

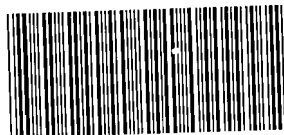
На правах рукописи

Атоян Шохакат Маргосовна

**ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
В КОНТЕКСТЕ ВЛАСТНОЙ МИССИИ
РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА**

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

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук



005546298

Ростов-на-Дону – 2013

Работа выполнена на кафедре политологии и этнополитики
Южно-Российского института-филиала Федерального государственного
бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального
образования «Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Научный руководитель: доктор политических наук, профессор
Старостин Александр Михайлович

Официальные оппоненты: **Аствацатурова Майя Арташесовна**,
доктор политических наук, профессор,
Пятигорский государственный
лингвистический университет,
профессор кафедры креативно-
инновационного управления и права

Чапурко Татьяна Михайловна,
доктор политических наук, профессор,
Краснодарский университет
Министерства внутренних дел
Российской Федерации, профессор
кафедры философии и социологии

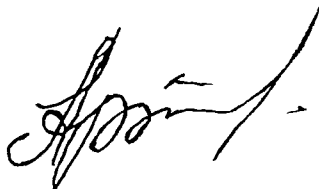
Ведущая организация: **Южный федеральный университет**

Защита состоится **«17» декабря 2013 г. в 9.00 часов** на заседании
диссертационного совета Д 504.001.27, ФГБОУ ВПО «Российская ака-
демия народного хозяйства и государственной службы при Президенте
Российской Федерации», по адресу: 344002, г. Ростов-на-Дону,
ул. Пушкинская, 70, ауд. № 514.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Южно-
Российского института-филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия
народного хозяйства и государственной службы при Президенте
Российской Федерации».

Автореферат разослан «15» ноября 2013 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



О.А. Артюхин

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Проблема эффективности государственного управления в контексте властной миссии государства является одной из актуальных исследовательских ниш в политической науке. Потребность в развитии теории и в повышении эффективности государственного управления в контексте властной миссии государства привела к тому, что процессы управления в их успешных и проблемных проекциях стали все более активно исследоваться политологами.

Эффективность государственного управления в контексте властной миссии государства актуализировал Президент РФ В.В. Путин на Валдайском интеллектуальном политическом форуме в сентябре 2013 г., отметив, что «Именно из модели государства-цивилизации вытекают особенности нашего государственного устройства... надо выстроить такую модель государства цивилизационной общности с таким устройством, которая была бы абсолютно равно привлекательна и гармонична для всех»¹. В своих выступлениях глава государства не раз отмечал необходимость эффективного государственного управления, ориентированного как на запросы граждан общества, так и на интересы государства.

Современные политические процессы и институты характеризуются дальнейшей демократизацией, усиливающейся общественно-политической мобильностью, высокими социально-политическими рисками, острой конкуренцией политических сил и групп, выраженным разнообразием и растущей потребностью в инновациях политико-властных, политико-управленческих стратегий, тактик и технологий.

Государственное управление в контексте властной миссии государства определяет все общественно-политические и политико-управленческие отношения как по вертикали, так и по горизонтали. Принципы, направления, формы и методы, как и показатели эффективности государственного управления в контексте властной миссии государства, зависят от многих нормативно-правовых, политико-доктринальных и организационно-управленческих факторов. Эффективность государственного управления в контексте властной миссии государства проявляет себя, с одной стороны, в качестве результирующей удовлетворения интересов населения и элиты, а с другой стороны, в качестве соотношения целей с поставленными задачами, а также используемыми ресурсами. Стратегия и тактика государственного управления в контексте властной миссии государства во многом зависят от понимаемых элитой, бюрократическим классом своих целей и задач. И, вместе с тем, сама эффективность и оценка эффективности детерминированы тем властным контекстом, который задается административно-бюрократическим элитным сообществом.

¹ Из выступления В.В. Путина на заседании международного дискуссионного клуба «Валдай». [Электронный ресурс]. – URL: <http://ipolk.ru/blog/putin/10131.html/> (дата обращения: 25.10.2013).

Проблемы эффективности государственного управления в контексте властной миссии государства актуализируются в периоды общественно-политической дестабилизации, в ходе смены политических режимов, систем и представляющих их элит.

Для современной России эта проблема актуальна, так как процесс совершенствования новой политической системы, новых принципов государственного управления продолжается. Это подтверждает, прежде всего, трансформация порядка смены глав субъектов РФ, регламента формирования депутатского корпуса, нормативно-правовой базы партотбора и структурирования институтов гражданского общества.

Недостаточная эффективность государственного управления в контексте властной миссии Российского государства проявляется в нескольких направлениях. Это: определённое снижение влияния государства на движение общественно-политических и социально-экономических процессов; недостаточно тесное взаимодействие федеральных, региональных органов власти и органов местного самоуправления; известная суверенизация государственного управления на уровне субъектов РФ; недостаточно эффективное, а часто и конфликтное взаимодействие государства и гражданского общества и др. Также очевидно, что современное государственное управление в контексте властной миссии Российского государства не учитывает в должной степени исторический и современный общественно-политический опыт реализации отношений государства и общества, власти и граждан. Это все актуализирует тему и проблемное поле исследования как в теоретико-методологическом, так и в практико-прикладном плане.

Степень научной разработанности темы исследования. В политологии проблема эффективности государственного управления в контексте властной миссии государства предметно и полно рассмотрена в рамках западной школы. Вопросы функционирования государства и бюрократии рассматривались в трудах Т. Гоббса, Д. Дидро, Н. Макиавелли, Ш. Монтескье, Ф. Ницше, Ж. Руссо¹. Большой интерес представляют идеи и разработки классиков теории организаций и организационного проектирования – Ф. Тейлора², Г. Файоля³, теории человеческих отношений – Э. Мэйо⁴, теории систем – Т. Парсонса⁵, теории сетевых и виртуальных организаций – Р. Акоффа, Дж. Грейсона, Б. Мильнера, Т. Питерса, Р. Уотермана⁶.

¹ См.: Антология мировой политической. – В 5 т. / Нац. общественный фонд Академии полит. наук / Под рук. Г.Ю. Семигина и др. – М., 1997. – Т.1. Зарубежная политическая мысль в эволюцию – М., 1997; Зарубежная политическая мысль XX в. – М., 1997.

² Тейлор Ф.У. Научные основы организации промышленных предприятий. – СПб., 1912.

³ Файоль А. Управление – это наука и искусство. – М.: Республика, 1992.

⁴ См.: Бурганова Л.А. Теория управления Элтона Мэйо. – Казань: КГТУ, 2007.

⁵ Парсонс Т. О понятии «политическая власть». Политология: хрестоматия / Сост. М.А. Васильев, М.С. Вершинин. – М., 2000.

⁶ Акофф Р. Планирование будущего корпорации. – М., 1985; Грейсон Дж., О' Делли К. Американский менеджмент на пороге XXI века. – М., 1998; Милль Дж.С. Основы политической экономики Т. III. – М.: Прогресс, 1980; Питерс Т., Уотермен Р. В поисках эффективного управления: опыт лучших компаний/ Пер. с англ. – М.: Прогресс, 1986; Уотермен Р. Фактор обновления. – М., 1988;

В классической политологической парадигме эффективность государственного управления в контексте властной миссии государства рассматривалась в соотнесении с эффективностью аппарата государственного управления. При этом основное внимание уделялось содержанию и формам управления в контексте реализации государственной политики и деятельности конкретных органов государственной власти на различных уровнях управления.

Современные подходы к исследованию проблем эффективности государственного управления в контексте властной миссии государства отражены в работах Ф. Томпсона, Дж. Стиглица, П. Богесона, Л.О'Тула¹. На текущем этапе развития политической науки осуществляется множественность подходов к проблеме эффективности, обусловленная необходимостью учета не только основных, но и дополнительных (внешних – средовых и внутренних) факторов управленческой деятельности. Т. Берцель², Б. Милворд³, К. Прован⁴ трактовали эффективность государственного управления как сложное, комплексное явление, определяемое множеством условий, факторов и критериев.

В плане общеметодологического осмысления проблемы эффективности государственности управления в контексте властной миссии государства большой интерес представляют работы таких зарубежных исследователей, как Г. Алмонд, С. Верба, Р. Патнэм, Ю. Хабермас⁵. Среди признанных зарубежных исследователей феномена государственного управления и бюрократии следует отметить П. Блау, М. Вебера, М. Крозье, Р. Мертона, Ф. Ригза, Е. Этциони-Халеви⁶. Наряду с традиционными экономическими показателями оценки государственного управления, которые основаны на измерении его эффективности через соотношение результаты – затраты – ресурсы, на первый план выходят такие показатели, как социальная прибыль, «социальная цена», социальные издержки, уровень интеллектуального капитала и организационной культуры. Модели орга-

¹ Томпсон А. А. Стратегический менеджмент. Искусство разраб. и реализации стратегии. М., 1998; Стиглиц Дж. Ю. Глобализация: тревожные тенденции / Пер. с англ. Г.Г. Пирогова. - М., 2003; Bogason P., Toonen T. Introduction: Networks in Public Administration // Public Administration. 1998. Vol. 76. № 2; O'Toole L. The Implications for Democracy in a Networked Bureaucratic World // Journal of Public Administration Research and Theory. 1997. Vol. 7;

² Borzel T. Organizing Babylon – on the Different Conceptions of Policy Networks // Public Administration. 1998. Vol. 76. № 2.

³ Milward H., Provan K. Principles for Controlling Agents: The Political Economy of Network Structure // Journal of Public Administration Research and Theory. 1998. Vol. 8. № 2.

⁴ Provan K., Sebastian J. Networks within Networks: Service Link Overlap, Organizational Cliques, and Network Effectiveness // The Academy of Management Journal. 1998. Vol. 41. № 4.

⁵ Алмонд Г., Верба С. Гражданская культура и стабильность демократии. – М., 1999; Патнэм Р. Чтобы демократия сработала: Гражд. традиции в соврем. Италии. – М., 1996; Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность. – М., 1995.

⁶ Blau P.M. The Dynamics of Bureaucracy, Chicago and London: The University of Chicago Press, 1963; Weber M. Bureaucracy, trans. Hans Gerth. C. Wright Mills, New York: Oxford University Press, 1958; Crazier M. The Bureaucratic Phenomenon, Chicago: University of Chicago, 1964; Merton R.K. «Social Theory and Social Structure». The Free Press. New York. 1957; Riggs F. Administration in Developing Countries: the Theory of the Prismatic Society, Boston: Houghton-Mifflin Co. 1964; Etzioni-Halevy E. Bureaucracy and democracy. A political dilemma. London, Boston, Melbourne and Henley: Routledge & Kegan Paul, 1983.

низационной эффективности рассматриваются в работах Р.Л. Дафта, Р. Куина, Н. Лумана, Ч. Перроу, Р. Холла¹. Исследование эффективности деятельности с позиции индивидуальных или групповых оценок качества управления организацией получило свое воплощение в трудах Честера И. Барнарда². Проблема взаимодействия «общество – власть» в условиях цивилизационных и социальных изменений, а также метаморфоз власти рассматривается в трудах Э. Тоффлера³.

Общетеоретические аспекты государственного управления в контексте властной миссии государства (сущность, отличительные особенности, закономерности, этапы, типы, движущие силы) подробно представлены и проанализированы в работах Д. Алтера, Р. Даля, Р. Дарендорфа, К. Дойча, С. Липсета, Д. Пауэлла, Л. Пая, Д. Растоу, С. Хантингтона, С. Эйзенштадта, Ч.Ф. Эндрейна⁴.

Существенный вклад в теоретическое осмысление государственного управления внесли отечественные юристы, историки и политологи. В трудах В.И. Быстренко⁵, Н.П. Ерошкина⁶, П.А. Зайончковского⁷, А.Б. Мизя⁸, А.В. Оболенского⁹ прослеживается эволюция российской системы государственного управления. Теоретическое осмысление концептов сильного государства присутствует в исследованиях В.П. Безобразова¹⁰, А.И. Васильчикова, которые отмечали важность сочетания управления и самоуправления¹¹. Н.М. Коркунов исследовал такие свойства власти, как публичность, представительность, непосредственность¹². Н.И. Лазаревский рассматривал суть власти, управления и самоуправления в диалектической взаимосвязи двух начал, государственного и общественного¹³.

¹ Дафт Р.Л. Менеджмент / Р.Л. Дафт. – 6-е изд. – СПб., 2008; Камерон К. Диагностика и изменение организационной культуры: пер. с англ. / К. Камерон, Р. Куин. – СПб.: Питер, 2001; Луман Н. Власть. – М., 2001; Перроу Ч. Сложные организации: критическое эссе. 1972; Холл Р.Х. Организации: структуры, процессы, результаты / Под общ. ред. И.В. Андреевой. – СПб.: Питер, 2001.

² Barnard C. I. The Functions of the Executive. – Cambridge, Mass, 1938.

³ Тоффлер Э. Метаморфозы власти: Знание, богатство и сила на пороге XXI века. – М., 2001.

⁴ Алтер Д. Политика модернизации. – М.: 1993; Даль Р.А. О демократии. – М., 2000; Дарендорф Р. Современный социальный конфликт. Очерк политики свободы. – М., 2009; Липсет С. Политический человек. – М.: 2000; Пай Л. Аспекты политического развития. Аналитическое исследование. – М.: 2000; Растоу Д. Мир наций. – М., 1997; Hintington S. Political Order in Changing Sociétés/ New Haven-L. 1968. (Хантингтон С. Политический порядок в меняющемся мире). Нью-Хавен-Л., 1968); Эйзенштадт М. Революция и преобразование обществ. Сравнительное изучение цивилизаций. – М., 1999; Эндрейн Ч.Ф. Сравнительный анализ политических систем: Эффективность осуществления полит. курса и соц. преобразования. – М., 2000.

⁵ Быстренко В. И. История государственного управления и самоуправления в России. – М., 1997.

⁶ Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. – М., 1983; Ерошкин Н.П. Крепостное самодержавие и его политические институты. – М., 1981.

⁷ Зайончковский П.А. Отмена крепостного права в России / 3-е изд. – М., 1968.

⁸ Мизя А.Б. Краткий очерк истории власти и управления «советского» коммунистического государства. 1917–1991. – Саратов, 1996.

⁹ Оболенский А.В. На службе государевой: к истории российского чиновничества // ОНС. 1997. № 5.

¹⁰ Безобразов В.П. Земские учреждения и самоуправление // Государство и общество. Управление и самоуправление и судебная власть. – СПб., 1882.

¹¹ Васильчиков А.И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. – СПб., 1872. – Т. 1.

¹² Коркунов Н.М. Русское государственное право. – СПб., 1909. Т.2.

¹³ Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 2. – СПб., 1910.

Большое значение имеют труды М.С. Агурского, А.В. Бузгалина, Л.Н. Гумилева, А.А. Зиновьева, А.С. Панарина, Н.А. Нартова¹, в которых разрабатывается идея преемственности различных этапов российской государственности и государственного управления.

Среди авторов наиболее значимых работ, посвященных состоянию современного политического управления, следует отметить Э.А. Азроянца, М.А. Василика, М.С. Вершинина, Д.П. Зеркина, М.В. Ильина, Б.А. Исаева, Б.И. Кротова, А.И. Кравченко, А.В. Малько, В.А. Мальцева, А.Ю. Мельвиля, Р.Т. Мухаева, В.Д. Перевалова, Г.В. Пушкарева². Многие исследователи – Ю.С. Васютин, Н.А. Емельянов, О.Е. Кутафин – подчёркивают противоречивый характер государственного управления в транзитивный период, как равно и новаторский характер политико-управленческого процесса в РФ³.

В последнее десятилетие в российской общественной науке появилось существенное количество работ, непосредственно посвященных повышению эффективности государственного управления. В работах Г.В. Атаманчука⁴, В.В. Бакушева⁵, В.Э. Бойкова⁶, Р.А. Медведева, В.Г. Ледеява, С.Ю. Наумова⁷, Ю.Ф. Олешук⁸, В.М. Соколова⁹, А.И. Соловьева¹⁰, Е.В. Охотского¹¹, В.Н. Сишкова, А.И. Турчинова¹², В.Е. Чиркина,

¹ Агурский М.С. Идеология национал-большевизма. - М., 2003; Бузгалин А.В. Реализация общенародных интересов. - М., 1985; Гумилев Л.Н. От Руси до России. - М., 1998; Зиновьев А.А. На пути к сверхобществу. - М., 2000; Панарин А.С. Россия в циклах мировой истории. - М. 1999; Нартов Н.А. Геополитика. - М., 1999.

² Пушкарева Г.В. Политический менеджмент. - М., 2002. Потенциал и перспективы России в условиях глобализации. Сборник статей. Ч.1. / Ред. кол. О.М. Масюто и др. - Оренбург, 2011.

³ Васютин Ю.С. Емельянов Н.А. Местное самоуправление в зарубежных странах. - М., Оред, 1998; Кутафин О.Е. Фадеев В.И. Муниципальное право РФ. - М., 2000.

⁴ Атаманчук Г. Управление: всегда есть варианты. - М., 1999.

⁵ Бакушев В.В., Фильчаков А.А. Эволюционные коррективы парадигмы национальной безопасности // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. - 2011. - № 3; Бакушев В.В., Кравченко В.С. Парламентская демократия после выборов: размышления к итогам (рубрика проблемы общественного сознания) // Социология власти. - 2012. - № 3.

⁶ Бойков В. Э. Социологический эскиз российского портрета госслужащих. // Социология власти 2000, №1; Бойков В.Э. Реформа государственной службы: предпосылки и проблемы. Результаты социологического опроса, проведенного 1-7 октября 2003 г. [center/index.shtml](#); Бойков В.Э. Состояние и проблемы формирования исторической памяти // Социологические исследования. - 2002. - № 8. С.85–88; Бойков В. Госслужащие: о себе, о работе, о власти // Государственная служба. 2003. № 1; Бойков В. Социологический Центр РАГС. «Государственная служба и гражданское общество в условиях проведения административной и судебно-правовой реформ», октябрь 2003 г. [center/index.shtml](#).

⁷ Наумов С.Ю., Цыбулевская О.И., Милушева Т.В. Власть и реформы в России: нравственно-правовой аспект // Под ред. С.Ю.Наумова. - Саратов: ПАГС им. П.А.Столыпина, 2003.

⁸ Олешук Ю.Ф. Госаппарат в России// МЭ и МО. - 1998. - № 4.

⁹ Соколов В.М. Нравственные основы кадровой политики // Государственная кадровая политика и механизм ее реализации: Кадроведение. - М., РАГС, 1998; Общественные оценки государственных служащих // Социология власти: Информационно-аналитический бюллетень. - М., РАГС, 1998, № 1.

¹⁰ Соловьев А.И. Двумерность российской политики как показатель кризиса власти // Полис. 1999. №4.

¹¹ Охотский Е.В. Особенности нормативно-правового регулирования государственной и службы в российском парламенте // Государственная служба России: проблемы становления и развития/ Материалы методологического семинара. - М., 2001.

¹² Турчинов А.И. Профессионализация и кадровая политика: проблемы развития теории и практики. - М., 1998.

Д.Ю. Шапсугова, О.В. Шмалый¹ исследуются разные аспекты государственного управления и его эффективности. В.К. Белолипецкий, Г.П. Зинченко, Н.М. Кытманова, С.А. Кислицын, А.В. Понедельков, В.В. Рудой, А.В. Шпак, В.Ю. Шпак исследуют формирование, рекрутирование, профессионализацию управленческих элит в общественно-политическом контексте Юга России². А.П. Горбунов, А.Г. Авшаров выделяют общероссийские тенденции реализации управления в соотношении с содержанием и формами функционирования местного самоуправления³. Теоретические разработки феномена и института государственного управления в контексте властной миссии государства осуществлены В.В. Бабуриным, О.И. Волковым⁴. Среди исследователей данной проблематики следует также отметить А.К. Агапонова, В.Г. Игнатов, И.А. Иванникова, А.М. Старостина, Т.М. Чапурко, Л.Г. Швеца⁵.

¹ Чиркин В.Е. Современное государство. - М., 2001; Шапсуг Д.Ю. Проблемы теории и истории власти, права и государства Доминирование и влияние в функционировании современной государственной власти. - М. 2003, Шмалый О.В. Эффективность исполнительной власти как правовая категория: монография - М. Вузовская книга, 2011.

² Белолипецкий В.К., Игнатов В.Г., Понедельков А.В., Старостин А.М. Профессиографический анализ деятельности региональных административно-политических элит (на примере Южного федерального округа) // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. - Ростов/нД: Изд-во СКАГС, 2003; Кислицын С.А. Формирование гражданского общества в условиях российской демократической реформации. - Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2005; Кислицын С.А. Контралиты, оппозиции и фронды в политической истории России. - Ростов-н/Д, 2009; Кытманова Н.М. Проблемы становления местного самоуправления в Ставропольском крае // Материалы региональной научно-практической конференции. - Ставрополь: СГУ, 2003; Корнеева М.Д. Социально-экономическое и политическое развитие Северного Кавказа и местное самоуправление // Российский гуманитарный и научный фонд. - Ставрополь, 2005; Сологуб В.А. Местное самоуправление в современном российском обществе. - Ростов-н/Д: Изд-во СКНЦ ВШ, 2000; Муниципальная реформа в России: От переходного периода к полномасштабной реализации / Отв. ред. Е.М. Бухвальд. - М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2009; Пращко Г.С., Шпак А.В., Шпак В.Ю. Институциональные основы порядка в условиях формирования гражданского общества // Введение в политическое право. - Ростов-на-Дону: Изд-во ЮФУ, 2008; Понедельков А.В., Старостин А.М. Региональные административно-политические элиты России: прошлое, настоящее, будущее // Полис. - 2008 - № 6. - С. 86-98; Старостин А.М. Эффективность деятельности государственной власти и управления: критерии оценки, анализ состояния, пути повышения (элитологический аспект). - Ростов н/Д, 2005; Рудой В.В., Игнатов В.И. Местное самоуправление. - Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2003.

³ См.: Местное самоуправление и муниципальное управление. Учебник / Под ред. А.С. Прудникова, Д.С. Белявского. - М.: Закон и право, 2009.

⁴ Основы государства и права : Курс лекций / Под ред. В.В. Бабурина. - М., 1997; Волков О.И., Ильин В.В. Обуздать стихию власти. - М., 2002;

⁵ Агапонов А.К. Проблемы ответственности в политико-административном управлении: региональный аспект: (По итогам социол. опроса). - Ростов н/Д, 2002; Игнатов В.Г. Повышение эффективности государственной власти и управления — жизненно важная проблема сохранения российской государственности / Проблемы повышения эффективности государственной власти и управления в современной России. Вып. 1. - Ростов н/Д, 1998; Игнатов В.Г. Становление системы государственного и местного управления и самоуправления в современной России. - Ростов н/Д, 1997; Игнатов В.Г., Бутов В.И. Местное самоуправление в России и его реформирование: история и современность. - Ростов/нД: Изд-во СКАГС, 2004; Иванников И.А. В поисках идеала государственной формы России. Ростов н/Д: ЮФУ, 2000.; Иванников И.А. Государственная власть в России: проблемы гуманизации. - Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 2006; Иванников И.А. Эффективность государственной власти в России: проблемы теории и практики. Монография — Приложение к «Ожюно-российскому обозрению» ЦСРП ИПШК РГУ и ИСПИ РАН. Изд-во СКНЦ ВШ. 2004.; Старостин А.М. Эффективность деятельности государственной власти и управления: критерии оценки, анализ состояния, пути повышения (элитологический аспект). - Ростов н/Д: СКАГС, 2005; Чапурко Т.М., Н.П. Иващенко. Ценности и антиценности как детерминанты политического нигилизма в современной России // Общество и право. 2011. №4; Швеца Л.Г. Власть, влияние, управление: Базовые парадигмы и концепты. - Ростов н/Д: ЮФУ, 2013.

Особенности государственного управления в полиэтническом Северо-Кавказском регионе в ситуациях этнополитических конфликтов и рисков экстремизма и терроризма являются объектом значимых теоретических обобщений М.А. Аствацатуровой, Ю.Г. Волкова, А.М. Гонова, И.П. Добаева, С.В. Передерия и др.¹

В стране сложились известные школы и центры исследования государственного управления, например, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Южно-Российский институт-филиал РАНХиГС при Президенте РФ и др., а также подготовлен масштабный пласт научной периодики и диссертационных исследований, которые использованы в ходе написания работы².

¹ См.: Аствацатурова М.А., Тишков В.А., Хоперская Л.Л. Конфликтологические модели и мониторинг конфликтов в Северо-Кавказском регионе. - М., 2010; Аствацатурова М.А., Бурцев Ю.Д. Управление этническими отношениями и этнополитическими процессами в региональном пространстве. - Ростов н/Д -Пятигорск: Изд-во СКАГС, 2009; Аствацатурова М.А. Успехи, проблемы, противоречия создания СКФО. Экспертная оценка. 27 дек. 2011. - Архив автора. С созданием нового федерального округа Северный Кавказ приобретает особый статус в России [Электронный ресурс]. - URL: www.kavkaz-uzel.ru/articles/164427/ (дата обращения: 25.01.2012); Кавказ: проблемы реинтеграции социокультурного пространства и вызовы региональной безопасности. Мат-лы Междунар. науч.-практ. конф. Ростов н/Д, 24-25 сентября / Отв. ред. Ю.Г. Волков. - Ростов н/Д, 2012; Гонов А.М. Северный Кавказ: реабилитация репрессированных народов (20-90-е годы XX века). Нальчик, 1998; Добаев И.П. Кавказский макрорегион в фокусе геополитических интересов мировых держав: история и современность. - Ростов н/Д: Изд-во ЮНЦ РАН, 2007; Передерий С.В. К вопросу о политико-административном управлении межэтническими отношениями в РФ: русский народ и его проблемы // Стратегии управления социально-экономическими и политическими процессами в регионе: история и современность. Мат-лы науч.-практ. конф. Часть I. - Ростов н/Д - Пятигорск, 2009. - С. 371-378.

² Акульчев А.А. Эффективность государственной власти в современной России: система критериев, основные тенденции и факторы роста (региональный аспект). - Автореф. дис....канд. полит.наук. - Ростов н/Д, 2002; Старостин А.М. Эффективность деятельности административно-политических элит: критерии оценки и анализ состояния в современной России. Автореф. дис....докт.полит.наук. - Ростов н/Д, 2003; Слычук В.В. Эффективность деятельности органов государственной власти в контексте социально-политических трансформаций российского общества : дис. ... канд. полит. наук. - Саратов, 2005; Иванников И.А. Эффективность государственной власти в России: теоретико-политологический анализ. - Автореф. дис....докт. полит. наук. - Ростов н/Д, 2006; Поляков С.А. Модификация современных концепций демократии в Российской Федерации. Автореф. дис....канд. полит. наук. - Ростов н/Д, 2007; Савченко С.М. Проблемы повышения ответственности органов власти в России как фактора становления социального государства. Автореф. дис....канд. полит.наук. - Ростов н/Д, 2007; Сняжкова С.Д. Современная политическая реформа в России и эффективность государственной власти и управления (региональный аспект). - Автореф. дис....канд. полит.наук. - Ростов н/Д, 2007; Воронько Т.Л. Представительная власть на местном уровне: проблемы становления и эффективности в современной России. - Автореф. дис....канд. полит.наук. - Ростов н/Д, 2007; Щербаков С.В. Факторы эффективности законодательной ветви власти на региональном уровне в условиях политической и административной Реформ (на материале ЮФО). - Автореф. дис....канд. полит.наук. - Ростов н/Д, 2007; Кобыльченко Е.Н. Эффективность контрольной функции государственной власти современной России: критерии, проблемы совершенствования (политологический анализ). - Автореф. дис....канд. полит.наук. - Ростов н/Д, 2007; Буров А.В. Система оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований (элитологический аспект). - Автореф. дис....канд. полит.наук. - Ростов н/Д, 2008; Воробьева М.А. Модернизация концепций и практик государственного управления в России на рубеже XX и XXI веков.) - Автореф. дис.канд. полит.наук. - Ростов н/Д, 2008; Швец Л.Г. Взаимосвязь доминирования и влияния в функционировании современной государственной власти. Автореф. дис....докт. полит. наук. - Ростов н/Д, 2008; Яловая М.А. Организация эффективного управления политическими процессами в условиях социально-экономической нестабильности (на материалах субъектов Юга России). Автореф. дис....канд. полит.наук. - Ростов н/Д, 2010; Рыбиков Р.А. Централизация и децентрализация государственного управления в постсоветской России: институционально-политическое измерение. Автореф.

Анализ существующих научных разработок, касающихся проблем эффективности государственного управления в контексте властной миссии государства, свидетельствует о сформировавшемся масштабном пласте исследований. Однако современные политические реалии требуют качественного нового уровня осмысления эффективности государственного управления в контексте властной миссии государства. Слабо разработана система факторов и показателей комплексной оценки эффективности государственного управления в контексте властной миссии государства, хотя выделены отдельные критерии оценки эффективности деятельности глав субъектов РФ.

Освоение имеющихся исследований, касающихся проблемы эффективности государственного управления, свидетельствует о том, что проблема эффективности государственного управления в контексте властной миссии государства нуждается в дальнейшей разработке в качественном осмыслении. Теоретическая и практическая значимость данных задач явилась основанием для выбора темы диссертационного исследования.

Цель настоящего исследования – обобщение содержания, механизмов, факторов и показателей повышения эффективности государственного управления в контексте властной миссии Российского государства.

Для успешного достижения поставленной цели определены следующие конкретные задачи исследования:

- уточнить основные концепты эффективности государственного управления в контексте властной миссии государства, осуществив анализ вариативных теоретических подходов;
- определить содержание и особенности реализации властной миссии Российского государства в сценариях политической проекции XXI века;
- выявить сущность сильного государства в контексте его властной миссии в теоретических концептах и в практике государственного управления в современной России;
- определить социальное государство как государство с существенными ресурсами эффективного государственного управления в контексте властной миссии демократической России;

дис...канд. полит. наук – Ростов н/Д, 2010; Димитрова Ю.Б. Политическая эффективность функционирования региональной власти в современной России. – Автореф. дис...канд. полит. наук. – Москва, 2010; Вольтер О.В. Феномен российской государственной идеологии как духовно-политической основы государственной целостности России: история и современность (политологический аспект). Автореф. дис...докт. полит. наук – Ростов н/Д, 2010; Попова Е.А. Долгосрочное развитие территорий современной России в условиях модернизации. – Автореф. дис. ... докт. полит. наук. – Ростов н/Д, 2011; Жуковский А.Г. Современные парадигмы политологического исследования: модели взаимодействия. Автореф. дис...докт. полит. наук. – Ростов н/Д, 2011; Шевченко В.М. Политическое руководство развитием сферы государственных услуг на уровне субъекта Российской Федерации. – Автореф. дис...канд. полит. наук. – Ростов н/Д, 2011; Романычев И.Г. Взаимодействие законодательной, исполнительной и судебной власти: проблемы эффективности на уровне субъекта Российской Федерации (политологический аспект). Автореф. дис...канд. полит. наук. – Ростов н/Д, 2011; Альбеков К.А. Институциональная и лидерская составляющая эффективности государственной власти и управления в современной России: политологический аспект. – Автореф. дис...канд. полит. наук. – Ростов н/Д, 2011; Сониная Е.О. Концепт «модернизация» в политическом дискурсе современной России: проблема идеологизации. Автореф. дис...канд. полит. наук. – Ростов н/Д, 2013.

– установить механизм дивизионализации повышения эффективности государственного управления в контексте властной миссии государства;

-- выделить механизм субъективирования фактора государственной бюрократии в повышении эффективности государственного управления в реализации властной миссии государства.

Объект исследования – государственное управление в контексте властной миссии Российского государства.

Предмет исследования – эффективность государственного управления в контексте властной миссии Российского государства.

Гипотеза исследования. В настоящей работе автор выдвигает идею о том, что РФ, развиваясь как демократическое сильное социальное государство, обладает наибольшими ресурсами для повышения эффективности государственного управления в контексте властной миссии государства.

Однако государственное управление в контексте властной миссии Российского государства недостаточно эффективно, так как не учитывает в должной степени эволюцию политических процессов, институтов и общественно-политических отношений.

Практика современного государственного управления в РФ свидетельствует, во-первых, о необходимости повышения его эффективности, во-вторых, о необходимости учета достоверных факторов и разработки показателей данной эффективности. В связи с проблемами, противоречиями государственного управления на федеральном и региональном уровнях необходима максимальная корреляция эффективности государственного управления с динамикой и дифференциацией социально-экономического и общественно-политического развития общества, регионов и территорий, а также разработка и применение целевых механизмов дивизионализации факторов и показателей повышения эффективности государственного управления.

Теоретико-методологическая основа исследования составлена политологическими, управленческими концепциями – структурно-функциональной теорией, неинституциональной теорией, теориями политических систем и политических организаций, теориями политико-административного управления. В основу концепции диссертации положены идеи М. Вебера о рациональной бюрократии, Д. Норта о политических институтах, Р. Даля о плюралистической демократии. Использованы теоретические обобщения Г. Алмонда, М. Дюверже, Д. Истона, Т. Парсонса о сущностно-функциональном содержании субъектов и акторов общественно-политических и политико-управленческих отношений, С. Вербы о гражданской культуре и стабильной демократии. Применены тезисы Г.В. Атаманчука о становлении новой российской государственности; М.Н. Афанасьева, С.Ю. Наумова о легитимации власти и эффективности деятельности государственного аппарата; А.М. Старостина, А.В. Понеделкова о феномене и институте государственного управления в контексте кратиче-

ской модели государства, Л.Г. Швец о соотношении в реализации государственной власти доминирования, влияния.

В исследовании применялся институционально-правовой и структурно-функциональный подход к исследованию социальной и политической действительности¹. В работе использовались методы системного, комплексного, многоуровневого анализа, направленные на выявление социальной, политической детерминации, тенденций и закономерностей, обуславливающих принципы, направления, векторы повышения эффективности государственного управления в контексте властной миссии государства. Это позволяет рассмотреть проблему факторов и показателей эффективности государственного управления в контексте его динамики, проблем и противоречий. Применены сравнительно-политологический анализ, контент-анализ нормативно-правовых и политических, уставных, программных, исполнительно-распорядительных документов органов власти федерального и регионального уровней. Также используется метод case-study для обобщения факторов и показателей эффективного государственного управления в контексте властной миссии демократического Российского государства.

Эмпирическую базу исследования составили нормативно-правовые и политико-доктринальные документы, федеральные законы, декларации и политические концепции РФ, в которых определяются факторы и показатели эффективности государственного управления в контексте властной миссии государства. Также это послания Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативно-правовые акты, регламентирующие деятельность органов государственного и муниципального управления РФ. В работе использованы материалы СМИ федерального и регионального уровней, статистические, справочные материалы и аналитические материалы социологических, исследований.

В результате проделанной работы были получены следующие элементы научной новизны:

- уточнено, что магистральные идеи основных концептов эффективности государственного управления и властной миссии государства сформированы в рамках двух основных вариативных подходов управления: с точки зрения менеджмента управления; с точки зрения государственного управления, а также выделено несколько вариантов понимания властной миссии государства, т.е. кратических моделей;

- определено, что содержательные особенности реализации властной миссии Российского государства в проекции политического демократического транзита XXI века выражаются в семи основных сценариях

¹ См.: Категории политической науки / Под ред. Мельвиля А.Ю. – М., 2001; Категории политической науки. – М.: МГИМО, РОССПЭН, 2002; Принципы и направления политических исследований. Сборник материалов конференций и мероприятий, проведенных РАПН в 2001 г. – М.: РОССПЭН, 2002; Теория и методы в современной политической науке: Первая попытка теоретического синтеза / Под ред. С.У. Ларсена. – М., 2009.

развития Российского государства, обусловленных возможными вариантами альтернативного развития РФ до 2020 г.;

- установлено, что сущность современной России как сильного государства проявляется в стратегии достижения эффективности государственного управления на основе его властной миссии через триединый процесс: упрочение вертикали власти, реализацию местного самоуправления, развитие гражданского общества;

- выделено, что существенным ресурсом реализации эффективного государственного управления в контексте властной миссии является упрочение социального характера государства через широкий патронаж общества, что исторически присуще российской государственности, но вместе с тем недостаточно и не отвечает социальным надеждам основной массы населения;

- выявлено, что эффективность государственного управления в контексте властной миссии государства обеспечивается целевым механизмом дивизионализации политических, экономических, политико-управленческих, административно-бюрократических, ценностных факторов внешней и внутренней среды;

- доказано, что определяющую роль в повышении эффективности государственного управления в контексте властной миссии государства играет фактор государственной бюрократии и административно-политической элиты, субъективирование которого осуществляется с помощью специального механизма.

Положения, выносимые на защиту:

1. Магистральные идеи основных концептов эффективности государственного управления и властной миссии государства сформированы в рамках двух основных вариативных подходов управления: с точки зрения менеджмента управления; с точки зрения государственного управления. С позиции менеджмента управления властная миссия – это формулирование широких осуществляемых намерений организации, целей, ценностей и функций. Она содержит: четко выраженные причины ее реализации и предназначения; основные решения, цели или направления в организации, включая основополагающее намерение или философию организации; основную общую цель организации. С точки зрения государственного управления абсолютная миссия власти состоит в том, чтобы через законы, устанавливаемые ею, сформировать в обществе систему нравственных общественно-политических отношений. В рамках данного подхода выделены пять вариантов реализации властной миссии государства, обозначенных термином «кратические модели», имеющих социально-экономическую и политическую детерминацию, а именно: политическая, экономическая, социальная, геополитическая, цивилизационная;

2. Содержательные особенности реализации властной миссии Российского государства в политической проекции XXI в. выражаются в семи основных сценариях, обусловленных возможными вариантами альтерна-

тивного развития РФ до 2020 г.: авторитарный сценарий, инерционный сценарий «завтра будет, как вчера», сценарий модернизации политической системы или «предстоит ли нам жить в новой стране?», сценарий «кремлевского гамбита», сценарий «крепости-России», сценарий «российской мозаики», сценарий «новой мечты». Выбор и воплощение оптимального сценария зависят от легитимной реализации государственного управления в контексте властной миссии государства на основе эффективной организационно-управленческой системы для обеспечения интересов населения.

3. Главная сущность современной России как сильного государства проявляется в стратегии достижения эффективности государственного управления на основе его властной миссии. Сильное государство обеспечивает эффективное государственное управление, через: а) построение вертикали власти для обеспечения общественных интересов; б) создание демократических элементов управления в виде местного самоуправления. Важнейшей сущностной характеристикой сильного государства является система гражданского общества, которое осуществляет народный контроль над властью и управлением. Существенной характеристикой сильного государства, которому принадлежит безусловный приоритет в общественно-политических сферах, является вместе с тем способность к самоограничению, демократизации, деконцентрации власти и государственного управления.

4. Масштабные ресурсы обеспечения эффективного государственного управления в контексте властной миссии имеет социальное государство, начала которого развиваются в России. Социальность Российского государства базируется на российской традиции позиционирования государства с сильной централизованной властью как патрона и покровителя своих граждан, что позволяет повышать индекс развития человеческого потенциала. Государственное управление в России нацелено на обеспечение социальной справедливости через поддержку незащищенных слоев населения, которая не всегда неэффективна. Социальный характер государственного управления в РФ, с одной стороны, не реализуется в полной мере, а, с другой стороны, рождает социальную пассивность и иждивенческие настроения у части населения.

5. Повышение эффективности государственного управления в контексте властной миссии государства осуществляется целевым механизмом дивизионализации – путем дифференцированного группирования и целевого внедрения политических, экономических, политико-управленческих, административно-бюрократических ценностных практик. Эффективное государственное управление выступает не только как одна из разновидностей системы управления со специфическими функциями (прежде всего, нормирования, регламентирования и принуждения), но и как важнейшая составляющая системы государства. В оценке общей эффективности / неэффективности государственного управления целесообразна дифференцированная оценка внешних (средовых) и внутренних факторов экономической, политико-

управленческой, организационной, технико-технологической, ценностной природы по конкретным показателям.

6. Определяющую роль в повышении эффективности государственного управления в контексте властной миссии государства играет государственный аппарат, т.е. субъективный фактор государственной бюрократии. В РФ реализуется механизм институционального – нормативно-правового, структурно-организационного, административно-управленческого – обеспечения функционирования государственной бюрократии. Повышение эффективности государственного управления в контексте властной миссии государства активизирует административно-политическую элиту, в связи с чем особое значение приобретают характеристики и факторы государственной службы. Они выражаются в особых деятельностных и результатных показателях, которые фиксируются, как в соответствующих нормативно-правовых документах и формализованных регламентах, так и в общественно-политической и политико-управленческой практике.

Научно-практическая значимость исследования. В настоящем диссертационном исследовании разрабатывается актуальная для современного Российского государства проблема повышения эффективности государственного управления в контексте властной миссии государства. Уточняются категории и понятия государственного управления сильным социальном государстве при выделении его свойств, характеристик, факторов. Тракуются возможные сценарии развития государственного управления в современной России при выявлении их альтернативных факторов. Формулируются инновационные показатели эффективности государственного управления в контексте властной миссии Российского государства как демократического государства. В качестве определяющих факторов повышения эффективности государственного управления выделяются параллельное усиление вертикали власти и разгосударствление власти через реализацию местного самоуправления. Выявляются внешние (средовые) и внутренние, объективные и субъективные факторы государственного управления в современной России при акцентировании перспектив применения такого показателя эффективности государственного управления, как индекс развитие человеческого капитала.

Данная работа представляет не только академический, но и практический интерес. Ее материалы могут быть использованы при разработке стратегии и тактики государственного управления на федеральном и региональном уровнях, при разработке целевых региональных программ социального развития. Также выводы исследования могут быть внедрены в разработку системы актуальных показателей эффективности государственного управления, деятельности бюрократического класса, государственных служащих. Некоторые идеи исследования могут быть положены в основу составления учебных курсов по политологии, социологии, муниципальному праву. Практический интерес работа может представлять

для государственных и муниципальных служащих, депутатов законодательных органов власти федерального, регионального и муниципального уровня, активистов политических партий и общественных организаций, социально активных граждан.

Апробация работы. Результаты проделанной работы отражены в монографии, в статьях в рецензируемых научных изданиях из списка ВАК при Министерстве образования и науки РФ, материалах и тезисах научных международных и всероссийских конференциях. Отдельные положения диссертации были использованы при реализации научно-исследовательских проектов, направленных на повышение эффективности государственного и муниципального управления в контексте властной миссии Российского государства в рамках темы научно-исследовательской работы «Концепция эффективности государственной власти и местного самоуправления в контексте основных кратических моделей» (2011 г.). Ключевые тезисы и результаты диссертационной работы обсуждались на заседаниях кафедры политологии и этнополитики ЮРИФ РАНХиГС.

Структура и объем диссертации. Работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы из 224 наименований.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во Введении обосновывается актуальность темы исследования, раскрывается степень ее разработанности в научной литературе, ставятся цель и задачи исследования, показывается его научная новизна, формулируются положения, выносимые на защиту.

Глава 1. «Теоретико-методологические основания исследования системы государственного управления в контексте властной миссии государства».

Автором рассматриваются концепты эффективности государственного управления и теоретические подходы к властной миссии государства с позиции двух основных вариативных подходов управления: с точки зрения менеджмента управления; с точки зрения государственного управления. С позиции менеджмента управления властная миссия – это формулирование широких осуществляемых намерений организации, целей, ценностей и функций. Она содержит: четко выраженные причины ее реализации и предназначения; основные решения, цели или направления в организации, включая основополагающее намерение или философию организации; основную общую цель организации. С точки зрения государственного управления абсолютная миссия власти состоит в том, чтобы через законы, устанавливаемые ею, сформировать в обществе систему нравственных общественно-политических отношений. В рамках данного подхода выделены пять вариантов реализации властной миссии государства, обозначенных термином «кратические модели», имеющих социально-экономическую и политическую детерминацию, а именно: политическая, экономическая, социальная, геополитическая, цивилизационная.

Автор отмечает, что целостный концепт властной миссии государства сложился сравнительно недавно. При этом, как правило, понятие «миссия» в большей части ассоциируется с менеджментом, поскольку термин вошел в научный обиход именно из этой отрасли экономической науки. Вместе с тем в политологии разработан концепт властной миссии государства, без которого невозможно уяснить содержание системы государственного управления и проблем его эффективности.

Важнейшим институтом всей системы общественно-политических институтов и институтом управления является государственное управление в контексте властной миссии государства. В свою очередь властная миссия государства является политическим универсумом в силу объективного превалирования государства над всеми иными субъектами политической системы. Масштаб государственного управления в контексте властной миссии государства определяется целями, задачами и функциями государства как верховного политического института, имеющего глобальные возможности и ресурсы для определения содержания и функционала иных политических институтов.

Автор отмечает, что показатели эффективности государственного управления в контексте властной миссии государства сложны, противоречивы и зависят не только от функциональных и нормативных требований. Это связано с тем, что эффективность проявляет себя, с одной стороны, в качестве результирующей удовлетворения интересов населения и элиты, а с другой, как результирующая соотношения целей и итоговых результатов с используемыми средствами (ресурсами). Вместе с тем, на оценке эффективности всегда сказывается властный контекст, задаваемый элитным сообществом, который выражается во властной миссии государства.

Анализ содержательных принципов известных политологических теоретико-методологических подходов к определению эффективности государственного управления в контексте властной миссии государства позволил автору сделать вывод о том, что, прежде всего, выделяется экономическая эффективность и социальная эффективность. Их самостоятельность и автономность относительны, так как они находятся в тесном единстве и взаимосвязи. В любом случае они коррелируют с общественно-политической ситуацией, политической системой, политическим режимом, деятельностью политической элиты.

Властная миссия по своей сущности и своему предназначению стремится к абсолюту через законы, устанавливаемые ею. Миссия власти предусматривает формирование и стабилизацию системы социально-классовых отношений, отношений государства и общества, органов власти и граждан. Также миссия власти направлена на соблюдение законов и обеспечение прав человека и гражданина, на достижение единства в обществе в форме общественного договора на принципах социального конвенционализма, на достижение социальной справедливости.

Сущность и особенности государственного управления в контексте властной миссии государства обуславливают рассмотрение его эффективности в политико-управленческом и в политико-аксиологическом аспекте. В этой связи, проблема оценки эффективности государственного управления, прежде всего, связана с разработкой методов измерения факторов, оказывающих значительное влияние на легитимность миссии власти, как и системы показателей его эффективности.

Эффективность государственного управления в контексте властной миссии государства выступает, с одной стороны, в качестве результирующей удовлетворения интересов населения и элит, а с другой, как соотношение целей и результатов с объемом используемых ресурсов и средств. Вместе с тем, на оценке эффективности всегда сказывается властный контекст, задаваемый элитным сообществом, которое реализует свою властно-управленческую миссию как субмиссию властной миссии государства.

Автор уточняет содержание и предлагает собственную трактовку альтернативных сценариев политического будущего Российского государства в соотнесении с проблемой эффективности государственного управления.

1. Авторитарный сценарий. У этого сценария имеются существенные ограничения с точки зрения эффективности государственного управления, так как он затратный и требует наличия ресурсов, с помощью которых обеспечивается законность, правопорядок и лояльность населения. Сценарий предполагает отождествление властной миссии государства и сильного, авторитарного («ручного») государственного управления.

2. Инерционный сценарий (*«завтра будет, как вчера»*) предполагает консервацию политического режима и государственного управления в том виде, в котором он сложился к концу нынешнего десятилетия. У этого сценария имеются ограничения, прежде всего, ресурсные, а также ограничения в реализации общественно-политического договора государства и общества. Так, в условиях мирового экономического кризиса перестает действовать общественный компромисс, обеспечивавший гражданам социальный патронаж со стороны государства, улучшение благосостояния, что актуализирует поиск путей повышения эффективности государственного управления.

3. Сценарий модернизации политической системы (*«Предстоит ли нам жить в новой стране?»*) также предполагает усиление государственного управления в контексте властной миссии Российского государства. Вместе с тем, невозможно осуществлять модернизацию политической системы страны, не затрагивая все стороны жизни общества, а также, не подвергая модернизации саму систему государственного управления.

4. Сценарий «Кремлевского гамбита» предполагает «асимметричный» ответ на растущие угрозы – внутренние и внешние – посредством укрепления экономического сектора и военного потенциала, преимущественно административными («ручными») методами, предполагая активное использование государством ключевых сырьевых активов, направленных

на финансирование модернизации стратегических отраслей и социальной сферы. Эти же методы применяются и для давления на внешних контрагентов. Этот сценарий предполагает усиление позиций первых лиц государственного управления и власти.

5. Сценарий *«Крепость-Россия»* является «ответом» на угрозы для России в современном мировом сообществе и предполагает потенциальную максимально защитную реакцию на них, вследствие чего цель национального сплочения и внутренней консолидации перед враждебным окружением достигается посредством мобилизации внутренней политики государства. Этот сценарий, однако, имеет привлекательные стороны, которые на современном этапе государственного управления в контексте властной миссии Российского государства акцентируются в рамках идеи российской цивилизации, евразийского концепта. Здесь главными императивами выступают зрелое гражданское сознание и патриотизм россиян как нации.

6. Сценарий *«Российской мозаики»* предусматривает трансформацию роли государственного управления в контексте властной миссии Российского государства, сводя его к обслуживанию населения, к сервисной службе. Это противоречит традиционным принципам устройства власти и отношений власти и граждан, предполагает демонтаж и расщепление целостной доктрины власти, которая будет «расташена», децентрализована и деконцентрирована.

7. Сценарий *«Новой мечты»*. Рациональной стратегией выживания в долгосрочной перспективе в рамках данного сценария рассматриваются эффективная борьба с коррупцией, конкуренция и верховенство закона. Однако этот сценарий может нанести ущерб гражданскому национальному единству россиян, ослабить усилия государственного управления по упрочению российской гражданской идентичности, которая как духовный и политический концепт заложена в управленческих стратегиях и тактиках российской власти.

Каждый из выше предложенных сценариев политического будущего России предполагает реализацию властной миссии государства в контексте тех или иных политических реалий. Выбор и воплощение оптимального сценария зависят от эффективности государственного управления в контексте властной миссии государства. Автор отмечает, что в каждом из сценариев содержание, сущность и практика государственного управления в контексте властной миссии государства осуществляются на базе совокупности людских и материальных средств, призванных обеспечить под руководством и контролем государства исполнение законов и воплощение политических решений.

Современное Российское государство, пережив двадцатилетний транзитивный период, продолжает идти по пути демократизации. В ходе демократического транзита сформировалась новая система государственного управления в контексте властной миссии государства на основе сочетания традиционно-консервативных и либерально-демократических ценностей.

Глава 2. «Реализация властной миссии сильного социального государства в условиях современной России» содержит трактовку реализации властной миссии сильного социального государства в условиях современной России. Здесь автором рассмотрены теоретические концепты сильного государства. Согласно авторской трактовке, которая базируется на признанных философских и политологических исследованиях, сильное государство – это прежде всего государство, способное организовать эффективную вертикаль власти. Она необходима для того, чтобы выражать и защищать как интересы государства, так и общественные интересы, создавая для этого соответствующие взаимодополняющие демократические элементы управления в виде местного самоуправления, закладывающего в основу своей деятельности решение жизненных проблем населения. Сильное государство базируется не только на вертикали власти и на системе местного самоуправления, но и на системе гражданского общества, которое осуществляет народный контроль над властью и управлением. Сильным современное государство, обладая безусловным приоритетом в общественно-политических сферах, вместе с тем способно к самоограничению, соизмерению государственной целесообразности с субъективными интересами частного и корпоративного характера.

Автор отмечает, что в реализации государственного управления в контексте властной миссии государства магистральная роль принадлежит сильному государству, которое имеет специфические факторы и показатели эффективности государственного управления. В этой связи прослеживается усиление взаимодействия между государством и населением, так как без сознательного участия граждан сомнительны перспективы дальнейшего развития демократических преобразований. В оригинальном ключе актуализируется формирование и функционирование современной России как сильного государства во внутри- и внешнеполитических процессах. В этой связи автором выделяются три основные политико-властные, политико-управленческие тенденции упрочения Российского государства как сильного государства:

Первая тенденция – упрочение и вертикализация федеральной власти, усиление её присутствия в регионах.

Вторая тенденция – развитие системы местного самоуправления.

Третья тенденция – развитие институтов гражданского общества.

В результате проделанного анализа автор выявляет противоречие между централизацией, вертикализацией власти и демократизацией управления через систему МСУ и расширением гражданского контроля над осуществлением государственного управления. Упрочение силы современного Российского государства актуализируется в связи с состоявшимся двадцатилетним политическим демократическим транзитом, который при многих позитивных преобразованиях ослабил позиции государства, как во внутри- так и во внешнеполитических отношениях. Нейтрализация кризисных проявлений государственного управления, в том числе

и выступлений несистемной оппозиции, рассматривается в контексте формирования сильного, авторитетного государства при преодолении отчуждения народа от власти, от политико-властного процесса. Такое отчуждение приводит к росту безответственности поведения чиновников и управленцев, росту коррупции, распространению нарушений и даже преступлениям. Отчуждение народа от власти делает неизбежным усиление бюрократического воздействия на граждан через указы и предписания, поскольку нет иного пути повышения эффективности государственного управления в контексте властной миссии государства.

Также автором рассмотрено социальное государство как оптимальное для реализации эффективного государственного управления в контексте властной миссии Российского государства. Основным условием реализации эффективного государственного управления в контексте властной миссии в России, как подчеркивает автор, является упрочение социального характера государства. В ходе постиндустриального развития социальное государство, построение которого становится одной из ключевых современных тенденций развития демократического правового государства, представляет собой системный институт осуществления властной миссии. Он основан на инновационных политико-правовых принципах и предполагает, с одной стороны, усиление власти, а, с другой стороны, демократизацию и децентрализацию власти, обеспечение социальной справедливости и индивидуальных свобод для граждан.

Автор подчеркивает, что в демократическом социальном государстве создается механизм сверхсильной власти, который поддерживает справедливый правопорядок, социальную справедливость. В социальном государстве реализуются: равенство интересов государства и граждан, их прав и свобод; идеологический и политический плюрализм; судебная защита прав гражданина от незаконных действий государства в лице его органов и должностных лиц; право на обращение в суд в случае несоблюдения основного закона. Показателями эффективности государственного управления в социальном государстве является результативность целевых социальных программ, адресованных социально незащищенным слоям населения. Вместе с тем данные программы далеко не всегда являются успешными в силу объективных и субъективных причин (слабое ресурсное и финансовое обеспечение, непрофессиональное организационно-управленческое обеспечение и др.). Уровень социальной справедливости в РФ далеко недостаточен, что рождает недовольство населения и активизирует контрэлиту и несистемную оппозицию.

В целом сильное демократическое социальное государство на основе права реализует эффективное государственное управление в контексте властной миссии для гарантированного обеспечения свободного культурного, духовного и материального развития общества, предоставления гражданам не только равных прав, но и равных возможностей развития.

Глава 3. «Механизмы повышения эффективности государственного управления в контексте властной миссии Российского государства» посвящена выявлению механизма дивизионализации факторов и показателей повышения эффективности государственного управления в контексте властной миссии государства. Здесь реализуются в сравнительном плане две исследовательские парадигмы определения эффективности государственного управления в контексте властной миссии государства: *Первая парадигма* исходит из того, что эффективность государственного управления в контексте властной миссии государства не столь кардинально отличается от менеджмента, чтобы обеспечить разработку целостной теории эффективности в данной области¹. Такое понимание эффективности отвечает потребностям повышения эффективности государственного управления в контексте властной миссии власти в ряде развитых стран. *Вторая парадигма* рассматривает эффективность государственного управления в контексте властной миссии государства в рамках теории политического управления².

Используя сильные стороны обеих парадигм, автор выявляет механизм повышения эффективности государственного управления в контексте властной миссии государства как механизм дивизионализации (дифференцированного группирования и целевого внедрения) в зависимости от факторов достижения эффективности. Данные факторы в исследовании подразделяются на внешние (средовые) и внутренние, а также соотносятся с содержанием и свойствами общественно-политической ситуации, которая не остается неизменной.

Механизм дивизионализации факторов повышения эффективности государственного управления позволяет выделить внешние или средовые факторы – это факторы природно-климатического, социально-экономического, общественно-политического и социоментального характера. Их проявления во многом разнятся в разных субъектах, территориях, зонах больших, многосоставных, федеративных государств, в данном, случае, в РФ. В этом плане повышение эффективности государственного управления невозможно без придания ему регионального целевого характера и без использования региональных ресурсов – природных, экономических, инфраструктурных, человеческих. Поэтому для успешного государственного управления необходима достоверная (неформальная) оценка состояния и показателей развития конкретных региональных сообществ, знание региональных вызовов и рисков

В качестве внутреннего фактора государственного управления рассматривается его структурно-функциональная система. Именно тем, в какой форме реализуются отношения внутри системы власти, во многом определяется эффективность государственного управления, тем более, в контексте властной миссии государства.

¹ Саймон Г. А., Смитбург Д. Х., Томпсон В. А. Менеджмент в организациях... С. 270-271.

² Государство// Политология. Энциклопедический словарь. - М., 1993. - С. 65.

Если исходить из того, что основными свойствами власти являются доминирование, управление и влияние, то эффективность государственного управления во внутриаппаратном проявлении измеряется, прежде всего, таким показателем, как степень организованности и результативности. При этом политическая результативность отличается от социальной, духовной, экономической и связана, прежде всего, со степенью достижения выдвинутых политических целей и задач, а также реализацией основных функций политической власти. Если в реализации политических целей имеет место заметное отклонение от общего политического курса государства или наблюдаются заметные дисфункции, то отмечается неэффективность государственного управления.

Повышение эффективности государственного управления фиксируется в системе показателей, разработанных как международными организациями, так и внутригосударственными структурами. Автор исследует и механизм субъективизации государственной бюрократии в повышении эффективности государственного управления в контексте властной миссии государства.

Автор считает, что повышение эффективности государственного управления в контексте властной миссии государства активизирует субъективный фактор государственного управления – административно-политическую элиту, обеспечивающую проводимость управленческих решений. В этой связи особое значение приобретают институциональные, типологические, структурные, нормативно-правовые, административно-управленческие механизмы повышения роли государственной службы. Они выражаются в особых деятельностных и результатных показателях, которые фиксируются, как в соответствующих нормативно-правовых документах и формализованных регламентах, так и в общественно-политическом и политико-управленческом диалоге государства и гражданского общества.

В исследовании выявляется прямая зависимость повышения эффективности государственного управления в контексте властной миссии государства от профессионализма, креативности политико-властной административно-бюрократической элиты. Элита государственного управления должна быть нацелена на повышение его качества, качества жизни граждан, в чем и состоит главная задача демократического сильного социального государства. В этом плане важно целевое нормативно-правовое регулирование деятельности государственной службы и функционирования ее персонала, определение порядка регулирования процессов подбора, ротации, оценки результативности деятельности при установлении её конкретных показателей.

Автор обосновывает, что эффективность государственной службы Российской Федерации должна определяться степенью или уровнем реализации базовых политико-правовых, общенациональных гражданских ценностей, таких как суверенитет государства, неукоснительное соблюдение прав и свобод человека, обеспечение национальной безопасности, развивающаяся реальная экономика, российская идентичность и ряда других.

В связи с этим делается вывод о том, что при реализации государственного управления проявляется механизм дивизионализации факторов и показателей его эффективности. При этом акцентируется своевременное определение факторов достижения эффективности и реагирование на них, а также и определение показателей данной эффективности. В системе показателей оценки эффективности выделяется система не только общественно-политических, но и социокультурных ценностей, на которые ориентируется оцениваемая система государственного управления.

В **Заключении** исследования подводятся основные итоги работы, намечаются перспективы дальнейшего исследования проблемы.

Дальнейшее выстраивание и упрочение российской политической системы актуализирует исследование как основных условий, способствующих продвижению в сторону большей эффективности государственной власти в контексте властной миссии государства, так и ключевых девиаций и факторов, снижающих эту эффективность. В условиях изменений всех сфер общественно-политической жизни в государственном управлении принципиальную важность приобретает реализация инноваций для повышения его эффективности. В этой связи проблема повышения эффективности государственного управления в контексте властной миссии государства требует своей дальнейшей разработки.

ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

1. *Атоян Ш.М.* Властная миссия государства: современные проблемы: Монография. – Ростов н/Д.: Донское книжное издательство, 2013. – 7,5 п.л.

Публикации в научных изданиях, включенных в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, определяемый ВАК при Министерстве образования и науки РФ

2. *Атоян Ш.М.* К вопросу об эффективности государственного управления в контексте властной миссии государства // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. – 2013. – № 4. – 0,8 п.л.

3. *Атоян Ш.М.* Основные аспекты реализации властной миссии сильного социального государства // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2013. – № 4. – 0,85 п.л.

4. *Атоян Ш.М., Крицкая А.А.* Кадровые основы повышения эффективности реализации властной миссии Российского государства // Каспийский регион: политика, экономика, культура. – 2013. – № 4. – 0,7 п.л.

Статьи в других научных изданиях

5. *Атоян Ш.М.* Управление этническими процессами на региональном уровне // Сборник тезисов докладов межрегиональной научно-практической конференции «Регулирование социально-этнических процессов в условиях региональных рисков экстремизма». – Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2010. – 0,4 п.л.

6. *Атоян Ш.М.* Борьба с коррупцией как составляющая политического процесса в современной России // Материалы II Ростовского молодежного научно-практического форума «Молодежные инициативы – 2011». – Ростов н/Д.: Изд-во ЮФУ, 2011. – 0,3 п.л.

7. *Атоян Ш.М.* Принцип сильной государственности в условиях развития современной России // Материалы международной научно-практической конференции «Модернизация России: региональные особенности и перспективы». – Ростов н/Д.: Изд-во ЮФУ, 2011. – 0,5 п.л.

8. *Атоян Ш.М.* Формирование института ответственности как фактора эффективности управления на местном уровне // Материалы международной научно-практической конференции «Эффективность самоуправления муниципальных образований городских и сельских поселений (опыт России и Германии)». – Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2011. – 0,3 п.л.

9. *Атоян Ш.М.* Концепт «сильное государство» в условиях демократического развития современной России // Материалы XI Всероссийской научно-теоретической конференции (с международным участием) «Политические, экономические и социокультурные аспекты регионального управления на Европейском Севере». – Сыктывкар: ГАОУ ВПО КРАГСиУ, 2012. – 0,3 п.л.

10. *Атоян Ш.М., Метлушенко М.В.* Теория нетократии и современные сетевые сообщества // Материалы Первого Всероссийского элитологического конгресса с международным участием «Элитология России: современное состояние и перспективы развития». Т. 2. – Ростов н/Д.: Изд-во ЮРИФ РАНХиГС, 2013. – 0,3 п.л.

11. *Атоян Ш.М.* Политическая элита и эффективность // Философия элитологии. Материалы Первого Всероссийского элитологического конгресса с международным участием «Элитология России: современное состояние и перспективы развития». Т. 3. – Ростов н/Д.: Донское книжное издательство, 2013. – 0,3 п.л.

12. *Атоян Ш.М.* «Социальное государство» как оптимальная модель модернизирующейся России // Сборник трудов международной научной конференции «Социально-гуманитарное познание в контексте философской инноватики». – Ростов н/Д.: Донское книжное издательство, 2013. – 0,3 п.л.

13. *Атоян Ш.М.* Критерии оценки эффективности органов государственного и местного управления // Сборник материалов «круглого стола» в рамках областной научно-практической конференции «Местное самоуправление в России: итоги реформы и перспективы развития» / Под ред. А.М. Старостина, Л.Л. Ивановой. – Ростов н/Д.: Изд-во ЮРИФ РАНХиГС, 2013. – 0,4 п.л.

14. *Атоян Ш.М., Понеделков А.В., Старостин А.М., Швец Л.Г. и др.* Фундаментальное научное исследование по тематическому плану РАНХиГС при Президенте РФ на тему «Концепция эффективности государственной власти и местного самоуправления в контексте основных кратических моделей». Номер государственной регистрации НИР:1.12.09. Код темы по ГРНТИ:11.15.45, 06.56.31. – 1 п.л.

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

Атоян Шохакат Маргосовна

Тема диссертационного исследования
**«ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
В КОНТЕКСТЕ ВЛАСТНОЙ МИССИИ
РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА»**

Научный руководитель:
доктор политических наук, профессор
Старостин Александр Михайлович

Изготовление оригинал-макета
Атоян Ш.М.

Подписано в печать 12.11.2013. Тираж 100 экз.
Усл. п.л. 1,5

Южно-Российский институт-филиал Федерального государственного
бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального
образования «Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Отпечатано: Типография ООО «Офисный мир КМ». Заказ № 378
344016, г. Ростов-на-Дону, пер. Нефтяной, 1