

На правах рукописи

Д.Калашников

Калашников Дмитрий Владимирович

**ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКАЯ И БЮРОКРАТИЧЕСКАЯ
МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ ВЛАСТИ:
СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ**

Специальность 22.00.08. -- социология управления

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени

кандидата социологических наук

Волгоград 2006

Работа выполнена на кафедре социологии управления
ФГОУ ВПО «Волгоградская академия государственной службы»

Научный руководитель: доктор исторических наук, профессор
Буров Алексей Никитович

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, доцент
Кабанов Вадим Николаевич
кандидат социологических наук, доцент
Охременко Ирина Владимировна

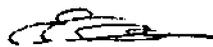
Ведущая организация: ФГОУ ВПО «Поволжская академия
государственной службы»

Защита состоится 31 октября 2006 г. в 14⁰⁰ час. на заседании
диссертационного совета Д 502.002.01 в ФГОУ ВПО «Волгоградская
академия государственной службы» по адресу: 400131, г. Волгоград,
ул. Гагарина, 8, ауд. 204.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГОУ ВПО
«Волгоградская академия государственной службы»

Автореферат разослан 19 сентября 2006 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета Д 502.002.01
доктор исторических наук, профессор



Е. Г. Олейникова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Кризис управления, который сегодня отмечается в различных общественных системах, означает качественную трансформацию принципов управления, его общественной функции и роли в жизни человека. Вследствие этого кризиса разрушаются старые жестко централизованные системы управления, что, в свою очередь, порождает адаптационные и реформационные процессы. Этим объясняется волна реформирования административных систем, известная в зарубежной практике под общим названием «новое государственное управление». Процесс модернизации власти и управления характерен и для современной России.

Реформирование административного управления, особенно государственной службы, играющей важную роль в российских регионах, жизненно необходимо и обусловлено социальными, экономическими, политическими изменениями, связанными с включением страны в систему глобального информационного общества и глобального разделения труда. Эта задача имеет сегодня высокий статус приоритета государственной политики. Как говорил президент РФ В. В. Путин в своем Послании Федеральному собранию РФ в 2005 году, задачей номер один для нас по-прежнему остается повышение эффективности государственного управления, строгое соблюдение чиновниками законности, предоставление ими качественных публичных услуг населению¹.

Однако одними структурными реформами без пересмотра приоритетов в системе отношений между основными участниками управленческого взаимодействия, без разработки подходов, разрешающих

¹ Путин В. В. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, 25 апреля 2005 года. – [Электронный ресурс] (1 файл). <http://www.kremlin.ru/priorities/events31001/2006.shtml>

противоречия и конфликты между руководителем и подчиненным, между сотрудниками, работающими над общим значимым результатом, без чувства сопричастности друг другу и общему делу, трудно прогнозировать положительный исход реформаторских мероприятий. Вследствие этого невозможно будет адекватно отвечать как на пресловутые «вызовы современности», так и на элементарные жизненные нужды простых граждан.

Для практики государственной службы в регионах изучение вопроса оптимального соотношения методов традиционной и инновационной моделей управления имеет двойное значение. Во-первых, процесс реформирования административной власти в регионах еще не активизировался, что позволяет предметно обсуждать, вносить предложения и обосновывать преимущества различных подходов, взвешивать их достоинства в свободной дискуссии, оценивая итоги аналогичных процессов в других странах. Теоретическое углубление в тему позволяет выработать максимальное количество альтернатив, расширяющее возможности принятия решений в управленческой практике.

Во-вторых, как показал опыт множества реформ в нашей стране, одной из основных предпосылок, условий успеха реформ является восприятие их административным аппаратом, особенно его низовым звеном, что возможно лишь при условии понимания государственными служащими своих выгод, а это, в свою очередь, вытекает из правильного понимания целей, задач модернизации, методов ее осуществления. Другими словами, особую важность для принятия госслужащими реформы, имеющей к ним непосредственное отношение, представляет создание образа ожидаемого будущего, сбалансированной картины выгод и потерь, которые будут неизбежны вследствие изменений в административном управлении. На наш взгляд, госслужащие имеют право знакомиться с

научно обоснованными выводами, различными позициями теоретиков и практиков управления относительно их обозримого будущего.

Уже сегодня мы имеем широкий спектр мнений относительно перспектив внедрения западного опыта управленческих инноваций в госсекторе. «Следует подчеркнуть, – предупреждает Ш. Хак, – что в современных российских условиях нельзя переоценивать методы «нового государственного менеджмента», поскольку тезис: «частный сектор работает лучше, чем государственные учреждения» – не всегда верен даже на Западе, не говоря о России, где коммерческий сектор слаб, криминализован, а эффективность работы многих частных предприятий оставляет желать лучшего»².

С научной точки зрения, соотношение моделей предпринимательской и бюрократической управленческих практик позволяет социологии управления – еще относительно молодой научной дисциплине – исследовать принципы, структуры, функции и методы управления в основных институтах административно-политической деятельности. Тем самым, за счет привлечения и комбинации научных методов политического анализа, государственного управления, корпоративного менеджмента, теоретических конструкций и базовых категорий политэкономии, позитивной философии расширяют междисциплинарные связи.

Таким образом, актуальность исследования означенной темы с точки зрения прибавочного знания как для управленческой практики, так и для апробирования возможностей расширения научного диапазона в социологии управления, очевидна.

² Хак Ш. Кризис легитимности – проблема государственной службы XXI века // Государственная служба за рубежом. Реформы госуправления накануне третьего тысячелетия. Рефер. бюллетень. – 1999. – № 6. – М.: РАГС, 1999. – С. 144.

Степень теоретической разработанности темы исследования

Управленческая теория сегодня не испытывает недостатка в гипотезах, дискуссиях и концепциях, однако социологический подход к изучению проблем развития социальных отношений в управлении предопределяет выбор объекта изучения внутренних и внешних факторов (глобальных трендов – в лексике Дж. Нэйсбита³), обуславливающих ту или иную динамику отношений⁴. Еще до Дж. Нэйсбита это направление в изучении общественных тенденций получило развитие в рамках концепций «постиндустриального общества», выдвинутой Д. Беллом и развиваемой затем Д. Гэлбрэйтом, А. Тоффлером, А. Туренном⁵. О глобальном характере некоторых социальных тенденций писали также М. Крозье, С. Наумов, Л. Кил, И. Элиот, А. Оболонский, Д. Кеттл, П. Инграхам, Р. Сандерс, К. Хорнер, Г. Питерс, К. и Э. Пинчот⁶.

С подачи М. Вебера бюрократия стала одним из любимых социально-политических феноменов для исследователей второй половины XX века⁷. В веберовском ключе ее исследовали и исследуют такие выдающиеся ученые, как Л. Мизес, Р. Мертон, П. Бурдьё, Ф. Селзник и А. Гоулднер, С. Клегг, П. Блау, В. Брудер, Е. Пейдж⁸.

³ См.: Нэйсбит Дж. Мегатренды. – М.: ООО «Издательство АСТ»; ЗАО НПП «Ермаю», 2003.

⁴ См.: Монсон П. Современная западная социология: теория, традиции, перспективы. – СПб., 1992.

⁵ См.: Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования. – М., 1999; Гэлбрэйт Д. Новое индустриальное общество. – М., 1969; Тоффлер А. Футуршок. – СПб.: Лань, 1997; Турен А. Возвращение человека действующего. Очерк социологии. – М., 1998.

⁶ См.: Крозье М. Организационные изменения в системе государственного управления // Государственная служба. Вып. 1: Общие проблемы. Зарубежный опыт. – М., 1994; Наумов С. В. Совершенствование государственного и муниципального управления на основе опыта экономики США // Реферат. сборник. – 1999. – № 6; Оболонский А. В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы – Россия, США, Англия, Австралия. – М., 2002; Kettl D., Ingraham P., Sanders R., Horner C. Civil Service Reform. Building a Government That Works. – Washington, DC, 1996; Питерс Гай Б. Глобализация, управление и его институты // Отечественные записки. – 2004. – № 2; Пинчот К. От бюрократической организации – к саморегулирующейся организации // Государственная служба. Проблемы реформирования. Зарубежный опыт. Вып. 8. – М., 1995.

⁷ См.: Вебер М. Политические работы. – М., 2003; Вебер М. Избранные произведения. – М., 1990.

⁸ См.: Мизес Л. Фон. Бюрократия. Запланированный хаос. Антикапиталистическая ментальность. – М., 1993; Бурдьё П. Дух государства: генезис и структура бюрократического поля // Поэтика и политика. Альманах Российско-французского центра социологии и философии Института социологии Российской Академии наук. – М., СПб., 1999; Блау П. Исследования формальных организаций // Американская

Институционалисты Т. Веблен, П. Эванс, К. Поланы выявляли преимущественно причины неэффективности бюрократической деятельности. С политических позиций ее исследовали Х. Шельски, М. Дюверже и другие. Среди социологических исследований можно выделить работу английского социолога Д. Битэма. Из отечественных исследователей проблем бюрократии нельзя не назвать П. Гайденко, Ю. Давыдова, М. Масловского, А. Патрушева, В. П. Макаренко, М. Афанасьева, А. Оболонского⁹.

Свои соображения по поводу неэффективности бюрократии еще в 1968 году высказал В. Нисканен¹⁰. Предпринимательская концепция в общественном секторе широко обсуждается в работах Т. Питерса и Р. Уотермана, Д. Осборна и Т. Гэблера, П. Друкера, Л. Кила, И. Элиота¹¹. Весомый вклад в подготовку, а затем и осмысление менеджеральных преобразований в администрации США внесли американские социологи Г. Кауфман, Г. Дж. Фредериксон, Т. Эллисон, М. Барзилай и Б. Армаджани, Д. Ф. Кэттл¹².

В специальной литературе анализируется модернизация государственного аппарата на примере отдельных развитых государств¹³.

социология: перспективы, проблемы, методы. – М., 1972; Clegg S. Max Weber and contemporary sociology of organization // *Organizing modernity: New Weberian perspectives on work, organization and society*. – L., 1994; Брудер В. Бюрократия // *Политические исследования*. – 1991. – № 5; Page E. Political authority and bureaucratic power. – Brighton, 1985; Вятр Е. Социология политических отношений. – М., 1979; Медведев Н. П. Политико-административное управление: современная теория и новые подходы // *Вестник Российского университета дружбы народов*. – Сер.: Политология. – 2003. – № 4.

⁹ См.: Масловский М.В. Теория бюрократии Макса Вебера и современная политическая социология (монография). – [Электронный ресурс] (1 файл) // <http://ecsocman.edu.ru/db/msg/4175.html>; Оболонский А. В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы - Россия, США, Англия, Австралия. – М., 2002.

¹⁰ Niskanen, William A. The peculiar economics of bureaucracy // *American Economic Review* 58 (2), May 1968.

¹¹ Peters T.G., Waterman R.H. In Search of Excellence. – N.-Y., 1982; Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector. – N.-Y., 1993; Дракер П. Эпоха социальных трансформаций // *Атлантик Мантли*. – 1994. – Ноябрь; Кил Л. Экономические циклы и реформа государственной службы США // *Реферат. сборник*. – 1999. – № 6.

¹² См.: *Классики государственного управления. Американская школа*. – М., 2003.

¹³ См.: Зинченко Г. П. От администрирования к менеджменту (Опыт реформирования государственной службы в Великобритании) // *Политические исследования*. – 1996. – № 1; Илышев А. В. Государственный аппарат в Японии: опыт реформирования // *Международная жизнь*. – 1996. – № 8; *Государственная служба за рубежом. Реформы госуправления накануне третьего тысячелетия. Реферативный бюллетень*.

Обзоры и анализ практики внедрения «нового государственного менеджмента» по всему миру представлены в работах И. Василенко, Г. Пушкаревой, Г. Вустера, Дж. Каторобо, В. Куренного, М. Менингера, Д. Кеттла, П. Лайта и др.¹⁴.

В работах О. Анчишкиной, С. В. Устинкина, В. А. Лapidус, А. А. Шуниной, Г. Зинченко, С. Кордонского, Г. Банных, А. Медушевского, Т. В. Игнатовой, В. Мау, В. Куренного, В. Бганцева, Ю. Кузнецова, И. Николаева, М. Халикова, Е. Масленниковой, Л. Татариновой и других¹⁵ осуществляется анализ отечественной практики административной

№ 6. – М., 1999; Государственная служба. Проблемы реформирования. Зарубежный опыт. Вып. 8. – М., 1995; Государственная служба. Тенденции развития. Зарубежный опыт. Вып. 17. – М., 1997; Абрамов Ю. К. Эволюция концепции государственной службы в США // США: экономика, политика, идеология. – 1997. – № 1.

¹⁴ См.: Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учебное пособие. – М., 2001; Морозова Е. Г. Административные реформы конца XX века: чему нас учит зарубежный опыт // Научные доклады. Вып. 1. – М., 1994; Лобанов В. Административные реформы: вызов и решения // Организация государственной службы. Тематический сборник статей. Вып. 10. – М.: Главная редакция международного журнала «Проблемы теории и практики управления», 2000. – С. 11-18; Лытов Б. В. Зарубежный опыт организации государственной службы и его адаптация к условиям России // Государственная служба: теория и организация. – Ростов н/Д, 1998; Kettl D. The Global Public Management Revolution. – Washington. 2000; Light P. The True Size of Government. – Washington: Brookings, 1999.

¹⁵ См.: Анчишкина О. Бюрократия начинает, но... выигрывает ли? // Отечественные записки. – 2004. – № 2; Устинкин С. В. Основы менеджмента (Проблемы совершенствования менеджмента в государственных организациях). – Н. Новгород, 2000; Парисон Н. Реформирование государственного управления в России: проблемы и трудности // Отечественные записки. – 2004. – №2; Кордонский С. Цели и риски (Интервью) // Отечественные записки. – 2004. – №2; Банных Г. А. Социально-синергетический подход к государственному управлению в условиях трансформации общества // Государственное и муниципальное управление в России: реформы и перспективы развития, Всероссийская конф. (2004; Волгоград). – Волгоград, 2005; Медушевский А. Реформа государства // Отечественные записки. – 2004. – № 2; Игнатова Т. В. Модернизация государственного аппарата в контексте административной реформы // Государственный аппарат и политические реформы в России и Германии (доклады на международной научно-практической конференции, май 2006), вып. первый. – Ростов н/Д, 2006; Макаренко В. П. Групповые интересы и властно-управленческий аппарат: к методологии исследования (статья вторая) // Социологические исследования. – 1997. – №7; Мау В. О некоторых направлениях административной реформы в Российской Федерации // Институт Экономики Переходного Периода. – Электрон. данные (1 файл). www.iет.ru; Бганцев В. В. Административное управление как социальный институт: состояние и перспективы развития // Государственное и муниципальное управление в России: реформы и перспективы развития, Всероссийская конф. (2004; Волгоград). – Волгоград, 2005; Кузнецов Ю. Некоммерческое государство // Отечественные записки. – 2004. – № 2; Николаев И. Административная система в России и административная реформа. Круглый стол. // Отечественные записки. – 2004. – № 2; Халиков М. И. Возможности формирования рациональной бюрократии в Российской Федерации на основе германского опыта // Государственный аппарат и политические реформы в России и Германии (доклады на международной научно-практической конференции, май 2006), вып. второй. – Ростов н/Д, 2006; Масленникова Е. В. Реформа государственной гражданской службы на региональном уровне: оценка, проблемы и перспективы // Государственный аппарат и политические реформы в России и Германии (доклады на международной научно-практической конференции, май 2006), вып. второй. – Ростов н/Д, 2006.

реформы.

Региональные аспекты государственного управления отражены в работах Л. Харченко, Ю. Дульщикова, М. Афанасьев, Л. Швец, Т. Подшибякиной, Б. Гринчеля, А. Огаркова, И. Марченко, О. Байдаловой¹⁶.

В последние годы проведено достаточно серьезных исследований по проблемам бюрократии, административной реформы, различным аспектам государственной службы как в России вообще, так и в ЮФО в частности. В процессе работы нами были использованы эмпирические данные, полученные в ходе исследований В. Константинова и Р. Позднякова, В. Игнатова, А. Понеделкова, В. Лысенко, Л. Швец, А. Старостина¹⁷.

По вопросам развития «человеческого ресурса» в государственном

¹⁶ См.: Харченко Л. И. Государственный аппарат и проблемы управления социально-экономическими процессами // Государственный аппарат и политические реформы в России и Германии (тезисы выступлений на международной конференции, май 2006), Вып. 2. Ростов н/Д, 2006; Дульщиков Ю. С. Региональная политика и управление. - М., 2001; Афанасьев М. Невыносимая слабость государства // Отечественные записки. - 2004. - № 2; Швец Л. Г. Современная реформа государственного управления в условиях альянса формальных и неформальных административных практик // Государственный аппарат и политические реформы в России и Германии (доклады на международной научно-практической конференции, май 2006), вып. второй. - Ростов н/Д, 2006; Подшибякина Т. А. Государственная бюрократия как субъект политических реформ // Государственный аппарат и политические реформы в России и Германии (доклады на международной научно-практической конференции, май 2006), вып. второй. - Ростов н/Д, 2006; Важнейшие факторы повышения конкурентоспособности регионов // Научный руководитель д.э.н. Б. М. Гринчель - СПб., апрель, 2003. - Электрон. данные (1 файл). <http://hoster.metod.ru:8086/regionforum/forum/materials/0>; Огарков А. А. Модель управления регионом: проблема сохранения интегрирующего характера // Государственное и муниципальное управление в России: реформы и перспективы развития, Всероссийская конф. - Волгоград, 2005; Марченко И. П. Факторы торможения реформы госслужбы // Государственный аппарат и политические реформы в России и Германии (доклады на международной научно-практической конференции, май 2006), вып. первый. - Ростов н/Д, 2006; Механизмы управления развитием региона. - М.: 2001; Байдалова О. В. Социология регионального управления: теория и практика: учебное пособие. - Волгоград, 2005.

¹⁷ См.: Константинов В. М. Реформирование государственной гражданской службы в республиках, краях, и областях Южного федерального округа как составная часть административной реформы в Российской Федерации // Государственный аппарат и политические реформы в России и Германии (доклады на международной научно-практической конференции, май 2006), вып. первый. - Ростов н/Д, 2006; Игнатов В. Административная реформа в России; шаг вперед, два шага... // Власть. - 2005. - № 9; Игнатов В. Г. Реформа государственной службы в Российской Федерации: социологический анализ основных тенденций в Южном федеральном округе // Государственный аппарат и политические реформы в России и Германии (доклады на международной научно-практической конференции, май 2006), вып. первый. - Ростов н/Д, 2006; Понеделков А. В. Региональный государственный аппарат в условиях административной и политической реформ (на материале Южного федерального округа) // Государственный аппарат и политические реформы в России и Германии (доклады на международной научно-практической конференции, май 2006) / Отв. ред. В. Г. Игнатов. - Выпуск первый. - Ростов н/Д, 2006; Бюрократия и власть в новой России: позиция населения и оценки экспертов. Аналитический доклад. Центр комплексных социальных исследований. Институт социологии РАН. - М., 2005 <http://www.isras.ru>

управлении мы обращались к работам Л. Швеца, А. Старостина, С. Самыгина, Н. Маннинга, Н. Парисона, Р. Дэнхарта, Э. Грея и Б. Дженкинса К. Кёнига, Г. Малаховой, Д. Осборна и П. Пластрика¹⁸.

Тем не менее, даже в условиях довольно богатого выбора исследований, приходится констатировать недостаток систематических работ, посвященных последовательному анализу результатов изучения данной проблематики и синтезу различных подходов в попытке выработать теоретическое видение вопроса, приемлемое в государственном менеджменте как для эффективной традиции, так и для позитивной новации. Данное исследование и призвано восполнить этот пробел.

Цель работы – исследовать проблематику совместимости предпринимательской и бюрократической моделей управления в условиях региональной системы административного менеджмента.

Указанная цель предполагает постановку целого ряда задач:

1. Установить объективную закономерность проникновения прорыночных методов в практику административного управления.

2. Исследовать применимость зарубежного опыта внедрения «нового государственного менеджмента» для аналогичных практических задач.

3. Определить основные задачи, предмет и методы внедрения предпринимательских подходов в управленческую деятельность административного аппарата в нашей стране.

¹⁸ Швеца Л. Г. Партиципативная парадигма управления // Региональная государственная служба. – Ростов н/Д, 1995; Швеца Л. Г. Управление персоналом. Учебник. – М., Ростов н/Д, 2006. Гл. 2; Модернизация федеральной государственной службы. Методика проведения функциональных обзоров // Н. Маннинг, Н. Парисон (28 июля 2001 г.). – Электрон. данные (1 файл) // <http://www.worldbank.org/rU/ECA/Russia.nsf/0/C3CA3560946E97A5C3256E240053EBA2>

4. Охарактеризовать предпосылки и возможности региональных систем административного управления во внедрении «нового государственного менеджмента».

5. Выделить очевидно позитивные для госслужащих стороны развития управленческого взаимодействия в инновационной системе государственного менеджмента.

6. Сформулировать предложения к исправлению негативных тенденций в управленческом взаимодействии регионального государственного менеджмента на основе оптимального соотношения преимуществ предпринимательской и бюрократической моделей управления.

Объектом настоящего исследования выступают управленческие отношения в системе административного государственного управления на региональном уровне.

Предметом диссертационного исследования являются предпринимательская и бюрократическая модели государственного менеджмента.

Теоретико-методологической базой диссертационной работы выступают, прежде всего, основополагающие принципы диалектики, логического анализа, системности. Широкое применение в работе получили базовые принципы классической теории управления, концепции «нового государственного менеджмента», теории бюрократии. В целях решения поставленных задач, наряду с обращением к частным социологическим теориям, в работе применяется междисциплинарный подход. На основе социологии управленческих отношений раскрываются аспекты политического взаимодействия, вопросы эволюции власти, закономерности политэкономического процесса.

Эмпирически настоящее исследование обеспечивалось данными

статистики, социологических опросов, а также нормативными документами, регулирующими отношения в сфере государственного управления.

Научная повизна исследования состоит в следующем:

– установлена причинная связь между кризисом управляемости, распространением прорыночных методов в практику административного госуправления и модификацией отношений управляющей и управляемой подсистем;

– показана полезность зарубежного опыта внедрения «нового государственного менеджмента» как источника условий адаптации и факторов препятствия процессам инновации;

– определены блоки задач совершенствования управленческих отношений и выявлены ограничения системного и содержательного характера на пути внедрения предпринимательских подходов в управленческую деятельность административного аппарата в нашей стране;

– доказан объективный характер потребности региональных систем административного управления во внедрении элементов «нового государственного менеджмента» и устранении системных ограничений для его развития;

– на контрасте с негативными обычаями управленческой культуры показаны очевидно позитивные стороны развития управленческого взаимодействия в инновационной системе госменеджмента;

– предложено расширять практику партнерского взаимодействия в ущерб управленческому воздействию на основе самых современных методик обучения и возврата к традиционной кадровой политике целевого набора государственных служащих.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. В контексте глобальных трендов социально-экономического и организационного порядка, в области государственного управления закономерным процессом является внедрение прорывных управленческих практик. Кризис управляемости – общий для многих систем тренд, который означает целый комплекс проблем, связанных с отношениями власти в управленческом взаимодействии. Логика тренда указывает на то, что главная проблема, а значит, и путь преодоления кризиса, отнюдь не в организации, не в структуре, а в отношениях управляющей и управляемой подсистем.

2. Зарубежный опыт необходимо воспринимать как источник:

а) условий, способствующих адаптации методов госменеджеризма, которые можно рационально учитывать и предварительно методически обеспечивать (наличие в значительной мере автономных, нацеленных на результат исполнительных организационных единиц; создание и систематизация процессов и инструментов для определения и измерения результатов работы организации; соответствующая мотивация руководителей, их подготовка; заинтересованность, участие, выгода самих чиновников; решения, основанные на учете человеческого фактора);

б) факторов, препятствующих внедрению предпринимательских методов в административное управление (выделяя среди них группу проблем властеотношений, группу манипулятивных факторов и группу теоретически не решенных проблем).

3. Оценивая российскую практику административного управления, необходимо уделять основное внимание исследованию вектора изменений в управленческом взаимодействии. Мы выделяем два укрупненных блока задач, относящихся к специфике административного управленческого взаимодействия. Первый – отношения власти, которые, согласно вектору

изменений, следует исправить в части максимальной концентрации политической власти на верхних эшелонах управления. Второй блок задач направлен, с одной стороны, на повышение статуса подчиненного в системе управленческого взаимодействия, на предоставление ему некоторой самостоятельности в принятии решений, партисипацию, а с другой стороны – на обременение руководителя обязанностями по созданию подчиненному условий, препятствующих появлению девиантного поведения и уклонению от каких бы то ни было функций, предписанных его должностью. Также систематизированы ограничения (системного и содержательного характера) на пути внедрения предпринимательских методов в управленческую деятельность госслужбы в России.

4. Модернизация управленческих взаимоотношений в условиях региональных административных систем определяется как социальными трендами, так и индивидуальным характером развития регионов. Между тем региональные административные системы страдают внутренне дисфункциональными препятствиями на этом пути. Эти препятствия детерминированы слабостью управляющей подсистемы (неорганизованность, несамостоятельность региональной административной элиты, личная зависимость от регионального лидера, предпочтение тактического управления в ущерб стратегическому) и силами управляемой (сопротивляемость нововведениям, функциональная состоятельность, аппаратный опыт, дающий преимущество в конкуренции со служащими инновационного типа). Региональная бюрократия нуждается в изменении адекватно условиям инновационного развития в части преодоления сопротивления реформам собственной среды и освоения демократических методов взаимодействия.

5. Существующая управленческая культура в административном

менеджменте региона опирается, как правило, не на рациональные принципы, а на сформировавшиеся обычаи и традиционные практики. Рациональный подход позволил выделить основные позитивные направления модернизации управленческих отношений: к «плоским» иерархиям; к обучающей парадигме (от управляющей); к децентрализации ответственности; к включению субъективного фактора в управленческую деятельность; уход от слепого следования нормам личного права; к партнерскому диалогу; к проектному (командному) взаимодействию; от руководства к наставничеству.

б. Среди предметов исправления административной управленческой системы в области управленческих взаимоотношений мы выделили два основных подхода: «улучшать государство как институт, а методы приложатся сообразно задачам» и «улучшать управление как метод, а институты – просто сферы применения комплекса методов». Исходя из разработанных нами теоретических посылок, мы предложили третий подход: «улучшать видение будущего отношений, как таковых, учитывая изменения и тенденции основ этих отношений». Данный подход предопределил понимание основных тенденций развития современного управления, которые диктуют необходимость освоения методов работы в административной управленческой системе, основанных на партнерском взаимодействии в ущерб управленческому воздействию. В этой связи, учитывая социальные тренды, предлагается рассматривать два сценария оптимизации внедрения методов менеджизма в систему управления госслужбы на региональном уровне. Один из них может быть основан на сочетании традиционной милитаризованной системы формирования кадров и системы вертикальной классификации госслужащих на классы «инноваторов» и «реализаторов». Другой сценарий – максимальная деэтизация госслужбы, привнесение в формирование кадрового состава

служащих классических рыночных методик кадрового менеджмента.

Практическая значимость результатов исследования заключается в анализе широкой амплитуды мнений относительно перспектив внедрения западного опыта управленческих инноваций в отечественном региональном госсекторе. Также высказаны предложения по оптимизации кадровой работы и регулированию управленческого взаимодействия между руководителем и подчиненным. Отдельные положения диссертации могут быть использованы в учебном процессе в преподавании дисциплин «Социология управления», «Социология организации», «Инновационный менеджмент», «Исследование систем управления», «Управление организационными изменениями» и др.

Научная значимость результатов диссертационного исследования заключается в том, что путем сравнительного анализа в работе последовательно и подробно раскрывается проблематика совмещения предпринимательской и бюрократической моделей управления в условиях региональной системы административного менеджмента.

Апробация работы. Диссертация подготовлена на кафедре социологии управления Волгоградской академии государственной службы. Основные положения и результаты исследования нашли отражение в выступлениях на конференциях, а также опубликованы в сборниках научных трудов и в научной периодике.

Работа выполнена в рамках области исследований «Принципы, структуры, функции и методы управления в основных институтах административно-политической деятельности» (п.7) паспорта специальности 22.00.08. «Социология управления».

Структура диссертации. Диссертационное исследование состоит из введения, двух глав, содержащих шесть параграфов, заключения, списка использованной литературы.

Основное содержание диссертации

Во введении обоснована актуальность темы диссертационной работы, проанализирована степень ее научной разработанности, определены цели и задачи исследования, объект и предмет, обозначены теоретическая и методологическая основы исследования, показана научная новизна, представлены основные положения, выносимые на защиту, а также научная, практическая значимость и апробация работы.

Первая глава – «Организационные предпосылки и ориентиры изменений управленческих взаимоотношений в контексте внедрения концепции «нового государственного менеджмента».

В первом ее параграфе «Закономерности проникновения прорыночных методов в практику административного государственного управления» показаны закономерности внедрения в сфере государственного управления ряда стран прорыночных управленческих практик в контексте глобальных трендов социальных отношений, среди которых детерминирующее значение имеют децентрализация (от иерархии – к сетям) и деполитизация (потеря интереса к государственной власти).

Отмечается, что нарастающая в течение всего XX века концентрация власти в руках административной бюрократии в определенный момент стала непосредственной предпосылкой к кардинальным социально-политическим реформам, направленным на вытеснение из управленческих отношений фактора власти.

В конкуренции за обладание властью реформаторское движение в госуправлении пытается при помощи внедрения методов предпринимательского управления сломить бюрократию, силовые преимущества которой, вытекающие из особой системы управленческих отношений, основанной на власти, неоспоримы.

Среди преимуществ бюрократии следует назвать способность эффективно и систематически управлять, способность воспроизводить это качество путем самостоятельного целеполагания, что дает реальную власть независимо от электората и политики, высокую адаптацию к любому режиму, и адаптацию самого режима к себе. Также добавляем сюда такое силовое преимущество, как безусловное подчинение, что обеспечивает неуклонное расширение господства бюрократии.

Вместе с тем и бюрократическая и альтернативная ей предпринимательская система госуправления, как показывает опыт ряда стран, не могут преодолеть кризисные явления власти по существу. Кризис управляемости, таким образом, демонстрирует общий тренд, который означает целый комплекс проблем, связанных с отношениями власти в управленческом взаимодействии. Логика данного тренда указывает на то, что главная проблема (а значит и путь преодоления кризиса) лежит отнюдь не в плоскости организации и не в структуре, а в отношениях.

Во втором параграфе «Внедрение «нового государственного менеджмента» за рубежом: подходы, методы, итоги и перспективы» исследуется опыт ряда стран в реформировании системы госуправления по предпринимательской модели.

В числе условий, которые способствуют адаптации методов госменеджеризма, которые можно рационально учитывать и методически обеспечивать на подготовительной стадии, можно назвать: наличие в значительной мере автономных, нацеленных на результат исполнительных организационных единиц; создание и систематизация процессов и инструментов для определения и измерения результатов работы организации; соответствующая мотивация руководителей, их подготовка; заинтересованность, участие, выгода самих чиновников; решения, основанные на учете человеческого фактора.

В то же время имеют место факторы (группы факторов), препятствующие внедрению предпринимательских методов в административное управление.

Так, в группе *проблем властеотношений* проявляются: зависимость от политики (требование политических компромиссов и равновесия); инструментальная ограниченность средств контроля политических решений; неустойчивость новых организационных форм, неясность образа их будущего.

В группе *манипулятивных факторов* особенно выделяются: манипулирование с помощью процедур и идеологием, экспертных решений, консенсуса и т.п.; манипулирование нуждами и проблемами граждан в управленческом взаимодействии; «подвижность» методов принятия управленческих решений, что делает процесс управления замутненным, открывающим более широкие возможности для коррупции, чем методы старой бюрократии.

Наконец, в группу проблем, пока *теоретически не решенных*, отнесены: ограничения оперативного экспериментирования из-за риска неоправданного решения с серьезными последствиями для граждан, ради которых существует госслужба; сложности совмещения принципов менеджмента качества с высокой зависимостью от правовых регламентов и принципов инновационного маневрирования в предпринимательской концепции; несовместимость рыночных механизмов поощрения и наказания в управлении на государственной службе с ее нерыночными целевыми установками; ограничения применимости категории эффективности (в частности дилемма выбора между экономической и социальной эффективностью); ограниченность критериев повышающих показателей и т.п., поскольку чиновники выполняют обязанности, вытекающие из правовых отношений.

В третьем параграфе «Проблемы и перспективы внедрения предпринимательских аспектов управленческих взаимоотношений в отечественную практику административного управления» исследуются оценки российской практики реформ административного управления.

Отечественные исследователи однозначно фиксируют наличие предпосылок (сходных с аналогичными предпосылками за рубежом) ее реформирования в русле «нового государственного менеджмента».

Характер изменений в современном административном управлении позволяет говорить о наличии двух направлений совершенствования управленческого взаимодействия.

Во-первых, необходимо перераспределить властные полномочия по всей управленческой вертикали, чтобы избежать максимальной концентрации политической власти на верхних эшелонах управления.

Во-вторых, необходимо повысить статус подчиненного в системе управленческого взаимодействия, предоставить ему определенную самостоятельность в принятии решений. В то же время необходимо обязать руководителя создать подчиненному условия, препятствующие девиантности поведения и неисполнению должностных функций.

Анализируя и систематизируя концепции отечественных специалистов по административному, государственному управлению, можно выделить ряд ограничений системного и содержательного характера, препятствующих внедрению предпринимательских методов в управленческую деятельность государственной службы в России.

Всестороннее исследование текущего дискурса реформы отечественного административного управления привело к заключению о том, что предпринимательский тренд в части формирования системы управленческого взаимодействия, основанной на рыночных методах, несмотря на его официальное позиционирование в качестве приоритетного

направления следующего этапа административной реформы, пока неочевиден. Между тем убеждение в необходимости реставрации классического бюрократического типа управления усиливается.

Таким образом, процесс выработки оптимального поведения в реформе госслужбы, процесс приспособления к глобальным трендам, выработки соответствующей стратегии, в зависимости от наличия ресурсов и возможностей, не завершен как на всех уровнях административной власти, так и в теоретической мысли.

Вторая глава – «Региональная система управления: пути совершенствования управленческих отношений в системе административного государственного управления» – также содержит три параграфа.

В первом параграфе второй главы раскрывается специфика регионального измерения проблем организации управленческого взаимодействия в контексте «нового государственного менеджмента».

Специфика управленческого взаимодействия в условиях региональных административных систем власти определяется как общей спецификой доминанты властеотношений в построении управленческого процесса в органах госуправления, так и приобретает дополнительные черты, исходя из структурного, географического и социального положения региональной власти. В связи с этим возникает теоретическая проблема определения степени позитивного влияния традиционной и инновационной концепций управленческого процесса на нормализацию, стабилизацию, упорядочивание управленческого взаимодействия в региональной административной системе.

Как показал анализ, исторически сложившиеся особенности регионального симбиоза управляющей и управляемой подсистем оказываются не только необходимой предпосылкой, но и серьезным

препятствием на пути к реформе управленческого взаимодействия, а именно слабостью управляющей подсистемы и силой управляемой.

Слабость управляющей подсистемы состоит в том, что, во-первых, региональная бюрократия не представляет собой организованное единство с общими интересами в регионе; во-вторых, имеющиеся бюрократические группировки не самостоятельны и движутся в кильватере центральной власти; в-третьих, доминирует личная зависимость руководителей от регионального лидера; в-четвертых, наблюдается примат тактического управления в ущерб стратегическому.

Сила управляемой подсистемы выражается в том, что, во-первых, в низовом звене почти в неизменном виде сохранились принципы организации, методы управления, стереотипы деятельности, сформировавшиеся в условиях переходного периода, что мобилизует адаптивные способности; во-вторых, низовая бюрократия функционально состоятельна, что позволяет заформализовать любые невыгодные ей нововведения; в-третьих, аппаратный опыт «кадровых» чиновников дает им преимущества в конкуренции со служащими инновационного типа.

Таким образом, региональная бюрократия обладает всеми системными преимуществами для противодействия реформам. Поэтому именно в ее среде методы управленческого взаимодействия нуждаются в изменении адекватно условиям инновационного развития для преодоления сопротивления реформам собственной среды и освоения таких «неуправленческих» методов, как координация, партисипация, модерация, посредничество.

Во втором параграфе «Традиционные и новые отношения в системе управленческого взаимодействия в условиях инновационного государственного менеджмента» показано, что существующая управленческая культура в административном менеджменте опирается в

основном на сформировавшиеся обычаи и традиционные практики, а не на рациональные принципы.

Управленческая культура может пониматься как сфера формирования качеств подчиненного, востребованных данным управленческим стилем, а также управленческих качеств, актуальных в том или ином коллективе. В числе элементов управленческой культуры особое место занимают культуuroобразующие факторы.

Культуuroобразующие факторы представляют собой особую группу факторов, доминирование и сочетание которых образует культуру управленческих взаимоотношений (ответственность, статусы, роли, гарантии, преференции). Анализ состояния культуuroобразующих факторов позволяет описывать некий конкретный образ управленческой культуры и прослеживать тенденции задаваемого ею поведения: мотивированному или демотивированному.

В ходе исследования установлено, что инновационный вектор «нового государственного менеджмента» в практиках менеджмента госслужбы в части управленческого воздействия заключается не в том, чтобы выдавать критерии и даже не в их выработке, а в инициировании работы по выработке данных критериев самими их адресатами.

Анализ позитивной практики управленческого взаимодействия в странах, ранее вступивших на путь «нового государственного менеджмента», позволил выделить несколько методологических направлений изменения характера управленческих отношений.

В системе управление в целом – это переход к «плоским» иерархиям и переход от управляющей к обучающей парадигме. В управляемой подсистеме – децентрализация ответственности, включение субъективного фактора в управленческую деятельность; сочетание принципов формальной бюрократии с высокой степенью гибкости и самостоятельности

(субъективизма) чиновника; уход от слепого следования нормам личного права. В управляющей подсистеме – переход к партнерскому диалогу, проектному менеджменту; отход от руководства, как основной задачи; переход от руководства к наставничеству.

В третьем параграфе предпринимается попытка рассмотреть и проанализировать основные тенденции и обозначить решения проблем управленческого взаимодействия на основе синтеза преимуществ предпринимательской и бюрократической моделей управления.

В работе подчеркивается, что концепция «нового государственного менеджмента» сегодня воспринимается как социально-экономическая доктрина, поскольку стало очевидно, что комплекс преобразований в государственном управлении, связанных с планом ее внедрения, влечет за собой глубокие социальные последствия. В этой связи изменения внутренних взаимоотношений в бюрократической среде определяет и будет определять эволюция властеотношений, а не те или иные реформаторские новшества.

Рассматривая существующие в науке определения той области взаимоотношений, с которой важно работать над исправлением административной управленческой системы, можно выделить два основных подхода: «улучшать государство как институт, а методы приложатся сообразно задачам» и «улучшать управление как метод, а институты – просто сферы применения комплекса методов».

Исходя из разработанных в исследовании теоретических посылок, предложено выделить третий подход: «улучшать видение будущего отношений, как таковых, учитывая изменения и тенденции основ этих отношений». Предпосылкой такого обобщения является то, что закономерности развития современного управления диктуют необходимость осваивать самоуправленческие методы работы, которые

становятся обозримой перспективой эволюции отношений в организации как в связи с сокращением влияния фактора власти, так и с очевидной тенденцией конкуренции сетевых взаимодействий с иерархическими.

Данная задача потребует направления ресурсов на освоение новых обучающих технологий, подготовку высокопрофессиональных кадров нового образца, что потребует также и временных затрат. Расчеты показывают, что благоприятно складывающаяся демографическая ситуация дает в распоряжение реформаторов не более четырех лет.

С учетом складывающихся современных тенденций социального развития можно рассматривать несколько сценариев оптимизации внедрения предпринимательских методов в систему управления государственной службы на региональном уровне. Один из них может быть построен на сочетании жесткой бюрократической системы формирования кадров с выделением классов «инноваторов» и «реализаторов» в вертикальной классификации госслужащих. Другой сценарий предполагает формирование состава служащих на основе классических рыночных методик кадрового менеджмента и максимальную деэтизацию государственной службы.

В заключении подводятся итоги исследования, излагаются результаты проведенной работы в обобщенном виде, формулируются основные выводы, обозначаются перспективы дальнейшей научной разработки данной проблемы.

Основные положения работы отражены в следующих публикациях:

1. Калашников, Д. В. Проблемы и перспективы внедрения предпринимательских аспектов управления в практику отечественной госслужбы [Текст] / Д. В. Калашников // Современное управление. – 2006. – № 9. 0,4 п.л.

2. Калашников, Д. В. Системные и содержательные ограничения отечественной административной реформы на пути к предпринимательской модели управления [Текст] / Д. В. Калашников // «Инновационные процессы в менеджменте», III Международная научно-практическая конференция (2006; Пенза). III Международная научно-практическая конференция «Инновационные процессы в менеджменте»: [сборник статей]. – Пенза: НОУ «Приволжский Дом знаний», 2006. 0,2 п.л.

3. Калашников, Д. В. «Новый государственный менеджмент» и эволюция управленческих отношений [Текст] / Д. В. Калашников, М. В. Петренко // «Инновационные процессы в менеджменте», III Международная научно-практическая конференция (2006; Пенза). III Международная научно-практическая конференция «Инновационные процессы в менеджменте»: [сборник статей]. – Пенза: НОУ «Приволжский Дом знаний», 2006. 0,2/0,1 п.л.

4. Калашников, Д. В. «Сильные» и «слабые» стороны системы регионального управления в современной России [Текст] / Д. В. Калашников // «Опыт и проблемы социально-экономических преобразований в условиях трансформации общества: регион, город, предприятие», IV Международная научно-практическая конференция (2006; Пенза). IV Международная научно-практическая конференция «Опыт и проблемы социально-экономических преобразований в условиях трансформации общества: регион, город, предприятие»: [сборник статей]. – Пенза: НОУ «Приволжский Дом знаний», 2006. 0,2 п.л.

Лицензия ИД № 04112 от 27.02.01 г.

Подписано в печать 20.09.06 г. Формат 60x84 1/16.
Печать офсетная. Бумага офсетная. Гарнитура ТАЙМС.
Уч.-изд. л. 1,23. Тираж 100 экз.

ФГОУ ВПО «Волгоградская академия государственной службы»
400131, Волгоград, ул. Гагарина, 8.

Издательство ФГОУ ВПО «Волгоградская академия государственной службы»
400131, Волгоград, ул. Гагарина, 8

