориальных подразделений органов федеральной исполнительной власти, вполне конституционных у нас, но исключительно скупо представленных в других федеративных государствах. Исходя из реального положения дел, можно сделать вывод, что на уровне федеральных округов формируется новый уровень государственного управления.

Автор делает вывод, что на территории каждого субъекта Федерации в своей деятельности региональные органы исполнительной власти и институты «федерального присутствия» (полпредства и территориальные подразделения федеральных органов) пересекаются по множеству поводов. Ныне утвердилось уникальная структура органов территориально опосредованной государственной власти, внутри которой на уровне республик, краев и областей число федеральных институтов и численность их работников существенно превосходят соответствующие параметры институтов собственно региональных. Поэтому оптимизация управления становится для России важнейшей государственной задачей. В большинстве европейских регионов России функционируют по несколько десятков только территориальных органов, подчиненных правительственным министерствам, агентствам и службам.

В третьем параграфе «Основные этапы процесса оптимизации многоуровневой системы власти в постсоветской России» анализируется изменение модели политико-административного баланса в отношениях «центр-регионы»; выделяются этапы оптимизации управления, для которых характерен определенный баланс в отношениях между региональным и федеральным уровнем власти. Автор предпринял попытку оценить влияние региональных законодательных собраний в балансе ветвей власти на региональном уровне в новых условиях формирования как исполнительной, так и законодательной власти в субъектах Федерации.

Рассуждая об оптимизации системы многоуровневого государственного управления в России, автор считает, она должна проходить одновременно по двум направлениям:

Во-первых, это оптимизация системы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, так как в каждом субъекте за последние годы

образовались практически две параллельные системы органов исполнительной власти: одна из них сформирована на базе структур региональной администрации и главы субъекта, а вторая – на базе министерств и ведомств под эгидой регионального правительства.

Второе направление оптимизации многоуровневого управления касается резкого сокращения территориальных структур федеральных органов государственного управления, на что было обращено особое внимание Президента Д.А. Медведева в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации.

Автору видится целесообразным рассмотреть процесс оптимизации многоуровневого управления через меняющийся баланс политико-правовых отношений «центр-регионы» в ходе сменяющих друг друга векторов централизации и децентрализации в современной России.

Модель политико-административного баланса «центр-регионы» менялась неоднократно, притом с явной тенденцией к смещению этого баланса в пользу центра в 2000-е гг. В условиях иерархизации отношений «центр - регионы» и доминирования центра возникает возможность для использования более жестких общефедеральных стандартов, ограничивающих предусмотренную Конституцией России региональную самостоятельность в установлении основ региональной власти.

Автором выделены несколько трансформационных этапов, протекающих в системе отношений «центр-регионы», которые способствовали складыванию определенной системы многоуровневого государственного управления.

1. Этап 1991-1995 гг.: характеризуется значительной асимметрией отношений «центр - регионы» для различных частей страны. Российская Конституция, принятая в конце 1993 г., носит черты компромисса между центром и регионами разного типа в условиях сложившейся территориально-политической асимметрии. Конституция сгладила формальную асимметрию (не устранив до конца ее неформальный характер), установив принцип равенства субъектов Федерации. Это позволило несколько ослабить республики с их выборной властью и удовлетворить интересы недовольных своим неравноправием губернаторов в остальных регионах.

2. Этап 1996-1999 гг.: американский дуалистический федерализм в российском варианте. Главная особенность этапа состоит в повсеместном переходе к губернаторским выборам. Переход к всенародным губернаторским выборам и одновременное формирование Совета Федерации из губернаторов означало значительное смещение баланса отношений «центр - регионы» в сторону последних на всей территории страны. В новой ситуации центр

принимает решение о создании противовесов усилившейся губернаторской власти. Первым и уже естественным противовесом является институт представителей Президента России в регионах.

3. Этап 2000-2004 гг.: ограниченная губернаторская власть. Смещение баланса политико-административной власти в сторону центра происходит с 2000 г. Смена президента предполагала попытки нового главы государства укрепить контроль над регионами. В новых условиях были созданы более серьезные противовесы выборным губернаторам в сравнении с теми, которые существовали на предыдущем этапе. Значительно усилен и действительно реформирован институт полномочных представителей Президента России. С этой целью в мае 2000 г. создаются новые политико-административные образования - семь федеральных округов, в которые назначаются полпреды. Смысл реформы состоял в том, чтобы резко усилить полпредов как институт централизованного президентского контроля и одновременно упростить формат работы центра с полпредами. Впервые в российское законодательство в июле 2000 г. были введены нормы федерального вмешательства, позволяющие Президенту России отстранять от должности губернаторов и инициировать роспуск региональных законодательных собраний.

4. Этап с 2005 г. по настоящее время: централизованный баланс. Наиболее резкое изменение баланса политико-административной власти между центром и регионами происходит в связи с поправками, принятыми в законодательстве в 2004 г. и применяемыми на практике с начала 2005 г. Главной новой особенностью баланса стал отказ от губернаторских выборов и переход к «мягкому» назначению губернаторов Президентом России. В этих условиях стабильность государства основана на балансе полномочий при взаимоотношениях федерального центра и региональной власти. Такое соотношение закрепляется в правовых нормах, реализуется в политической практике многих федеративных государств. В настоящее время федерация в России выступает как наиболее целесообразная и политически необходимая форма демократического государственного управления. В стране с огромной территорией и большой численностью населения, где усиливается значение регионов в системе многоуровневого управления, важно достигнуть определенного сочетания централизации и децентрализации.

Автор констатирует, что центральная власть априори является доминирующей стороной, вследствие чего целесообразна кооперация регионов (например, в рамках федерального округа) в совместном отстаивании региональных интересов в федеральном центре.

Третья глава «Современные тенденции развития системы многоуровневого управления в условиях Российской Федерации» посвящена анализу процесса адаптации многоуровневого управления в условиях проведения различных институциональных реформ; прогнозируются возможные сценарии развития многоуровневого государственного управления в условиях принятой руководством страны стратегии развития России до 2020 года; исследуется роль института полномочных представителей Президента России в федеральных округах, а также анализируется развитие российского федерализма в современных условиях.

В первом параграфе «Современные механизмы взаимодействия федеральных, региональных и муниципальных органов власти» рассматривается правовая природа и эффективность взаимодействия федеральных и региональных органов власти; осуществляется оценка комплекса политико-правовых, экономических и социальных аспектов нормативных актов, регламентирующих механизмы взаимодействия между федеральными и региональными органами власти.

Согласно действующему российскому законодательству органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Федерации вступают во взаимодействие, которое находит свое проявление во всех сферах функционирования государственного механизма. Эффективность власти в государстве во многом зависит от того, насколько обоснованно разграничены функции, предметы ведения и полномочия и, одновременно, насколько конструктивно организовано согласование интересов и взаимодействие между ветвями и уровнями власти.

Говоря о механизме взаимодействия федеральных и региональных властных структур в переходный период, необходимо остановиться на вопросе скоординированности и отлаженности работы этих структур. С 2004 года этой сфере уделяется повышенное внимание со стороны Правительства и Президента Российской Федерации. Важными вехами на этом пути стали создание на федеральном уровне при Администрации Президента России Комиссии по вопросам совершенствования государственного управления, в число задач которой входит разработка федеральных законов и иных нормативно-правовых актов по вопросам оптимизации структуры и упорядочения функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также разработка Типового Регламента по вопросам взаимодействия федеральных органов государственной власти.

Оценивая роль института полномочных представителей Президента России в федеральных округах, автор приходит к выводу, что он с одной стороны, деконцентрирует полномочия президентской власти, а, с другой, приближает федеральный аппарат управления к субъектам Российской Федерации. С введением в 2000 г. фактически нового уровня управления в территориальном делении страны на уровне федеральных округов полномочные представители Президента России должны были стать связующим звеном между органами федерального и регионального уровня государственного управления, а самим федеральным округам отводилась роль канала взаимодействия, посредника в отношениях между федеральным центром и регионами.

Во втором параграфе «Перспективы развития системы многоуровневого государственного управления в условиях российского федерализма» анализируются сложившиеся тенденции в государственном управлении и государственной службе, выявляются ключевые проблемы, тормозящие эффективность их развития, а также выявляются возможные направления оптимизации отношений между федеральным центром и регионами в условиях развития российского федерализма.

В современных условиях одной из главных проблем по оптимизации многоуровневого государственного управления в России остаётся его чрезмерная централизация, поэтому, как представляется автору, на перспективу чертами инновационной многоуровневой системы государственного управления должны стать самостоятельность и ответственность, динамичное движение вперёд, следование общей идеологии развития страны, эффективное использование ресурсов, смелые и неординарные решения, поддержка инициативы и инноваций, сменяемость кадров. Создание оптимальной и эффективной многоуровневой системы государственного управления - необходимое условие обеспечения динамичного социально-экономического развития России.

Эффективное развитие государственного управления в современной России немыслимо без совершенствования государственной службы. Замысел реформы государственной службы, призванной повысить ее качество, состоял в необходимости решения ряда основополагающих для данного института проблем, сводящихся к устранению противоречий и пробелов в законодательстве Российской Федерации о государственной службе, установлению соответствия социального и правового положения государственного служащего степени возлагаемой на него ответственности, использованию новых современных технологий государственного управления в масштабах реализуемых

государственных программ и проектов, повышению авторитета государственной службы.

Одной из ключевых проблем современной госслужбы является коррупция, которая превратилась в системную проблему. По мнению автора, чрезвычайно важными шагами в сфере противодействия коррупции станут:

- регламентация использования государственного и муниципального имущества, государственных и муниципальных ресурсов;
- детализация механизма контроля за выполнением публичных функций федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления муниципальных образований;
- соблюдение прав и законных интересов граждан и организаций, включая введение административных регламентов по каждой из таких функций и системы оценки качества их выполнения;
- передача части федеральных полномочий регионам при одновременном внедрении системы оценки их работы и передача части функций государственных органов в негосударственный сектор;
- реализация прав граждан на получение достоверной информации, повышение независимости средств массовой информации;
- создание системы контроля деятельности государственных и муниципальных служащих со стороны институтов гражданского общества;
- разработка и внедрение стандартов государственных услуг и регламентов исполнения государственных функций, а также оптимизация и конкретизация полномочий государственных органов и их работников, которые должны быть закреплены в административных регламентах.

Несомненно, в условиях оптимизации управления все это должно сопровождаться сокращением излишней численности государственных и муниципальных служащих с одновременным привлечением на государственную и муниципальную службу квалифицированных специалистов и созданием адекватных материальных стимулов в зависимости от объема и результатов работы.

Подводя итог своим рассуждениям, автор делает вывод, что современные тенденции процесса оптимизации системы многоуровневого государственного управления можно в целом охарактеризовать как позитивный процесс, нацеленный на эффективность государственной службы и укрепление российской государственности.

В заключении изложены основные результаты исследования, подведены итоги, сформулированы основные выводы, определены

перспективы развития системы многоуровневого государственного управления в процессе реформирования федеративных отношений в современной России.

Основные положения диссертационного исследования изложены в следующих публикациях автора:

Публикации в периодических научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Российской Федерацией:

1. Гараев С.Н. Административная реформа как способ повышения легитимности государственной власти в современной России // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Политология». 2008. № 4. – 0,4 п.л.

Другие публикации:

2. Гараев С.Н. Государственная служба в системе госуправления: современные проблемы реформирования//Политика и власть: российское и мировое измерение. / Под общ. ред. проф. Н.П.Медведева. Вып. 3. - М.: Изд-во «Учеба», 2008. – 0, 5 п.л.

3. Гараев С.Н. Проблемы эффективности госуправления в условиях федеративной России// Многоуровневая власть: проблемы централизации и децентрализации/Под ред. проф. Н.П. Медведева. Вып. 4. - М.: Издательский Дом МИСиС, 2008. – 0, 5 п.л.

4. Гараев С.Н. Оптимизация системы многоуровневой государственной власти в Российской Федерации// Многоуровневое управление: проблемы централизации и децентрализации/Под ред. проф. Н.П. Медведева. Вып. 5. - М.: Издательский Дом МИСиС, 2008. – 0, 7 п.л.

Объем научных публикаций автора по теме исследования – 2,1 п.л.

Автореферат

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

Гараев Самир Нариман оглы

Тема диссертационного исследования:

**Процесс оптимизации системы многоуровневого государственного
управления в условиях российского федерализма**

**Научный руководитель:
доктор политических наук
Медведев Николай Павлович**

**Изготовление оригинал-макета
Гараев С.Н.**

Подписано в печать 19. 12. Тираж 80 экз.

Усл. п.л. 1,0

**Федеральное государственное образовательное учреждение высшего
профессионального образования «Российская академия государственной
службы при Президенте Российской Федерации»**

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ 580

119606, Москва, пр. Вернадского, 84