



На правах рукописи

ПОТЕХИН ВИКТОР АНАТОЛЬЕВИЧ

**МОДЕРНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В
СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:
НАПРАВЛЕНИЯ И МЕХАНИЗМЫ**

Специальность 22.00.08 – Социология управления

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание ученой степени
доктора социологических наук**

- 8 дек 2011

Москва – 2011

Работа выполнена на кафедре социологии факультета гуманитарных и социальных наук Российского университета дружбы народов

Научный консультант: член-корреспондент РАН,
доктор философских наук, профессор
Иванов Вилен Николаевич

Официальные оппоненты: доктор философских наук, профессор
Ксенофонтов Владимир Николаевич
Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ

доктор социологических наук, профессор
Бондаренко Владимир Федорович
Государственный университет управления

доктор политических наук, профессор
Загородников Андрей Николаевич
Финансовый университет
при Правительстве РФ

Ведущая организация: Центр социологических исследований
Российской академии народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ

Защита состоится «19» сентября 2011 г. в 14.00 часов на заседании
Диссертационного совета Д 212. 203. 31 в Российском университете дружбы
народов, по адресу: 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 10 / 2,
ауд. 415.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке
Российского университета дружбы народов

Автореферат разослан «26» сентября 2011 г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета
доктор социологических наук, доцент



Л.Ю. Бронзино

I. Общая характеристика работы.

Актуальность исследования.

Социальные трансформации, происходящие в российском обществе, и внутренние противоречия развития в полной мере обнажили изъяны сложившейся системы государственного управления: ее громоздкость, низкую эффективность, оторванность от низовых звеньев управления, неразвитость демократических процедур руководства. За последнее десятилетие произошло смещение необходимого баланса между внешними директивными и внутренними самоорганизующимися началами общественной жизни, что привело к нарушению равновесия между институтами государственного и общественного управления. По существу стала проявляться тенденция избыточного администрирования со стороны государственных органов функционирования социальной системы, что привело к блокированию общественных механизмов социальной инициативы, самостоятельности и контроля «снизу». Процессы формирования новых организационных структур, развитие форм и методов управления базировались не столько на повышении эффективности работы государственного аппарата, формировании правовой культуры, развитии самостоятельных форм активности социальных субъектов, творческой самореализации и гражданского участия населения в управлении, сколько на бюрократизации и формализации управленческой деятельности в ущерб ее содержанию. В первую очередь это отразилось на росте общей численности управленцев, усложнении механизмов взаимодействия и избыточности управленческих структур, усилении контрольных функций при одновременном снижении уровня общей и персональной ответственности за конечный результат дела. Одновременно резко упал уровень прогнозирования, планирования, проектирования желательных социальных изменений и видение стратегических перспектив развития общества в целом.

Ключевая проблема государственного управления в современной России определяется системным противоречием, обострившимся за последние годы. Суть его выражается в явном несоответствии качества и уровня управленческой деятельности социальным вызовам, которые таит в себе XXI век с его стремительным и непредсказуемым развитием. Существующая система управления уже не только не способна адекватно и результативно регулировать глобальные изменения и направлять их развитие в русло желательных для общества социальных, экономических, политических, духовно-гуманитарных преобразований, но и своевременно понять происходящие процессы и правильно оценить перспективы развития.

В мировой практике существует определенный алгоритм модернизации государственного управления: вначале основное внимание уделяется созданию нормативных основ деятельности и законодательства, затем формируются новые управленческие основания, и только потом переходят к работе над вопросами повышения эффективности управленческой деятельности, базируясь на разработанной «идеальной» модели

государственного управления. Особенностью современной России является незавершенность двух последних этапов. Это ставит на повестку дня вопросы формирования новых и развития действующих институтов государственного управления, повышения их эффективности и результативности на основе новой модели управленческой деятельности, отвечающей современным условиям.

Совершенствование системы государственного управления является составной частью стратегии модернизации России. Несмотря на серьезные попытки реформирования и модернизации административной деятельности на всех уровнях государственного и муниципального управления, они пока не дают желаемого эффекта. Административные реформы не привели к развитию системы управления, так как в основном замкнулись на решении внутренних проблем управления, не повлияли должным образом на повышение эффективности управленческого воздействия на основные сферы жизнедеятельности общества и реализацию поставленных целей. В настоящее время сложилась объективная потребность перевести реформы системы государственного управления на новую траекторию развития, связав их не только с развитием самих органов государственной власти и управления, но и с социально-экономическим развитием российского общества. Однако до сих пор нет четкого понимания базовых принципов и ключевых критериев эффективности, результативности, социального качества управленческой деятельности. Именно предопределяет необходимость разработки новой модели государственного управления, так как старые уже не соответствуют современным реалиям, внутренним и внешним вызовам.

Для стабильного и поступательного развития российского общества модернизация системы государственного управления имеет ключевое значение. Именно этим определяется социальная значимость внедрения в практику научно обоснованной новой модели государственного управления, позволяющей поднять на современный уровень качество и эффективность управленческой деятельности. Данные моменты и определили выбор темы диссертационного исследования.

Степень научной разработанности проблемы. В зарубежной и отечественной научной литературе проблема совершенствования государственного управления в контексте происходящих в обществе перемен является объектом пристального внимания со стороны представителей разных отраслей научного знания. Представление об уровне научной разработанности данной темы дает изучение имеющихся работ, которые в своей совокупности охватывают разные аспекты затрагиваемых в диссертационном исследовании проблем.

Проблемы, связанные с современными тенденциями глобального развития, новыми вызовами для системы управления, цикличностью социально-экономического развития, нашли свое теоретическое осмысление в трудах О.Т. Богомолова, Дж. Гелбрейта, В.Е. Дементьева, Р.Ф. Идрисова,

В.Г. Клинова, Н.Д. Кондратьева, Н.П. Федоренко, Й. Шумпетера, В.В. Цыганова, В.Л. Шульца, Ю.В. Яковца и др¹.

При анализе возможностей социально-экономического развития и модернизации современного российского общества несомненный интерес представляет изучение современных подходов к управлению социально-экономическим развитием на основе изучения положительного опыта разных стран. В этом контексте следует отметить научные труды Б.М. Болотина, М.М. Иванова, С.Р. Колупаева, Ю.В. Куренкова, Г.Б. Кочеткова, М. Моритани, Т. Накамуры, Д. Окимото, Х. Окумуры, О.Е. Петруниной, С.В. Пронкина, М.В. Степанова, Б. Санто, Б. Твисса, Ш. Тацуно, Э.М. Харлова и др².

Анализ проблемы с точки зрения общей теории социального управления и вопросов институционализации управленческой деятельности нашел отражение в целом ряде трудов отечественных и зарубежных авторов. В их числе работы Ю.П. Аверина, М. Альберта, Г.В. Атаманчука, В.Г., Афанасьева, В.Н. Буркова, Ю.Е. Булыгина, О.С. Виханского, Д. Гибсона, Е.В. Глуценко, В.Н. Иванова, Р. Инглегарта, М. Мескона, Б.З. Мильнера, А.И. Наумова, В.С. Основина, Ю.В. Тихонравова, Ф. Фукуямы, Ф. Хайека, Э. Шайна и др³.

¹ Богомолов О.Т. Мировая экономика в век глобализации. – М.: Экономика, 2007; Гэлбрейт Дж.К. Новое индустриальное общество. – М.: ЭКСМО, 2009; Дементьев В.Е. Длинные волны экономического развития и финансовые пузыри – М.: ЦЭМИ РАН, 2009; Клинов В.Г. Мировая экономика: перспективы развития на период до 2050 г. // Российский внешнеэкономический вестник. – 2007. – №10; – 2008. – № 1; Кондратьев Н.Д., Яковец Ю.В., Абалкин Л.И. Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения. Избранные труды. – М.: Экономика, 2002; Федоренко Н.П. Россия на рубеже веков. – М.: Экономика, 2003; Шульц В.Л., Цыганов В.В., Идрисов Р.Ф., Терехова Н.Н. Безопасность социально-экономических систем. – М.: Наука, 2009; Шумпетер Й. Теория экономического развития. Капитализм, социализм и демократия. – М.: ЭКСМО, 2007.

² Болотин Б.М. Социально-экономические показатели Запада и России // Мировая экономика и международные отношения. – М. 1999. - №8; Иванов М.М., Колупаев С.Р., Кочетков Г.Б. США: управление наукой и нововведениями. – М.: Наука, 1990; Куренков Ю.В. Эволюция промышленности России в условиях глобализации. – М.: Наука, 2009; Моритани М. Современная технология и история экономического развития Японии. – М., 2001; Накамура Т. Из истории модернизации Японии – уроки для России. – М., 1989; Окимото Д. Японский опыт государственного вмешательства в функционирование рынка. – М.: Япония сегодня, 1991; Окумура Х. Корпоративный капитализм Японии. Пер. с японского. – М., 1986; Пронкин С.В., Петрунина О.Е. Государственное управление зарубежных стран. – М., 2001; Санто Б. Инновации как средство экономического развития. Пер. с венгерского. – М.: Прогресс, 1990; Степанов М.В., Видялин В.И. Региональная экономика. – М., 2007; Тацуно Ш. Стратегия – технологии. – М.: Прогресс, 1999; Твисс Б. Управление научно-техническим нововведениями. Сокр. пер. с англ. – М.: Экономика, 1989; Харлов Э.М. Местные органы власти в Европе. – М., 1992.

³ Атаманчук Г.В. Управление: социальная ценность и эффективность. – М., 1995; Аверин Ю.П. Циклы государственной организации России: из прошлого в будущее // Вестник Московского университета. – 1999. – № 7; Альберт М., Мескон М., Хедоурн Ф. Основы менеджмента. – М.: Дело, 1997; Андронникова Н.Г., Баркалов С.А., Бурков В.Н., Котенко А.М. Модели и методы оптимизации региональных программ развития. – М.: ИПУ РАН, 2001; Булыгин Ю.В., Волковский В.Н. Основы теории организации социального управления. – М., 2000; Виханский О.С., Наумов А.И. Другой менеджмент: время перемен // Российский журнал менеджмента. – 2004. – Т. 2. – № 3; Гибсон Д. Организации: поведение, структура, процессы. – М., 2000; Глуценко Е.В., Канцов А.И., Тихонравов Ю.В. Основы предпринимательства. – М.: Вестник, 1996; Иванов В.Н., Патрушев В.И. Инновационные социальные технологии государственного и муниципального управления. – М., 2001; Инглегарт Р. Модернизация и постмодернизация // Новая постиндустриальная волна на Западе. Антология. – М., 1999; Основин В.С. Перестройка представительной системы: тенденции, парадоксы, проблемы // Правоведение. – 1991. – № 2; Фукуяма Ф. Сильное государство. – М.: АСТ, 2006; Хайек Ф.А. Индивидуализм и экономический порядок. – М.: Издательство, 2001; Шайн Э. Организационная культура и лидерство / Пер. с англ. Под ред. В.А.Спивака. – СПб.: Питер, 2002.

Важное место при анализе модернизации государственного управления принадлежит научным трудам по организации управленческой деятельности в условиях рыночных отношений. Среди ученых, исследующих данную проблему в контексте оптимизации внешней и внутренней среды управляемой системы на макро- и микро социальном уровне, – представители разных научных направлений: Б. Блох, Т. Браун, Ф. Герцберг, Ч. Гилберт, П. Друкер, М. Крозье, Р. Лайкерт, Д. Мак-Грегор, Г. Миццберг, Ф. Моснер, Б. Снейдерман, Г. Юлд и др.⁴.

Среди теоретических работ зарубежных исследователей в аспекте изучаемой нами темы актуальны концепция нового государственного менеджмента (Д. Осборн, Т. Гэблер, Г. Питерс, Дж. Фредериксон и др.)⁵, теория нового способа управления – *governance* (Г. Бребант, Я. Кооиман, Г. Маркс)⁶.

Большое значение для разработки темы исследования имеют труды, в которых анализируются проблемы стабильного и сбалансированного развития социальных систем, а также взаимоотношения государства и институтов гражданского общества в условиях переходного периода, характерного для современной России. В их числе работы Н.Н. Алексеева, А.А. Галкина, А.Е. Городецкого, М.К. Горшкова, В.А. Гуторова, В.И. Добренькова, В.И. Жукова, В.Н. Иванова, Ю.А. Красина, Н.И. Лапина, В.В. Локосова, В.К. Левашова, Г.В. Осипова, Ж.Т. Тощенко, В.А. Ядова, Р.Г. Яновского и др.⁷. В этих работах рассматриваются такие аспекты

⁴ Герцберг Ф., Моснер Б., Блох Б., Снейдерман Б. Мотивация к работе. – М.: Вершина, 2006; Гилберт Ч., Браун Т. Маркетинговые исследования. – СПб.: Питер, 2007; Друкер П. 366 советов по мотивации и управлением временем. – М.: Вершина, 2007; Крозье М. Основные тенденции современных сложных обществ // Социально-политический журнал. – 1992. – № 6-7; Likert R. Human Organization: its management and value. – NY, 1967; McGregor D. The Human Side of Enterprise. – N.Y., 1960; Mintzberg H. The Nature of Managerial Work. – N.Y., 1973; Yuld G.A. Leadership in Organisations. – N.Y., 1981.

⁵ Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government; How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. – N.Y. et al., 1992; Peters G. Models of Governance for the 1990s // The State of Public Management/Ed. by D. Kettland, B. Milward. – Baltimore, L., 1996; Frederickson G. Comparing the Reinventing Government with the New Public Administration // Public Administration Review. – 1996. – Vol. 56. – № 3.

⁶ Braibant G. The Past and Future of Public Administration // International Review of Administrative Sciences. – 2002. – Vol. 68. – № 3; Кооиман Я. Общественно-политическое правление (Social-political governance) // Государственное управление. – СПб., 2001; Marks G., Hooghe L. Unrevealing the Central State, but How?: Types of Multi-Level Governance // American Political Science Review. – Washington, 2003. – Vol. 97. – №2.; Marks G., Hooghe L. Territorial Identities in the European Union // Regional Integration and Democracy: Expanding on the European Experience. – Lanham; Boulder, N.Y.; Oxford, 1999.

⁷ Алексеев Н.Н. Идея государства. – СПб., 2001; Галкин А.А., Красин Ю.А. Россия на перепутье. Авторитаризм или демократия: варианты развития. – М., 1998; Городецкий А.Е. О стратегических перспективах развития СНГ и механизмах обеспечения международной экономической безопасности // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. – 2008. – №3; Горшков М.К. Российское общество в социологическом измерении // Социологические исследования. – 2009. – №3; Гуторов В.А. Гражданское общество: эволюция практической философии и современная реальность // Стратегия формирования гражданского общества в России: материалы форума. – СПб, 2002; Добреньков В.И. Ценностные ориентации современной социологии // Социологические исследования. – 2009. – № 8; Жуков В.И. Модернизация социальных отношений в России: замыслы, итоги, возможности // Социологические исследования. – 2005. – №6; Иванов В.Н. Россия федеративная: кризис и пути его преодоления. – М., 1999; Иванов В.Н. Социология федерализма. – М., 2004; Лапин Н.И. Социальные ценности и реформы в кризисной России // Социологические исследования. – 1993. – № 9; Локосов В.В. Российское сообщество: трансформация целей, интересов, ценностей. – М.: РИЦ ИСПИ РАН, 2006; Левашов В.К. Российское общество и правовое государство // Наука. Культура. Общество. – 2005. – № 3; Осипов Г.В. Социология и государственность (достижения, проблемы, решения). – М.: Вече, 2005; Тощенко Ж.Т. Теократия: фантом

модернизации, как соотношение между провозглашенными целями и средствами проведения реформ, динамика социального, экономического и политического развития, условия и факторы социальной напряженности, вопросы безопасности российского государства в ходе его реформирования.

Значительное внимание российских исследователей было уделено изучению вопросов содержания и характера российских реформ, их влияния на социальные, экономические, политические процессы, происходящие в обществе. Здесь следует отметить труды Л.И. Абалкина, В.С. Авдонина, А.Н. Аверина, А.Г. Аганбегяна, Ю.В. Арутюняна, А.Р. Белоусова, В.Э. Бойкова, В.П. Воротникова, К.С. Гаджиева, С.Ю. Глазьева, О.Г. Голиченко, И. Е. Дискина, В.Л. Иноземцева, В.Н. Ксенофонтова, С.Е. Кургиняна, Д.С. Львова, В.П. Мельникова, В.В. Серебрянникова, В.А. Тишкова, С.А. Тюшкевича и др.⁸

Значительный интерес для исследования модернизации управленческой деятельности представляют работы, в которых анализируются вопросы совершенствования механизмов государственного управления, развития муниципальных сообществ и местного самоуправления, рассматриваются современные технологии подготовки управленческих кадров и организации управленческой деятельности. Авторы этих работ: Ю.П. Алексеев, А.Л. Гапоненко, А.Г. Гладышев, Д.П. Зеркин, В.Г. Игнатов, А.А. Кисельников, Н.И. Ларина, В.Н. Лексин, С.Б. Мельников, А.Ф. Ноздрачев, А.М. Омаров, А.И. Радченко, Р.А. Фатхудинов, А.М. Чавкин, В.И. Чиркин, А.Н. Швецов и др.⁹ сосредоточили усилия на изучении

или реальность. – М.: Academia, 2007; Ядов В.А. К вопросу о национальных особенностях модернизации российского общества // Официальный сайт ИС РАН. – 2010 // <http://www.isras.ru/publ.html?id=1736>; Яновский Р.Г. Восток-Запад: социальные изменения и динамика геополитической ситуации // Социологические исследования. – 1998. – №7.

⁸ Абалкин Л.И. Россия. Поиск самоопределения. – М., 2005; Стратегические ответы России на вызовы нового времени. Под ред. Л.И. Абалкина. – М., 2004; Россия 2015: оптимистический сценарий. Под ред. Л.И. Абалкина. – М., 1999; Авдонин В.С., Витткэмпер Г.В., Козлов Г.Я. Муниципальные и региональные процессы в условиях глобализации и европеизации. – М., 2008; Аверин А.Н. Социальная политика федеральных органов государственной власти. – М., 2010; Аганбегян А.Г. Экономика России на перепутье. Выбор антикризисного пространства. – М., 2010; Арутюнян Ю.В., Дробижнева Л.М., Этносоциология перед вызовами времени – М., 2008; Белоусов А.Р. Сценарии экономического развития России на 15-летнюю перспективу // Проблемы прогнозирования. – 2006. – № 1; Бойков В.Э. Россия: десять лет реформирования // Социологические исследования. – 2001. – № 7; Бойков В.Э. Государственная служба. Взгляд изнутри и извне // Социологические исследования. – 2003. – № 9; Воротников В.П. Из тени к свету: российское общество на перепутье. – М., 2004; Гаджиев К.С. Геополитические горизонты России: контуры нового мирового порядка. – М., 2011; Глазьев С.Ю. Стратегия опережающего развития России в условиях глобального кризиса. – М.: Экономика, 2010; Голиченко О.Г. Национальная инновационная система России: состояние и пути развития. – М.: Наука, 2006; Дискин И.Е. Прорыв. Как нам модернизировать Россию. – М., 2008; Иноземцев В.Л. Современное постиндустриальное общество: природа, противоречия, перспективы. – М.: Логос, 2000; Ксенофонтов В.Н. Мир как состояние общества. – М., 2010; Кургинян С.Е. Слабость силы. Аналитика закрытых элитных игр и ее концептуальные основания. – М., 2006; Львов Д. Экономика России, свободная от стереотипов монетаризма // Вопросы экономики. – 2000. – № 2; Мельников В.П. Исторический опыт управления гражданскими службами России. – М., 2009; Серебрянников В.В. Природа человека. Источники войн или миролюбия? – М., 2007; Тишков В.А. Российский народ. Книга для учителя. – М.: Просвещение, 2010; Тюшкевич С.А. Новый передел мира. – М.: Феникс, 2003.

⁹ Алексеев Ю.П., Алисов А.Н. Российский север: стратегическое качество управления. – М., 2004; Гапоненко А.Л., Орлова Т.М. Управление знаниями. Как превратить знания в капитал. – М.: Эксмо, 2008; Гапоненко А.Л., Панкрухин А.П. Стратегическое управление. – М.: Омега-Л, 2008; Гельман В., Рыженкова С., Белокурова Е., Борисова Н. Реформа местной власти в городах России. 1991-2006. – М.: Норма, 2001;

таких важных аспектах управленческой деятельности, как структура и функции управления, стили, методы и средства управления, критерии и показатели эффективности, результативности управления.

Ключевое значение при исследовании данной темы имеют научные труды, в которых главное внимание акцентируется на таких аспектах управленческой деятельности, как самоуправление и самоорганизация, гражданская инициатива, гражданское участие солидарность, социальное партнерство, социальная ответственность. Среди исследователей, рассматривающих данные проблемы – Н.В. Бутусова А.П. Бутенко, Г.П. Лапина, И.Г. Леонова, М. Либоракина, А.В. Миронов, Л.А. Нудненко, Дж. Ролз, А.И. Соловьев, М. Флямер, В. Якимец, О.Н. Яницкий и др.¹⁰

Российские авторы сделали немало для исследования проблематики модернизации системы управления. В то же время, несмотря на актуальность, данная тема не получила комплексного освещения в современной отечественной научной литературе. Многие теоретические вопросы модернизации государственного управления в современной России и приведение его в соответствие с потребностями развития общества остались еще мало исследованы. В настоящее время научная концепция модернизации государственного управления по существу находится в стадии разработки и становления. В основном предметом научных исследований управленческой деятельности выступают отдельные стороны проблемы модернизации системы управления, отсутствует целостный и комплексный подход к изучению данной темы. В своем большинстве существующие научные подходы и аспекты рассмотрения проблемы изучаются в рамках современного менеджмента и редко затрагивают вопрос о сути, механизмах,

Гладышев А.Г. Развитие местного сообщества: теория, методология, практика. – М., 1999; *Зеркин Д.П.* Политология. – М., 2001; *Изнатов В.Г.* Государственное и муниципальное управление в России. – М., 2010; *Казначеев В.П., Акулов А.И., Кисельников А.А., Мингазов И.Ф.* Выживание населения России. Проблемы Сфинкса XXI века. – Новосибирск, 2002; *Ларина Н.И.* Региональная политика в условиях унитарного федерализма // Регион: экономика и социология. – 2006. – № 1; *Лексин В.Н.* К методологии исследования и регулирования процессов территориального развития // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 3; *Мельников С.Б.* Институциональный механизм регионального управления // <http://www.koism.rags.ru/teach/Lectures/01.php>; *Ноздрачев А.Ф., Хаманева Н.Ю., Лопатин В.И. и др.* История становления и современное состояние исполнительной власти в России. – М., 2003; *Омаров А.М.* Руководитель. Размышление о стиле управления. – М.: Финпресс, 2008; *Радченко А.И.* Основы государственного и муниципального управления: Системный подход. – М., 2001; *Фатхудинов Р.А.* Конкурентоспособность организация в условиях кризиса: экономика, маркетинг, менеджмент. – М.: ИКЦ Маркетинг, 2003; *Чавкин А.М.* Методы и модели регионального управления в рыночной экономике. Разработка управленческих решений. – М.: Финансы и статистика, 2001; *Чиркин В.И.* О новом порядке выборов в Государственную Думу России (неофициальная законодательная инициатива) // Право и политика. – 2005. – № 16; *Швецов А.Н.* Традиционный центризм и новый регионализм: подходы к обеспечению территориального развития // Регион: экономика и социология. – 2007. – № 1.

¹⁰ *Бутенко А.П., Миронов А.В., Бутусова Н.В.* Административная реформа в России – путь к эффективному государству // Административное право и процесс. – М.: Юрист. – 2005. – №1; *Лапина Г.П., Леонова И.Г.* О взаимодействии организаций третьего сектора (НКО) с государственными органами в сфере социальной политики. Международный опыт. – М., 1999; *Либоракина М.И.* Некоммерческий сектор: международный опыт // Социальная политика. – 2007. – №8; *Нудненко Л.А.* Теория демократии. – М., 2001; *Ролз Д.* Теория справедливости. – Новосибирск, 1995; *Соловьев А.И.* Три облика государства – три стратегии гражданского общества // Полис. – 1996. – №6; *Либоракина М.И., Флямер М.Г., Якимец В.Н.* Социальное партнерство. Заметки о формировании гражданского общества в России. – М., 1996; *Яницкий О.Н.* Социальные ограничения модернизации России // Социологические исследования. – 2010. – № 7.

направленности и перспективах институциональных преобразований. К сожалению, существующие сегодня критерии оценки управленческой деятельности ориентированы в основном на чисто формальные организационные подходы. Они не всегда позволяют выявить социальную направленность и социальные эффекты управленческих решений.

Принимая во внимание дефицит системных знаний по данному вопросу, диссертационная работа ориентирована на теоретическое обоснование внешних и внутренних контуров новой модели государственного управления, на определение основных направлений и механизмов его модернизации.

Объект исследования – процесс модернизации системы управления в контексте эволюционного развития российского общества.

Предмет исследования – направления, механизмы и перспективы модернизации государственного управления в современной России.

Цель исследования – определить доминирующие тенденции и перспективные методы совершенствования управленческой деятельности и теоретически обосновать оптимальную модель модернизации государственного управления в разных сферах общественной жизни. Реализация этой цели предполагает решение следующих исследовательских задач:

- исследовать теоретические и методологические основы модернизации государственного управления;
- выявить и описать современные вызовы системе государственного управления;
- проанализировать и сравнить имеющиеся концептуальные модели повышения эффективности государственного управления («нового государственного управления», «governance», «идеального бюрократа»), проанализировать возможность их применения в современных российских условиях;
- выделить основные критерии и показатели модернизации системы государственного управления на основе концептуального анализа таких категорий как «социальная эффективность», «социальная результативность», «социальная справедливость», «социальное благополучие»;
- определить особенности развития основных сфер российского общества, предопределяющие специфику государственного управления на современном этапе, и возможные направления его модернизации;
- исследовать главные направления модернизации государственного управления, в частности, повышение организованности, самостоятельности и самостоятельности разных субъектов социальной деятельности, развитие новых социальных и гуманитарных технологий, укрепление кадрового потенциала;
- исследовать новые подходы и тенденции в формировании нормативной базы взаимодействия разных субъектов управленческой деятельности, выявить сильные и слабые стороны законодательных

нововведений, ожидаемые позитивные результаты от их применения, возможные социальные и экономические последствия;

- выявить основные механизмы модернизации государственного управления, связанные с активизацией социальных групп, заинтересованных в ее осуществлении, с совершенствованием взаимодействия федеральных, региональных, муниципальных органов управления, институтов гражданского общества;

- предложить и теоретически обосновать новую модель модернизации государственного управления, которая включает в себя гибкое сочетание административных и экономических, централизованных и либеральных методов, активизацию участия граждан в управлении, повышение ответственности за социальную эффективность управленческой деятельности.

Гипотеза исследования сформулирована как предположение о том, что для успешного проведения модернизации государственного управления в современной России имеются все необходимые объективные предпосылки и условия, которые, несмотря на трудности и проблемы, могут быть реализованы на практике при наличии политической воли и научного осмысления необходимых мер и действий, составляющих единую концепцию модернизации российского общества.

Повышение эффективности системы управления выдвигает на первый план такие направления его модернизации как: совершенствование законодательной деятельности, направленной на повышение качества, социальной эффективности и результативности управления; внедрение новых информационных и социальных технологий, нацеленных на развитие взаимодействия разных структур государственного управления с субъектами гражданского общества, рост социальной организованности и доверия к органам власти; укрепление кадрового потенциала, ориентированного на рост профессионализма, компетентности и социальной ответственности; внедрение современных методов управления, нацеленных на реализацию социального капитала, развитие инициативы и творчества социальных субъектов.

К основным механизмам модернизации государственного управления относятся: развитие взаимодействия государственных органов и институтов гражданского общества на основе демократизации политической системы; совершенствование взаимодействия федеральных, региональных и муниципальных органов по пути децентрализации управленческой деятельности и роста самостоятельности низовых звеньев управления; развитие государственно-частного партнерства на основе равноправных отношений и социально-значимых проектов.

К основополагающим принципам модернизации государственного управления относятся: гибкое сочетание разных управленческих методов, активизация социальных ресурсов на основе принципов справедливости, общего блага и личного интереса; высокая социальная эффективность и результативность управленческой деятельности на основе развития обратных

связей; делегирование части государственных полномочий некоммерческим организациям и другим институтам гражданского общества; стремление к нововведениям и опора на общественные ценности.

Новая модель государственного управления основывается: на органичном сочетании современных подходов с новой культурой управленческой деятельности, представляющей синтез лучших традиций прошлого и научно-технических и информационных новаций; на комплексном использовании как плановых, директивных, так и рыночных, либеральных методов, на основе постоянного учета развития ситуации в разных сферах экономики и социальной жизни, ориентированных на мобилизацию или аккумуляцию социальных ресурсов и человеческого потенциала.

Теоретическая и методологическая основа исследования. Методологическую и теоретическую основу исследования составили идеи, содержащиеся в трудах классиков социологической, политической, философской, экономической мысли, а также современных исследователей проблем государственного управления и особенностей развития российского общества.

В диссертации используется совокупность методологических подходов, среди которых выделяется системный. Важную роль играет структурно-функциональный подход к анализу управленческой деятельности, который определяет логику построения модели модернизации государственного управления. Большое значение в осмыслении темы исследования имеют положения и выводы, содержащиеся в официальных, нормативно-правовых документах государственных и муниципальных органов, связанных с реформированием российского общества и управленческих структур.

Диссертантом применяется также сравнительно-исторический метод, дающий возможность сравнивать позиции разных ученых.

В исследовании также использован опыт разработки социальных технологий управленческой деятельности и организации социологического мониторинга оценки результативности управленческой деятельности.

Эмпирическую базу исследования составляют:

- основополагающие документы, регламентирующие функционирование основных сфер жизнедеятельности российского общества в период его реформирования: законодательные и нормативные акты, регулирующие процесс социального управления и управленческой деятельности, в частности, Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, Концепция административной реформы в РФ, Указ Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», Концепция реформирования государственной службы РФ и др.¹¹;

¹¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 6 марта 1996 г. «О некоторых мерах по организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. №12. Ст. 1139.; Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию // Российская газета. — 1996. — 9 апреля;

- данные официальной статистики, публикации в научных изданиях, результаты социологических исследований по данной проблематике, проведенные ведущими социологическими центрами страны, в частности, ВЦИОМ, ФОМ, Левада-центр и др.¹²;

- данные социологических исследований, проведенных при непосредственном участии автора: «Социальные настроения и политические предпочтения россиян» (опрос проводился методом анкетирования в 18 регионах страны по общероссийской выборке в 2006 г., руководитель исследования – член корреспондент РАН Иванов В.Н), «Москвичи на старте века», «Москва и москвичи» (проводилось методом анкетирования по репрезентативной московской выборке в 2007-2010гг., руководитель исследования – член корреспондент РАН Иванов В.Н.); «Власть и бизнес: проблемы роста инвестиционной привлекательности территорий и безопасности бизнеса» (проводилось методом экспертного опроса представителей хозяйственной и управленческой элиты Центрального Федерального округа в 2004 - 2006 гг. в Москве, руководитель исследования – к. филос наук Мерзлякин Н.В.) и др.

Новизна диссертационного исследования заключается в комплексном анализе проблем модернизации государственного управления. Новизна диссертации состоит в том, что:

- модернизация государственного управления рассмотрена как средство консолидации общества, способное объединить действия социальных субъектов в интересах общественного развития, как способ адекватного ответа на современные вызовы, как инструмент повышения адаптивности российского социума к цикличному характеру социально-экономических процессов, как средство сохранения стабильности

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // <http://www.referent.ru/1/123694>; Федеральный закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ // <http://www.vasilievaa.narod.ru/ru/norm/doc/fedzak/fz5.htm>; Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации. Утверждена Президентом Российской Федерации 15 августа 2001 года, № Пр-1496 // <http://council.gov.ru/files/journalsf/item/20080303094634.pdf>; Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2008 годах, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р. АКДИ «Экономика и жизнь» // <http://www.akdi.ru/econom/program/46.htm>; Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах» / <http://www.rg.ru/official/doc/ykazi/824-03.shtm>; Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // http://www.minregion.ru/activities/monitor/msu_evaluation; Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // <http://base.garant.ru/12175589> и др.

¹² См.: ВЦИОМ: Пресс-выпуски // <http://wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv>; ФОМ: «Россияне об органах власти» // http://bd.fom.ru/report/cat/power/pow_rei/of040503; «Межличностное и институциональное доверие» // http://bd.fom.ru/report/cat/power/pow_rei/d082621; Левада-центр: Пресс-выпуски – «Латералистские настроения россиян», «Порядок или демократия», «О взаимоотношении власти и общества», «Нужна ли России независимость ветвей власти» // <http://www.levada.ru/press> и др.

общественной жизнедеятельности и создания условий для экономического, социального, культурного развития на основе инноваций;

- выявлены главные критерии модернизации системы государственного управления, которые представляют собой такие аспекты социальной эффективности управленческой деятельности, как развитие социального капитала и человеческого потенциала, выражающегося не столько в соотношении затрат и результатов, сколько в реализации имеющихся возможностей развития, предотвращении острых социальных конфликтов, предотвращение критических ситуаций в разных сферах социальной практики;

- оценены возможности проведения модернизации государственного управления в современном российском обществе, выявлены основные трудности и «механизмы торможения» на пути ее реализации, проявляющиеся в отсутствии социального доверия и общественного согласия, слабом уровне социального взаимодействия, самоорганизации и гражданского участия в решении актуальных социальных проблем. Проанализированы условия преодоления имеющихся трудностей, определены перспективы модернизации и необходимые для этого действия;

- определены главные направления модернизации государственного управления, которые касаются таких ключевых элементов развития системы, как методы государственного управления, законодательные основы деятельности, кадровый потенциал, новые информационные, сетевые, социальные и гуманитарные технологии;

- определены социальные субъекты модернизации государственного управления, способные на определенных этапах и циклах эволюции и социальных трансформаций стать «локомотивами развития» общества, объединить в своей деятельности индивидуальные, коллективные и общенациональные интересы, выступить ядром социальной мобилизации разных групп общества, взять на себя социальную ответственность за будущее страны, включиться в систему управления на разных уровнях и в разных сферах общественной жизни, реализовать на практике необходимые преобразования;

- проанализированы механизмы взаимодействия федеральных, региональных, муниципальных органов управления, государственных структур и организаций гражданского общества, формирования социального партнерства и взаимной ответственности власти и бизнеса на пути развития государственно-частного партнерства, выявлены необходимые предпосылки и условия для формирования и результативной работы этих механизмов;

- теоретически обоснована новая модель государственного управления как инструмент обеспечения стабильного развития современного российского общества, способ формирования необходимых условий для создания, внедрения и продвижения инноваций в разные сферы социально-экономического и социально-культурного развития на основе сохранения традиций и ценностей, консолидирующих социум, позволяющий в каждый конкретный момент времени найти оптимальное соотношение разных

методов и средств управленческого воздействия, применения гуманитарных, информационных и социальных технологий.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Ключевым элементом эволюционного развития общества, укрепляющим его социальную стабильность и открывающим возможности для развития инноваций во всех сферах жизни общества, является модернизация государственного управления, предполагающая целенаправленное, оперативное и систематическое приведение методов управленческой деятельности в соответствие с возникающими глобальными вызовами современности и потребностями развития страны.

2. Развитие социального капитала и человеческого потенциала, предотвращение и разрешение острых социальных конфликтов, преодоление напряженности в межнациональных отношениях приобретают в современных условиях приоритетное значение и являются главными целевыми ориентирами и критериями социальной эффективности модернизации всей системы государственного управления.

3. Анализ состояния российского общества, институциональных и организационных основ социальной деятельности, уровня и качества кадрового потенциала, позволяет сделать вывод о насущной необходимости и возможности осуществления модернизации государственного управления в современной России, как системы взаимодополняющих управленческих приемов и методов, присущих с одной стороны, рыночному, либерально-демократическому типу социальных отношений, с другой, директивному, административному способу управленческого воздействия.

4. Исследование характерных особенностей управленческой деятельности, взаимодействия власти и бизнеса, органов управления разных уровней и населения, нормативно-правовых основ и практики принятия решений позволяет заключить, что на пути модернизации государственного управления существует немало трудностей и проблем, которые проявляются в отсутствии солидарности, партнерства, социального доверия и согласия по ключевым вопросам общественного развития, что заметно ослабляет институциональные возможности социальной самоорганизации и самодеятельности.

5. Социальными субъектами проведения модернизации государственного управления на разных этапах и циклах экономического развития могут выступать инициативные социальные группы управленцев-государственников, национально ориентированных промышленников и предпринимателей, активных представителей некоммерческих организаций и объединений, профессионально подготовленной молодежи и студенчества. В ближайшем будущем новой движущей силой должны стать инженеры, ученые и специалисты, из которых будут сформированы новые управленцы и национально-ориентированная элита, способная осуществить стоящие перед страной научно-технические, социально-экономические, нравственно-культурные задачи развития российского общества.

6. Основными направлениями и механизмами модернизации государственного управления на современном этапе является: совершенствование законодательных основ деятельности государственного управления, укрепление кадрового потенциала, развитие новых информационных, сетевых, социальных и гуманитарных технологий, повышение уровня взаимодействия федеральных, региональных, муниципальных органов управления, государственных структур и организаций гражданского общества, формирование социального партнерства и взаимной ответственности власти и бизнеса на основе развития государственно-частного партнерства.

7. Предлагаемая новая концептуальная модель государственного управления, основанная на комплексном подходе к организации взаимодействия субъектов управления, позволяет повысить социальную эффективность управленческой деятельности и создать условия для стабильного и инновационного развития основных сфер жизнедеятельности общества.

В теоретическом плане сделан важный шаг в развитии концепции управленческого процесса, в решении научной проблемы поиска адекватных современным условиям форм и методов регулирования базисных сторон жизни общества. Достигнуто существенное приращение теоретических знаний, относящихся к области наиболее значимых факторов социальной трансформации общества, построению модели модернизации государственного управления с учетом реальных потребностей и возможностей развития российского общества на современном этапе.

Практическая значимость диссертационного исследования определяется актуальностью изучаемого комплекса проблем, связанных с модернизацией системы государственного управления в современной России. Полученные в ходе исследования научные результаты могут применяться при принятии решений на законодательном уровне, в политическом, экономическом, социальном управлении.

Теоретические выводы и обобщения могут быть использованы при дальнейшем изучении проблематики повышения социальной эффективности и результативности деятельности институтов и структур управления. На базе анализа полученных автором выводов и результатов возможна разработка комплексных проектов и программ, направленных на повышение социальной результативности и эффективности управленческой деятельности, на обеспечение инновационного развития и социальной стабильности общества.

Практическая значимость работы заключается также в возможности использования ее выводов и рекомендаций в процессе преподавания учебных курсов и дисциплин: «Социология», «Социальное управление», «Социология управления» и других. Кроме того, диссертационное исследование может стать основой специального учебного курса «Социология модернизации государственного управления».

Апробация работы. Диссертация обсуждалась на заседании кафедры социологии факультета гуманитарных и социальных наук Российского университета дружбы народов.

Основные положения и выводы диссертационной работы нашли отражение в публикациях – 2-х монографиях, статьях в ведущих научных изданиях, сборниках, в докладах и выступлениях на круглых столах и методологических семинарах, в выступлении на II Международной конференции «Власть и бизнес: проблемы роста инвестиционной привлекательности территорий и безопасности бизнеса» (Москва, 7 апреля 2006 г.), на III Всероссийской конференции «Безопасность бизнеса (Национальные проекты. Антикоррупционные программы)» (Москва, 19-20 апреля 2007 г.).

Структура диссертации определяется общей концепцией, задачами и логикой исследования. Работа состоит из введения, пяти глав, заключения и библиографии.

II. Основное содержание работы.

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, освещается степень научной разработанности проблемы, раскрывается цель исследования, формулируются его задачи. Обозначены объект и предмет исследования, представлены основные положения, выносимые на защиту. Характеризуются методологическая и теоретическая основы работы, ее эмпирическая база, определяются научная новизна и практическая значимость исследования.

В первой главе – «Теоретико-методологические основания анализа проблем модернизации государственного управления» – исследуются методологические предпосылки концептуального осмысления современных вызовов системе государственного управления, формулируется категориальный аппарат, необходимый для исследования сущности и содержания государственного управления на современном этапе, анализируются концептуальные модели повышения эффективности государственного управления, раскрываются основные аспекты социальной эффективности управленческой деятельности, определяются критерии ее результативности и их связь с проблемой модернизации системы управления.

В параграфе 1.1. – «Современные вызовы системе государственного управления» – анализируются ключевые тенденции общемирового развития и особенности их проявления в условиях современной России. Рассматриваются новые стратегические факторы, определяющие ход социальных, экономических, политических, процессов в обществе. К этим факторам автор относит *нестабильность, неоднородность, отсутствие необходимых ресурсов* общественного развития. Несмотря на то, что данные факторы проявлялись на протяжении всей истории человечества, в

современных условиях их роль и значение многократно возросли, что оказывает огромное влияние на характер поведения всех субъектов и объектов государственного управления. Особое внимание уделяется последнему финансово-экономическому кризису, который поставил под сомнение не только всю систему установившегося мирового порядка, но и старые методы управления и регулирования глобальными и региональными процессами развития и взаимодействия экономических и политических субъектов деятельности.

Среди других вызовов системе государственного управления рассматриваются социально-экономические, социально-политические, социально-культурные условия и особенности разных сфер общественно-государственной жизни современной России, которые ставят под угрозу устойчивое и динамичное развитие государства. В их числе отсталая структура экономики, ориентированная на сырьевой сектор, коррупция в органах власти и управления на всех уровнях, деградация науки и образования, технологическая отсталость, идеологический и духовный вакуум, распад нравственных и социальных основ жизнедеятельности общества, потеря социальной и культурной идентичности, рост социально-культурных влияний, чуждых российской ментальности.

На основе сценарного подхода к анализу возможного развития социально-политической, социально-экономической и социально-культурной ситуации рассматриваются разные варианты грядущих изменений, в том числе негативный, желательный и средневзвешенный. Определяется общая направленность и приоритеты управленческой деятельности для достижения наиболее желательного сценария развития страны и блокирования негативного хода событий и процессов.

В *параграфе 1.2. – «Модернизация государственного управления как предмет социологического анализа»* – рассматриваются теоретические и методологические вопросы социологического изучения данной проблемы в терминах и концептуальных схемах формационного и циклического подходов к общественному развитию и социальному прогрессу. Уделяя необходимое внимание формационному подходу, позволяющему вскрыть многие фундаментальные противоречия, факторы и механизмы общественного развития, автор придерживается в своих теоретических построениях циклического подхода, который позволяет проанализировать происходящие сегодня процессы как периодически повторяющиеся волны определенной конфигурации и времени. Они охватывают собой разные сферы общественной жизни – экономику, политику, социально-культурную динамику и в значительной степени определяют наиболее оптимальную форму управления идущими процессами и порядок их регулирования. Подъемы в одних сферах и отраслях жизнедеятельности общества чередуются со стагнацией в других, формируют новые точки роста и задают своеобразный маятник развития, что необходимо учитывать при выборе адекватных методов управления, способных дать дополнительный импульс

развитию в одних и сохранить устойчивость и стабильность в других секторах жизнедеятельности.

В контексте циклической теории развития вопросы традиционных социально-культурных матриц, характерных для разных государств и обществ, отодвигаются на второй план. Вопросы, раскалывающие страны, народы, социальные группы и классы по линии за каким обществом будущее – коллективистским или индивидуалистским, какая экономика эффективней – либеральная или плановая, теряют свой императивный и абсолютный характер, становятся больше инструментальными ценностями, обусловленными теми или иными циклами развития. В центр научного внимания перемещается вопрос о целесообразности использования в течение конкретного исторического периода при выборе оптимальных моделей государственного управления в разных сферах жизни общества скорее либеральных или административно-директивных методов регулирования, и что из них эффективней в социальном плане.

На основе концептуального осмысления проблем социального развития определяется социологическая интерпретация термина «модернизация государственного управления», раскрывается его отличие от понятия «реформирование государственного управления», а также сущность и особенности разных видов модернизации системы управления. Обосновывается тезис о том, что имеются достаточные возможности для модернизации системы управления, способной достойно ответить на вызовы современности и реализовать самый благоприятный сценарий развития.

В параграфе 1.3. – «Основные концептуальные модели повышения эффективности государственного управления» – на основе анализа современных подходов в рамках «нового государственного управления», «govegapace», «идеального бюрократа» анализируются разные аспекты управленческой деятельности в контексте социальных и экономических перемен и доминирующих факторов современного глобального развития.

Автор рассматривает основные концептуальные исследовательские подходы к анализу управленческой деятельности, отмечает их отличительные и общие признаки, определяет их достоинства, вскрывает их ограничения. Раскрывается сущность и содержание разных моделей, оцениваются их перспективы, отмечаются теоретические недоработки, связанные с отсутствием предвидения последствий их практического применения. На основе изучения существующих подходов к управленческой деятельности автор делает вывод о том, что в них не раскрываются такие ключевые характеристики и качества, как социальная эффективность, социальная результативность и социальная ответственность управленческой деятельности, которые имеют первостепенное значение при модернизации управленческой деятельности.

В работе на основе изучения имеющихся подходов определяются новые критерии анализа управленческой деятельности, соответствующие тенденциям и закономерностям социального и экономического развития. Автор показывает общие контуры новой модели государственного

управления, которая позволила бы осуществить стратегический прорыв российского общества в новое историческое измерение – инновационная экономика, социально ответственное государство, справедливые социальные отношения, свободные, социально активные и творчески раскрепощенные индивиды.

Модернизация управленческой деятельности рассматривается автором как средство консолидации российского социума, как механизм его выживания и поступательного развития в условиях «общества риска». По сути, это – определенный поворот от старой системы к новой модели государственного управления, ориентированной на циклическое развитие с разнонаправленной динамикой идущих процессов, большой степенью их неопределенности, глобальными вызовами и новыми регуляторами социальной деятельности.

В параграфе 1.4. – «Социальная эффективность управленческой деятельности как критерий модернизации системы управления» – на основе концептуального анализа проблемы дается авторская периодизация этапов реформирования системы управления в современной России с точки зрения социальных последствий управленческой деятельности. Показывается пагубность забвения социальных аспектов жизни общества в угоду достижения политическим и идеологическим целям и соображений экономической выгоды. Построение реального социального государства, способного реализовать продекларированные права россиянина на достойную жизнь, рассматривается как главная цель модернизации системы управления. На основе анализа таких категорий как «социальная эффективность», «социальная результативность», «социальная справедливость», «социальное благополучие» выделяются основные критерии и показатели реального становления социального государства и модернизации системы государственного управления. Критерии и признаки социальной эффективности детализируются как в рамках разных моделей управления, так и в разных областях общественно-государственной жизни – в экономике, политике, науке, культуре, образовании.

Среди основных социальных эффектов, призванных вывести систему государственного управления на новый уровень модернизации, главное внимание уделяется проблемам роста социального доверия, формирования и укрепления социального партнерства и сотрудничества, повышения уровня гражданской и социальной ответственности. Главные условия реализации идеи социального государства в процессе модернизации системы управления рассматриваются в контексте практической актуализации таких социальных ценностей, как справедливость, благополучие, равноправие, свободное развитие каждого. Выявлены главные критерии модернизации системы государственного управления, к которым в диссертации отнесены: развитие социального капитала и человеческого потенциала, реализация имеющихся возможностей развития, предотвращение острых социальных конфликтов и др.

Во второй главе – «Стабильное и динамичное развитие общества как объект государственного управления» – исследуются особенности развития современного российского общества на разных этапах социально-экономических трансформаций последних десятилетий и социальные последствия подобного перехода в плане решения задач государственного управления. Рассматриваются вопросы становления и развития гражданского общества, проблемы общественной самоорганизации и самоуправления, роста гражданского участия в контексте формирования новых моделей взаимодействия государственных и негосударственных структур. Анализируются современное состояние и проблемы развития и функционирования основных сфер государственного управления, оцениваются возможные последствия идущих преобразований, отмечаются приоритеты управленческой деятельности в направлении достижения современных стандартов социального, экономического, политического и социокультурного развития.

В параграфе – «Особенности развития российского общества на современном этапе» – на основе анализа данных социологических исследований комплексно оцениваются основные характеристики массового сознания, социального самочувствия и поведенческих установок российских граждан, связанных с потенциальными возможностями реализации новых моделей взаимодействия власти и общества, выбора наиболее эффективных механизмов модернизации государственного управления. Раскрываются основные факторы и условия, определяющие формирование общественных настроений и позиций, оцениваются ведущие тенденции социального развития, определяются масштабы социальных явлений, затрагивающих сферы социального порядка и социальной организованности. Опираясь на результаты социологического мониторинга, автор раскрывает характер доминирующих общественных настроений относительно эффективности государственного управления, социальной сущности власти, показывает наиболее слабые и уязвимые места во взаимодействии государственных институтов и общества. Наиболее провальным в этом плане является низкий уровень социального доверия к власти, неразвитость реальных механизмов обратной связи и социального контроля деятельности органов государственного управления «снизу», цивилизованных форм гражданского диалога, отсутствие должного уровня сотрудничества с государством в реализации целей экономического и социального развития. Автор уточняет значение ряда ключевых терминов, характеризующих состояние общества, таких как «социальная справедливость», «гражданское достоинство», «равноправие», которые составляют основу социальной организации и социального порядка, показывается уровень их реализации и актуализации в общественной жизни. В данном параграфе отмечается, что рост уровня социального доверия и социальной справедливости в обществе послужит основой консолидации разных социальных групп и слоев, которые явятся движущей силой модернизации общества.

Проанализированы условия преодоления имеющихся трудностей, определены перспективы модернизации и необходимые для этого действия. Отмечается, что, несмотря на идеологический и социальный раскол, усилившийся в обществе за последние десятилетия, рост недоверия к органам управления и отчужденность от власти и проводимого ей курса преобразований, неверие и скептицизм по отношению к идущим реформам, социальную усталость от имитации и симуляции позитивных перемен, имеется достаточный социальный потенциал для преодоления аномии, социального иждивенчества, гражданской пассивности и протестных настроений. На основе проведенного анализа автор делает вывод, что наряду с негативными процессами, размывающими образ государства и государственного управления в массовом сознании, развиваются новые системообразующие социальные представления о повышении объективной роли государства в регулировании всех аспектов общественной жизни. Автор показывает, какие приоритеты развития, социальные идеи, принципы, ценности могут объединить разные социальные группы и мобилизовать российское общество на решение общих задач, стоящих перед страной.

В параграфе 2.2. — *«Проблемы социальной активности, самоорганизации и самоуправления объектов управленческого воздействия»* — исследуются такие ключевые аспекты модернизации государственного управления, как повышение организованности, самостоятельности и самостоятельности разных субъектов социальной деятельности, которое рассматривается в качестве условия необходимой деююкратизации общества и сокращения избыточных функций государственного управления, сковывающих социальную инициативу и творчество. В основе концептуального осмысления поставленного в данном параграфе вопроса лежит проблема соотношения справедливости, равенства и свободы, как главного условия социального развития, являющегося, по сути, центральным звеном всех процессов самоорганизации общества и регулирования социальных взаимодействий. Автором рассматриваются и анализируются основные качественные характеристики гражданского общества, среди которых важное место принадлежит достижению высокого уровня самоорганизации и саморегуляции социума. Подчеркивается, что возникновение данного социального качества обеспечивается в ходе выполнения гражданским обществом своей основной миссии — наиболее полного удовлетворения материальных, социальных и духовных потребностей граждан, а также обеспечение необходимого минимального уровня средств к существованию тем, кто нуждается в социальной поддержке и защите со стороны общества. Разнообразные экономические, профессиональные, благотворительные, религиозные и другие объединения граждан содействуют всесторонней реализации индивидом его прав и интересов, способствуют созданию необходимых условий для становления и развития личности. Автор раскрывает основные функции, выполняемые гражданским обществом, показывает ряд важных социальных задач, которые может самостоятельно решать общество, освобождая от этого

государственные структуры, нацеливая деятельность последних на решение стратегических задач национального развития.

В параграфе показывается, как на базе общественных организаций и некоммерческих ассоциаций создаются и развиваются механизмы самоуправления, через функционирование которых расширяется возможность участия в управлении государственными делами во всех сферах жизнедеятельности общества. Построение разветвленной системы самодетельных организаций позволяет укрепить демократические основы управления, полнее раскрыть творческий потенциал личности, способствует развитию самого сообщества, модернизации всей системы социального управления.

Автором раскрывается имеющийся потенциал институтов и организаций гражданского общества в дебиюкратизации системы управления, показываются способы и механизмы реального обеспечения прав и свобод человека, и в первую очередь право участия в государственных и общественных делах.

В параграфе 2.3. – «Современное состояние и стратегия развития государственного управления» – раскрываются проблемы, перспективы и приоритетные направления деятельности федеральных и региональных органов власти с учетом стоящих перед российским обществом социально-экономических и социально-политических задач. Изучение характерных особенностей управленческой деятельности, взаимодействия власти и бизнеса, органов управления разных уровней и населения, нормативно-правовых основ и практики принятия решений позволяет заключить, что на пути модернизации государственного управления существует немало трудностей и проблем, связанных с поиском и разработкой новых моделей взаимодействия разных социальных субъектов. Проанализированы возможности преодоления имеющихся трудностей, определены перспективы оптимизации управленческой деятельности в данном направлении и необходимые для этого практические действия.

Анализ данных, касающихся сложившейся ситуации, позволяет диссертанту сделать вывод о несбалансированном распределении имеющихся ресурсов управления, об их чрезмерной концентрации на одних уровнях и направлениях деятельности и серьезном дефиците на других. Подобный дисбаланс порождает не столько укрепление вертикали власти, сколько провал в целом ряде важных управленческих звеньев, наиболее тесно связанных с решением конкретных задач социально-экономического и культурного развития современного российского общества. Фактически наблюдается определенная подмена принципов федерализма методами и способами функционирования унитарного государства. Опасения распада страны, усиление сепаратистских проявлений в разных субъектах федерации при развитии реальных принципов и механизмов федеративного правления фактически ничем не оправданы. На основе системного анализа разных аспектов государственного управления автор обосновывает идею необходимости перераспределения управленческих функций между

государством и обществом, властью и бизнесом, центром и регионами. Автор показывает, что децентрализация государственного управления и передача части экономических, социальных и других функций, которые сейчас находятся в ведении государства, общественным организациям и некоммерческим ассоциациям и партнерствам позволит значительно оптимизировать всю систему управления, поднять ее эффективность и качество на новый уровень.

В результате проведенного автором научного анализа проблемы были определены главные направления модернизации государственного управления, касающиеся таких ключевых элементов развития системы, как методы государственного управления, законодательные основы деятельности, кадровый потенциал, новые информационные, сетевые, социальные и гуманитарные технологии.

В параграфе 2.4. – «*Общественное развитие и построение социального государства как цель модернизации системы управления*» – основное внимание уделяется исследованию вопросов социальной сущности системы государственного управления. Важное место отводится выявлению оптимальных подходов к реформированию всей системы управления социальными процессами, к выработке новой социальной политики, нацеленной на достижение современных стандартов общественного благополучия, как необходимого условия обеспечения социальной стабильности и инновационного развития страны. Автором анализируются основные проблемы построения социального государства, связанные с поиском путей гармонизации общественных отношений и учетом разнонаправленных интересов разных социальных групп общества. Рассматриваются основные принципы и подходы к модернизации государственного управления в направлении повышения социальной результативности деятельности властных структур, определяются главные критерии успешности государственного управления в плане дальнейшего развития социального государства.

Автор вводит в научный оборот принципы социально-культурного анализа, дополняющие известные подходы к оценке качества государственного управления, которые позволяют концептуально обосновать необходимость учета целого набора показателей, в первую очередь, отображающих основные аспекты духовно-нравственной обстановки в обществе, справедливости общественных отношений, роста доверия общества к структурам исполнительной и законодательной власти, развития социального партнерства между властью, бизнесом и населением, расширения полномочий институтов гражданского общества, повышения социальной ответственности и гражданского участия населения в государственных и общественных делах. Таким образом, автор предлагает подход, расширяющий используемую методологию Всемирного банка, оценивающую качество государственного управления в рамках ООН, и предлагает учитывать особенности национальной специфики и менталитета.

В ходе социологического анализа проблемы социального качества и результативности государственного управления автор обращается к крайне важной стороне вопроса – административной реформе, преследуемым в ходе ее реализации целям и достигнутым результатам. В работе подчеркивается, что из намеченных направлений реализации административной реформы наиболее важным с социальной точки зрения представляется повышение доверия граждан к государству путем развития обратных связей и улучшения взаимодействия исполнительных органов с институтами гражданского общества и местными сообществами. Именно на этом пути возможна консолидация общества, установление баланса интересов разных социальных субъектов.

Проведенный в работе анализ показал, что модернизация управленческой деятельности должна быть в большей степени нацелена на укрепление основ демократического, социально ориентированного характера государственного управления, на формирование управленческой культуры правящего класса в сторону современных представлений о приоритете конкретных прав граждан, закрепленных законом, над политической целесообразностью и экономической выгодой.

В главе третьей – «**Главные направления модернизации государственного управления**» – обосновывается необходимость совершенствования методов государственного управления по пути перехода от жесткой модели централизации управленческих функций к более гибким современным моделям управления, исследуется потребность приведения в соответствие с их сущностными характеристиками нормативных основ деятельности по регулированию разных сфер общественной жизни, раскрываются основные приоритетные направления укрепления кадрового потенциала, анализируется опыт и возможности применения новых информационных, социальных и гуманитарных технологий.

В параграфе 3.1. – «**Совершенствование методов государственного управления**» – обосновывается положение о том, что в современных условиях социально-экономического развития российского общества эффективность и результативность управленческой деятельности будет определяться в первую очередь правильным выбором нужной модели управленческого воздействия. В зависимости от конкретного цикла развития, в котором находится определенная сфера жизнедеятельности общества, приоритет отдается той или иной модели государственного управления, ориентированной либо на методы централизованного управления, либо на либеральную систему государственного регулирования, представляющую большую степень свободы и ответственности низовым звенья управления. На основе концепции «маятника», когда авторитарные и централизованные методы начинают терять свою эффективность по сравнению с либеральными, чисто рыночными формами управления, в работе показываются основные поворотные точки, определяющие целесообразность использования той или иной модели управления в зависимости от состояния развития и цикла функционирования главных сфер жизнедеятельности общества. Опираясь на

концептуальную схему «локомотива развития», когда кризис в одной сфере общественной жизни компенсируется подъемом в другой, автор проводит идею о целесообразности с точки зрения стабильного функционирования и устойчивого роста в соответствии со сложившимися социальными реалиями применять как директивно-административные, так и либерально-демократические методы.

Для достижения социальных эффектов поступательного и устойчивого развития, а также активизации социальных механизмов общественной саморегуляции и обеспечения ресурсов дальнейшего роста автором обосновывается необходимость гибкого сочетания разных управленческих методов и подходов. С одной стороны, имеется насущная необходимость стимулирования и государственной поддержки отраслей, находящихся на спаде, предоставления им наиболее благоприятного режима развития. С другой стороны, требуется активное административное воздействие на отрасли, находящиеся на стадии социально-экономического подъема, с тем, чтобы они выступили локомотивами развития других сфер общественной жизни.

В параграфе анализируется позитивный международный и российский опыт использования разных способов и средств управления, применения определенных методов и приемов управленческого воздействия для повышения эффективности, улучшения качества оказания государственных услуг, выделяются главные направления совершенствования методов управления.

Авторская позиция по вопросу совершенствования государственного управления состоит в том, что в каждой сфере государственного управления должна быть выстроена система методов, сочетающая в себе как либерально-рыночные, так и планово-директивные инструменты воздействия, которые в зависимости от текущей ситуации и приоритетов развития будут доминировать на том или ином этапе функционирования социальных систем, являющихся объектом государственного управления.

В параграфе 3.2. – «Законодательная деятельность по повышению качества государственного управления» – автором исследуются новые подходы и тенденции в формировании нормативной базы взаимодействия разных субъектов управленческой деятельности, сфер их компетенции и задействованных для решения тех или иных задач ресурсов. Особое внимание уделено реформе учреждений бюджетной сферы, совершенствованию деятельности некоммерческих общественных организаций, взаимодействию государственных органов со структурами муниципального управления и субъектами хозяйственной деятельности. Выявляются и исследуются сильные и слабые стороны законодательных нововведений, ожидаемые позитивные результаты от их применения, возможные социальные и экономические последствия.

Автором проводится идея, что ориентация на чисто рыночные или административные нормы регулирования тех или иных отношений и сфер деятельности часто себя не оправдывает, так как не учитывает многих

российских реалий и интересов разных социальных субъектов, что на практике нередко приводит к формированию «теневого сектора». Развивая данный тезис, автор отмечает, что возникает ситуация, когда реальные принципы и формы взаимодействия разных субъектов существенно отличаются от норм, регламентированных законом. Нередко буквальное следование прописанным в законах регламентам деятельности блокирует инициативу и нововведения, ставит непреодолимые административные барьеры на пути решения поставленных задач. Высокий уровень коррупции, правовой нигилизм, недостаточная ответственность за конечные результаты деятельности, злоупотребление служебным положением в немалой степени являются следствием плохо продуманной и недостаточно проработанной правовой базы, результатом постоянного пересмотра «правил игры», отсутствия четко прописанных механизмов практического применения действующих норм, сильного влияния субъективного фактора на их интерпретацию. В параграфе показано, что существующая в настоящее время правовая основа деятельности крайне громоздка, противоречива, непоследовательна, что не позволяет в должной мере реализовать поставленные цели общественного развития, сократить численность аппарата государственного управления, повысить эффективность и качество его работы. Решение проблемы укрепления законодательной базы государственного управления по пути его модернизации автором видится, с одной стороны, в создании более гибких правовых механизмов взаимодействия разных субъектов управленческой деятельности, позволяющих лучше учитывать конкретные интересы сторон и условия деятельности, с другой, в установлении более жесткой исполнительской дисциплины и ответственности за конечные результаты управленческих действий. Такая нормативная система управленческой деятельности позволит раскрепостить инициативу и творчество при решении многих социальных и экономических задач государственного управления на разных уровнях исполнительных органов, улучшить взаимодействие власти, бизнеса и общества, сократить лишние звенья управления, нейтрализовать коррупцию и произвол со стороны правоохранительных структур.

В параграфе 3.3. – «Укрепление кадрового потенциала» – исследуются вопросы, связанные с государственной службой, обосновывается необходимость развития инновационного поведения управленческих кадров, рассматриваются основные направления активизации управленческих ресурсов. Автором особо подчеркивается, что в условиях возрастающей неопределенности современного развития на передний план выдвигается проблема готовности управленческих кадров воспринимать нововведения. В работе отмечается, что серьезной проблемой на пути модернизации государственного управления становится противоречие между творческим потенциалом личности и его слабой востребованностью со стороны субъектов управления. В этой связи ключевыми вопросами модернизации управленческой деятельности становятся проблемы восприятия инноваций со стороны управленческих

кадров, отношения к творческой активности личности, формирования нового стиля мышления, отвечающего новым требованиям социальной организации. Готовность управленческих кадров воспринимать, продуцировать и проводить нововведения в практику рассматривается автором как результат действия определенного социального механизма, опосредующего влияние социальных и личностных факторов на инновационное поведение личности. Особое место в работе отводится анализу современной управленческой культуры, представляющей собой единство управленческих ценностей и знаний, социальных, организационных, властных отношений и управленческой деятельности. При этом подчеркивается, что нынешний кризис управления в современном российском обществе обусловлен в значительной степени отсутствием адекватных времени механизмов управления и методов решения, стоящих перед обществом задач, которые должны сформироваться в рамках современной культуры управления.

Формирование современной культуры управления возможно, как считает автор, на основе синтеза существующих управленческих парадигм, на объединении и приведении в соответствие с современными требованиями развития трех типов управленческой культуры: административно-командной; информационно-аналитической; гуманитарно-ориентированной.

В работе раскрываются основные контуры и характеристики новой модели культуры управления. Отмечается, что подобная культура может возникнуть только на основе сохранения и развития лучших национальных традиций и современных инноваций, воспринятых обществом.

Обобщая разные стороны формирования нового подхода к укреплению кадрового потенциала и формирования нового типа управленца, автор делает заключение, что социальная ответственность, гражданское достоинство, инновационное поведение, культура становятся ключевым «стратегическим ресурсом» управленческой деятельности, способным успешно конкурировать в современном мире, ставить продуктивные цели, принимать и проводить в жизнь научно-обоснованные управленческие решения. В диссертации подчеркивается, что при всем многообразии существующих в мире современных подходов к формированию кадрового потенциала и управлению человеческими ресурсами общим для всех является принцип признания человеческого капитала организации как решающего фактора ее конкурентоспособности и эффективности.

В параграфе 3.4. – «Развитие новых информационных, социальных и гуманитарных технологий» – рассматриваются и анализируются новые возможности, которые открываются в связи с широким внедрением Интернета, современных средств связи, развитием социальных сетей и других форм массовой коммуникации и социального взаимодействия, которые коренным образом изменили многие представления о формах, средствах и приемах решения управленческих задач.

В параграфе показывается, что социальные технологии в управленческой деятельности основываются на выявлении, раскрытии и

использовании имеющихся потенциалов социальной системы в условиях ее целенаправленного развития и функционирования. Раскрываются основные признаки технологизации управленческой деятельности, отмечается, что для наиболее полного раскрытия человеческого потенциала, заложенного в современном российском обществе, необходимо использование целого комплекса информационных, социальных и гуманитарных технологий, разработанных на основе использования и внедрения инновационных методов социального управления.

Конкретизируя высказанные положения и обобщая имеющийся в этой области опыт, автор, предлагает базовый пакет социальных технологий, которые в своей совокупности охватывают все главные аспекты модернизации управленческой деятельности. В работе констатируется, что инновационные социальные технологии модернизации управленческой деятельности представляют собой распланированный по операциям и этапам механизм соединения опыта и знаний с условиями их реализации в современной практике управления. Все они базируются на новой парадигме управленческой деятельности, выступающей идеальной моделью для ее модернизации.

Автор особо подчеркивает, что контуры новой модели управленческой деятельности должны основываться на принципах и ценностях, отвечающих развитию инновационного общества знаний и вызовам глобализации. Основой новой парадигмы будет признание необходимости роста доверия, общественного согласия, гражданского участия, социального партнерства всех субъектов управленческой деятельности. По своему содержанию она представляет собой сплав как традиционных ценностей (стабильности, социальной справедливости, равноправия, ответственности, духовности, патриотизма), так и современных ценностей (инновационного прорыва, конкурентоспособности, прав и свобод человека, творческой самореализации). Основная гуманистическая идея модернизации управленческой деятельности вытекает из признания факта, что в центр всех общественных перемен выдвигается творческая свободная и независимая личность, которая должна получить максимальные возможности для реализации своих сущностных сил, духовного и интеллектуального потенциала.

В четвертой главе – «Основные механизмы модернизации государственного управления» – исследуются главные движущие силы и социальные субъекты модернизации государственного управления, анализируются и выявляются основные аспекты совершенствования взаимодействия федеральных, региональных и муниципальных органов управления, оцениваются и изучаются основные формы улучшения взаимодействия государственных органов власти и институтов гражданского общества, рассматриваются наиболее оптимальные способы развития государственно-частного партнерства.

В параграфе 4.1. – «Социальные субъекты модернизации государственного управления» – на основе данных социологических

исследований автором выделяются основные социальные группы и слои российского общества, объективно заинтересованные в модернизации государственного управления, готовые активно включиться и поддержать процесс реформирования разных сторон системы государственного управления. В работе показывается, что, несмотря на то, что социальные группы поддержки модернизации управления представлены во всех социальных средах: среди работников бюджетной сферы, ученых, инженеров, работников образования и здравоохранения, специалистов аппарата государственной власти, представителей корпоративного, среднего и малого бизнеса, активистов политических партий и движений – их представления о ее сущности, задачах и направлениях во многом разнятся. Одни понимают под модернизацией в первую очередь либерализацию системы управления, уменьшение влияния государства в разных сферах жизни общества, снятие ненужных административных барьеров для бизнеса, предоставление большей самостоятельности бюджетным организациям, замену «вертикали власти» развитой управленческой горизонталью, скорейшую и более полную интеграцию в мировую экономику и глобальные институты управления. Другие, наоборот, вкладывают в представление о модернизации государственного управления укрепление его мобилизационных, центристских, плановых начал, повышение ответственности, дисциплины, порядка и организованности, защиту национального суверенитета и поддержку отечественной промышленности, сельского хозяйства, науки и культуры.

Существующие в обществе разные представления о модернизации раскалывают российский социум, ослабляют социальные ресурсы проводимых реформ, вносят сумятицу в сознание людей, вызывают социальную напряженность и опасения перемен. Крайняя расплывчатость и неясность используемого термина не позволяет аккумулировать социальные силы поддержки модернизации управления, хотя в ней объективно заинтересованы значительные слои российского общества, уставшие от невнимания и неуважения к людям, от коррупции, неэффективности и бездеятельности власти, ее замкнутости на решении своих личных проблем. Автор проводит идею о том, что модернизация управления, при правильном ее позиционировании, это то ключевое звено развития государства, которое позволит объединить общество и преодолеть в нем раскол. Модернизация системы управления, по мнению диссертанта, снимет существующие противоречия между односторонним и полярным видением социального взаимодействия исключительно в терминах «коллективистская – индивидуалистская» институциональная матрица общественного устройства, «либеральная – планово-директивная» экономика. Естественные циклы общественного развития и его исторические фазы проходят через данные полюса, и ни одно общество не может развиваться и нормально функционировать без установления оптимального баланса между этими организационными принципами поиска социального порядка. Умелое сочетание данных принципов и подходов, создание системы

сдержек и противовесов, когда «коллективное» не доминирует над «индивидуальным», «свобода» над «ответственностью», «права» над «обязанностями», явится точкой кристаллизации ее сторонников, послужит укреплению и расширению социальной базы субъектов модернизации государственного управления.

В параграфе 4.2. – «Совершенствование взаимодействия федеральных, региональных и муниципальных органов управления» – обосновывается необходимость, исследуются имеющиеся возможности повышения эффективности и социальной результативности управленческой деятельности за счет поиска новых схем и моделей властных отношений. Автор на основе анализа мирового и отечественного опыта организации взаимодействия разных уровней власти рассматривает социальные механизмы, соединяющие государственное управление и общественное саморегулирование социальными процессами в единую систему управленческой деятельности, призванную максимально сбалансировать интересы государства и общества, центра и регионов, муниципалитета и края.

Обращение к современному опыту наиболее развитых в социальном и экономическом плане стран позволило зафиксировать новый качественный уровень социальной организации, определить новые модели взаимодействия, позволяющие наиболее полно раскрыть имеющийся социальный, экономический, природный потенциал, найти и максимально эффективно использовать имеющиеся ресурсы.

В работе показано, что в условиях проводимой в России административной реформы все большее внимание уделяется проблеме оценки качества государственного управления на региональном и муниципальном уровнях. Необходимость повышения уровня социально-экономического развития в условиях ограниченных ресурсов предопределяет потребность в разработке новых методик повышения качества и эффективности управленческой деятельности.

В параграфе анализируется практика внедрения разных современных технологий повышения качества и эффективности взаимодействия и работы органов регионального управления и муниципальных администраций, которая на сегодняшний день существует во многих субъектах РФ.

В контексте затронутых проблем освещается нарабатанный опыт стратегического планирования, существующая практика решения проблем, связанных с повышением качества управленческой деятельности. В работе отмечается, что в инновационной практике взаимодействия разных уровней управления вырабатывается новый подход к разработке стратегических перспектив развития региона и местного сообщества. Он базируется на признании таких главных направлений развития территорий, как высокие стандарты благосостояния человека, экономика лидерства и инноваций, социальное согласие, обеспечение экономической свободы и справедливости, сбалансированное, устойчивое развитие, безопасность граждан и всего сообщества. В то же время автор отмечает, что внедрение новых моделей

взаимодействия центральных, региональных, муниципальных органов власти внедряется крайне медленно, существует множество проблем и противоречий, мешающих раскрепостить инициативу на местах, побуждать местную промышленность и сельское хозяйство активно развиваться, вкладывать средства в обустройство территории, а не уводить их в другие регионы.

В параграфе 4.3. – «Развитие взаимодействия государственных органов и институтов гражданского общества» – обосновывается формирование новых подходов к сотрудничеству и социальному партнерству между властью и некоммерческими объединениями, которые позволили бы поднять на новый качественный уровень систему государственного управления. Обосновывается необходимость повышения роли и значения гражданского общества в выражении социальных и экономических интересов разных групп российского социума, в выборе общей стратегии достижения намеченных социальных целей, в общественном контроле деятельности органов государственной власти. В этом контексте первостепенной задачей модернизации управленческой деятельности является соединение усилий государственных органов, представляющих общенациональный интерес, институтов гражданского общества, выражающих социальные интересы и самостоятельную инициативу объединений граждан, свободной, творчески активной личности, которая в условиях инновационной экономики становится ключевым звеном общественного прогресса.

Развивая данный тезис, автор подчеркивает, что совершенствование социальных отношений должно быть направлено на поиск и институционализацию новых форм социального взаимодействия, которые бы сняли острые противоречия, существующие сегодня в российском обществе. В первую очередь это противоречия между «субъектами» и «объектами» управления, между «центром» и «периферией», между «производителями» и «потребителями», между «сырьевым» и «инновационным» путями развития, между «социальным государством» и «либеральной рыночной экономикой», между бизнесом и властью. По своему содержанию эти противоречия связаны как с сущностными характеристиками традиционного российского общества и государства, так и отражают переходный характер их развития, вызванный серьезной трансформацией глубинных укладов жизни социума, которая произошла за последние десятилетия.

Анализируя возникшую ситуацию, автор обосновывает вывод о том, что в настоящее время необходима новая модель социальной организации, основанная на принципах взаимного доверия, солидарности, партнерских отношениях, общей ответственности, которая бы исключила «выигрыш» одних за счет других. Для создания данной модели социальной организации необходимо преодолеть застарелый стереотип государственной бюрократии, в основе которого лежит недоверие к человеку, неприятие инициативы, самостоятельности, самостоятельности, нестандартного подхода к решению задач. Подобные модели характерны для современных развитых в

социальном, экономическом плане обществ и успешно доказали свою эффективность. В их основе – справедливые рыночные отношения, верховенство закона, демократические свободы, ответственная власть, социально активные граждане, самоуправляемые территории. Более широкое вовлечение граждан в реальное участие в управленческой деятельности позволит сформировать новую модель государственно-общественного управления. Именно в развитии государственно-общественного управления в работе видятся главные ресурсы модернизации всей управленческой деятельности в современной России, основные условия совершенствования социальной организации и социальных отношений в обществе.

В параграфе 4.4. – «Развитие государственно-частного партнерства» – автором проводится и обосновывается положение о целесообразности и возможности формирования нового типа взаимоотношений власти и бизнеса, которое принципиальным образом способно изменить нынешнее положение в российском обществе, связанное с участием государственных чиновников в бизнес-процессах, конвертацией государственных полномочий в материальную выгоду, и наоборот. В работе раскрывается сущность и содержание государственно-частного партнерства, его современные формы и особенности, действующие инструменты. Автор особо отмечает, что развитие ГЧП создает условия для дебиюкратизации общества, сокращения общей численности чиновников за счет передачи многих хозяйственных и вспомогательных функций, которые раньше выполняли государственные органы, бизнес структурам. Все большую роль в развитии ГЧП начинают играть такие его формы, как аутсорсинг, лизинг, аренда, государственные контракты, договоры о концессиях и разделе продукции. Создание крупных государственно-частных корпораций позволят аккумулировать национальные ресурсы экономического развития на наиболее прорывных направлениях, повышать конкурентоспособность российских компаний на глобальном рынке. Отмечается, что развитие взаимовыгодных отношений между бизнесом и органами государственного управления полезны не только двум сторонам взаимодействия, но и носят социальный характер, решают важные социальные, экономические, социально-культурные задачи. На основе ГЧП реализуются крупные национальные проекты, в том числе в сфере ЖКХ, при осуществлении строительства скоростных автомагистралей, инженерной, промышленной и социальной инфраструктуры. В то же время на сегодняшний день многие правовые вопросы взаимодействия государства и бизнеса еще не прописаны в виде отдельного закона о ГЧП. Пока его механизмы только отрабатываются, возможности для использования коррупционных схем деятельности надежно не перекрыты. Существует еще немало проблем, вызывающих негативные социальные последствия, без преодоления которых эта важная форма социального партнерства бизнеса и власти не дает должного эффекта, не улучшает инвестиционный климат в стране, не останавливает отток капитала и человеческих ресурсов. Преодоление многих существующих проблем в развитии государственно-частного партнерства автор видит на пути принятия антикоррупционных

законов, проверки на соответствие деклараций о доходах и расходах чиновников, принадлежащем им и членам их семей имуществе, в усилении общественного контроля деятельности чиновников, в повышении эффективности судебной системы и результативности деятельности правоохранительных органов.

В пятой главе – **«Новая модель государственного управления как основа стабильного развития российского общества»** – на основе выявления «точек роста», условий их активизации, характерных для разных областей жизнедеятельности общества автором предлагаются новые походы к государственному управлению в экономике, финансовой области, социальной сфере, науке, образовании, культуре.

В параграфе 5.1. – *«Регулирование экономики и финансовой сферы»* – автором обосновывается положение о необходимости достижения необходимого баланса между существующими институтами, механизмами и инструментами глобального и национального рынка, с одной, и либеральными и планово-централизованными методами управления, с другой стороны. Шоковый переход к рыночной экономике на основе идей монетаризма и неолиберализма нанес трудно поправимый ущерб развитию высоко технологичных отраслей промышленности, станкостроению, машиностроению, электронике, металлообработке, подорвал доверие к финансовым институтам, девальвировал ценность квалифицированного труда, рабочих и инженерных профессий.

В работе отмечается, что истекший период реформирования российской экономики показал, что рынок не стал фактором эффективности функционирования производительных сил. Не оправдало ожидания создание цивилизованной конкурентной среды и стимулирование экономической активности населения. Напротив, стали еще больше доминировать интересы крупных экономических структур, которые в значительной степени монополизировали рынок. Ярko стали проявляться тенденции свертывания базовых отраслей, обвального сокращения производства, нарушения целостности экономической системы и отраслевого равновесия, структурной деградации промышленности, ориентации на сырьевую направленность экономики и сферу коммерческо-посреднических услуг.

В настоящее время на первый план выдвигается разработка мер по проведению эффективной экономической политики, созданию нового механизма регулирования экономики, сочетающего рыночные и государственные методы управления хозяйством страны. Когда речь идет об усилении государственного регулирования экономики имеется в виду в первую очередь роль государства в перераспределении ВВП, в определении социальной, оборонной политики, формировании правовых основ деятельности, регулировании кредитно-денежного обращения, научно-технической политики. При этом автор особо подчеркивает, что по мере укрепления экономики методы и масштабы государственного вмешательства должны сокращаться. Наряду с этим в работе отмечается, что либеральная модель экономической политики не может решить все проблемы в обход и за

счет государства. Однако она может стимулировать рост российской экономики, создавая предпосылки и условия для реализации деловых возможностей населения страны. В то же время процесс либерализации ведет к социальной поляризации, росту бедности, снижению качества жизни, которые необходимо компенсировать целенаправленной государственной политикой. Новая модель управления опирается на более активное вовлечение в регулирование экономических процессов некоммерческих ассоциаций производителей, общественных организаций, защищающих права потребителей, других институтов гражданского общества, которые могут взять на себя часть управленческих функций, которые сейчас осуществляет государство и регулировать многие отраслевые вопросы цивилизованного развития рынка товаров и услуг. Особое значение приобретает ориентированность новой модели на решение конкретных задач реальной хозяйственной жизни, учет изменений в формах собственности и методах управления, конкретных механизмов реализации принимаемых решений на уровне разных хозяйствующих субъектов и регионов.

В параграфе 5.2. – «Управление социальной сферой» – рассматриваются и анализируются существующие сегодня государственные подходы к вопросам регулирования здравоохранения, социальной защиты населения, пенсионной системы, жилищно-коммунального обслуживания. Обосновывается необходимость новых подходов к управлению социальной сферой, даются их характеристики. Автор показывает, что с самого начала реформ экономические и социальные процессы вступили в острое противостояние друг с другом. Это привело к тому, что социальная составляющая трансформаций во многом стала тормозить и блокировать идущие сегодня экономические преобразования.

В работе отмечается, что дальнейшее продвижение по пути становления цивилизованного рынка практически невозможно без решения накопившихся проблем и противоречий в социальной сфере. Происходящие в России радикальные общественные изменения привели страну к системному кризису, который вызвал острейшие социально-экономические проблемы и острые демографические последствия. В их числе бедность значительной части населения, поляризация общества, общее падение оплаты труда до уровня прожиточного минимума, безработица, недоступность социально значимых услуг, депопуляция населения, снижение его качественного потенциала, глубокие перекосы в миграционных процессах. Несмотря на предпринимаемые попытки со стороны государства исправить сложившееся положение, реформы социальной сферы плохо увязывают либеральные критерии с государственными гарантиями, основанными на модели социальной рыночной экономики, зафиксированной в российской Конституции, которая объединяет принцип свободы рынка с социальной сбалансированностью и ответственностью государства за достойные условия жизни населения. Автором исследуется комплекс разносторонних отношений социального характера, который затрагивает социальное реформирование, отмечаются отдельные стороны и компоненты

социальной сферы, которые нуждаются в преобразованиях, выявляются и указываются приоритетные направления модернизации социальной сферы в жесткой взаимосвязке временных рамок.

В работе подчеркивается, что в настоящее время прежняя система оказалась в значительной степени разрушенной, а новая пока не приобрела сколько-нибудь отчетливых черт. Еще окончательно не решены принципиальные проблемы, как надежно встроить социальные отрасли в рынок, чтобы социально значимые услуги были доступны населению, а их качество соответствовало современным стандартам. Особо отмечается, что социальная стабильность в обществе, создание благоприятных условий для роста мотивации к общественно значимому труду в значительной степени будет определяться тем, как пройдет реформирование здравоохранения, пенсионной системы, жилищно-коммунального хозяйства.

Автор предлагает и обосновывает новый подход к управлению социальной сферой, ключевое место в котором отводится повышению роли гражданского общества, более четкому определению и повышению взаимной ответственности разных уровней власти в реализации социальной политики.

В параграфе 5.3. – «Управление наукой и образованием» – анализируются существующие сегодня проблемы и противоречия развития данной сферы жизни общества, исследуются возможные пути преодоления возникших трудностей, которые нашли свое отражение в проводимых реформах. Выявляются сильные и слабые стороны идущих в этой области преобразований, оцениваются предлагаемые меры, направленные на государственную поддержку науки и образования, на выработку эффективной государственной политики в данной сфере. Автор подчеркивает, что будущее России, успех всех идущих в стране преобразований, будет в значительной степени определяться обеспечением прорыва на приоритетных направлениях развития науки, техники и технологий, обеспечением конкурентоспособности отечественной науки и образования, повышения их роли в экономическом и социокультурном развитии страны.

На основе изучения практики ведущих стран мира, а также российского опыта, автор отмечает, что высшее образование и наука как специализированные области деятельности без взаимной интеграции и тесного взаимодействия с реальным сектором экономики теряют свою дееспособность и самодостаточность. В работе подчеркивается, что без должной интеграции науки и образования невозможно обеспечить конкурентоспособность и устойчивое развитие национальной инновационной системы России. Подобное объединение возможно на основе эффективного функционирования научно-образовательных структур как центров передовой науки, создания перспективных инноваций и подготовки высококвалифицированных специалистов.

В работе обосновывается положение о том, что меры государственной поддержки интеграционных процессов в сфере науки и образования должны быть сосредоточены на создании адекватной правовой базы,

обеспечивающей возможность формирования и эффективного функционирования различных форм интеграции науки и образования, регулировании возникающих при этом отношений. Ключевое значение в формировании новой модели управления наукой и образованием имеет устранение существующих сегодня излишних административных и правовых барьеров. Не менее важно обеспечить государственное содействие институциональному развитию научно-образовательных структур, с использованием инструментов государственно-частного партнерства, таких как венчурные фонды, банки развития, инновационные площадки и инкубаторы. По своей сути новая модель ориентирована на развитие кадрового потенциала науки, на эффективное восполнение и повышение качественного уровня научно-исследовательских и административно-управленческих кадров. Большое значение отводится оптимизации организационных и финансовых затрат государства по управлению научными организациями, повышению бюджетной эффективности использования государственной собственности в научно-технической и образовательной сфере.

Автор формулирует новые принципы участия государства в управлении государственными научными организациями и подходы к реорганизации государственного сектора науки, которые позволяют существенно повысить эффективность государственной научно-технической политики, сформировать новый, отвечающий современному уровню мирового развития облик российской науки и образования. Эти принципы и подходы основываются на поиске и установлении с учетом развития ситуации в науке и образовании выверенного баланса между рыночными либеральными и плановыми, регулируемыми сверху институтами управления.

В параграфе 5.4. – «Управление культурой и духовно-нравственной сферой» – на основе изучения современного состояния в данной области управленческой деятельности и предпринимаемых шагов по ее реформированию автором предлагается свое видение необходимых действий в данном направлении. Анализ общего состояния культуры и духовно-нравственной обстановки в стране позволил сделать вывод, что либерально рыночная трансформация российского общества наиболее болезненно отразилась именно на этих сферах жизнедеятельности социума.

Социально-экономические изменения существенно повлияли на общее состояние духовной жизни российского общества. Автор анализирует вопросы влияния происходящих в России процессов социальной модернизации и трансформации на развитие социально-культурной сферы и ценностно-мотивационных основ деятельности людей.

Выявлены особенности развития социально-культурной сферы в новых социально-экономических условиях, характеризующиеся изменениями в системе ценностных ориентаций, уровне потребления культурных услуг и видах культурной деятельности различными группами населения, а также

наличием конструктивных и деструктивных тенденций в развитии учреждений и организаций социально-культурной сферы.

В работе показывается, как переход социальных институтов, организаций и учреждений в иное качественное состояние обусловил обновление их целей, функций и методов работы. В современных условиях развития социально-культурной сферы необходимо переосмыслить отношение государства к экономической поддержке культуры и перейти от роли «государства-мецената», связанной с остаточным принципом финансирования социально-культурной сферы, к роли «государства-инвестора», предполагающей реализацию инвестиционных проектов в соответствии с целями государственной культурной политики. Особо подчеркивается, что расходы на культуру – это не благотворительность со стороны государства, бизнес сообщества, неправительственных организаций и фондов, а необходимые инвестиции в человека, без которых невозможен эффективный экономический рост. Смена парадигмы и переход от «государства-мецената» к «государству-инвестору» в культурной политике — это свершившийся для зарубежной науки и практики факт, что должно стать ориентиром и в культурной политике РФ.

Автором прописываются основные контуры новой модели взаимоотношения государства с учреждениями культуры. Предложены критерии оптимизации управления социально-культурной сферой, новые формы и механизмы сотрудничества, технологии адаптации организаций культуры к рыночным условиям. Важное место отводится новым направлениям развития сотрудничества и партнерских отношений с коммерческим и некоммерческим сектором. Особое значение в функционировании новой модели приобретают вопросы достоверности и объективности информации, используемой в управленческих процессах, введения обязательной экспертизы разрабатываемых в управленческом процессе документов, постоянного контроля принимаемых решений.

В параграфе проводится идея, что в оптимальной для России модели государственного управления могут сочетаться два взаимодополняемых подхода. С одной стороны, либерального характера, когда происходит воздействие на социально активных, динамичных, адаптированных к рынку людей, и государственно-патерналистского — для обслуживания социально уязвимых групп населения.

В заключении подводятся основные итоги диссертационного исследования, суммируются наиболее важные положения концептуального характера, даются практические рекомендации.

**Основное содержание диссертации отражено
в следующих публикациях:**

Работы, опубликованные в научных журналах, определенных Высшей аттестационной комиссией Минобразования:

1. *Потехин В.А.* Социальная ответственность государственных гражданских служащих // Труд и социальные отношения. – 2004. – №6. – С.26-35. – 0,5 п.л.
2. *Потехин В.А.* Управленческая деятельность как объект социологического исследования и социальная обусловленность ее модернизации // ПОИСК: Политика. Обществоведение. Искусство. Социология. Культура. Научный и социокультурный журнал. – Выпуск № 1 (25), март, 2010. – М.: НИЦ «Академика». – С.34–45. – 0,5 п.л.
3. *Потехин В.А.* Социальное саморегулирование и модернизация управленческой деятельности // Социология власти. – №4. – М.: РАГС, 2010. – С. 48-53. – 0,5 п.л.
4. *Потехин В.А.* Совершенствование властных отношений как условие модернизации управленческой деятельности // Власть. – № 6. – М.: РАГС, 2010. – С. 18-22. – 0,5 п.л.
5. *Потехин В.А.* Развитие взаимодействия государства и гражданского общества как условие модернизации управленческой деятельности // Власть. – № 8. – М.: РАГС, 2010. – С. 59-64. – 0,5 п.л.
6. *Потехин В.А.* Развитие гражданского общества как основа модернизации государственного управления // Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политика. – № 3. – М.: МГУ, 2010. – С. 35-41. – 0,5 п.л.
7. *Потехин В.А.* Реформирование государственного управления как условие модернизации управленческой деятельности // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия Социология. – № 2. – М.: РУДН, 2010. – С. 100-109 – 0,5 п.л.
8. *Потехин В.А.* Либеральные реформы и сильная власть: история и современность // ПОИСК: Политика. Обществоведение. Искусство. Социология. Культура. Научный и социокультурный журнал. – Выпуск № 2. – 2011. – М.: НИЦ «Академика». – С. 62-71. – 0,5 п.л.
9. *Потехин В.А.* Модернизация управления // Практический маркетинг. Приложение Политический маркетинг. – № 4 (157). – М.: 2011. – С. 37-49. – 0,7 п.л.
10. *Потехин В.А.* Модернизация государственного управления: основные направления и инновации // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия Социология. – № 2. – М.: РУДН, 2011. – С. 110-117. – 0,5 п.л.

Монографии:

11. *Потехин В.А.* Модернизация государственного управления: приоритеты и механизмы. Монография. – М.: РУДН, 2009. – 198 с. – 11,6 п.л.
12. *Потехин В.А.* Модернизация управленческой деятельности в современном российском обществе: направления и перспективы (социологический аспект проблемы). Монография. М.: РУДН, 2010. – 269 с. – 15,8 п.л.

Работы, опубликованные в других научных изданиях:

13. *Потехин В.А.* Повышение ответственности государственных служащих как функция управления государственной службой // Научное наследие В.Г. Афанасьева и современные проблемы государственного управления и государственной службы. – М.: РАГС, 2004. – С. 73-82 – 0,8 п.л.
14. *Потехин В.А.* Повышение ответственности государственных служащих как направление управления государственной службой // Управление государственной службой Российской Федерации: Материалы научно-практического семинара, проведенного РАГС при Президенте РФ 30 октября 2003 г. (доклады и сообщения). – М.: РАГС, 2004. – С. 148-156 – 1,0 п.л.
15. *Потехин В.А.* Модернизация управленческой деятельности в трансформирующемся обществе // Наука. Культура. Общество. – № 1. – М.: ИСПИ РАН, 2009. – С. 150 – 157. – 0,5 п.л.
16. *Потехин В.А.* Модернизация государственного управления: основные подходы и модели // Наука. Культура. Общество. – № 2. – М.: ИСПИ РАН, 2011. – С.55–63 – 0,5 п.л.

Модернизация государственного управления в современной России: направления и механизмы

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена важностью научного анализа проблем совершенствования государственного управления для стабильного и поступательного развития российского общества. Предметом исследования являются основные направления и механизмы модернизации системы управления.

В диссертации выявлены основные вызовы государственному управлению как системе, исследованы теоретические и методологические основы его модернизации, дан сравнительный анализ разных моделей повышения эффективности управленческой деятельности, проанализированы возможности их применения в современной России. В работе на основе концептуального анализа таких категорий как «социальная эффективность», «социальная справедливость», «социальное благополучие» выделены основные критерии и показатели модернизации системы государственного управления. Важное внимание уделено выявлению социальных субъектов модернизации, анализу проблем совершенствования взаимодействия федеральных, региональных и муниципальных органов власти, развитию институтов гражданского общества, формированию социального партнерства и взаимной ответственности власти и бизнеса.

Результаты диссертационного исследования имеют большое значение для модернизации системы управления, ориентированной на обеспечение стабильного развития и формирование необходимых условий для создания и внедрения социальных инноваций в разные сферы жизни общества.

Government Modernization in Modern Russia: Directions and Mechanisms

The urgency of the dissertation is defined by importance of the subject matter of the research. The analysis of problems of improvement of government and stability of a society is necessary. The Object of the research is studying the directions and the mechanisms of the modernization of government.

In the dissertation the main risks and challenges for the state are studied, the basic conditions and factors of modernization are theoretically investigated; different models of management are analyzed and compared.

Such scientific terms as "social efficiency", "social justice", "social well-being" are investigated. Criteria and parameters of process of modernization of management are shown. Social actors of the modernization are investigated. Problems of interoperability of the central and regional authorities are analyzed. The role of institutes of a civil society is shown. Importance of principles social partnership, the mutual responsibility of authority and business is marked.

Conclusions and results of the dissertation are of great importance for modernization of government. They are focused on stable progress, social innovations, improvement of a situation in a society.

Подписано в печать 23.11.2011 г. Формат 60x90 1/16
Печать на ризографе. Тираж 70 экз. Заказ № 5876. Объем: 1,0 усл.п.л.
Отпечатано в типографии ООО "Алфавит 2000", ИНН: 7718532212,
г. Москва, ул. Маросейка, д. 6/8, стр. 1, т. 623-08-10, www.alfavit2000.ru