

На правах рукописи

АЛЕЙНИКОВ Николай Яковлевич

**УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ ПАРТНЕРСТВО
В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
И ГРАЖДАНСКОЙ ВЛАСТИ**

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

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
доктора политических наук



Москва-2004

Работа выполнена на кафедре социального партнерства и профсоюзного движения Института социального партнерства Академии труда и социальных отношений.

Научный консультант — доктор социологических наук, профессор
Усманов Борис Фатыхович

Официальные оппоненты - доктор политических наук, профессор
Алисова Любовь Николаевна

доктор политических наук
Барис Виктор Владимирович

доктор политических наук, профессор
Буренко Владимир Иванович

Ведущая организация - Московский государственный
социальный университет

Защита состоится 27 апреля 2004 года в 14 часов
на заседании диссертационного совета Д 602.001.01 в Академии труда и
социальных отношений по адресу: 119454, г. Москва, ул.Лобачевского, 90,
корп. 1, ауд. 222.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Академии труда
и социальных отношений.

Автореферат разослан «26» мая 2004 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат философских наук, доцент



А.А.Деревянченко

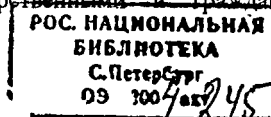
I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ:

Актуальность темы исследования определяют одновременно и особенности общецивилизационного процесса, и реальные проблемы российских институтов власти, отражающие противоречия постсоветских трансформаций на фоне тотальной дезинтеграции общества и системы управления государством.

Что касается общецивилизационного процесса, то непреходящими, остаются прежде всего вековые споры по поводу отношений гражданского общества и аппарата государства, приоритетов государственности, вертикали власти и управления, меры централизации и децентрализации управленческих структур страны. Человечество так и не может до сих пор найти приемлемого для себя понимания природы политических противостояний, достойного способа обеспечения управленческого баланса в системе государственной власти.

С одной стороны, ретроспективный анализ показывает определенное развитие отношений государства и гражданского общества, позволяет говорить о медленном, но неуклонном наращивании управленческого качества, а равно и о более глубоком восприятии диалектики происходящих изменений. С другой - возникает естественный вопрос о причинах несовершенства общественной практики, явной недооценки исторических уроков как давних эпох, так и сравнительно недавнего прошлого.

Взаимосвязь времен (и в этом свой парадокс) одинаково присутствует и в по-прежнему актуальных дискуссиях о государственном устройстве, демократии, местном самоуправлении, и в декларациях о саморегулировании рынка, самоорганизации профессиональных и территориальных сообществ при наличии/отсутствии к тому у общества сообразных моменту институтов согласия, и в очевидном игнорировании самой возможности наладить вполне «союзнические» отношения между государственными и гражданскими



органами власти, даже когда к такому взаимодействию есть объективные правовые и ситуационные предпосылки.

В нынешних российских условиях тему исследования еще более актуализируют специфические (по сути, деструктивные) явления затянувшегося переходного периода. Смена эпох - с возвратно-поступательным вектором развития — смешала и заведомо гиперидеологизировала самые разные, порой взаимоисключающие представления о формах власти, государственного и общественного участия в политической, экономической и социальной жизни. Стихийный поиск решений, попытки второпях институализировать гражданские и демократические прецеденты иных стран и эпох нередко приводили в первые годы реформ и приводят сейчас как раз к потере управляемости, а не к укреплению институтов власти нового поколения.

Отечественное политическое поле, отягощенное поиском реального федерализма для территориально разбросанных и неоднородно автономизированных субъектов конституционного права, не выглядит организационно безупречным. Двойственное положение региональных органов власти, их роль стыкового звена между «верхом» (держателями управленческой вертикали) и «низом» (населением, гражданами) привело уже к множеству конфликтов и не исключает их в дальнейшем, если не будут достойным образом разграничены полномочия каждого из соучастников общего управленческого процесса.

Сегодня в стране существуют разные точки зрения на отношения государства и гражданского общества (в том числе местных самоуправляемых сообществ как его первоосновы). Дискуссии ведутся преимущественно вокруг неочевидной альтернативы: может ли местное самоуправление рассматриваться в качестве составной части вертикали государственной власти или не может.

У истоков этих дискуссий — «государственная теория» и «общественная теория» местного самоуправления. Однако анализ явлений, фактов под более конструктивным углом делает возможным использование концептуально

измененных мотивационных подходов, ранее теоретически не столь актуальных. И тогда в центр внимания становятся не только понятие «управленческое взаимодействие», но и особо принципиальное для темы и совершенно новое понятие «управленческое партнерство».

Партнерство — широкое понятие, сущность которого составляет взаимодействие, совместная целенаправленная деятельность людей, организаций, объединений, государств. Основным принципом партнерства является ориентация действий его участников на общее в интересах каждого, на оптимальную реализацию их интересов и интересов системы, в рамках которой они взаимодействуют, функционируют.

В таком контексте особую актуальность приобретает ответ на вопрос, возможен ли в реформируемой России тот баланс властных государственных и гражданских сил, который обеспечивал бы сосуществование демократии и рынка, общественных и частных ценностей без каких-либо серьезных социальных потерь и крупномасштабных конфликтов.

Столь предметно нацеленный взгляд не может не соотноситься с начатой на рубеже веков, в 2000 году, реконструкцией системы власти в стране. Объявленная президентом и правительством смена приоритетов призвана укрепить федеральную вертикаль управления, что в логике экономических и социальных отношений центра с региональными и местными органами вовсе не выглядит надуманной мерой. Выбор объясняется общепринятой и опять же простой истиной: управляемость и, следовательно, социально-политическая стабильность в государстве немало обусловлены именно тем, насколько прочна власть в первичном территориальном звене управления, где носители власти непосредственно соприкасаются с жизнью граждан, их повседневными и самыми насущными потребностями.

Особо актуальным при этом выглядит и такой многозначный момент: отсутствие крепкой управленческой вертикали в стране, а значит, по сути, единого властного начала, показатель явной дезинтеграции социума и

ослабления не только государственности, но и потенциала гражданского общества, обязательным элементом которого выступают местные самоуправляемые сообщества.

Именно наличие такого рода факторов делает тему исследования востребованной, придает ей современное звучание, сохраняя при этом и свою преемственность с эволюцией взглядов на проблемы политического и управленческого взаимодействия гражданского общества и государства.

Степень научной разработанности рассматриваемых проблем требует оценки с двух точек зрения: а) в плоскости традиционных представлений о теме — и здесь в распоряжении исследователя самое широкое представительство научных работ об отношениях государства и гражданского общества, включая публикации нынешнего времени российских реформ; б) в рамках того сравнительно узкого тематического направления, которое концентрирует научные труды о взаимодействии гражданских и государственных институтов власти — тут выбор исследовательской базы или относительно ограничен, или возможен в сугубо ассоциативном, вспомогательном плане, если иметь в виду управленческое партнерство, поскольку собственно о нем работ до сего дня не было.

Отношения общества и государства, народа и власти изучались и оценивались еще в эпоху античных полисов. Наиболее известны в этом плане труды Платона, Аристотеля, Полибия. Термином «гражданское общество» наука обязана Т.Гоббсу, он ввел его в XVII веке. Позднее понятия «гражданское общество» и «государство» первым четко дифференцировал и диалектически связал Г.Гегель.

В последующее время в Европе, а затем в США возникли свои гражданские движения, ориентированные на демократические и самоуправляемые начала.

В процессе земской реформы XIX века русские ученые В.П.Безобразов, А.И.Васильчиков, А.Д.Градовский, Б.Н.Чичерин и их коллеги, преломляя

зарубежный опыт, предложили адаптированные теоретические модели отечественного местного самоуправления, которые предусматривали деление общественных полномочий с государственной властью. В первой четверти XX века совместными усилиями зарубежных и российских исследователей были сделаны первые достаточно серьезные шаги в разработке теории городского самоуправления (М.Вебер, К.Бюхер, Г.Зиммель, Н-Анциферов, ЛВелихов).

Новые течения в современных исследованиях много внимания уделяют неизбежности дуализма государства и общества. Эту особенность убедительно показал, в частности, немецкий философ П.Козловски. Для темы диссертационной работы в его понимании дуализма важна прежде всего роль государства в осуществлении социальной интеграции¹.

Данной проблематики в ходе анализа формирования в России гражданского общества и его отношений с государством касаются и отечественные авторы: ЗЛ.Голенкова, Т.В.Душина, Л.Е.Лаптева, К.О.Магомедов, Ю.М.Резник, М.Н.Руткевич, В.В.Сапов, Н.Симония, Л.А.Степнова, Т.С.Сулимова, А.К.Уледов.и др². В некоторых из их работ присутствуют малоисследованные и весьма актуальные для теории и практики формы взаимодействия гражданских институтов я государственных органов власти.

В последнем случае проявляется характерная черта научных трудов периода российских реформ конца XX - начала XXI веков — в них содержится немало проблем социального управления, отношений разных ветвей и форм

¹ Кешповски П. Общество и государство: неизбежный дуализм: Пер. с нем. - М.: 1998.

² См.: Автономов А.С. У истоков гражданского общества и местного самоуправления. - М.: 1998; Антипов А.Г, Захаров Н.Н., Шинягин А.В. Местное самоуправление - социально-политический институт гражданского общества. - Пермь, 1999; Вилко В.В. Становление идеи гражданского общества и ее историческая эволюция. — М.: 1995; Ворожейкина Т.Е. Государство и общество в России: исчерпание государственноцентричной матрицы развития // Полис. - 2002. - Хs4; Голенкова ЗХ. Гражданское общество в России: структуры и сознание. — М.: 1998; Магомедов К.О. Формирование гражданского общества в современной России (социологический аспект) / Автореф. дис. док. социол. наук. - М.: 2000; Перегудов С.П. Новейшие тенденции • изучении гражданского общества и государства // Полис. - 1998. - № 1; Резник Ю.М. Гражданское общество как феномен цивилизации. Часть 1: Идея гражданского общества в социальной мысли. - М.: 1993; Резник Ю.М. Гражданское общество как феномен цивилизации. Часть II: Теоретико-методологические аспекты исследования. - М.: 1998; Соловьев О.М., Ярулин И.Ф. Институты государства и гражданского общества: Учеб. пособие. - Хабаровск: 1999; Степнова Л.А. Диалог как форма взаимодействия гражданского общества и государства // Психология госслужбы. - М.: 1997; Сулимова Т.С. Конструктивные и деструктивные формы взаимодействия государства и гражданского общества // Психология госслужбы. - М.: 1997; Уледов А.К. Взаимодействие гражданского общества и государства // Имидж госслужбы.-М: 1997.

власти, включая их гражданские, самоуправляемые формирования¹. То есть эти труды, несомненно, близки теме диссертационного исследования, а с другой стороны, наглядно отражают динамику и противоречивость происходящих в стране изменений в системе власти и саму потребность в связи с этим наращивать необходимые обществу знания сути происходящего.

Среди вышедших в период реформ работ немало тех, в которых демонстрируется поиск средств по преодолению дезорганизации в обществе и государстве, совершенствованию управленческих технологий и структур государственного управления. Применительно к теме управленческого партнерства особенно интересны научные подходы к диалектике управления и самоуправления, разграничению полномочий и ответственности между органами власти государства и местного самоуправления, муниципалитетами².

Нужно отметить, что в отечественных работах широко используются научные исследования и опыт муниципальной практики зарубежных стран³. В

¹ См.: Анкиевич А.Т. Категориальный ряд власти: социально-философский аспект. - Красноярск 1998; Атаманчук Г.В. Государственное управление: организационно-функциональные вопросы. - М.: 2000; Буренко В.И. Политическая власть как объект социального регулирования. - М.: 2000; Бульгин Ю.Е. Организация социального управления: основные понятия и категории. - М.: 1999; Бычков А.Е. К вопросу об использовании социальных технологий в преодолении дезорганизации в обществе. - М.: 1999; Данакин Н.С. Теоретические и методологические основы проектирования технологий социального управления. - Белгород: 1996; Ледаев В.Т. Власть: концептуальный анализ. - М.: 2001; Михеева Т. Проблемы и пути укрепления взаимодействия местного самоуправления с государственной властью // Государственная служба. - 2002. - №5; Неретина Е.А. Управление социальными процессами. - Саранск: 1999; Подшивалкина В.И. Социальные технологии: проблемы методологии и практики. - Кишинев: 1997; Проблемы социальных взаимодействий в транзитивном обществе: Сб. науч. трудов. - Новосибирск 1999; Сабиров Х.Ф. Фундаментальные свойства политических систем // Труд и социальные отношения. - 2001. - №5; Сиренко В.Ф. Интересы, власть, управление. - Киев: 1991; Спенекв И.М., Аверин Ю.П. Основы теории социального управления. - М.: 1990; Смольков В.Т. Принципы управления и их классификация // Истоки российского менеджмента. - М.: 1997; Технология социального взаимодействия: Межвузовский сб. науч. трудов. - Хабаровск 1999.

² См.: Анисимова Г.А. Регион как объект государственного управления и субъект самоуправления / Автореф. диссертации канд. социол. наук - М.: 1997; Бахушев В.В., Ивановский В.А., Молчанова Л.А. Городское управление и самоуправление в России: эволюция столичного опыта. - М.: 1998; Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. - М.: 2000; Васютин Ю.С., Иванов В.Н. Проблемы соотношения федеральных и региональных структур - Орел: 1997; Государственная власть и местное самоуправление: эффективность и ответственность (на примере Северо-Кавказского региона). - Ростов-на-Дону: 1998; Игнатюк Н.А. Правовые проблемы взаимоотношений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления / Автореф. диссертации канд. юрид. наук. - М.: 1997; Краисн Ю.Л. Отчет о результатах социологического исследования восприятия населением Томска и Томской области проблем распределения полномочий между субъектом федерации и муниципальными образованиями. - Томск: 1997; Субъект Российской Федерации и местное самоуправление: пути совершенствования экономического взаимодействия. - М.: 1999; Федосов П.А., Валентей С.Д., Соловей В.Д., Любовный В.Я. Перспективы российского федерализма: федеральный округ, региональные политические режимы, муниципалитеты. // Полис. - 2002. - №4; Центр-регионы - местное самоуправление: Сб. учеб. материалов. - М., СПб.: 2001.

³ См.: Гвирнер Д. Великобритания Центральное и местное управление: Пер. с англ. - М.: 1984; Демшель А. Институты и власть во Франции: Пер. с фр. - М.: 1987; Лауриньяки Ю., Линкола Т., Прятала К. Тисе едешь, дальше будешь // Муниципальная власть. - 1998. - №4; Олферрал О. Политика и проблемы организационного дизайна в местном самоуправлении // Полис. - 1998. - №1; Уилсон Дж. Американское правительство: Пер. с англ. - М.: 1993; Харлоф Э. Местные органы власти в Европе: Пер. с англ. - М.: 1992; Эгтен Я., Доол Л. Условия успеха // Муниципальная власть. - 2001. - №6 и др.

целом это понятно и объясняется заметным опережением западной мыслью российских общественных наук за счет явного отставания, накопившегося в годы прежнего советского политического режима. В каждой из публикаций европейских или американских политологов, социологов находится немало ассоциативного материала, помогающего строить современные отношения реформируемого государства и реорганизуемого гражданского общества России.

Самостоятельное значение принадлежит трудам, ориентированным на анализ и создание системных моделей управления применительно к государственным и муниципальным- организационным структурам¹. Существенным компонентом данных работ являются выводы в отношении доминант и перспектив развития социальных систем, потенциала и практической реализации управленческих и организационных ресурсов федеральной вертикали власти. В этом плане можно выделить, например, исследования В.Д. Могилевского, А.И. Радченко, О.Ф. Шаброва и др.

Формирующийся под воздействием подобных исследований новый взгляд на концепты государственной властной вертикали естественным образом приближает развитие темы, если не буквально к идеям управленческого партнерства, то уж, без сомнения, к обоснованию более тесного взаимодействия местного самоуправления с государственной властью (причем на всех уровнях управленческой иерархии)².

В этом ракурсе показательны прежде всего достаточно давние

¹ См.: Бурков В.Н., Ириков В.А. Модели и методы управления организационными системами. — М.: 1994; Васильков В.В. Порядок и хаос в развитии социальных систем. Синергетика и теория социальной самоорганизации. — СПб.: 1999; Елисеев Б.П. Система органов государственной власти в современной России. — М.: 1997; Могилевский В.Д. Методология систем. — М.: 1999; Никульмин А.В. Система государственного управления. — М.: 1997; Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход. — Ростов-на-Дону: 1997; Сабиров Х.Ф. Фундаментальные свойства политических систем // Труд и социальные отношения. — 2001. — №5; Халипов В. Кратология как система наук о власти. — М.: 1999; Шабров О.Ф. Политическое управление: проблемы стабильности и развития. — М.: 1997 и др.

² См.: Абдулатипов Р.Х. О федеративной и национальной политике Российского государства. — М.: 1995; Бахлицкий Л. Высокая исполнительская культура, жесткая управленческая вертикаль // Человек и труд. — 2001. — №12; Бородулина Н.Д. Города-доноры: опора федерального Центра или источник региональных конфликтов? // Полис. — 2002. — №6; Михеева Т. Проблемы и пути укрепления взаимодействия местного самоуправления с государственной властью // Государственная служба. — 2002. — X'5; Орлов И.В. Взаимодействие государственных и муниципальных органов власти: ресурсы управленческой вертикали / Автореф. дис... канд. социол. наук. — М.: 2001; Федоров Н.В. Синдром административного восторга // Российская газета. — 2001. — 21 марта и др.

предложения Р.П.Абдулатипова о налаживании не только вертикали исполнительной власти, но и взаимодействия в духе паритета интересов и партнерства всех ветвей власти, всего гражданского общества единого государства, и позиция Н.В.Федорова, в качестве альтернативы децентрализации власти предложившего «кооперационный федерализм», предполагавший взаимосогласованные компетенции с гарантиями полной ответственности за меру их обеспечения.

Отстоящие друг от друга во времени, но четко иллюстрирующие само осознание востребованности «управления государством», подобные мысли интерпретируются разными авторами неоднозначно. И все же тенденции здесь не в пользу «исчерпания государствоцентричной матрицы развития» (Т.Е.Ворожейкина), а на стороне «укрепления взаимодействия местного самоуправления с государственной властью» (Т.Михеева), то есть кооперации и партнерства государственных и гражданских институтов власти.

Прецеденты такого партнерства не в политической, а в социально-трудовой сфере научная литература рассматривает последовательно и широко уже более десяти лет¹. Теперь появились первые работы, которые касаются политических аспектов социального партнерства² и перебрасывают мостик к политико-философским, политико-управленческим мотивам договорных отношений власти, работодателей, работников и профсоюзов (тоже субъектов гражданского общества).

На обозначенном стыке, собственно, и рождается предлагаемая исследовательская тема. Она почти зеркально отражает сложившиеся потребности государственной и муниципальной практики, за ней стоят

¹ См.: Киселев В.Л. Некоторые вопросы теории и практики социального партнерства. // Труд и социальные отношения. - 1993. - №2; Митрохин В.И. Социальное партнерство - М, 1998; Семин Г.Ю. Социальное партнерство • современном мире. - М, 1996; Киселев В.Н., Смольсов В.Т. Социальное партнерство в России. - М, 2002; Либоракина М., Флявер М, Якимец В. Социальное партнерство- Заметки о формировании гражданского общества • России. - М., 1996; Лушикова М.В. Государство, работодатели и работники: история, теория и практика правового механизма социального партнерства. — Ярославль, 1997 и др.

² См.: Гайнуллина Ф.И. Политические аспекты социального партнерства. — М, 2001; Михеев В.Л. Основы социального партнерства: теория и политика. — М., 2001; Нетеребский О.В. Специфика системы социального партнерства г.Москвы (политологический аспект). / Автореф. дис.канд. пол. наук. - М, 2002; Карпова Н.В. Трипартизм как институт политической системы современной России. /Автореф. дис. канд. пол. наук. - М, 2003.

реальные российские и местные проблемы, связанные с совершенствованием системы управления государством и обществом.

Цель исследования - обосновать и научно объяснить необходимость появления управленческого партнерства как новой институциональной формы взаимодействия государственных и гражданских, самоуправляемых органов власти.

Основные исследовательские задачи, вытекающие из поставленной цели:

1. Показать с помощью ретроспективного анализа диалектику развития отношений государства и гражданского общества в прошлом и настоящем, выявить присущие им противоречия и «проблемы непреходящего, преемственного рода.

2. Оценить на основе системного подхода сущностные стороны формирующих власть политических процессов, причины явления, которое квалифицируется применительно к реформируемой России как патология «противодействующего взаимодействия», неожиданные последствия плохо регулируемых противоречий.

3. Рассмотреть политику и управление в единстве присущих им целей и общественных функций, предполагая для политического управления в качестве руководящего приоритета возможность компромисса и общественного договора.

4. Мотивировать особое положение местного самоуправления среди институтов гражданского общества, в частности его значение для становления новой демократии в России.

5. Проследить эволюцию теорий и моделей местного самоуправления в контексте политических процессов и условий, специфики политических систем и государственного устройства.

6. Дать свое представление о мотивах сближения политических и управленческих интересов в системе взаимодействия государственных и муниципальных органов власти.

7. Проанализировать современный этап институциональных преобразований властных структур в России, характерные для него противоречия роста и процессы политизации на фоне последствий дезинтеграции прежних государственных и общественных устоев.

8. Обосновать возможность в нынешних политических и экономических условиях использовать принцип «точечной вертикали» к муниципальной горизонтали, не нарушая автономности самоуправления и в то же время сохраняя prerogatives федерального государственного устройства и общую управляемость хозяйством и территорией страны.

9. Сформулировать смысл и назначение интеграционного подхода к институтам власти при наличии государственного управления и местного самоуправления, призванных обеспечивать одновременно и целостность страны, и целостность социально-экономической стратегии, предназначенной поддерживать жизненное благополучие граждан.

10. Определить разницу в трактовках горизонтальной и вертикальной координации в современной теории, обосновать собственное видение координации вертикальной и ее значение для предлагаемых концептов управленческого партнерства.

11. Аргументировать необходимость внедрения качественно новой формы взаимодействия государственных и самоуправляемых органов власти в рамках единой государственной вертикали управления - управленческого партнерства, показать реальные перспективы его институционализации.

Объект исследования — государственные и гражданские органы власти современной России.

Предмет исследования - управленческое партнерство государственных и гражданских (самоуправляемых) органов власти как перспективный политический институт нового времени.

Основная гипотеза исследования сводится к тому, что практика взаимодействия государственных и гражданских (самоуправляемых) органов

власти в современной России не может пока преодолеть свойственные ей противоречия по причине отсутствия:

а) четких и достаточных представлений о границах «суверенитета» - местного самоуправления в системе управления государством;

б) политической воли, способной помочь обществу убрать психологические барьеры, мешающие органам местного самоуправления занять подобающее им место в единой для страны государственной вертикали управления;

в) адекватных политической и экономической ситуации в России организационных механизмов, которые бы позволяли поддерживать баланс государственных, региональных и местных интересов на основе не виртуальных, умозрительных, а реальных общественных договоров между государственными и гражданскими институтами власти.

Поиск квалифицированных ответов на вопросы, стоящие за этими предположениями, собственно, и призван способствовать реализации цели, поставленной в исследовании.

Теоретико-методологической базой диссертационной работы являются общепризнанные принципы диалектического познания социальной действительности, процессов общественного развития, фундаментальные положения философской, политологической и социологической наук, а также современные разработки в области методологии и взаимодействия естественных и гуманитарных наук, которые наиболее полно отражают комплексный характер исследуемых сегодня политических феноменов и явлений.

Помимо общенаучных методов (в частности, ретроспективного анализа, моделирования и экстраполяции изучаемых процессов), в исследовании-использовались вторичный социологический анализ, интеграционный подход в авторской его редакции и с учетом специфики предмета изучения и его инновационной интерпретации.

Диссертационная работа опирается на труды М. Вебера, Дж.Гелбрейта, Э.Дюркгейма, К.Маркса, Р.Мертона, К.Поппера, П.А.Сорокина, Э.Тоффлера, Р.Дарендорфа, Ю.Хабермаса, П.Штомпки и других представителей науки и в первую очередь на те из них, в которых интерпретируются современные концепции и перспективные направления политического управления.

Исследование учитывает эволюцию общественных связей и отношений, ориентируется на объективный и всесторонний учет закономерностей общественных изменений, модернизаций в их динамике и развитии.

Существенное место в методологии исследования занимает структурно-функциональный подход (Т.Парсонс), в котором важен мотив о том, что социальные системы образуются состояниями и процессами социального взаимодействия. Они интегративны именно как системы действия и определенным образом обеспечивают различные порядки и уровни внутренней интеграции.

В диссертации применен системный подход — в качестве методологического и организационно-управленческого инструментария. Без него нельзя представить структуру, компоненты вертикали управления федерального масштаба, построить ее проекцию на местное самоуправление, обосновать требования к искомым параметрам взаимодействия государственных и муниципальных органов власти.

Эмпирическую базу исследования составляют:

1. Анализ документов и рабочих материалов органов власти и управления федерального, регионального и муниципального уровней, учреждений государственной статистики.

2. Научные материалы и публикации, правовые и аналитические документы, методические разработки исследовательских центров и организаций, связанные с проблематикой и задачами диссертационной работы.

3. Анализ прецедентов межорганизационных партнерских соглашений и форм участия в них структур государственной и гражданской власти, включая

практику социального партнерства в Москве и регионах страны.

4. Вторичный анализ результатов опросов общественного мнения, проведенных федеральными и региональными научными центрами в 1995-2002 годах по проблемам разграничения полномочий и ответственности государственных органов и органов местного самоуправления, форм и содержания управленческой деятельности на территориях муниципальных образований.

5. Системное изучение журнальной и газетной периодики последних десяти лет, в которой присутствуют прямые или отраженные факты, подтверждающие проблемные тенденции в сфере отношений государства и общества, институтов государственной и гражданской власти.

Основные научные результаты исследования и их новизна заключаются в том, что в процессе его проведения впервые предложены и теоретически обоснованы идея управленческого партнерства государственных и гражданских (самоуправляемых) органов власти, а также формы ее реализации в виде качественно нового взаимодействия федеральных, региональных и муниципальных структур в рамках государственной вертикали управления.

По ходу достижения цели и выполнения основных задач исследования получили развитие, научную оценку или новую интерпретацию следующие положения, которые составляют научную новизну диссертации и выносятся на защиту:

1. Отношения государства и общества на основе сделанного ретроспективного анализа квалифицируются автором как диалектически закономерные перманентные противоречия развития. Это объясняет и наличие непреходящих проблем в рассматриваемых отношениях, и естественную потребность их разрешения в новых для страны общественно-политических условиях.

2. Когда последствия слабо регулируемых противоречий приводят не к консолидации интересов и действий властей государственных и гражданских, а

к обострению отношений государства и гражданских институтов, возникает и может стать предметом системного анализа своеобразный феномен политической патологии, трактуемый в исследовании как «противодействующее взаимодействие».

3. Рассматривая политику и управление в единстве присущих им целей и общественных функций, диссертация определяет политику как осуществление власти, управление как сумму действий в интересах политического консенсуса и квалифицирует политическое управление как возможность компромисса при взаимодействии властей.

4. Местное самоуправление занимает особое положение среди институтов гражданского общества: в условиях России оно становится едва ли не единственным реальным фактором постсоветской демократии на уровне первичной территориальной ячейки общества.

5. Анализ современного этапа институциональных преобразований властных структур в России подводит к мысли не только о разном содержании политизации жизни в центре и на местах, но и формулирует альтернативы последствий дезинтеграции прежних государственных и общественных устоев, сводя все, по сути, к важности интеграционного подхода к институтам власти, необходимости принять единственно возможный в нынешних политических и экономических условиях принцип «точечной вертикали» к муниципальной горизонтали. Только его использование в отношениях между центром и местным самоуправлением даст шанс сохранить прерогативы федерального государственного устройства и общую стратегическую управляемость хозяйством и территорией страны.

6. Горизонтальная и вертикальная координация имеют определенные различия, отраженные в современной теории. Принципиально по-новому обосновано собственное видение координации вертикальной. Она рассматривается с акцентом на подход к проблемам координации с позиций теории политической сети, межорганизационного взаимодействия. То есть

видится органичной в тех условиях, когда, во-первых, признается способность системы на постоянную связь между предназначенными к взаимодействию компонентами, причем и с учетом зависимости от политической ситуации, а, во-вторых, когда в достаточной мере осознается философская суть циклической причинной взаимообусловленности направленных социальных действий.

7. Управленческое партнерство является качественно новой формой взаимодействия государственных и самоуправляемых органов власти. Оно учитывает прецеденты, схожие с институтом социального партнерства и рядом других межорганизационных практик в сфере политического и социального управления. И главное — может помочь снять большинство перманентных противоречий, свойственных отношениям государства и гражданского общества (местных сообществ), вынужденных действовать в рамках единой государственной вертикали управления, но без наличия базовых для взаимодействия официальных общественных договоров. Управленческое партнерство формализует и институционализирует форму общественного договора между государством и гражданскими структурами власти.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что автор выдвигает и научно обосновывает идею об управленческом партнерстве государственных и гражданских органов власти. Эта идея, с одной стороны, развивает классическую формулу политической философии об общественном договоре между государством и гражданским обществом, а с другой - обнаруживает возможность использовать в качестве механизма ее реализации вполне современную аналоговую форму социального партнерства (то есть действовать по прецеденту).

В работе переосмыслены и по-новому квалифицируются проблемы отношений государства и общества, делается попытка диалектически рассматривать их перманентные противоречия развития и именно с этой точки зрения оценивать задачи и функции политического управления в данной сфере общественной жизни. В логике таких представлений политика фигурирует как

осуществление власти, управление как сумма действий в интересах управленческого консенсуса, а собственно политическое управление как возможность компромисса в процессе взаимодействия властей. Подобный вывод, помимо прочего, предполагает реальную альтернативу явлению «противодействующего взаимодействия», по мнению автора, ставшему одной из причин противостояния федеральных и местных властей в современной России.

Исследование дает основание продемонстрировать свое видение теоретически принципиальной темы горизонтальной и вертикальной координации в управлении. Обосновывается возможность вертикальной координации в отношениях государственных и муниципальных органов власти с позиций теории политической сети и межорганизационного взаимодействия.

Выстроенная по результатам исследования научная аргументация позволяет снять большинство противоречий традиционного плана в отношениях государственных и самоуправляемых местных органов власти за счет новой, более качественной формы их взаимодействия - управленческого партнерства. При этом формируется теоретическая база институционализации новых партнерских связей и новой формы общественного договора.

Практическая значимость работы состоит в том, что на основе материалов исследования появляется возможность разработать реальный механизм договорного процесса с участием государственных и гражданских (самоуправляемых) органов власти, который бы предусматривал управленческое партнерство на любом из уровней государственной вертикали управления. Договор об управленческом партнерстве может заключаться на уровне «федеральный центр — регион — местное самоуправление», на уровне «регион - город - муниципальное образование» и т.д. Кроме того, в диссертационной работе содержатся выводы, наблюдения и теоретические подходы, которые позволяют критически и одновременно конструктивно соотносить практику взаимодействия государственных и местных

самоуправляемых органов власти и этим определять наиболее рациональные пути развития управленческого партнерства.

Сформулированные в исследовании концептуальные положения и выводы, а также содержащиеся в нем политико-управленческие рекомендации могут быть востребованы при подготовке лекций и спецкурсов по дисциплинам «Политология», «Философия политики», «Теория и практика политической модернизации» и ряду других. Диссертация может послужить методологической основой для последующей разработки идей, связанных с совершенствованием взаимодействия государства и гражданского общества, отношений федеральных, региональных и местных органов власти.

Апробация результатов исследования проходила по трем направлениям. Материалы диссертации обсуждались на кафедральных заседаниях Академии труда и социальных отношений. Основные положения работы получили отражение в научных публикациях автора, в докладах и выступлениях на научно-практических конференциях и семинарах, проходивших в Южном федеральном округе РФ и Тюменской области. Отдельные положения и разработки использовались при подготовке аналитических материалов и рекомендаций для городских представительных органов власти Краснодарского края.

Структура диссертационной работы состоит из Введения, пяти глав (четырнадцать параграфов), Заключения, Списка использованных источников и литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во Введении обосновывается актуальность темы исследования, раскрывается степень научной разработанности рассматриваемых проблем, определяются цель и основные задачи, объект и предмет, гипотеза исследования, называются теоретико-методологическая и эмпирическая база диссертационной работы. Особое внимание уделено основным научным результатам и новизне проведенного исследования. Выделены и отдельным блоком представлены положения, выносимые на защиту. Помимо этого, во введении содержится информация о теоретической и практической значимости диссертации, ее апробации в научных публикациях, выступлениях, на различных форумах и в деятельности органов власти и управления.

В первой главе «**Теоретико-методологические основы исследования отношений государственных и гражданских институтов власти**» рассматриваются - соответственно заявленным параграфам - методологические подходы к пониманию властных полномочий государства, отношения государства и гражданского общества как история перманентных противоречий, системный взгляд на диалектику политического взаимодействия разных по природе своей институтов управления и самоуправления.

Исследовательская задача, как ее формулирует диссертант, заключается в том, чтобы системно и критически осмыслить, почему с таким трудом сосуществуют гражданские и государственные формирования. Что мешает наладить их взаимодействие, ослабить борьбу интересов и вместе с тем укрепить столь непрочное во все века и у всех народов здание человеческого общежития. Не ответив на эти вопросы, трудно строить управление обществом, стимулировать в нем гражданское участие.

Среди многих трактовок сути государства и его политической власти показательна позиция Ф.Энгельса, которая столь же ясна, сколько и проста. Государство есть продукт общества (!) на известной ступени развития. Государство есть признание, что это общество зашло в неразрешимое

противоречие с самим собой, раскололось на непримиримые противоположности, избавиться от которых оно бессильно. А чтобы эти противоположности, классы (или социальные группы — если кому-то претит «чуждая» терминология) с противоречивыми экономическими интересами не пожрали друг друга и общество в бесплодной борьбе, для этого стала необходимой сила, стоящая некоторым образом над обществом, чтобы умерять столкновения и держать всех в границах порядка. И эта сила, происшедшая из общества и постепенно все более и более отчуждающая себя от него, есть государство.

Ставя в связи с этим перед собой вопрос, что *общее* и что *особенное* в двух условно могущих считаться «смежными» видах власти - политической (общества) и государственной, — отвечать следует пристрастно и вместе с тем объективно. Общее, утверждается в диссертации, сводится к наличию «принуждающих» и «принуждаемых», а главное — к самому процессу организованного принуждения. Особенное же можно привести к следующему.

Политическая власть - это власть людей над людьми, доминирование одних групп над другими. Здесь принимается точка зрения О.Ф.Шаброва, что к управляющим применимо понятие субъекта, и в случае политической власти субъект управления становится одновременно и субъектом политики. Соответственно, осуществление власти есть политика.

Государственная власть — это власть, осуществляемая обособленным аппаратом в интересах доминирующих в обществе социальных групп. Власть эта действует в пределах территории, на которую распространяется государственный суверенитет, и использует средства организованного и законодательно институированного насилия.

Государственная власть представляет собой наивысшее выражение политической власти. В русле этой формулы Е.Вятр дает гипотезу для ответа на вопрос, чем может стать такая власть после отмирания антагонистических классов и противоречий. В определенной интерпретации ответ парадоксально

прост: она превратится в *«негосударственную политическую власть»*. И тут не игра слов. Пока существуют отношения людей друг с другом (а они не могут не существовать), останется и их влияние, доминирующее и подчиненное положение в социуме, и следовательно, неизбежно сохранится и власть.

Теоретические споры о будущем государства и сопутствующей ему власти не были бы столь значимы, если бы они не касались сегодняшних реалий. Причем суть, назначение, функции институтов власти и государственного аппарата особенно наглядно раскрываются в сопоставлении их с ролью и мерой участия в управлении гражданского общества. Показательны прежде всего в этом смысле взаимоотношения государственных и общественных структур региональных и местных органов власти.

Так сложилось: государство и гражданское общество существуют как две взаимозависимые противоположности, не могущие ни обойтись, ни быть понятыми друг без друга. В них заключены два разных механизма консолидации граждан и населения. Государство ведает экономическим и политическим принуждением. Гражданское общество преломляет коллективные и частные интересы, объединяет людские ресурсы для контроля легитимной государственной и муниципальной власти.

Утверждение через отрицание - такую характеристику можно дать эволюции позиций некоторых отечественных политологов на протяжении последних пятнадцати-двадцати лет. Ими выдвигались различные суждения о причинах отсутствия в стране гражданского общества, при этом не всегда корректно определялся сам предмет дискуссии. Потребовалось немало времени, прежде чем возобладал более осторожный подход к данной теме, уже не предполагающий заявлений о начавшемся, якобы, в России после долгого ожидания формировании гражданского общества.

Во главу угла встает тезис о невозможности отождествления всего общества с государственным механизмом и абсолютизации одной из равнозависимых противоположностей. Повсюду, где есть государство,

неизбежно присутствует и гражданское общество. В России события 90-х годов XX века поменяли политический строй - не государство. Стоит приложить сюда тезис Дж.Локка по поводу того, что революция ликвидирует власть, но не ликвидирует государственные устои - и все встает на свои места.

Ситуацию былого непонимания оттеняет выведенный на основе анализа контр-тезис: речь может идти о более или менее оптимальной структуре, формах существования, уровне развития гражданского общества, но не о его наличии или отсутствии при «живом» государстве. Упразднить их можно лишь одновременно, и не через тотальное огосударствление, а путем растворения государства в гражданском обществе, создания безгосударственного общественного строя.

На фоне подобных заключений логично ожидать от нынешних российских реформ особого внимания к гражданским формам участия в управлении страной. Стоит полагать, что именно от успешности формирования нового гражданского качества общественных структур зависят сегодня все главные результаты переживаемых обществом трансформаций. Первоочередная же цель - найти рациональные и реальные пути взаимодействия государства и гражданского общества, вернуть последнему приоритет в отношениях с государственными институтами власти и управления. Причем на основе легитимных, узаконенных и прочно организованных форм.

Вторая глава **«Политическое управление и политическое взаимодействие»** расставляет теоретические акценты — опять же в последовательности трех включенных в нее параграфов - в понимании вытекающих друг из друга взаимозависимых категорий. Схема построения главы вполне прозрачна: «политика + управление = политическое управление».

Политика рассматривается как форма и процесс осуществления власти. С этой точки зрения диссертант считает уместным в проекции на ситуацию в России использовать констатацию Э.Дюркгейма: «новая жизнь, как

вырвавшаяся наружу, еще не смогла полностью организовать». Она диктует понятно обусловленную задачу: чтобы подвести новую жизнь к искомым параметрам, - следует максимально усилить организацию общественных преобразований. И прежде всего, разумеется, с помощью разумно налаженного политического управления. Какие бы "плохо регулируемые противоречия" ни довели над объективно сложившимися гражданскими потребностями, легитимная государственная и общественная власть должна стать адекватной ситуации. То есть - способной к качественному управлению.

Видеть задачу именно такой заставляет не только ассоциированная мысль классика. Вся ретроспекция отношений государства и гражданского общества, которые можно квалифицировать как историю перманентных противоречий, неизменно приводит к одному и тому же выводу. Он прост и аксиоматичен: цели государства или цели общества, а равно и функции виртуального третейского судьи, на любом этапе эволюции и в любой стране нуждаются в управлении. Чем сильнее управляющая власть, тем быстрее и эффективнее гасятся разногласия между субъектами исторического или локально-временного процесса, реализуются программы преобразований и одерживает свою победу та или иная политическая стратегия.

В этой аксиоматичности важен в первую очередь вопрос о соотношении политики и управления. Только с учетом его имеет смысл переходить к рассмотрению реально противостоящих друг другу и одновременно взаимодействующих государственных и гражданских структур, и тогда лейтмотивом станут как раз характер политизации и управляемости звеньев системы, их адаптивность к меняющимся, диалектически сложным коллизиям политической борьбы и разноуровневого управленческого процесса. Диапазон взаимозависимостей здесь настолько заведомо широк и запутан, что теория и практика одинаково трудно обосновывают свои аргументы.

Заманчиво сравнить политику с энергией, дающей силу взаимодействию государства и гражданских институтов власти, а управление - с мотором,

двигающим процесс разрешения конфликтных коллизий. И похоже, к тому есть все основания. Что касается политики и ее энергии, то известная нам историческая ретроспектива ясно обнаруживает зависимость целей, результата общественных преобразований и сопровождающих процесс модернизации «энергоносителей».

В условную категорию энергоносителей политики можно, вероятно, занести:

а) политическую идею или политический курс с той степенью отражения ими кризисных явлений, общественных настроений и потребностей, избранных программных целей и средств, которые позволяют говорить о «сильной» или «слабой» политике;

б) пассионарность политических лидеров, возможности их энергетического, интеллектуального и эмоционально-волевого потенциала для организации и управления политическим курсом, рассчитанным на то, чтобы стать локомотивом народных масс, политических партий и общественных движений;

в) строящуюся или имеющуюся политическую систему общества, предполагающую наличие тех институциональных элементов, которые были бы привлекательными для граждан и пользовались их доверием, поддержкой, становились им моральной, нравственной опорой в разрешении жизненных проблем.

В данном случае нет претензий на какую-то полноту и системность. Задача проще - показать в принципе саму теоретическую возможность оперировать подобными терминами и категориями.

Точно так же можно подойти и к управлению, моторность которого в разрешении жизненно важных для общества коллизий, конечно, всего лишь образ, но образ с той же вполне реальной научной подоплекой.

Управление - мотор в том переносном смысле, что реализует своим организованным действием стратегические цели политики и вместе с тем

создает своеобразный. инерционный механизм воспроизводства государственной системы. В отличие от постоянно меняющейся власти, государство остается величиной неизменной как раз потому, что существует системная преемственность управления и развития, гарантирующая сохранение - всего множества структур и процессов, принадлежащих, государственной машине.

Моторность для управления, если исходить из сказанного, сводится к нескольким доминантным признакам и функциям:

а) способности сохранять в достойном и готовом к применению виде все стратегически необходимые государству и обществу ресурсы управляющих воздействий;

б) возможности безостановочно поддерживать конституционные нормы общежития и многоуровневую политическую стабильность, без которых не могут существовать ни экономика страны, ни социальная сфера, ни базовая культура народа;

в) прочности управленческой целостности, неразрывности действующих связей на всех этапах государственной властной вертикали, обязательности сквозного общественного контроля за деятельностью выборных органов и аппарата исполнения;

г) налаженности эффективного взаимодействия самого разного типа: институционального, имущественного, хозяйственного, межэтнического, семейного — с целью достижения политического и гражданского согласия, оптимизации отношений государства и гражданского общества.

В рамках последней доминанты концентрируется, собственно, сверхзадача настоящего исследования.

Поиск эффективного взаимодействия субъектов политической жизни государства - не столько теоретическая постановка вопроса, сколько ответ действием на вызовы времени. Если конкретнее - ответ на кризисную ситуацию в Россию. Причем с позиций разрешения кризиса на первый план

выходит не весь комплекс взаимодействий, а самый проблемный его узел - плохо управляемые пока отношения центральных, региональных и местных органов власти.

В системе управления, где присутствуют, с одной стороны, центральные и региональные государственные органы, а с другой - негосударственные органы местного самоуправления, естественным образом возникает сразу пороговая трудность: отличия в природе власти. Об этих отличиях-говорил, в частности, классик российской науки о самоуправлении Л.А.Велихов. Он считал, что центральная государственная власть есть власть суверенная, могущая сама себя реформировать; местное-же самоуправление — власть подзаконная, действующая- в порядке и- пределах, установленных ей центральной властью. И именно тут скрывается очень принципиальный момент, не всегда до конца понимаемый.

Вопрос, разумеется, не в формальной соподчиненности компетенций двух уровней власти. Деление полномочий ставит всех на свои места — и только; к тому же давно известно, что манипуляции с полномочиями — суть всякого политического процесса. Важно осознание другого: государство при любых обстоятельствах как верховный орган управления обязано непрерывно осуществлять функцию руководства на своих территориях. Эту функцию автономный статус самоуправляемого сообщества с высшей исполнительной власти не снимает, и нет повода гипертрофировать права местной гражданской власти на самостоятельность. Она никогда не станет безграничной.

Но вопрос еще и в том, что велиховская трактовка подразумевает общественно-государственный характер института местного самоуправления и тем делает его центральным связующим звеном в механизме взаимоотношений гражданского общества и государства. Если смотреть под таким углом на механизмы разрешения и предупреждения государственных кризисов, то достичь позитивных результатов, в том числе баланса отношений государства и общества, может помочь опять же только посредническая функция местного

самоуправления. Кроме того, сегодня понятие «местное самоуправление» тесно сопряжено с понятием «государство», поскольку Конституция РФ числит их элементами общей политической системы, предназначенной для реализации принципов народовластия.

Отсыл к принципам народовластия отнюдь не случаен. Не только в Российской Федерации, но и в других странах, самоуправленческие начала воспринимаются предвестниками или устойчивыми показателями реальной демократизации общества. К примеру, в ФРГ институт местного самоуправления рассматривается теорией в качестве основного элемента понятия «демократия», больше того — применительно к коммунальному самоуправлению (коммуна, община — идентификатор германского местного самоуправления) широко используется термин «базовая демократия».

За демократией - политика и управление вместе. Однако для российской действительности тут первичен все-таки процесс демократизации. Процесс не стихийный, а управляемый - когда государство и общество или вполне сознательно, организовано, целенаправленно усиливают и расширяют его масштабы, интенсивность, меру воздействия, или же ограничиваются декларациями о первородстве общины, коммуны по сравнению с государством. Можно сколько угодно цитировать слова АТоквиля о демократии в Америке, о том, что «коммуна является тем единственным объединением, которое так хорошо отвечает самой природе человека», но это ничего ровным счетом не изменит, коли бездействует, стоит отключенным от питающей его энергии «мотор управления».

Речь должна идти о коренном преобразовании управленческих отношений в триаде «центр — регионы — местные сообщества». Суть преобразования отношений между субъектами процесса сводится к созданию мотиваций, стимулов во имя наращивания потенциала друг друга и повышения общей ответственности за результаты консолидированных усилий. Иначе говоря, всем сторонам триады надо решить, сколько и чего требуется от центра

и регионов (от государства) и сколько того же может быть востребовано от структур муниципальных образований (от форпостов гражданского общества), чтобы выйти из затяжного кризиса.

За этим в свою очередь стоит, если быть точными в своих квалификациях, поиск политического компромисса, разрешающего накопившиеся противоречия. Причем речь уже не о глобальных перманентных противоречиях в интересах государства и общества, а о вполне предметной жизненной среде интересов современного человека и гражданина.

При наличии разных, часто плохо сочетающихся (хотя бы по времени) политических и экономических интересов было бы ошибкой не замечать, что в большинстве своем компромисс (соглашение путем уступок) является в переходный период скорее консенсусом (вынужденным соглашением сторон с неустраивающим никого временным и лишь частичным решением вопроса). Консенсусный смысл предполагаемого ныне компромисса федеральных, региональных и местных гражданских властей, который явно просматривается во всех сегодняшних ситуациях, не всегда, по нашим наблюдениям, дифференцируется в достаточной степени. И следовательно, политическое управление реализует возможность компромисса в очень ограниченном варианте.

Получается, по сути, что политика как осуществление власти довлеет над остальным в процессе управления, ибо последнее присутствует в действиях, которые совершаются не столько в интересах снятия противоречий, сколько в силу невозможности эти противоречия разрешить,

Применительно к проблемам властных полномочий государства и гражданских институтов самоуправления такой вывод означает прежде всего потребность в замене имитации политического управления на реальное совершенствование политических и управленческих отношений потенциальных партнеров в системе власти, сближение мотивов и форм их взаимодействия.

В третьей главе «Институты гражданского общества и государственная вертикаль управления» одна из ее частей посвящена эволюции теорий и моделей самоуправления, а другая - мотивам сближения политических и управленческих отношений местного самоуправления и государственной власти.

Феномен самоуправления - давнее явление в жизни человечества. Самоуправленческие начала естественным образом складывались начиная с ранних стадий развития общества, ибо отвечали самым насущным потребностям людей. До определенного момента они оставались базой сначала примитивной, зачаточной, а потом все более совершенствующейся социальной организации. С появлением государства постепенно возникает и нарастает противоречие двух формально отнюдь не антагонистических институтов, и самоуправление де-факто отчуждается от государства. И на то, разумеется, были объективные причины.

Ретроспективный обзор отношений государства и гражданского общества дает хотя и неполный, но достаточно четкий след тех деформаций и осложнений, которые заставляли все более усложнять управление нарождавшимися сообществами. Появились совершенно иные задачи, масштабные цели и своего рода цивилизационные «амбиции». Вместе с ними, собственно, роль самоуправления и способы его институционального оформления начинают соответственно меняться.

Современные исследователи неизменно отмечают два основных сложившихся в результате длительной эволюции типа управления, имеющих разные цивилизационные фундаменты. Они ориентированы на отличные друг от друга принципы жизни и социальной организации. В восточной модели целью управления является поддержание системы, в западной - обеспечение автономии индивида. По-разному эти цели и реализуются: в первом случае преимущество отдается административным, часто не правовым методам, во втором способом регуляции социальных процессов считается право, закон.

Априори подразумевается, что при таком раскладе теоретически и практически самоуправление возможно только в системе координат западной модели. Она демократичнее, цивилизованнее и при всей разности условий в той или иной стране располагает общими, весьма сходными критериями оценки общественной пользы.

Важно обозначить и необходимость параллельного и совместного рассмотрения двух антиподов - общественной и государственной теорий местного самоуправления. Причем здесь немаловажно - еще и то, что по меньшей мере двухвековое соревнование между ними концентрирует в себе всю динамику развития явления, начиная от истоков зарождения самоуправления и кончая сегодняшними спорами о том, должны или не должны входить в государственную управленческую вертикаль самоуправляемые местные сообщества.

В основе общественной теории самоуправления — убеждение о наличии у общины естественных и неотчуждаемых прав на самостоятельность перед государством. Девиз и аргумент этой убежденности: «Община старше государства, закон ее находит, а не создает». Может быть, потому и периодически усиливают свои позиции «государственники», что обособление местной власти больше ассоциируется в общественном сознании с попытками ослабить именно государственный каркас в целом, чем с претензиями территориальных сообществ «всего лишь» на часть публичной власти. Поиски компромиссов не удавались и не удаются даже в теоретических спорах, если обнаруживаются посягательства на государственные устои. И это не просто защитный рефлекс, за такой позицией - серьезные научные доводы, своя теория.

Мост без малого в сто лет разделяет прошлый и нынешний этапы российского местного самоуправления. Но прежний опыт и сегодня остается востребованным. Наступил тот момент, когда идеологи самоуправления начинают действовать не априори, а апостериори — то есть на основании

реального опыта, накопленных и осмысленных данных.

После табели Александра II начался и при советской власти завершился процесс огосударствления местных органов управления.

Контрреформы конца XIX века повернули Россию от земства и городских уложений к тому ее более традиционному состоянию, когда верховная корона приспособлявала, подчиняла своим интересам местное самоуправление и допускала его к существованию лишь в форме ограниченной децентрализации государственной власти.

События 1917 года привели новое, теперь уже не монархическое, а рабоче-крестьянское государство к принятию руководящей концепции, по которой все представительные органы — сверху донизу — принадлежали единой системе государственной власти. Это в корне изменило существовавшие ранее представления о местном самоуправлении и местном управлении.

Несмотря на смену политического курса в стране, своеобразная преемственность государственной линии объясняется тем, что ни царское, ни советское правительства не видели иного средства упрочения собственной власти, кроме как путем создания жестко централизованной системы управления с иерархической соподчиненностью между ее различными уровнями и превалирующей функцией всеобъемлющего контроля. Даже с учетом мнения ряда исследователей, считающих, что в России развитие государственного управления и местного самоуправления шло параллельно, сопряженность этих процессов на фоне жесткой централизации не могла сделать муниципальные органы действительно полномочными представителями местных обществ.

Подобная преемственность, тем не менее, не повод для чрезмерно односторонних и сплошь негативных оценок. Внешне схожие процессы имеют не только объективно разные побудители, но и предоставляют различный по сути своей опыт.

Первым существенным толчком к изменению сложившихся в стране

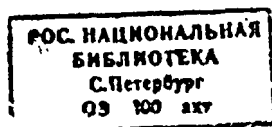
политических ценностей стали дискуссии о демократизации советского общества в середине 80-х годов прошлого века. Лозунги гласности, плюрализма, экономических свобод, звучавшие повсюду, подвигли партийно-советское руководство к значительному расширению политических прав, усилению гражданского участия в делах государства. Подверглась революционной перестройке система выборов, она превратилась в демократическую по своей сути и приобрела едва ли не самодовлеющее значение в границах форсировавшихся демократических реформ.

Естественным развитием этой полустихийной трансформации логично было ожидать возвращение к концепции общественного самоуправления - находилось все больше сторонников той точки зрения, что демократическое устройство общества возможно лишь при отделении местного самоуправления от государственной власти.

В Конституции 1993 года нашли свое отражение особенности как самого процесса демократизации и радикальной модернизации российского общества, так и закономерностей, которые можно было бы назвать «маятниковым» развитием местного самоуправления. Дело не только в новом возврате к общественной теории. Показательнее другое: очередное появление оппозиции по отношению к крайним трактовкам официально принятых вариантов.

Выведение самоуправления из иерархии государственной власти, признание его негосударственного характера в Конституции РФ стало результатом многократных дискуссий, позволивших понять важность самоуправления для демократического развития страны. Вместе с тем факт конституционного закрепления прерогатив этой формы гражданского участия, как выяснилось, полемику вокруг содержания и функций местного самоуправления не прекратил.

По мере перехода самоуправления в новое качество растет число различного рода трактовок и практических действий, суть которых, при всем их внешнем разнообразии - недооценка или отрицание негосударственного



характера самоуправления и ущемление его функций в социально-политическом устройстве страны.

Одним из наиболее неотложных вопросов становится создание прочных экономических основ местного самоуправления. Наличие их напрямую связывается с самой возможностью существования самостоятельного негосударственного феномена, равного декларируемым принципам муниципального образования. В качестве базы самоуправляемой местной экономики видится многосложная структура, к которой относятся муниципальная собственность, производственные и инфраструктурные предприятия и организации, жилищно-коммунальное хозяйство и другие объекты, а также финансовые ресурсы, частное и другое негосударственное хозяйство в рамках муниципалитетов, не входящее в состав корпоративных и прочих крупных немунICIPальных единиц.

Не исключено, что дискуссионных тем было бы гораздо меньше, чем сейчас, если бы механизм реализации Закона 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» работал бы надежнее и последовательнее. Но получилась «цепочка замедленного действия». Федеральный закон заложил достаточный для первого случая фундамент под здание гражданского общества и демократии в России, но установил лишь своего рода «границы развития», предлагая прежде всего совокупность главных положений о будущем здании и будущих гражданских инициативах. Полномочия и компетенции создаваемых органов местного самоуправления должны были конкретизировать законы субъектов федерации, уставы муниципальных образований. Принципы организации местного самоуправления, другими словами, предполагали после деклараций о намерениях переводить в действие. Их следовало подкрепить и продолжать основательно поддерживать организационными, юридическими, финансовыми, информационными, кадровыми ресурсами общества.

Заявленная ранее формула «политика и управление едины» этим лишь

подтверждается. Борьба за власть не обходит стороной и муниципальный уровень — «политическую провинцию». Это затратная борьба, в прямом и переносном смысле. Вносящая к тому же обилие новых проблем и приумножающая политические и управленческие противоречия.

Вопрос не в том, будет ли двигаться муниципальное самоуправление дальше. Разумеется, будет. Вопрос - в направлении движения и его целях. Многие теоретики и идеологи местного самоуправления боятся- его огосударствления, опасность же кроется скорее всего в его окончательной политизации.

Глава четвертая **«Современный российский этап институциональных преобразований властных структур»** оценивает процессы политизации институтов государственной и муниципальной власти и основывает понимание «точечной вертикали» к муниципальной горизонтали, дающее методологическую основу управленческому партнерству с участием органов местного самоуправления и государственных учреждений федерального и регионального уровней.

Политизация государственного и муниципального управления в условиях транзитивного общества неизбежна. Хотя, конечно, она свойственна не только переходным состояниям — потребность в управляемой власти неоспорима константа и для того, что было раньше, и для того, что еще предстоит испытать социуму в далеком будущем.

Анализ состояния местного самоуправления в сегодняшней Российской Федерации дает немало поводов, чтобы объяснять внимание к низовому звену управления обществом политической конъюнктурой момента. Центральная власть в период перестройки и тем более после декабря 1991 года не справлялась с тотальным плюрализмом действий новых элит и течений, резонно боялась угроз в свой адрес и потому выдвинула спасительный «вариант тройного удара» - декларировала власть на местах народу, самоуправлению (почти аналог октября 1917 года: «власть - народу, земля - крестьянам»). Во-

первых, следует явный подыгрыш демократическим настроениям в стране, что, по сути, есть нормальное движение к глобальным целям реформ. Во-вторых, укрепляется сознание тех гражданских слоев и организаций, которые видят в самостоятельности территорий свою экономическую свободу и, следовательно, должны с оптимизмом воспринимать лозунги об опоре на собственные силы. В-третьих, перекалдывание заботы о местной экономике и местной социальной сфере на плечи самоуправляющихся сообществ хотя бы на некоторое время амортизировало социальные конфликты и тем самым позволило предохранить государство и его верховную власть от возможного еще более серьезного катаклизма.

Сама логика событий, если их рассматривать под таким углом зрения, неудивительна. Именно потому в определенные критические моменты легко сходились во мнениях современные отечественные «государственники» и «общественники», что над ними довлела необходимость политического компромисса. И именно с таких позиций надо воспринимать совсем недавние сентенции сторонников поиска баланса, считавших, что вопрос не в том, нужно или не нужно России местное самоуправление. Вопрос в том, *сколько нужно* местного самоуправления России для выхода из кризиса.

Постановка вопроса о пропорциональности, мере местного самоуправления в стране особенно актуальна как раз в политическом аспекте. Схоластические рассуждения об очередности влияния на процесс - государственная политика предшествует принятию управленческих решений или своевременное, адекватное государственное управление формирует политические цели и стратегию - в данном случае только вредят делу. Главное тут другое: в чьих политических интересах создается мера самоорганизации, кто извлекает пользу из ситуации, и какую, ибо иначе нечем будет нейтрализовать удручающее свойство нынешней реформы - несистемность. А она, несистемность, имеет своим следствием несоответствие между целями, из-за которых предпринимаются некие шаги, и средствами, которые используются

для реализации поставленных целей.

Французский литератор и философ Шарль Бодлер очень давно, в XIX веке, произвел на свет сентенцию, заслуженно претендующую на афоризм: «Мир - это громадная система противоречий, в которой ценится все, что устарело». Сентенция по-своему поразительная.

Сегодняшний российский мир, его государство и его общество, видятся той самой системой противоречий, где переходные процессы никак не обретут управления, способного четко определить истинную ценность исчезающего старого и возникающего нового. А заодно готового найти достойную времени институциональную идеологию, которая бы наконец придала должный смысл гражданскому союзу государственной власти и местного самоуправления.

Принципиальный момент для организации взаимодействия государственных и самоуправляемых структур — признание или непризнание единой, объединяющей их властной и управленческой вертикали. Не уточнив здесь позиций, трудно говорить о возможности общего развития и согласования > каких-либо интересов.

Какова прежде всего реальная государственная вертикаль? Исследователи констатируют, что в последнее время наблюдается явное стремление вернуть ей достаточную прочность ради сохранения целостности страны. И это в логике концепции «сильного государства» выглядит естественно, ибо экономические и политические отношения центра с региональной властью, местными сообществами по ходу малорегулируемых демократических процессов 90-х годов заметно обострились и обнаруживают дефицит осмысленного, организованного упорядочения.

Рассуждать о вертикали и горизонталях власти постоянно приходится, понятно, в двух ракурсах - теоретическом и практическом. С точки зрения системной методологии представления о разных уровнях государственной и муниципальной власти естественным образом перекладываются и на систему управления соответствующих иерархических структур. Нижний слой —

широкий муниципальный горизонт - по своим параметрам ясен. О новых потребностях в распределении власти по вертикали говорить гораздо труднее, поскольку процесс расширения границ политической жизни (демократизации) еще продолжается, идет постепенное проникновение политической системы в недра гражданского общества за счет сокращения политических функций государства.

Скажем, почему федеральная вертикаль «спотыкается» о региональный барьер на пути к муниципальной территории? В условиях российской политической действительности регионализм чреват отступлениями от законодательного регламента, пропорционального развития каждой из ветвей власти по вертикали и горизонтали. Региональные интересы нередко реализуются в ущерб муниципальным и, прямо скажем, мешают процессу институционализации местного самоуправления, реальному распределению полномочий между государственными и муниципальными органами власти. Отсутствие же на практике организованного распределения компетенций и функций, по наблюдениям исследователей, порождает основной узел конфликтов во властных структурах.

Эту ситуацию самокритично оценивают и некоторые региональные лидеры. По их мнению, на уровне субъектов федерации требуется оптимизация управленческих ролей. Причем во взаимодействии трех звеньев вертикали власти - федерального, регионального и муниципального - приоритет все же отдается связке «региональная власть - органы местного самоуправления». При осознании того, что ни в коем случае нельзя допускать тех негативных крайностей, которые способны привести, с одной стороны, к неоправданному (даже неконституционному) давлению региональных органов на муниципальные, к возрождению командного стиля руководства, а с другой — к попыткам руководителей муниципальных образований встать на путь полной самостоятельности - экономической и политической.

Боязнь «свободного» федерализма и опасения по поводу

гипертрофированных форм обособленности местного самоуправления в одинаковой степени связаны с угрозой потерять управляемость страной. Или как минимум — управляемость на низовом уровне. И вместе это возвращает нас к вечной проблеме баланса централизации и децентрализации власти. *Но что если предложить рассматривать этот баланс вкупе с не подавляющей «низ» вертикалью центральной власти, а с равновесной, точечной вертикалью системных связей каждого из трех звеньев государственного управления?* Ведь в конечном счете выжить государственной системе помогал и помогает только подвижный, гибко адаптирующийся характер управленческой практики.

Признаем, во-первых, что централизованная, идущая «сверху вниз» система управления всегда в какой-то мере учитывала многообразие наличных факторов и вынуждена была микшировать напряжения общественного мнения. Центр регламентировал и заорганизовывал не всё даже в жесткие советские времена. Управленческие распоряжения, спускаясь в регионы и города, конкретизировались там с учетом местной специфики, обогащались и приближались к социальному стандарту территории, национальным особенностям.

Во-вторых, теория права четко квалифицирует возможности и границы баланса или равновесия государственных систем. Правовое государство не может себе позволить быть абсолютно централизованным, так же как и абсолютно децентрализованным. Полностью децентрализованное государство не могло бы существовать как правовое. Чтобы обеспечить принцип верховенства закона, необходима определенная мера централизации властных полномочий в государстве. Более того, полностью децентрализованное государство не могло бы гарантировать право граждан на местное самоуправление.

В-третьих, опыт многих поколений и в эпоху государственников, и во времена господства либеральных теорий приучил к мысли: управляемость и стабильность в государстве зависят преимущественно от прочности власти на

первичном территориальном уровне, но эта зависимость лишь подчеркивает кровную заинтересованность самого государства в эффективности своих властных полномочий и здесь, в низовом звене управления.

В-четвертых, любой цивилизованной стране противопоказан вакуум власти, дефицит административной силы в управленческой вертикали, и в этом контексте гораздо естественнее воспринимать местное самоуправление в качестве неотъемлемой части более широкого понятия «местное управление», подразумевающего единство и взаимодействие государственных и муниципальных органов на общей для них территории нахождения. Не случайно в чистом виде местного самоуправления - как замкнутого исключительно своими специфическими интересами, отделенного от государства института управления - нигде в демократически развитых странах не существует.

В-пятых, потребность в укреплении управленческой вертикали объективно перерастает в потребность лучшего взаимодействия всех ее звеньев, в необходимость организационно приблизить низовую муниципальную горизонталь к зонтичной, многоточечной вертикали центральных и региональных структур управления. Понимание цельности государственной системы с органическим присутствием в ней муниципального уровня позволит в недалеком будущем снять существующие противоречия и вопросы относительно сфер компетенции и полномочий федерального центра, субъектов федерации и органов местного самоуправления.

В главе пятой «Управленческое партнерство: новое поле политического взаимодействия» получает свое логическое завершение обоснование идеи о партнерских договорных отношениях государственных федеральных и региональных органов власти и органов власти местного самоуправления. В этой финальной части диссертационного исследования речь идет об интеграционном подходе к институтам управления, феномене вертикальной координации, прецедентах социального партнерства в ряду

новых межорганизационных связей, о политических концептах управленческого партнерства и перспективах его институционализации.

Делая постоянный упор на активную деятельность составляющую управленческой природы, мы находим в ней много сходного с сутью любых политических и социальных действий (взаимодействий). И в таком расширительном толковании подтекст интеграционных связей выглядит подчас особенно зримым, какую бы аргументацию не использовать.

Когда А.Сейлс обобщает современные представления о гражданском обществе, он начинает как раз с того, что «это сфера социального ассоциирования и интегрирования». Причем важно, что к этой сфере им причисляются не только посреднические отношения между индивидуумами и группами, группами и социальными институтами, но и основными институтами между собой — политическими, экономическими, социальными. Поскольку первейший институт гражданского общества — местное самоуправление, то круг ассоциирования и интегрирования, по Сейлсу, неизбежно включает в себя муниципальный и межмуниципальный уровень связей, а равно и все их вертикальные продолжения.

В согласии с этими и другими исследованными в главе ориентирами, полагает диссертант, правомерно считать, что:

- интеграционный подход к институтам властной вертикали есть стратегический выбор совместных целей и интересов государственных и муниципальных органов с последующей их реализацией в форме скоординированных и институционализированных действий в границах единой вертикали власти и управления;

- инструменты реализации интеграционного подхода к институтам властной вертикали определяются в соответствии со спецификой каждого отдельно взятого региона (области, края, республики) и условий существования в них органов местного самоуправления, но при обязательном соблюдении единства интересов государства и общества (местного сообщества).

В предложенной трактовке интеграционного подхода реализация совместных целей и интересов государственных и муниципальных органов предполагает определенные скоординированные действия в границах единой вертикали власти и управления. Теория же - по крайней мере, в доступных источниках - почему-то отрицает возможность вертикальной координации. И это не может не вызывать несогласия. Причем дело даже не в том, что заведомо сужается применение координации как инструмента интеграции, неясен сам мотив ограничения сфер приложения организующих действий.

Между тем, современная управленческая практика, а соответственно ей и эмпирическое осмысление, отнюдь не подтверждают однозначно «горизонтального» применения координации.

Давно примелькались сообщения о том, что со стороны практиков государственного управления звучат жалобы по поводу рассогласованности в административной системе: одна организация не знает о действиях другой, программы их работы либо противоречат друг другу, либо, наоборот, чрезмерно дублируют свое содержание, а то и отличаются сразу и первым, и вторым. В связи с этим БЛитерс констатирует, что проблемы координации - будучи, по сути, ключевыми для управления - почти никогда так и не становились приоритетными. Сегодня они обостряются, поскольку: во-первых, несмотря на призывы уменьшить участие правительственных учреждений в экономических процессах, оно только усиливается и вместе с ним усиливается вероятность, что любая из множества правительственных программ будет испытывать на себе бесконтрольное, некорректируемое влияние всех остальных; во-вторых, ранее существовавшие федеральные структуры дробятся на многочисленные «агентства», действующие менее или более автономно, а то и просто разрозненно; в-третьих, продолжающаяся децентрализация управленческих структур, при определенных своих позитивных качествах, тоже усугубляет нескоординированность усилий и действий.

Заслуживает внимания подтекст излагаемых позиций. По меньшей мере в

двух случаях явно присутствует вертикальный срез координации, а не только горизонтальный. Это просматривается и тогда, когда речь идет о дроблении структур (понятно, что их уровень полномочий имеет склонность к потере иерархии, они действуют в разной плоскости интересов), и тем более, когда оцениваются последствия децентрализации управленческих структур (уход от центра обязательно предполагает нисходящие связи и подчинения).

Особого акцента требует подход к проблемам координации с позиций теории политической сети, межорганизационного взаимодействия. Тут изначально соединяются, как представляется, два важных момента. Во-первых, признается существенное в механизмах координации сетевое типовое качество - способность поддерживать постоянную связь между предназначенными к взаимодействию компонентами, взаимное их доверие друг к другу, готовность в зависимости от политической ситуации, системной конъюнктуры искать необходимые решения. Во-вторых, учитывается философская суть циклической причинной взаимообусловленности направленных социальных действий, какой ее видел Гегель: взаимодействие выступает как взаимная причинность предположенных, обуславливающих друг друга субстанций; каждая из них относительно другой в одно и то же время и активная, и пассивная субстанция.

Самая показательная из форм сетевой координации та, которую рассматривают В.Лоуденс и К. Склчер. Речь идет о многостороннем или межорганизационном партнерстве. В США оно постепенно превращается в апробированный элемент политики и управления. Именно межорганизационное взаимодействие видится сегодня многим вполне приемлемым способом обеспечения управляемости в условиях все усложняющейся реальности.

Естественным представляется ассоциировать схожие по своим интеграционным свойствам понятия типа координация, согласование, партнерство с процессом формирования культуры конвенционализма. Сегодня подобные мотивы мало акцентированы (в отечественной науке долгие годы это философское направление числилось в оппозиции диалектическому

материализму) и комментируются достаточно осторожно. Между тем, конвенционализм не в столь узком значении, как в 30-60-е годы прошлого века, может восприниматься уже и совсем иначе. Его смысл теперь не сводится к произвольным внутриклановым соглашениям, которые регулируются лишь соображениями удобства, целесообразности истолкований научных теорий. Важнейшим свойством конвенционализма как некой сущностной характеристики субъекта стало уважительное отношение к автономии жизненного мира иных деятельных единиц социального пространства.

Конвенционализм в философско-психологическом плане ныне представляется как готовность субъектов управленческих отношений к добровольному, сознательному объединению своих интересов, сообразно политическим, социально-экономическим обстоятельствам или независимо от таковых.

Конвенционализм в системе управления - это, по сути, соглашение на совместное ведение дела (взаимодействие). При необходимости или менее жесткой потребности в вертикальной координации участниками таких соглашений могут становиться представители любых звеньев государственной системы - начиная от муниципальной горизонтали. Причем форма интеграции - бюджетная кооперация, договор о партнерстве - не имеет особого значения.

Прецеденты партнерских отношений разных структур власти существуют и в России. Другое дело, что они пока с огромным трудом отрываются от муниципальной горизонтали.

Известные формы партнерства структур разного уровня, разумеется, отличаются друг от друга. И никто их не пытался пока классифицировать. Более того, они не могут и не должны рассматриваться в качестве завершенных или безоговорочно принимаемых. В некоторых из них проглядывают явные несоответствия и противоречия. Поэтому речь может идти лишь об апробации определенных подходов, стремлении найти свой ключ к новой политико-управленческой методологии.

Сугубо о подходах, к примеру, можно говорить применительно к практике взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в Дагестане. Здесь в масштабе республики соотношение централизации управления и самоуправяемых начал, вне сомнения, в пользу первого, а значит нельзя особо переоценивать самостоятельность муниципального уровня. Однако достаточно прозрачна сама схема координации по вертикали, независимо от того, снизу или сверху проявляется больше инициативы к взаимодействию. Есть схема и она допускает курсирование диалоговых идей в любом направлении.

Иного плана пример межорганизационных отношений демонстрирует концептуально обоснованная система «государственная - власть - местное самоуправление — человек», сформированная в Новгородской области. Ее смысл связан с изменением структуры и иерархии функций управления в последнее десятилетие, появлением новой муниципальной альтернативы в ответ на прежние жесткие государственные схемы. На первый план выходят такие управленческие задачи, как планирование, координация, посредничество, политические функции (прежде всего создание системы политических противовесов). То есть многое из того, что можно считать важным именно с позиций межорганизационного партнерства.

Столичный вариант межорганизационного социального партнерства - Трехстороннее соглашение между Администрацией округа г.Москвы, Окружным советом Московской федерации профсоюзов и Отделением региональной общественной организации «Московской конфедерации-промышленников и предпринимателей (работодателей)». В нем ясно прописаны принципы и законодательные основы действий партнеров, представляющих на местном уровне интересы своих иерархически более высоких руководящих подразделений.

Целью соглашения является создание условий для жизнедеятельности округа, развития промышленности и предпринимательства, социальной и

правовой защиты трудящихся, жителей округа. Стороны рассматривают документ как базовый для переговоров в отраслях и на предприятиях. Обязательства и гарантии, вошедшие в соглашение, считаются минимальными и не могут быть изменены в направлении снижения социальной и экономической защищенности трудящихся.

Всем своим содержанием социальное партнерство опирается на базовую идею - целенаправленное, межорганизационное взаимодействие, что теоретически делает его однопорядковым аналоговым явлением, прецедентом управленческого партнерства.

Привычные сегодня и понятные принципы социального партнерства впервые сформулированы в Законе г.Москвы «О социальном партнерстве» (1997 г.). Затем они (в основном - в той же редакции) отражены в ст.24 Трудового кодекса РФ. Вопрос же в том, в какой степени эти принципы могли бы быть отнесены и к управленческому партнерству.

На взгляд диссертанта, в их обосновании должны присутствовать prerogatives координации по вертикали и целей, содержания организующей деятельности, которые призвана обеспечивать эта самая координация. Именно исходя из названных prerogatives есть смысл предложить такие опорные точки:

1. Принцип организационного единства звеньев властной вертикали, независимо от их институциональной принадлежности.
2. Принцип субординации и координации компетенций субъектов управленческого партнерства.
3. Принцип целевой консолидации сил власти и гражданских сил общества (местных сообществ).
4. Принцип общности и паритета интересов федеральных, региональных и муниципальных органов, принадлежащих государственной системе управления.
5. Принцип баланса управляемости в условиях координируемого межорганизационного взаимодействия.

6. Принцип совместимости разнородных политических и управленческих практик.

7. Принцип единства информационного пространства в рамках управленческого партнерства.

8. Принцип свободного выбора форм партнерства и его организации.

Наконец, о политическом содержании управленческого партнерства государственных органов власти и местного самоуправления. То, что в работе обозначено концептами (политическим смыслом) неинституционального и внесистемного взаимодействия в границах общегосударственной властной вертикали, можно свести, полагает автор, к нескольким главным моментам.

Во-первых, политическую направленность управленческого партнерства определяют сами взаимодействующие субъекты — институты государственной и муниципальной власти, элементы политической системы общества, их непосредственные присутствие и деятельность в политической сфере.

Во-вторых, своим рождением, существованием де-факто управленческое партнерство как потенциальный политический институт отражает наличие определенных концентрированных форм демократии, появление более активных, чем прежде, гражданских самоуправляемых начал.

В-третьих, организация управленческого партнерства обоснованно выступает функцией политического управления, регулирования политических отношений, создания условий для обеспечения политической стабильности в стране, ее регионах, а также фактором, способствующим поддержанию баланса властей.

В-четвертых, управленческое партнерство - это не просто совмещение, разделение, а в сумме координация компетенций государственного управления и местного самоуправления, но и рациональное использование буферной, посреднической роли последнего между государством и населением, гражданами (как, кстати, выглядит и роль профсоюзов в социальном партнерстве).

Совокупность рассмотренных прецедентов, принципов, форм, политических концептов управленческого партнерства позволяет предложить такие определения:

Управленческое партнерство есть способ консолидации власти и координации политических взаимодействий государственных структур управления с органами местного самоуправления в рамках общей для них федеральной вертикали власти и в пределах их автономных компетенций.

Политически ориентированное управленческое партнерство осуществляется в целях решения политических и социально-экономических задач, интеграции государственных и гражданских интересов, создания условий для политической стабильности и равновесия общественных сил на территориях разной государственной юрисдикции.

Думается, что широкое понимание институционализации, которое ныне соотносится с теорией ролей и самой возможностью модифицировать свои представления об участии во взаимодействиях с другими субъектами процесса, дает повод рассматривать управленческое партнерство как перспективный политический институт. Институциональные качества признаются за социальным партнерством. Управленческое партнерство содержит их не меньше.

В контексте острых и актуальных проблем вертикальной координации власти, ее разнохарактерных, государственных и гражданских органов, создание нового института политического управления не может не быть востребовано обществом.

В Заключении констатируется, что в процессе работы над темой полностью подтвердилась основная гипотеза автора о том, насколько важны для современной России поиски механизмов согласия и взаимодействия между государственными и гражданскими органами власти, насколько необходимо уже в ближайшее время суметь преодолеть свойственные реформам государственности противоречия.

Развитие событий в сфере взаимодействия государственных и гражданских (самоуправляемых) органов власти, а также адекватная процессу направленность научного поиска убеждают еще раз в актуальности и непреходящей остроте проблем совершенствования политических институтов власти, качественного улучшения отношений государства и общества, местных гражданских сообществ. Сделанная в диссертации попытка использовать ретроспективный анализ и на основе системной методологии показать диалектику политических трансформаций и общественных противоречий дает, как выяснилось, достаточно полную картину многофакторных зависимостей в сфере взаимных интересов каждого из уровней власти.

Представляется, что эта попытка принесла определенные результаты именно в русле уточняемой сейчас государственной стратегии по поводу инструментов власти и управления (в том числе имея в виду и сделанные в 2003 году поправки в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации").

Абстрагируясь от многих из упоминавшихся факторов, суть вековых напряжений и конфликтов в сфере отношений государства и общества по упрощенной схеме можно представить как задачу, в которой надо уравнивать шансы на удовлетворение интересов каждого из участников управленческой вертикали. Управленческое партнерство своими формами регулируемого взаимодействия, договорным характером, политическим смыслом в состоянии помочь решить такую задачу.

Управленческое партнерство всегда будет сохранять за собой и политическую сторону вопроса. Содержание проведенного исследования наглядно показывает основные политические мотивы идущих по ходу отношений государства и местного самоуправления процессов сближения, выработки консенсусных технологий. Поскольку эффективность этих процессов связывается с мерой развития и консолидации демократических начал в российском обществе, важно суметь оценить прежде всего влияние тех

зависимостей, которые делают такую меру условием, причем часто решающим, политической институционализации управленческого партнерства

Основные публикации автора по теме исследования:

Алейников Н.Я. Управленческое партнерство: Монография. - М: Профиздат, 2003 (15 п.л.).

Алейников Н.Я. Взаимодействие по вертикали (политические концепты управленческого партнерства). - М., 2004 (3,0 п.л.).

Алейников Н.Л. Управленческое партнерство // Труд и социальные отношения. - 2004. - №1 (0,75 п.л.).

Алейников Н.Я. Взаимодействие властей рождает партнерство // Гуманитарные и социально-экономические науки. - 2004. - № 1 (1,0 п.л.).

Алейников Н.Я. От социального партнерства - к партнерству управленческому // Материалы международной научно-практической конференции «Корпоративная социальная политики в современных условиях: опыт и перспективы». - М.: РАГС, 2003 (0,35 п.л.).

Алейников Н.Я. Роль выборов в обеспечении социального и политического равновесия в регионе // Менеджмент в социальной сфере / Под ред. Л.Н.Силина. Вып.3. -Тюмень, 2001 (0,5 п.л.).

Алейников Н.Я. Взаимодействие как общий процесс развития // Муниципальная власть. - 2004. - №1 (1,0 ил.).

Алейников Н.Я. Местные выборы: противоречия бывают и в «масках» // Муниципальная власть. -1997. - №2 (0,4 п.л.).

Алейников Н.Я. Управленческое партнерство как новая технология взаимодействия в системе власти // Государственная служба. - 2004. - №1 (0,5 п.л.).

Алейников Н.Я. Выборы как средство обеспечения социального и политического равновесия // Менеджмент в социальной сфере. Вып.2. - Тюмень, 2000 (0,3 п.л.).

Общий объем публикаций по теме диссертации - 22,8 п.л.



Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
доктора политических наук

Алейников Николай Яковлевич

Управленческое партнерство в системе
государственной и гражданской власти

Научный консультант:
д.с.н., проф. Б.Ф. Усманов

Информационно - издательский центр
Академии труда и социальных отношений

Подписано в печать

Заказ № 45

Тираж 100 экз.

Усл. п.л. - L3

Отпечатано в типографии АТиСО,
119454, Москва, ул. Лобачевского, 90

№-6132