



На правах рукописи

ЗАДОРОВНИЙ АЛЕКСАНДР СЕРГЕЕВИЧ

**ОПТИМИЗАЦИЯ
ГОСУДАРСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКОГО
УПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

23.00.02 – Политические институты, этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ
на соискание ученой степени
кандидата политических наук

30/02/2009

Ставрополь – 2009

Работа выполнена на кафедре социальной философии и этнологии
ГОУ ВПО «Ставропольский государственный университет»

- Научный руководитель:** доктор философских наук, профессор
Каширин Валерий Иванович
- Официальные оппоненты:** доктор философских наук, доцент
Гундарь Ольга Николаевна
доктор политических наук, профессор
Передерий Сергей Васильевич
- Ведущая организация:** Ставропольский филиал Северо-Кавказской академии государственной службы

Защита состоится 21 апреля 2009 года в 14.00 часов на заседании совета по защите докторских и кандидатских диссертаций Д212.256.06 при Ставропольском государственном университете по адресу: 355009, г. Ставрополь, ул. Пушкина, 1, корп. 1-а, ауд. 416.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Ставропольского государственного университета.

Автореферат разослан 21 марта 2009 г.

Ученый секретарь совета
по защите докторских и
кандидатских диссертаций



Г. Д. Гриценко

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Актуальность темы исследования определяется тем, что глобализация политики усиливает действия деструктивных факторов различного уровня и направленности. Это заставляет переосмыслить базовые основы существования человечества и вызывает потребность в столь же принципиальной рефлексии относительно источников трансформации государственного управления. Выявление общих закономерностей возникновения и эволюции политико-управленческих структур, определение механизмов их функционирования, путей и способов оптимизации и эффективности становятся жизненно важными для самоорганизации общества.

Вместе с тем высокий уровень цивилизационного развития, породивший императив выживания человечества, диктует необходимость рационального использования общепланетарных ресурсов и биосферы, которая переводит проблему глобального управления из дискуссионной в практико-политическую плоскость. Однако особенности формирующейся системы глобального управления заключаются в том, что она определяется не на заседании Генеральной Ассамблеи ООН, и не в умах ученых, она является результатом взаимодействия объективных законов биологического и социального развития планеты. Этот факт, не признается политиками, предпочитающими силовое воздействие правилам, закрепленным в ООН, формирующими менталитет безнаказанности и вседозволенности посредством утверждения иллюзии абсолютизма.

В этих условиях оптимизация государственно-политического управления в России направлена как на регулирование глобальных политико-идеологических отношений и активное участие в формировании системы глобального управления, так и на совершенствование политического менеджмента внутри страны, учитывая особенности «большого пространства и большого времени» (М.М. Бахтин) в российских регионах.

Общественные преобразования, произошедшие в России за последние годы, обострили интерес к осмыслению сущности российского государства, его институтов и способов управления. Эти вопросы приобретают особую значимость в условиях как переходного периода, так и первых фаз политической стабилизации, когда еще окончательно не

сформирован механизм реализации государством своих функций, не отработана схема взаимодействия между гражданским обществом и властными институтами, отсутствует консолидация политических партий и движений. Рассмотрение практики государственно-политического управления, сущности политического менеджмента как целостных систем позволяет получить адекватное представление об особенностях функционирования государственного аппарата и о методах реализации им региональной политики, что актуализирует проблему исследования.

Изучение путей и способов оптимизации, повышения эффективности государственно-политического управления, а также рассмотрение проблем регионального политического менеджмента в процессе становления политического режима в России представляется весьма важным на современном этапе.

Степень научной разработанности проблемы. Вопросы политического управления обществом привлекали внимание ученых со времен зарождения политической философии. Эти проблемы рассматривались в трудах древних мыслителей, философов Возрождения и Нового времени – Платона, Аристотеля, Макиавелли. Эти вопросы волновали и дореволюционных российских ученых, таких, как Б.Н. Чичерин, П.И. Новгородцев, И.А. Ильин и др.

Основные положения теории управления в политологическом контексте были разработаны в трудах А. Бентли и Д. Трумэна. Анализ современных теорий управления представлен в работах российских исследователей Д.И. Правдина, О.М. Роя.

Сущность политического управления выявляли А. Лоутон, Ч. Линдблом, Э. Роуз. Проблемы соотношений государственного и муниципального управления рассматривались в трудах П.И. Атамчука, А.И. Черкасова. Выявлением сущности административного управления занимались Т.А. Кулакова, А.В. Курочкин, Дж. Лайн, В.П. Милецкий, Л.В. Сморгунов.

В большинстве научных работ государство рассматривается в широком историческом (и одновременно инструментальном) контексте как способ легального использования власти для обеспечения самоорганизованности сообщества людей на определенной территории. Сходной позиции придерживался и Ж. Бюрдо, видевший в государстве «независимую от правителей абстрактно-безличную власть на

конкретной территории». Иначе говоря, государство во всех его национальных и темпоральных модификациях есть исторически сквозная форма совместного существования (в рамках некоего локалитета) власти и сообщества граждан, наделенных определенными правилами и обязанностями в отношении данного института. Большое значение в последнее время придается глобальным функциям государства.

Значительное влияние на рассмотрение проблем политического управления оказывает традиция советского периода, когда политическое управление отождествлялось с государственным и сводилось к вопросу реализации властных полномочий.

В настоящее время исследователи отмечают, что если анализ глобальных процессов является в настоящее время предметом исследования огромного количества обществоведов, то процессы регионализации привлекают значительно меньше внимания. Актуальность и новизна региональной проблематики становятся предметом изучения многих исследователей, среди которых выделяются Р.Г. Абдулатипов, Л.Ф. Болтенкова, Ю.В. Васильев, О. Г. Дмитриева, В.Г. Игнатов, Т.В. Игнатова, А.В. Кисельников, Н.И. Ларина, А.М. Лавров, В.А. Лексин, А.А. Мацнев, А.Б. Швецов и др.

Большой вклад в разработку теоретических основ управления и государственной службы внесли такие российские ученые, как Г.В. Атаманчук, Ю.С. Васютин, Н.И. Глазунова, В.С. Комаровский, Б.В. Лытов, А.М. Омаров, Е.В. Охотский, С.В. Передерий, А.Г. Поршнев и др.

Различные аспекты политического управления исследованы в работах Н. Авдошиной, Ф.Н. Агаевой, Л.А. Асеева, Р.А. Галиахметова, Г.Ю. Галушко, Т.Н. Ефремовой, В.В. Смирнова, Б. А. Тукумцева, А.В. Понделкова, А.В. Огарева, О.Ф. Шаброва.

Общая теория менеджмента явилась предметом исследований следующих ученых: Г. В. Казначевская, П.П. Украинец. Сущность политического менеджмента выявляют в своих работах такие российские исследователи, как Е.В. Галкина, А.Ю. Горчева, О.Н. Гундарь, Г.В. Пушкарева. Проблема принятия политических решений стала предметом научных исследований таких ученых как А.В. Дегтярев, В.К. Мельник, П.В.Шаран.

Вместе с тем исследователи отмечают, что складывающееся информационное общество заставляет по-новому рассмотреть организа-

цию не только политических институтов, но и политического пространства в целом. В настоящее время основой политического взаимодействия становится сам факт коммуникации, отражающей способность (неспособность) акторов поддерживать устойчивое общение, обеспечивая своему целевому проекту ту или иную форму поддержки. Свой вклад в обоснование этих идей внесли теории среднего уровня («мягкого менеджмента», «нечеткой логики», «самообучающейся» административной системы, субкультурных моделей и др.), фокусирующие внимание на нормативных и девиантных контактах носителей административных функций в государстве. Особую роль сыграла теория организационной коммуникации, сторонники которой считали, что коммуникация «является сущностью организационной активности» государства. Однако проблемы оптимизации государственно-политического управления до сих пор остаются в тени политологических исследований. Все это и определило выбор предмета и объекта диссертационного исследования.

Объект исследования – государственно-политическое управление на современном этапе.

Предмет исследования – принципы, направления и механизмы оптимизации процесса государственно-политического управления в современном российском обществе.

Цель исследования – определить пути и средства оптимизации процесса государственно-политического управления в современной России.

Представленная цель обусловила ряд задач:

- уточнить особенности понимания государственно-политического управления в контексте политологического знания;
- определить специфику политико-коммуникативного подхода к оптимизации государственно-политического управления;
- выявить особенности государственно-политического управления в глобализированном мире;
- раскрыть особенности оптимизации государственно-политического управления в России на современном этапе;
- проанализировать направления оптимизации государственно-политического управления на региональном уровне.

Теоретико-методологические основы исследования. Поставленные в диссертационном исследовании цель и задачи достигаются при

помощи структурно-функционального подхода, использование которого позволило проанализировать сущность государственного управления, и сравнительного подхода, применение которого позволило исследовать опыт политического управления.

В основу построения концепции диссертационного исследования положены теория М. Вебера о рациональной бюрократии и теория В.Г. Соколенко о глобальном управлении в ситуации возрастания социальной и политической нестабильности; а также идеи, касающиеся различных аспектов политического режима, изложенные в трудах зарубежных ученых: Г. Алмонда, Д. Бэлла, А. Гидденса, Р. Дарендорфа и др.

Нормативно-правовая и эмпирическая база исследования. В работе использованы Конституция Российской Федерации, федеральные законы, законы субъектов РФ, указы Президента РФ от 23 июля 2003г. №824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах», от 9 марта 2004г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005г. № 1789-р «Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах», послания Президента РФ Федеральному Собранию, «Концепция социально-экономического развития РФ», «Концепция национальной безопасности РФ», программа «О мерах по реализации концепции государственной национальной политики Российской Федерации», законодательные акты органов местного самоуправления, закон «Об областной целевой программе «Административная реформа в Ставропольском крае (2006-2008 годы)».

Научная новизна исследования заключается в следующем:

- на основе изучения теорий управления обоснована необходимость рассмотрения государственно-политического управления как совокупности государственного управления и политического менеджмента;
- в рамках политико-коммуникативного подхода к изучению государственно-политического управления предложены пути и способы оптимизации государственно-политического управления, которые могут характеризоваться как тактические и стратегические;
- определено, что в условиях глобализированного мира государственно-политическое управление представляет собой многоуровневую систему, функционирующую на глобальном, национально-государственном и локально-региональном уровнях, для которых харак-

терны собственные смысловые приоритеты и проблемно-политические ситуации;

– на основе анализа современного этапа административного реформирования установлено, что оптимизация государственно-политического управления в России осуществляется через концентрацию таких функций власти, как исполнительная, правоустанавливающая, функция управления государственным имуществом и т.д., и децентрацию таких функций власти, как контрольно-надзорная, фискальная, функция поддержки малого предпринимательства и т.д.;

– выявлено, что оптимизация государственно-политического управления на национально-региональном уровне предполагает использование «сферного», иерархического, ресурсного, статусного принципов, а также нормирование и стандартизацию.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Государственно-политическое управление предполагает единство двух типов управления: государственного управления и политического менеджмента. Государственное управление – это вид управленческой деятельности для реализации единой государственной власти. Политический менеджмент – это вид политического управления, направленный на решение специфических задач укрепления авторитета государства. Государственно-политическое управление осуществляется на национально-государственном уровне и включает в себя внешнеполитическую (государственное управление) и внутривнутриполитическую (политический менеджмент) деятельности, опирающиеся на управленческое партнерство государства, гражданского общества и местного самоуправления в целях обеспечения национальных интересов с учетом динамики глобальных процессов.

2. Использование политико-коммуникативного подхода к исследованию проблем оптимизации государственно-политического управления дает возможность определить ее пути и способы, которые могут быть тактическими и стратегическими. К тактическим можно отнести децентрализацию управленческих компетенций, уменьшение количества уровней управления, ускорение процессов планирования и принятия решений и т.д. К стратегическим способам оптимизации государственно-политического управления относятся улучшение использования информационных технологий управления, повышение качества государственных услуг и механизма их распределения и т.д.

3. В условиях глобализированного мира государственно-политическое управление представляет собой систему, состоящую из глобального, национально-государственного и локально-регионального уровней. Каждый из этих уровней имеет свои механизмы управления: на глобальном уровне реализуется политико-идеологическая координация как выработка рекомендаций, прогнозов, сценариев; на национально-государственном уровне осуществляется государственно-политическое управление как обеспечение национальных интересов и национальной безопасности; на локально-региональном уровне преимущественно осуществляется политический менеджмент как обеспечение политической мобилизации, политического маневрирования, выработка и осуществление принципов политического консалтинга.

4. Современный этап административного реформирования в России осуществляется на национально-государственном уровне при помощи концентрации и децентрации властных функций. Децентрация функций власти направлена на уменьшение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства; на ограничение системы контроля и надзора, направленное на дальнейшее сокращение административных ограничений предпринимательской деятельности; на передачу субъектам предпринимательства отдельных функций, осуществляемых органами исполнительной власти и их подведомственными организациями, и т.д. Концентрация функций власти сосредоточена на исключении избыточных и дублирующих функций органов исполнительной власти, организационном усилении правоустанавливающих функций и функций по управлению государственным имуществом и т.д.

5. Эффективность государственно-политического управления на локально-региональном уровне зависит от степени согласованности результатов изменения региона и целей его развития. Оптимизация государственно-политического управления на локально-региональном уровне осуществляется при помощи следующих принципов: «сферный» принцип призван дополнить отраслевой подход и компенсировать его недостатки; иерархизация предполагает ввод уровней управления, возглавляемых соподчиненными руководителями; принцип ресурсности способствует созданию аппаратов управления при заместителях председателя правительства и министрах; принцип статусности предпола-

гает установление единственного статуса субъектам Российской Федерации; нормирование и стандартизация обосновывает установление общих правил и характеристик для многократного использования, с указанием границ верхнего и нижнего пределов, которые служат ориентирами для специалистов.

Теоретическая значимость диссертационного исследования определяется возможностью использования полученных теоретических положений для рационализации современного российского политико-управленческого процесса. Сформулированные теоретико-методологические положения могут способствовать новому пониманию соотношения политико-управленческих процессов разного уровня, формированию новых ориентиров в политико-управленческой сфере как Российской Федерации, так и мирового сообщества в целом.

Сформулированные теоретические положения, раскрывают процесс анализа и создания прогнозного фона для формирования и развертывания векторов политической реальности, могут способствовать углублению знаний в области теории и практики государственного управления.

Представленный в работе синтез современных гуманитарных теорий и подходов к анализу политической реальности, к рассмотрению управленческого процесса как политического субпроцесса, что может быть использовано для уточнения понятийного аппарата политологии и других наук.

Практическая значимость диссертационного исследования определяется тем, что полученные данные могут служить научной основой для оптимизации политико-управленческого процесса. Результаты работы могут быть использованы при выработке механизмов взаимодействия государственных органов власти и института гражданского общества в процессе формирования стабильных политических систем, при подготовке научно обоснованных рекомендаций для органов власти, политических институтов по совершенствованию системы политического управления, законодательной базы и выработки прогнозов политического развития. Содержащиеся в работе выводы и предложения могут быть учтены в процессах реализации административных реформ, направленных на оптимизацию и повышение эффективности центральной, региональной властей и местного самоуправления.

Возможно применение материалов исследования при выработке рекомендаций теоретического, практического и методического характера, при составлении программ спецкурсов и курсов по выбору, написании учебников и учебных пособий.

Апробация результатов исследования. Диссертационное исследование было обсуждено на кафедре социальной философии и этнологии Ставропольского государственного университета и рекомендовано к защите в диссертационном совете по специальности 23.00.02 – Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии.

Основные положения диссертационного исследования представлены на трех международных, одной общероссийской и двух региональных конференциях и семинарах: на Международной научной конференции «Актуальные проблемы современного политического процесса» (г.Санкт-Петербург, 15 февраля 2007г.), на Международной научно-практической конференции «Проблемы обеспечения национальной безопасности, гражданского мира и согласия в контексте глобализационных вызовов и угроз постсовременности» (г.Невинномысск, 30 марта 2007г.), на IV Международной межвузовской научной конференции «Россия и современный мир: проблемы политического развития» (г.Москва, 10 апреля 2008г.), на IV Всероссийском конгрессе политологов «Демократия, безопасность, эффективное управление: новые вызовы политической науке» (г.Москва, 20 октября 2006г.), на 52-й научно-методической конференции «Университетская наука – региону» (г.Ставрополь, 20 апреля 2007г.), на 53-й научно-методической конференции «Университетская наука – региону» (г.Ставрополь, 24 апреля 2008г.).

Объем и структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, содержащих пять параграфов, заключения, библиографического списка использованной литературы, приложений. Библиографический список использованной литературы включает в себя 179 источников, в том числе 11 на иностранных языках. Общий объем работы – 189 страниц машинописного текста.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во Введении обосновывается актуальность проблемы исследования, выявляется степень ее научной разработанности, обозначаются объект, предмет, цель и задачи исследования, раскрываются элементы новизны, основные положения, выносимые на защиту, теоретическая и методологическая база, значимость и апробация работы.

В первой главе – «Теоретико-методологические основания изучения процесса оптимизации государственно-политического управления в трансформирующейся политической действительности», содержащей три параграфа, рассматривается специфика современной трансформирующейся политической действительности, а также критерии эффективности и механизмы оптимизации государственно-политического управления.

В первом параграфе – «Понятие государственно-политического управления в современной политологической науке» – раскрываются понятия «государственно-политическое управление», «система глобального управления» и «политический менеджмент», дается их сравнительная характеристика, обоснованы их взаимосвязь и различия.

Со времени написания классических работ А. Бентли «Процесс управления» и Д. Трумэна «Управленческий процесс» государственное управление и публичная политика ассоциируются в основном с сознательным регулированием общественных дел и коллективных ресурсов со стороны контролирующих основные рычаги власти «групп интересов» с помощью официальных государственных институтов. Политическое управление обществом, отмечал американский политолог Ч. Линдблом, может быть представлено как механизм с высшими бюрократами «наверху», простыми гражданами «внизу» и остальными его звеньями, субординированными сообразно их промежуточным рангам.

Однако государственно-политическое управление – это единый процесс на национально-государственном уровне, структурно включающий в себя внешне– и внутривнутриполитическую деятельность, опирающуюся на управленческое партнерство государства, гражданского общества и местного самоуправления в целях обеспечения национальных интересов с учетом динамики глобальных процессов. Дос-

тоинство предложенного определения государственно-политического управления состоит в том, что оно объединяет в логическую целостность по крайней мере три момента: 1) государство как системно-организованный субъект управления; 2) общественную жизнедеятельность людей, воспринимающую управляющие воздействия и реагирующую на них; 3) необходимость учета внутривнутриполитического состояния общества, внешнеполитических воздействий и глобальных (метавнешних) факторов.

Специфическим свойством государственного управления является его распространённость на все общество, даже за его пределы, на другие общества людей в рамках проводимой государством международной политики (Г.В. Атаманчук). Под глобальным управлением А.Б. Вебер понимает методы и институты, позволяющие контролировать и направлять нарастающий поток изменений таким образом, чтобы обеспечить более благоприятные условия для всемирной безопасности и сбалансированного развития в условиях свободы и демократии. Глобальное управление – это институт, обладающий общепланетарным масштабом и потенциалом возможностей в реалиях современного мира, практически не имеющий ограничений, предполагающий употребление различных форм и методов, включая силовые, и способный в зависимости от конкретной ситуации распространяться как на процессы, так и на территории.

В настоящее время понятие «политический менеджмент» активно используется в политической науке. Появление понятия «политический менеджмент» можно объяснить определенной близостью управленческих и политических технологий, их единой направленностью на человека и его интересы. По мнению Г. В. Пушкаревой, политический менеджмент – это особый вид управления в политике, когда субъект управления, стремящийся к достижению определенной цели, лишен возможности создавать общеобязательные нормы и опираться на право «легитимного насилия», то есть либо на право государственного принуждения, либо на статусное право в политической организации. Политический менеджмент, таким образом, является особым видом управленческих отношений, складывающихся в политике, с одной стороны, и системой знаний об этом виде управления, с другой.

Необходимость разграничивать понятия государственно-политического управления, системы глобального управления и политического

менеджмента и дифференцировать обозначаемые ими приоритеты власти по уровням политического процесса (глобальный и глобально-региональный, национально-государственный, локально-региональный) вызывает другую, противоположную необходимость: концентрировать их в одном политико-коммуникативном пространстве, но в разных проблемно-политических ситуациях, поскольку вектор властных функций обращен чаще всего к объектам политического процесса в целом – населению собственной страны и других стран мира.

Государственно-политическое управление, связанное с разработкой государственной стратегии и проведением повседневной публичной политики, занимает ключевое место в структуре политического процесса. В государственно-политическом управлении, с одной стороны, по каналам принятия официальных решений аккумулируется и выражается «коллективная воля» социума, а с другой – через определенные институциональные механизмы и при помощи инструментальных средств она реализуется в публичной политике, связанной с управлением общественными делами внутри страны и за рубежом. По своей структуре государственно-политическое управление включает в себя два процесса: во-первых, регулирование коллективных ресурсов общества и, во-вторых, целенаправленное руководство людьми, поддержание определенного институционального порядка общения между ними.

Во втором параграфе – «Политико-коммуникативный подход к исследованию оптимизации государственно-политического управления» – доказывается, что в рамках современных подходов к оптимизации государственно-политического управления в условиях глобализации мировой экономики очевидна необходимость его реформирования. Однако одно лишь государственное управление, трактуемое как деятельность, базирующаяся на конкурентных принципах, нацеленная на оказание услуг населению страны, удовлетворения платежеспособного спроса населения, не всегда эффективно. Особенности политического устройства, политической культуры и политического режима, ситуация глобальной политической неустойчивости ставят перед правительствами задачу оптимизации и повышения эффективности государственно-политического управления с целью решения таких проблем, как бедность, терроризм, деструктивные факторы развития и т.д. Очевидно, что роль политической составляющей в госу-

дарственно-политическом управлении усиливается. На первое место в его изучении выдвигается поиск путей, механизмов и критериев оптимизации государственно-политического управления.

Сущность политико-коммуникативного подхода к анализу процесса оптимизации государственно-политического управления заключается в определении и использовании меры рассеивания властных функций, сочетающей разную степень концентрации и деконцентрации власти на различных уровнях политического процесса.

Система государственно-политического управления включает формы и методы воздействия на экономическую, социальную и духовную сферы деятельности людей, связанных между собой общностью политической системы и территории. Большое значение в государственном управлении имеют социально-политические исследования, дающие необходимую информацию для принятия управленческих решений. Политико-коммуникативный подход к оптимизации государственно-политического управления выдвигает на первое место проблему коммуникативной рациональности. В глобализирующемся мире решающее значение имеют не только регионально-локальные внутригосударственные коммуникации, но информационное взаимодействие поверх территориальных или функциональных границ. Коммуникативная рациональность позволяет сделать важный шаг для эффективного использования на национально-государственном уровне смысловых приоритетов всех видов политико-коммуникативных взаимодействий, квалифицируемых в качестве внутренних (локально-региональных и Центр-регион), внешних (международных – двухсторонних и многосторонних) и метавнешних (глобальных и глобально-региональных).

Отправной точкой здесь может служить теория коммуникативного действия Ю. Хабермаса. Согласно Ю. Хабермасу, модернизации свойственны два типа рациональности. Рациональность первого типа – индустриальная – заключается в способности находить и использовать наиболее эффективные пути реализации осознанных и четких целей. Рациональность второго типа – коммуникативная – предполагает достижение согласия относительно целей на основе диалога между субъектами социального действия. С точки зрения Ю. Хабермаса, индустриальная рациональность присуща прежде всего тем сферам социальной жизни, где доминируют деньги и власть, т.е. капитализму и бюрократии.

Таким образом, политико-коммуникативный подход, исходя из стратегических и тактических задач, дает возможность определить пути и способы, а также критерии оптимизации государственно-политического управления на разных уровнях современной политической реальности. Он позволяет систематизировать и определить, какие из применяемых на практике описанных в научной литературе методов и критериев наиболее приемлемы для высшего или низшего типа дисперсии власти.

Для обновления системы управления можно предложить следующие методы, которые можно охарактеризовать кратко как тактические и стратегические. К тактическим методам относятся следующие: децентрализация управленческих компетенций; совмещение профессиональной и ресурсной ответственности; упрощение иерархии управления; вычленение отдельных, конкретных функций власти; образование самостоятельных управленческих единиц; ориентация на запросы потребителей; ускорение процессов планирования и принятия решений, в том числе с помощью проектного менеджмента и использования управленческих команд; развитие системы стимулирования; разработка показателей и стандартов измерения трудовых достижений и контроля за результатами; введение бюджетирования; максимальное использование электронно-вычислительной техники в информационной и коммуникационной системах.

К стратегическим методам повышения оптимизации и эффективности государственно-политического управления, по нашему мнению, можно отнести следующие: умеренная децентрализация власти; улучшение использования информационной составляющей государственного управления; улучшение качества государственных услуг и механизма их распределения; необходимость включения масс в активную деятельность; реформирование государственной службы и развитие человеческих ресурсов.

В третьем параграфе – «Особенности государственно-политического управления в условиях глобализованного мира» – отмечается, что система глобального управления переживает радикальную трансформацию, обусловленную поиском модели администрирования, способной быть эффективной.

В современном мире параллельно развиваются две противоположные, но равноправные тенденции: глобализация и регионализация. С

одной стороны, это интенсивные процессы интеграции стран, формирования глобальных экономических союзов, выстраивания наднациональных институтов управления социальными процессами. С другой стороны, это обратные процессы: увеличение разнообразия, степени фрагментарности мира, рост национального самосознания и усиление культурной дифференциации народов, возрождение традиционных ценностей, расширение локальных националистических устремлений, порой приводящих к конфликтам.

Анализ современных мировых тенденций позволяет сделать следующий вывод. Глобальное управление есть политический процесс, в ходе которого, в отсутствие верховной мировой власти, устанавливаются ясно выраженные цели для человечества, а также происходит наднациональное вмешательство в общественную практику ради их достижения. Соответствующие решения должны восприниматься в качестве легитимных большинством тех, кого они затрагивают, или, по крайней мере, его наиболее влиятельными частями. Однако эти решения принимаются к действию в отношении всех людей, включая и тех, кто не выразил с ними явного согласия. Агентами глобального управления выступают правительства, международные организации, неправительственные объединения, транснациональные корпорации и отдельные лица, располагающие необходимыми для этого ресурсами.

В условиях глобализированного мира государственно-политическое управление представляет собой трехступенчатую систему, состоящую из глобального, национально-государственного и локально-регионального уровней. Каждый из этих уровней имеет свои механизмы управления. На глобальном уровне, включающем «систему глобального управления», а также ЕС, СНГ, АТР и др., такой механизм представляет собой политико-идеологическую координацию, которая рассматривает превращение политической власти в разновидность технологии; разработку и реализацию виртуальной политики; выработку рекомендаций, прогнозов, сценариев и др.

На национально-государственном уровне осуществляется государственно-политическое управление как обеспечение национальных интересов и национальной безопасности; политическая модернизация; политическое прогнозирование и стратегическое планирование; анализ и оценка определения и выбора оптимальных решений; методика

анализа и оценки социально-политических рисков; выработка и осуществление рациональных критериев и процедур и др.

На локально-региональном уровне преимущественно осуществляется политический менеджмент как обеспечение политической мобилизации, политического манипулирования, выработка и осуществление принципов политического консалтинга и др.

Во второй главе – «Оптимизация государственно-политического управления на разных уровнях современной политической реальности России», – состоящей из двух параграфов, обосновывается, что на разных уровнях политической действительности образуются различные механизмы оптимизации власти: на национально-государственном – государственно-политическое управление, на локально-региональном – политический менеджмент, которые, несмотря на сквозную форму их функционирования в качестве политико-коммуникативных взаимодействий, имеют свои смысловые приоритеты.

В первом параграфе второй главы – «Пути оптимизации государственно-политического управления в современной России на национально-государственном уровне» – раскрываются особенности государственно-политического управления на современной этапе развития Российской Федерации, которые обусловлены концентрацией и деконцентрацией властных функций.

Практика внедрения административной реформы показывает, что сам госаппарат, движимый законами бюрократического устройства, не может себя реформировать. Нужна политическая сила правящей партии, способная выдвинуть в интересах народа реальные стимулы оптимизации действующей системы исполнительной власти в регионах.

Прошедшие несколько лет после реформы структуры федеральных органов исполнительной власти позволяют говорить о сохранившихся недостатках, каковыми являются подотчетность надзорных служб профильным министерствам, сохранение правоприменительных функций в структуре ряда министерств, невыведение технических и обеспечивающих функций из состава государственной службы, что ведет к непомерному раздуванию штатов органов исполнительной власти, при одновременном снижении эффективности выполнения этих функций.

Показателями достижения целей административной реформы могут быть: оценка гражданами деятельности органов исполнительной власти по оказанию государственных услуг; уровень издержек бизне-

са на преодоление административных барьеров; место Российской Федерации в международных рейтингах показателей качества государственного управления.

Наличие у органов исполнительной власти значительного числа избыточных функций и неэффективные механизмы их реализации являются серьезным препятствием интенсивному развитию государственно-политического управления. Решение этой проблемы предполагает деконцентрацию властных функций и ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования. Необходимо также продолжить работу по передаче отдельных функций, осуществляемых органами исполнительной власти и их подведомственными организациями, субъектам предпринимательства, которые могут сами эффективно осуществлять эти функции.

Деконцентрация властных функций предполагает определение необходимых и устранение избыточных функций, контроль оптимального набора функций органов исполнительной власти. Действующие в настоящее время надзорно-контрольные функции власти нуждаются в децентрализации. Существующие нормы и правила не соответствуют задачам обеспечения безопасности продукции, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации, утилизации и обременительны для бизнеса. Система требований избыточна, непрозрачна и противоречива – контрольные полномочия (исследования, обследования, экспертиза, анализ первичной информации) соединены с надзорными полномочиями (проведение проверок, наложение взысканий, выдача разрешений, приостановление деятельности).

Основная деятельность государственно-политического управления направлена на концентрацию функций органов исполнительной власти, правоустанавливающих функций, функций по управлению государственным имуществом и предоставлению государственных услуг.

Стандартизация и регламентирование являются одним из аспектов концентрации властных функций. Отсутствие стандартов качества и доступности государственных услуг не позволяет упорядочить и конкретизировать обязательства органов исполнительной власти, обусловленные законами, иными нормативными правовыми актами, договорами или соглашениями перед физическими или юридическими лицами, а

также внедрить процедуры контроля и оценки деятельности органов исполнительной власти.

Первые результаты административной реформы показывают, что в государственно-политическом управлении России наметились процессы централизации и децентрализации власти.

Во втором параграфе второй главы – «Специфика оптимизации государственно-политического управления в российском регионе» – доказывается, что важным условием оптимизации и повышения эффективности государственно-политического управления является перенесение центра его тяжести в российские регионы, где оно принимает форму системы политического менеджмента. Опыт проведения административных реформ в регионах показывает, что система политического менеджмента должна развиваться в сторону умеренной децентрализации, эффективного использования информационной составляющей, улучшения качества государственных услуг, включения масс в активную деятельность, развития человеческих ресурсов.

Эффективность политического менеджмента в российском регионе, где управленческие структуры непосредственно контактируют с населением, выполняя его указы, может измеряться по следующим основным критериям: способность государственных структур на различном уровне – а) успешно решать экономические, социальные, финансовые, организационные и другие задачи; б) достигать поставленных целей; в) согласовывать и координировать экономические и политические интересы различных групп населения, действуя при этом в строго определенном правовом пространстве.

Для обеспечения единства системы органов исполнительной власти Российской Федерации и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации представляется целесообразным принять унифицированную схему построения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с отражением в ней программно-целевого принципа организации и деятельности этих органов. Целесообразно использовать следующие методологические принципы оптимизации системы государственно-политического управления региона, которые, как представляется, могут являться общими и универсальными при построении модели регионального политического менеджмента.

Первый принцип – это принцип «сферного» подхода к формированию основных управленческих подразделений, призванный дополнить отраслевой подход и компенсировать его недостатки.

Второй принцип заключается в том, что «сферный» подход должен быть дополнен четкой иерархизацией уровней управления. Необходимо ввести, как минимум, четыре уровня управления, возглавляемых иерархически соподчиненными руководителями. В качестве таковых уровней можно выделить министерства, охватываемые управлением отдельные сферы: министерства объединяются в комплексы управления, комплексы управления – в блоки, подчиняющиеся уже непосредственно председателю правительства.

Третьим важным принципом оптимизации органов государственного управления субъектов Федерации является ресурсное обеспечение деятельности заместителя председателя правительства. Решение данной задачи может быть найдено путем создания аппаратов управления при заместителях председателя правительства и министрах.

Четвертый принцип – принцип соблюдения органами исполнительной власти субъектов Федерации статуса органов государственного управления. В настоящее время в большинстве субъектов Федерации отраслевые органы управления одновременно являются и хозяйствующими субъектами, и органами управления.

Пятый принцип – это нормирование и стандартизация. В большинстве отраслевых подразделений региональных органов управления отсутствуют подразделения, отвечающие за нормирование и стандартизацию. Имеет место совмещение регулятивных функций, контрольных функций и функций предоставления услуг.

В **Заключении** подводятся итоги исследования, дается общая характеристика оптимизации государственно-политического управления в России на современном этапе развития.

III. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ ОТРАЖЕНО В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ

1. Задорожный А.С. Эффективное политическое управление в ситуации политической коррупции как условие обеспечения реализации демократических практик// Социально-гуманитарные знания. – 2007. – №11. – С. 200 – 207.

2. Задорожный А.С. Генезис и развитие политического менеджмента в современном обществе. // Демократия, безопасность, эффективное управление: новые вызовы политической науке: тезисы докладов на IV Всероссийском конгрессе политологов. – М.: Российская ассоциация политической науки, 2006. – С. 119 – 120.

3. Задорожный А.С. Современное политическое управление и политический менеджмент: единство и различия // Этнические проблемы современности: материалы 52-й научно-методической конференции «Университетская наука – региону». – Вып. 12. – Ставрополь: Изд-во СГУ, 2007. – С. 120 – 128.

4. Задорожный А. С. Эффективность политического управления в контексте трансформации современной политической реальности // Актуальные проблемы социогуманитарного знания: сборник научных трудов. – Вып. XVII. – М.: Век книги -3, 2008. – С. 84 – 87.

5. Задорожный А. С. Политко-коммуникативный подход к оптимизации государственно-политического управления // Традиции патриотического воспитания в полиэтничном регионе: сборник научных работ. – Ставрополь: Изд-во СГУ, 2008. – С. 120 – 128.

Подписано в печать 20.03.2009
Бумага офсетная. Печать офсетная. Формат 60х84/16.
Усл.печ. 1,3. Уч.-изд.л. 1,1. Тираж 100. Заказ 77

Отпечатано в ООО "Идея +"