

На правах рукописи

Удалов Владимир Сергеевич

**ЦЕНТР-ПЕРИФЕРИЙНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ В
ПРОЦЕССЕ МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИЙСКОГО
ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА**

Специальность 23.00.02 – политические институты, процессы и
технологии

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Нижний Новгород - 2012

Работа выполнена на кафедре международных отношений ФГБОУ ВПО
«Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского»

- Научный руководитель: доктор исторических наук,
профессор, заслуженный деятель науки РФ
Колобов Олег Алексеевич
- Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор,
зав. кафедрой теории политики ННГУ
Рыхтик Михаил Иванович
- кандидат политических наук,
заместитель директора ФБУ
«Кадастровая палата по
Нижегородской области»
Табакон Кирилл Геннадьевич
- Ведущая организация: ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский)
федеральный университет» (г. Казань)

Защита состоится «29» марта 2012 г. в 13.00 на заседании
Диссертационного совета Д 212.166.10 при ФГБОУ ВПО «Нижегородский
государственный университет им. Н.И. Лобачевского» по адресу: 603005,
Нижний Новгород, ул. Ульянова, д.2, факультет международных отношений
ННГУ, конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в Фундаментальной библиотеке
ФГБОУ ВПО «Нижегородский государственный университет им. Н.И.
Лобачевского» по адресу: 603950, Нижний Новгород, пр. Гагарина, 23,
корпус 1.

Автореферат разослан «_____» февраля 2012 г.

Ученый секретарь Диссертационного совета,
кандидат исторических наук, доцент

Семенов О.Ю.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Сегодня российский политический процесс находится на таком качественном этапе своего развития, которое вынуждает переосмысливать и содержательно развивать целый ряд устоявшихся понятий, к которым относится и термин «государственное строительство» (в широком смысле - управленческая деятельность органов законодательной, исполнительной, судебной власти, прокуратуры в целях построения вертикали государственного управления, обеспечения ее эффективного функционирования и поддержания политического единства страны) как предмет деятельности государства. В той мере, в которой наука государственного строительства способна наполнить это понятие определенным содержанием, а практика государственного строительства воплотить это содержание в действительность, и происходит стратегическое осознание и реализация новых горизонтов развития российского государства как такового.

В постсоветский период политического развития России функции государственного строительства практически незаметно перешли к самому государству, для которого эти функции совсем не являются основными. В результате, «государственное строительство» постепенно растворилось в самом «государстве» и почти исчезло как самостоятельное образование. Между тем тождественность и расхождение понятий «государства» и «государственного строительства» стоит определять, в первую очередь, их функциями.

Государство как форма первична относительно своего содержания - государственного строительства, и выступает как его цель, которая вносит в государственное строительство определенность, превращая его из возможности на действительность. В свою очередь, государственное строительство формирует условия этого превращения, выступая как необходимый конститутивный процесс, который осознает свою ответственность и направляет все усилия на осуществление цели.

Таким образом, изначально государство выступало как цель государственного строительства, и задание, которое должно было решать государственное строительство, возникало из определенности этой цели.

Однако в современных условиях состоялась трансформация функций, в результате чего вместо функции, в которой государство выступает как цель, оно выступает как бы от имени государственного строительства.

Поэтому сегодня, в условиях модернизации государства в целом и системы государственного строительства, в частности, в Российской Федерации как никогда раньше становится безотлагательным вопрос развития государственного строительства как неотъемлемого предмета деятельности государства и интегральной части политического процесса.

Вообще же круг проблем, с которыми столкнулось молодое российское государство в 1990-х - 2000-х годах, был настолько широк и разнообразен, что фактически охватывал все без исключения сферы жизни общества. Распад экономической системы государства, стагнация в основных промышленных отраслях, разрушение существовавших механизмов социальной поддержки населения, многие другие кризисные явления разной степени интенсивности значились среди основных проблем, которые предстояло решить российским властям. Некоторые из них являлись прямым следствием кризиса самой системы государственного управления, распада политических связей между различными уровнями государственной системы. Другие же, имея в своей основе чисто экономические факторы, также многократно усиливались хаотичностью и разнонаправленностью политического процесса.

Это выразилось в потере руководством страны многих из возможных рычагов управления, а позднее и доверия со стороны населения. Эти процессы были характерны для властных структур всех уровней, в процессах же центр-периферийного взаимодействия столкнулись сразу две негативные тенденции. С одной стороны, обладая весьма ограниченными ресурсами и не получая поддержки из федерального центра, сосредоточенного на решении

неотложных общефедеральных задач, региональные власти пытаются приспособиться к новым условиям бессистемно меняли собственную структуру. С другой - продолжали слабнуть связи между центром и регионами, что порой создавало угрозу и территориальной целостности государства. В связи с развитием этих тенденций уже в начале 1990-х годов встал вопрос о необходимости концептуальных изменений процесса государственного строительства. Но и в начавшийся в 2000 г. качественно новый период модернизации российской системы политического управления продолжались споры относительно принципов государственного строительства, оптимального механизма центр-периферийных взаимоотношений.

Таким образом, вопрос о проблемах и перспективах модернизации российского государственного строительства, а также места центр-периферийного взаимодействия в данном контексте является весьма актуальным. Настоятельно требуется не только анализ имевших место на рубеже XX-XXI вв. попыток реформ системы государственного управления, но и оценка эффективности современного этапа ее модернизации, а также формулирование практических предложений по совершенствованию государственного строительства во благо России.

Объектом настоящего исследования является государственное строительство как часть современного политического процесса Российской Федерации, а **предметом** – особенности его модернизации с учетом фактора центр-периферийного взаимодействия. Следует особо отметить, что анализ подобной проблематики в определенной степени потребовал изучения зарубежного опыта государственного строительства и взаимоотношений в рамках системы «центр-периферия», представленных в диссертационном исследовании опытом достижениями государств ЕС.

Цель исследования состоит в том, чтобы, обобщив постсоветский опыт российского государственного строительства с учетом процессов центр-периферийного взаимодействия, оценить достоинства, недостатки и

перспективы модернизации данной системы как части политического процесса. Для достижения поставленной цели следовало решить ряд научно-исследовательских задач, имеющих определяющее значение для успешного и качественного анализа заявленной проблематики:

1. Охарактеризовать центр-периферийный подход в системе базовых концептов государственного строительства, отдельно остановившись на теоретических аспектах государственного строительства как интегральной части российского политического процесса, выделив систему «центр-периферия» в контексте современных российских трансформаций.
2. Проследить пределы и возможности актуализации европейского опыта обустройства государственных дел в современных условиях российской модернизации.
3. Рассмотреть генезис, динамику и технологии российского государственного строительства в 1990-е гг. с учетом процесса становления новой государственной системы в Российской Федерации, подробным анализом механизмов укрепления и проблем реформирования российского государственного комплекса в конце XX века.
4. Дать развернутую характеристику и оценку инновационной составляющей модернизации российского государственного строительства в начале XXI века и ее особого значения для общественно-политической жизни страны, особо выделив концепцию и механизм функционирования федеральных округов, а также практику назначения глав регионов как инновационный компонент государственного строительства в начале XXI века.
5. Отдельно проанализировать явление «политической кластеризации» как основы центр-периферийного взаимодействия в системе современного государственного строительства.

б. Сформулировать практические рекомендации по совершенствованию системы государственного строительства в Российской Федерации с учетом фактора взаимоотношений в рамках системы «центр-периферия».

Степень изученности темы. Проблема государственного строительства неоднократно становилась предметом интереса и отечественных, и зарубежных исследователей, хотя при этом количество фундаментальных научных трудов, комплексно освещающих опыт генезиса, развития и модернизации системы российского государственного строительства, особенно с учетом центр-периферийного подхода, представляется недостаточным.

В сфере исследований процессов государственного строительства как части современного российского политического процесса заслуживают пристального внимания исследования таких российских ученых, как Алексеев Ю.Г., Аринин А.Н., Атаманчук Г.В., Василенко И.А., Зеркин Д.П., Игнатов В.Г., Колобов О.А., Лобанов В.В., Радченко В.И., Усягин А.В., Уткин Э.А., Шабров О.Ф.

. В качестве солидного аналитического исследования можно отметить монографию А.В. Усягина «Политическое управление и его территориальные аспекты: российский опыт».

Родоначальниками исследования вопросов политической модернизации с полным правом можно считать классиков социологии и политологии: К. Маркса, М. Вебера, Э. Дюркгейма и других мыслителей, выдвигавших теоретические концепции перехода общества к качественно новому состоянию. Большой вклад в понимание целей, средств, этапов и разновидностей модернизационных преобразований был сделан такими известными учеными, как Г. Алмонд, Р. Арон, С. Верба, У. Ростоу, А. Турен. В процессе изучения тенденций и закономерностей политического развития стран Азии, Африки, Латинской Америки они предложили определение и

типологию модернизации, выявили проблемы и трудности ее практической реализации.

Процесс государственного строительства в постсоветской России отразился в работах большого множества современных ответственных политологов, юристов, экономистов, журналистов: А.Н. Аринина, М.В. Баглая, Д. Н. Замятина, З.М. Зотовой, В.Ф. Калиной, Л.М. Карапетяна, М.М. Лебедевой, В.Н. Лысенко, М.Н. Марченко, М.С. Саликова, В.А. Скороходова, И.А. Умновой, В.Е. Чиркина.

Вопросы центр-периферийного взаимодействия как интегральной части государственного строительства затрагиваются в работах таких исследователей, как А.Г. Гранберг, Ю.А. Борко, И.М. Бусыгина, Л.В. Беспалова, А.Я. Лившиц, А.В. Новиков, Л.В. Смирнягин, И.П. Барабанов, С.И. Козлов, В.В. Масленников, Н.М. Федоренко, О.С. Пчелинцев, М.Н. Узяков, Б.М. Штульберг, А.С. Намазова, А.И. Татаркин, Т.В. Игнатова, Л.И. Глухарев, В.Ф. Туровский и др.

Эмпирическая база исследования включает оригинальные документы, подавляющее большинство из которых являются официальными документами Российской Федерации. Тем не менее, при анализе зарубежного опыта государственного строительства и центр-периферийного взаимодействия использовались документы государственных органов европейских стран и ЕС. Их анализ позволил разрешить две основных задачи: рассмотреть зарубежные модели государственного управления и сделать вывод о возможности адаптации лучшего зарубежного опыта в России. Документы и материалы подобного рода составляют первую группу источников.

Вторая, наиболее многочисленная группа источников объединяет в себе разноуровневые нормативно-правовые акты Российской Федерации, напрямую касающиеся проблем государственного строительства. Особая роль здесь отводится Федеративному договору, Конституции РФ, документам Президента РФ. Эти документы, несомненно, являются

основополагающими при изучении центр-периферийного взаимодействия в контексте модернизации государственного строительства РФ.

Третья группа источников, объединяющая интервью официальных лиц, сообщения органов власти и статистические данные, также играет значительную роль в диссертационном исследовании. Источники подобного рода не только дополняют собственно анализ заявленной проблематики. Зачастую в них раскрывается суть закрепленных в нормативно-правовых актах положений.

Методология диссертационного исследования основывается на представлении о четырех уровнях научного познания: философском, общенаучном, специально-научном и конкретно-проблемном.

Специфика предмета работы предопределила выбор системного подхода в качестве методологической основы исследования. Его использование позволяет рассматривать систему российского государственного строительства в качестве целостной системы, атрибуты которой возникают в процессе осуществления внутривластного курса страны. Для решения поставленных задач был использован структурно-функциональный вариант системного анализа, ориентирующий исследователя на анализ структурных характеристик и выявление специфики функционирования системы в целом.

Автор придерживается в исследовании принципов объективности, системности, конкретности, а также описания и анализа конкретных ситуаций, идей, теорий, их сопоставления, объяснения, критики, обобщения полученных знаний в теорию и гипотезу развития.

При проведении данного исследования наряду с общенаучными (сравнение, анализ и синтез, моделирование) использовались также методы политологического познания: неоинституциональный подход, предусматривающий рассмотрение политических институтов через призму формальных норм и неформальных правил внутренней политики государства; мультипарадигмальный подход, позволяющий синтезировать в

рамках одного научного исследования достижения различных теоретических школ политологии.

Специфика рассматриваемого объекта предопределила также использование децизионного метода, или метода анализа процесса принятия решений. Он позволяет сконцентрировать внимание на центрах принятия решений (в данном случае, высшем политическом руководстве Российской Федерации), процессе их выработки и последующей реализации.

В ходе работы над заявленной проблематикой автор придерживался принципов объективности и научной доказательности, требующих сопоставления различных суждений и оценок, использования верифицируемых материалов.

В качестве **основных положений диссертации** на защиту выносятся следующие пункты:

1. В российской политологии государственное строительство традиционно рассматривалось преимущественно в одном измерении: в административном, то есть властные инициативы «сверху». Между тем специфика государственного строительства заключается в том, что именно оно формирует власть и должно быть первично относительно нее. Базовой категорией и первичным элементом здесь должен выступать «источник» власти - народ, который может «осуществлять» себя в политическом процессе, выступая полноправным участником государственного строительства и субъектом демократизации.
2. В процессе модернизации российского государственного строительства на современном этапе развития особую роль играет центр-периферийное взаимодействие, в рамках которого, помимо директив федерального центра, обязательно должен иметь место встречный вектор политических инициатив от периферии. Таким образом, государственное строительство получает импульсы роста благодаря диффузии или взаимопроникновению политических инноваций и формированию периферийных политических элит.

3. В государствах ЕС на сегодняшний день существует весьма интересная с точки зрения осмысления зарубежного опыта система центр-периферийного взаимодействия в контексте проблемы государственного строительства. Российским политическим лидерам следует учесть такие важнейшие характеристики «западной» модели, как адресность и ориентированность на конкретные сферы жизнедеятельности территорий, участвующих порой и в разработке подобных программ.

4. Технологии оптимизации системы государственного строительства в 90-е гг. XX века имели базовой задачей определение четких механизмов и процедур реализации основных конституционных функций участников политического процесса в данной сфере. Целями же будущих реформ, предпосылки для которых были заложены в конце XX века, явились создание структурных условий повышения эффективности и функциональности системы государственного управления, реализация в сфере государственного строительства необходимых предпосылок комплексного решения задач национальной безопасности.

5. Образование федеральных округов и практика назначения глав регионов, бесспорно, являются инновационными компонентами российского государственного строительства в начале XXI века, однако требуют адекватной корректировки с учетом современных политических реалий.

6. Основой центр-периферийного взаимодействия в контексте современного государственного строительства РФ должна стать «политическая кластеризация», в рамках которой ключевая роль принадлежит программам развития территорий на долгосрочную перспективу. При этом в них необходимо выделять отдельные блоки о развитии т.н. «региональных столиц» как кластеров, т.е. центров аккумуляции политических, экономических, социальных инициатив и их проецирования на общегосударственный уровень.

Научная новизна предпринятого диссертационного исследования состоит в том, что на основе мультипарадигмального подхода автор выделяет

наиболее эффективные технологии государственного строительства, проблемы и перспективы его модернизации в рамках современного российского политического процесса на рубеже XX-XXI веков.

Автором успешно применяется центр-периферийный подход в системе базовых концептов российского государственного строительства, с помощью чего прослеживается дифференциация социально-политического пространства и делаются выводы о перспективах функционирования политической системы РФ в контексте рассматриваемой проблематики.

Диссертантом проведен анализ законодательства и инициатив федерального центра в области модернизации российского государственного строительства, на основе чего выделены такие инновационные инструменты, как образование федеральных округов и практика назначения глав регионов.

На основе применения центр-периферийного подхода автором введен термин «политическая кластеризация» как основа процесса модернизации российского государственного строительства, выделена и научно аргументирована ведущая роль региональных столиц в процессе территориального и общегосударственного развития.

Практическая значимость исследования связана с возможностью использования его результатов в практической деятельности российских властей по модернизации системы российского государственного строительства с обязательным учетом фактора центр-периферийного взаимодействия. Предлагаемые автором практические рекомендации в данной сфере лицам, принимающим решения, могут оказаться весьма ценным дополнением к современной структуре политического управления РФ. Она применима на всех уровнях государственной политической системы, включая федеральный центр, региональные структуры федеральных органов исполнительной власти и муниципалитеты.

Материал диссертации может использоваться в учебном процессе при подготовке и чтении общих и специальных курсов для студентов-политологов и регионоведов, при составлении учебных пособий и

монографий по актуальным проблемам современного российского политического процесса.

Апробация результатов исследования. Основные научные положения и выводы диссертационного исследования прошли апробацию в ходе участия автора в ряде научно-практических конференций. Опубликовано авторская монография, а также ряд научных статей в Вестнике Нижегородского государственного университета, Ученых записках Казанского (Приволжского) федерального университета, Нижегородском журнале международных исследований.

Структура диссертационной работы определяется целью исследования и поставленными задачами. Диссертация разделена на введение, три главы, каждая из которых включает ряд тематических параграфов, заключение, список использованных источников и литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновывается выбор темы и ее актуальность, определяется объект, предмет, цель и основные задачи исследования, научная новизна и практическая значимость, дается обзор эмпирической базы и степени разработанности проблемы, содержатся сведения об апробации результатов исследования, а также о структуре диссертации.

Глава I «Центр-периферийный подход в системе базовых концептов государственного строительства» посвящена комплексному анализу базовых категорий государственного строительства как одной из неотъемлемых частей политического процесса с учетом ключевой роли центр-периферийного подхода в специфических российских политических условиях рубежа XX-XXI веков.

В *первом разделе* «Теоретические аспекты государственного строительства как интегральной части российского политического процесса» основное внимание уделяется вопросу определения сути и концептуальных особенностей государственного строительства как неотъемлемой

составляющей российского политического процесса в условиях постсоветского реформирования государственной системы. Автору представляется, что на современном этапе развития нашего государства это понятие включает в себя управленческую деятельность органов законодательной, исполнительной, судебной власти, прокуратуры, Президента и иных конституционных органов в целях модернизации властной вертикали, территориальной оптимизации политического процесса.

Ключевой особенностью современной ситуации в сфере государственного строительства является слабость нормативно-правовой базы государственного управления, недостаточная развитость на уровне законодательства процедур и принципов функционирования институтов власти и управления. Помимо этого, отсутствуют четкие, отработанные принципы и план развития системы государственного управления. Развитие в этой сфере носит бессистемный характер, зачастую осуществляется в соответствии с соображениями политической целесообразности, необходимости поддержания в рабочем состоянии ситуативной системы сдержек и противовесов.

Задача же модернизации страны, предполагающая разработку не только экономической стратегии, но и дальнейшую политическую демократизацию, приоритетную для развития России, должна неизбежно иметь последствия и конструктивные изменения концепции государственного строительства.

Второй раздел «Система «центр-периферия» в контексте современных российских трансформаций» констатирует, что за длительную историю своего существования теория государственного строительства накопила богатый арсенал методов и научных подходов к проблемам взаимодействия различных уровней государственной власти, что является основой теоретических подходов к исследованию системы «центр-периферия» в российском политическом процессе.

На основе теорий регионализма сложилась политика центр-периферийного взаимодействия как феномен, которым ныне занимаются многие профессиональные политологи, работающие в федеральных службах, отраслевых НИИ, президентских и парламентских структурах. Именно в условиях нынешней переходной экономики лексикон отечественной политической науки обогатился понятиями о проблемных, кризисных районах, районах-лидерах, районах-аутсайдерах и. т.д.

Автору представляется, что наиболее оптимальными на сегодняшний день для изучения системы «центр – периферия» являются теории диффузионистского толка, поскольку именно они показывают неизбежность как межрегиональных, так и внутрирегиональных диспропорций, включая «динамично-волновые» закономерности функционирования различных иерархических пространственных структур.

Третий параграф «Актуализация европейского опыта обустройства государственных дел в современных условиях российской модернизации» акцентирует внимание на то, что в современной российской реальности опыт поддержки государственного строительства в странах ЕС, основанный на программном подходе, вполне может быть актуализирован и адаптирован к отечественной политической системе. Благодаря наличию системы специальных государственных органов каждая из программ ЕС ориентирована на конкретную территорию, а в некоторых случаях реципиенты сами определяют детали программы. Подобной адресности явно не хватает современным российским механизмам модернизации системы государственного строительства.

Важными элементами европейской системы, применение которых в РФ пока весьма ограничено, но которым можно и должно найти достойное применение, являются принципы субсидиарности, нормативно-правовой обеспеченности, помощи наиболее нуждающимся, поддержки рыночных отношений, практика контрактов между государством и периферийными территориями.

.В Главе II «Генезис, динамика и технологии российского государственного строительства в 1990-е гг.» изучается процесс становления, динамика функционирования и технологии реализации практики российского государственного строительства в 1990-е гг. с учетом становления новой государственной системы в Российской Федерации, а также механизмы укрепления и проблемы реформирования российского государственного комплекса в конце XX века.

В *первом разделе* «Становление новой государственной системы в Российской Федерации» отмечается, что, учитывая недостатки унаследованной РФ от СССР системы государственного строительства, можно сделать вывод о концептуальной целесообразности проводившихся в хронологический период 1990-х гг. административных реформ, однако, они осуществлялись крайне неравномерно, а порой имели диаметрально противоположную стратегическую направленность.

Первой попыткой стала разработка Федеративного Договора, который включал в себя три самостоятельных договора о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти, соответственно, республик в составе РФ, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов. Договор должен был способствовать укреплению властной вертикали и консолидации политического процесса, в целом со своей задачей он справился, но длительное сохранение тех принципов государственного строительства, которые он узаконил, было невозможно, так как потенциально они подрывали основы целостности России.

Явную угрозу государственному строительству в России в конце XX века представляло собой разрушение единого социального, экономического и духовного пространства России, структура же центральных органов, осуществлявших контроль процесса государственного строительства, также отличалась в 1990-е гг. явным несовершенством. В одной только

администрации Президента имелись отдельные друг от друга Территориальное управление, Управление по координации деятельности полномочных представителей Президента в субъектах федерации и Комиссия по подготовке договоров о разграничении предметов ведения и полномочий субъектов.

Основное же правительственное ведомство, регулировавшее процесс государственного строительства и последовательно именовавшееся «Государственный Комитет по делам Федерации и национальностей», «Министерство по делам национальностей и региональной политике», «Министерство по делам национальностей и федеративным отношениям», «Министерство региональной и национальной политики», «Министерство региональной политики», «Министерство по делам Федерации и национальностей» и, наконец, «Министерство по делам Федерации, национальной и миграционной политики», не сыграло сколько-нибудь заметной роли в решении жизненно важных для демократизировавшейся России проблем обеспечения целостности государства, формирования конституционной схемы государственного строительства. Оно фактически оказалось отстраненным от реального воздействия на конструктивное развитие политического процесса.

Второй параграф главы озаглавлен как «Механизмы укрепления и проблемы реформирования российского государственного комплекса в конце XX века». В нем констатируется, что технологии оптимизации российской системы государственного строительства в 90-е гг. XX века имели базовой задачей определение четких механизмов и процедур реализации основных конституционных функций участников политического процесса в данной сфере. Целями же будущих реформ, предпосылки для которых были заложены в конце XX века, явились создание структурных условий повышения эффективности и функциональности системы государственного управления, реализация в сфере государственного строительства

необходимых предпосылок комплексного решения задач национальной безопасности.

Содержание **Главы III «Инновационная составляющая модернизации российского государственного строительства в начале XXI века и ее особое значение для общественно-политической жизни страны»** направлено на то, чтобы дать развернутую характеристику и оценку инновационного компонента в процессе модернизации российского государственного строительства начала XXI века и ее ключевого значения для успешного и поступательного развития общественно-политической жизни государства.

В *первом разделе* «Концепция и механизм функционирования федеральных округов как основы модернизации системы государственного управления» ключевой посылкой является тезис о том, что радикальным преобразованием в сфере модернизации государственного строительства стало создание федеральных округов, решавшее две стратегические для системы государственного управления задачи: упорядочение управления субъектами Российской Федерации и сведение административных воздействий и коммуникаций разного уровня к единой системе. Тот факт, что округа были образованы в границах, не совпадающих с административно-территориальными, способствовало укреплению единства государства.

Отмечается, что в перспективе, федеральные округа, как территориально-административная структура, будут наращивать свою эффективность как инновационный компонент государственного строительства. Округ должен обладать всеми необходимыми полномочиями, как для осуществления государственного строительства, так и для реализации интересов и потребностей территорий. Представители Президента должны являться весомыми игроками в процессе развития периферии, а их аппараты постепенно превращаются в еще один центр принятия решений и политического влияния.

Во втором параграфе «Практика назначения глав регионов как инновационный компонент государственного строительства в начале XXI века» подчеркивается, что закономерной частью преобразований в сфере государственного строительства администрации В.В. Путина явилась инициатива о назначении глав регионов. При этом приоритет отдавался не политикам, а управленцам, а если на эти должности и назначались политические фигуры – то не в тот регион, где у них основной политический ресурс. Это с одной стороны должно было положительно сказаться на экономике региона, но с другой стороны снижало политический вес региональных лидеров, усиливая концентрацию власти в федеральном центре.

Можно констатировать, что основные цели административных реформ были достигнуты, однако новации в системе государственного строительства породили и новые проблемы, такие как бюрократическая перегруженность аппарата управления, нарушение традиционных экономических связей, падение роли совместных контрольных процедур регионов и федерального центра.

Третий параграф главы носит название «Политическая кластеризация как основа центр-периферийного взаимодействия в системе современного государственного строительства». Автор отмечает, что при использовании центр-периферийного подхода в контексте модернизации системы российского государственного строительства в начале XXI века, именно региональные столицы становятся своеобразными «кластерами» экономического, политического и социального развития в контексте модернизации российского государственного строительства, а тот политический ресурс и потенциал, который сконцентрирован в «региональных столицах» позволяет говорить о новом термине «политических кластеров», когда центр замыкает на себе все ключевые решения территориальной модернизации.

Говоря о «политической кластеризации», необходимо понимать, что в

широком смысле слова кластеры соединяют в себе экономическую, политическую, социальную и много других сфер жизнедеятельности, естественно при активном государственном участии. Кластеры включают различные субъекты — от специализированных поставщиков, компаний обслуживания и предприятий сопредельных отраслей до университетов, ведомств по стандартизации, и торговых ассоциаций, общественных и политических. При этом их географическая концентрация облегчает обмен идеями и людьми, что, в свою очередь, поощряет и усиливает инновационную деятельность.

В Заключении подводятся основные итоги проведенного исследования и даются некоторые практические рекомендации лицам, принимающим решения.

Ключевыми проблемами современного российского государственного строительства как управленческой деятельности органов законодательной, исполнительной, судебной власти, прокуратуры, Президента и иных конституционных органов в целях модернизации властной вертикали, территориальной оптимизации политического процесса являются высокая степень разреженности институциональной системы, слабость нормативно-правовой базы государственного управления, недостаточная развитость на уровне законодательства процедур и принципов функционирования институтов власти и управления. Комплекс этих факторов порождает высокий уровень непредсказуемости в работе системы государственной власти, является объективным ограничителем эффективности функционирования государственной системы на современном этапе ее развития.

В процессе эволюции теория государственного строительства накопила значительный арсенал методов и научных подходов к проблемам взаимодействия различных уровней государственной власти, что является основой теоретических подходов к исследованию системы «центр-периферия» в политическом процессе как феномена, которым ныне

занимаются многие профессиональные политологи, работающие в федеральных службах, отраслевых НИИ, президентских и парламентских структурах.

Неравномерность социально-политического развития различных составляющих государства – одно из доминирующих направлений в исследованиях центр-периферийного взаимодействия. Наличие устойчивых контрастов между составными частями государства обуславливает возникновение системы «центр – периферия», которая является реально существующей, а не воображаемой теоретической моделью. Под понятием «центр» понимается место, где генерируются основные движущие силы социального, экономического и политического развития, в то время как «периферия» служит средой для распространения этих движущих сил.

Несомненно, решающим фактором в системе «центр-периферия» является инновационный. Чем выше инновационный потенциал региона, тем более он становится привлекателен для инвесторов, а, следовательно, получает дополнительные ресурсы для своего развития.

На наш взгляд только формирование комплексной инновационной политики и создание конкретных механизмов ее реализации позволит создать условия не только для модернизации процесса государственного строительства, но и для сокращения разрыва между «центром» и «периферией».

Вполне может быть актуализирован в российских условиях и адаптирован к отечественной политической системе программный подход, на котором основана система поддержки государственного строительства в странах ЕС. Важным элементом европейской системы является также принцип субсидиарности, применение которого в РФ пока весьма ограничено. Последний основан на том, что более высокий уровень управления может вмешиваться в действия более низкого лишь в той мере, в какой последний проявил свою неспособность к эффективному управлению. Таким образом, благодаря наличию системы специальных государственных

органов и продуманному концептуальному фундаменту, программы ЕС ориентированы на конкретную территорию, а в некоторых случаях реципиенты сами определяют детали. Подобной адресности и четкости явно не хватает современным российским механизмам модернизации системы государственного строительства.

Учитывая недостатки унаследованной РФ от СССР системы государственного строительства, можно сделать вывод о концептуальной целесообразности имевших место в 1990-е гг. административных реформ, однако, они проводились крайне неравномерно, а порой имели диаметрально противоположную стратегическую направленность.

Первой попыткой стала разработка Федеративного Договора, который должен был способствовать укреплению властной вертикали и консолидации политического процесса. В целом со своей задачей он справился, но длительное сохранение тех принципов государственного строительства, которые он узаконил, было невозможно, так как они подрывали основы целостности России.

Явную угрозу государственному строительству в России в конце XX века представляло собой разрушение единого социального, экономического и духовного пространства России, структура же центральных органов, осуществлявших контроль процесса государственного строительства, также отличалась в 1990-е гг. явным несовершенством.

Целями будущих реформ, предпосылки для которых и были заложены в конце XX века, являлись создание структурных условий повышения эффективности и функциональности системы государственного управления, реализация в сфере государственного строительства необходимых предпосылок интенсификации экономического развития и комплексного решения задач национальной безопасности.

Радикальным преобразованием в сфере модернизации государственного строительства стало создание федеральных округов в 2000 г., что решало две стратегические для системы государственного управления

задачи: упорядочение управления субъектами Российской Федерации и сведение административных воздействий и коммуникаций разного уровня к единой системе. Закономерной частью административных преобразований начала XXI века явилась также инициатива о назначении глав регионов. При этом приоритет в современных условиях отдается не политикам, а управленцам, а если на эти должности и назначаются политические фигуры – то не в тот регион, где у них основной политический ресурс.

В целом, автор констатирует, что основные цели административных реформ были достигнуты, однако новации в системе государственного строительства породили и новые проблемы, такие как бюрократическая перегруженность аппарата управления, нарушение традиционных экономических связей, падение роли совместных контрольных процедур регионов и федерального центра.

В перспективе, как представляется диссертанту, федеральные округа как территориально-административная структура, будут наращивать эффективность системы управления регионами, играть важную роль инновационного компонента государственного строительства.

Дальнейшие перспективы института назначаемых губернаторов выглядят достаточно спорными, и пока наиболее реалистичным и уместным вариантом является корректировка существующей процедуры, о чем и свидетельствуют последние инициативы высшего руководства страны. На самом деле губернаторские выборы не представляли бы особой опасности для федерального центра, поскольку не привели бы к победе антисистемных сил и лишь могли бы обеспечить некоторую ротацию в рамках сложившейся элиты. Зато их плюсом стало бы повышение ответственности губернаторов перед избирателями, а, следовательно, и эффективности власти в территориальном разрезе.

При использовании центр-периферийного подхода в контексте модернизации системы российского государственного строительства в начале XXI века, можно отметить, что именно региональные столицы

становятся своеобразными «кластерами» экономического, политического и социального развития в контексте модернизации российского государственного строительства, а тот политический ресурс и потенциал, который сконцентрирован в «региональных столицах» позволяет говорить о «политических кластерах», когда центр замыкает на себе все ключевые решения территориальной модернизации.

В целом, на основе вышеизложенных соображений в качестве практических рекомендаций политическим лидерам по модернизации системы государственного строительства с учетом специфики центр-периферийного взаимодействия диссертанту представляется уместным высказать следующие тезисы.

В первую очередь, видится целесообразным перестройка и оптимизация структуры и порядка работы федеральных органов исполнительной власти. Это, в свою очередь, предполагает общую реформу структуры управленческого аппарата на основе продуманной концепции социально-экономического и политического развития страны с целью исключения дублирования функций министерств и ведомств, ответственных за процесс государственного строительства, их более четкого распределения между федеральными структурами.

При решении данной задачи особого внимания потребует четкое разграничение их сфер компетенций и взаимоотношений Администрации Президента РФ, Совета Безопасности РФ и Правительства РФ, а также оптимизация функций Президента и Правительства в сфере государственного управления.

Важным фактором также должно являться совершенствование согласительных процедур между различными институтами власти и участниками политического процесса. Данное соображение предполагает обеспечение оптимальных условий для реализации Президентом РФ его конституционных полномочий по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, а

также обеспечение оптимального с точки зрения модернизации государственного строительства порядка и режима выработки решений.

Не последнюю роль в модернизации системы государственного строительства должно играть совершенствование системы федеральных округов и функций представителей Президента, разумное расширение спектра функций и полномочий представителей Президента в федеральных округах. Полномочным представителям Президента РФ в федеральных округах могут быть также переданы полномочия и инструменты по осуществлению контроля над выделением и расходованием в регионах средств федерального бюджета, в том числе федеральных программ, а также использованием федеральной собственности.

Целесообразно также рассмотреть возможность уточнения функций полпредов Президента в округах в сфере контроля и координации федеральных структур, функционирующих в регионах округа. Весьма логичным видится в данном контексте начать реализацию законодательного закрепления системы федеральных округов, прежде всего через перспективное принятие федеральных законов «О федеральных округах» и «О представителях Президента в федеральных округах».

Следует также иметь в виду, что в перспективе может рассматриваться вопрос о корректировке границ федеральных округов, с учетом экономического потенциала периферии.

Последним по порядку, но не по значимости, моментом представляется законодательное установление новой системы организации центр-периферийного взаимодействия в контексте модернизации системы государственного строительства, оптимизации территориальных структур органов исполнительной власти с учетом системы федеральных округов, унификацию системы управленческих и иных отношений центра и периферии, а также более четкое разграничение компетенций и полномочий федерального Центра и субъектов РФ

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях:

Статьи в периодических изданиях, включенных в «Перечень периодических научных изданий, рекомендуемых для публикации научных работ, отражающих основное научное содержание кандидатских и докторских диссертаций» ВАК РФ:

1. Удалов В.С., Колобов А.О. Система «центр-периферия» в современном политическом процессе // Вестник Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского. – 2011. - № 2. – авт. вклад 0,4 п.л.
2. Удалов В.С. Центр-региональное взаимодействие в российском политическом процессе на примере Москвы и Нижегородской области // Учен. зап. Казан. ун-та. Сер. Гуманит. науки – 2012. – Т.154, кн. 1. – 0,5 п.л.

Монографии:

3. Колобов О.А., Удалов В.С. Инновационные технологии государственного строительства в процессе российской модернизации. Н. Новгород: изд-во ННГУ, 2012. (авт. вклад 5,0 п.л.)

Статьи в других изданиях:

4. Удалов В.С. Дихотомия «региональный центр–периферия» в современном российском федерализме // Нижегородский журнал международных исследований, осень-зима 2011. - 0,5 п.л.

Подписано в печать 2012 г. Формат 60×84 1/16.
Бумага офсетная. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 1,0. Зак. _____. Тир. 100.

Типография Нижегородского госуниверситета.
Лиц. ПД № 18-0099 от 04.05.2001.
603000, Н. Новгород, ул. Б. Покровская, 37.