

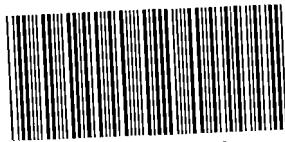
На правах рукописи

ШОКАРОВА ЗАЛИНА МУАЕДОВНА

**ТРАНСФОРМАЦИОННЫЕ ЦИКЛЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:
ПОЛИТИЧЕСКАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ**

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

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук



005543681

12 ДЕК 2013

Пятигорск – 2013

Работа выполнена в ФГБОУ ВПО «Пятигорский государственный лингвистический университет», кафедра политологии, социологии и теологии

Научный руководитель: **Передерий Сергей Васильевич**
доктор политических наук, профессор

Официальные оппоненты: **Ефимов Юрий Германович**
доктор политических наук, доцент, профессор кафедры педагогики, психологии и социологии ФГБОУ ВПО «Ставропольский государственный аграрный университет»
Гундарь Елена Сергеевна
кандидат политических наук, доцент кафедры общей социологии и политологии ФГАОУ ВПО «Северо-Кавказский федеральный университет»

Ведущая организация: ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный университет»

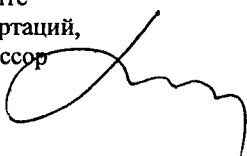
Защита состоится 20 декабря 2013 года в 12-30 на заседании Совета по защите кандидатских и докторских диссертаций Д 212.193.03 при ФГБОУ ВПО «Пятигорский государственный лингвистический университет» по адресу: 357532, г. Пятигорск, пр. Калинина, 9, корпус «Ж», Зал заседаний диссертационных советов, к. 504.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГБОУ ВПО «Пятигорский государственный лингвистический университет» по адресу: 357532, г. Пятигорск, пр. Калинина, 9

Отзывы на автореферат, заверенные печатью, просим присылать по адресу: 357532, г. Пятигорск, пр. Калинина, 9, корпус «Ж», диссертационный совет Д 212.193.03, к. 513.

Автореферат разослан «19» ноября 2013 г.

Ученый секретарь Совета по защите кандидатских и докторских диссертаций,
доктор политических наук, профессор



Г.В. Косов

I. Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Опыт передовых стран иллюстрирует, что в эпоху глобализации и становления общества знаний институты государственного управления должны не просто быстро реагировать на новые вызовы и угрозы, но и проактивно формировать собственную стратегию прогрессивного развития, проявляя при этом высокую целерациональную эффективность и социальную ответственность.

Начало XXI в. было ознаменовано провозглашением политическим руководством РФ курса на радикальную трансформацию институтов государственного управления. В качестве ориентира были взяты идеи и принципы модели нового государственного менеджмента (New Public Management), а позднее, даже отдельные элементы модели эффективного государственного руководства (Good Governance). Выявление политических составляющих успехов и неудач процесса реформирования современной системы государственного управления в РФ делает тему диссертационного исследования актуальной.

Как отмечает большинство экспертов, внешне хорошо проработанная преобразовательная политика не стала безупречной, так как для ее разработки и реализации практически не привлекались представители общественности, бизнеса и академического сообщества. Принятые нормативно-правовые акты, несмотря на то, что заложили формальную основу современного государственного управления, ориентированного на экономические и социальные потребности граждан, а не на интересы бюрократической и олигархической корпораций, так и не сложились в единый план четких действий, связанных с преобразованиями в других сферах российского государства и общества. Определение путей совершенствования институционального

дизайна государственного управления в современной России актуализирует тему диссертационного исследования.

Ограниченность успехов политико-административных преобразований сделала очевидной проблему нехватки институтов государственного управления способных достигать поставленных в рамках государственной политики целей и тем самым способствовать поступательному развитию современного российского государства и общества. Однако остро стоящие на повестке дня вопросы о том, каким образом обеспечить формирование новых и усовершенствовать работу уже существующих публичных институций, все еще остаются без четкого и обоснованного ответа.

В подобных условиях потребность в комплексном исследовании особенностей состояния, тенденций и перспектив протекания институциональных трансформаций системы государственного управления в современной России только возрастает.

Степень разработанности проблемы. Проблемы цикличности социальных и политических процессов стали предметом рассмотрения таких исследователей как Ф. Бродель, А.А. Богданов, Н.Д. Кондратьев, Г.В. Косов, Б.Н. Кузык, В.И. Пантин, Ю.Н. Соколов, А. Тойнби, А.Л. Чижевский, Ш. Шумпетер, Ю.В. Яковец.

Исследование проблемы трансформации институтов государственного управления, прежде всего, потребовало остановиться на изучении литературы, излагающей подходы к определению самого феномена «государственное управление». В этой связи особый интерес вызвали работы таких авторов как: Н.М. Добрынин, Г.В. Атаманчук, Н.И. Глазунова, О.Н. Гундарь, Е.Н. Гундарь, Г.П. Зинченко и др.

Рассмотрение важнейших аспектов государственного управления, выраженных в его политической и административной сущности, получило свое изложение в трудах К.Шмитта, Ж.Рансьера, Х.Хофмайстера и др.

Описанием особенностей парадигм и моделей государственного управления занимались: автор теории рациональной бюрократии – М.Вебер, ее критики – Р.Е. Мертон и В.А. Нисканен, указавшие на устойчивую взаимосвязь развитости отдельных элементов бюрократической модели и поступательным развитием развивающихся стран – П. Эванс и Дж.Э.Раух и др.

В качестве концептуальных разработчиков модели «нового государственного менеджмента» («New Public Management») были использованы материалы его основоположников П.Окойна и К.Худа, а также Д.Осбона и Т.Геблера, издавших менеджерский «манифест»; что же касается критики данной парадигмы, то она была освещена Т.Рандма-Лийв.

Проблемы и перспективы организации сетевой модели государственного менеджмента, выраженной в парадигме «эффективного государственного руководства» («Good Governance») проработаны: К.Г. Фредериксоном, Р.Мои, М.Хакком, Е.А. Карловской, М.Н. Грачевым, М.С. Вершининым, Л.С. Мамутом и др.

Не менее важным в рамках заявленной тематики, было определиться с пониманием категории «институт». Для этого использовались труды таких исследователей как: П.Бурдьё, Д.Норт, Э.Гидденс, Дж.Марч, Й.Олсен, Э.Остром, И.В. Ситнова, С.В. Патрушева, Е.И. Полтавская и др.

Содержание феномена «государственный институт» и особенности его функционирования в кризисных современных условиях раскрываются в трудах Г.Л. Купряшина, О.В. Гаман-Голутвиной, И.И. Кузнецова, А.В. Дука, Д.В. Ефременко, Э.Г. Фуруботна, Р. Рихтера и др.

Процессы трансформации институтов политического и государственного управления, осуществляемые в рамках процессов модернизации или реформирования, рассмотрены в работах К.Райнхарда, Л.В. Сморгунова, Г.Л. Купря-

шина, В.В. Лобанова, Е.Метелевой, С.Н. Эйзенштадта, Н.В. Борисовой, Д.В. Козлова, Н.В. Работяжева и др.

Ключевые аспекты использования технологии транзита при институциональных трансформациях раскрываются в исследованиях С.Хантингтона, А.Ю. Мельвиля, И.И. Кузнецова, Т.Карозерса и др.

Зарубежный опыт проведения политико-административных преобразования описан в материалах: М.А. Штатиной, И.Н. Гайдаревой, А. Пшеворского, Г.Л. Манка, К.С. Лефа и др.

Анализ опыта российской политико-административной трансформации изложен в работах Г.Л. Купряшина, О.В. Гаман-Голутвиной, Л.В. Сморгунова, А.И. Соловьева, Р.Ф. Туrowsкого, В.Я. Гельмана, Я.И. Кузьмина, В.В. Радаева, А.А. Яковлева, Е.Г. Ясина, В.Л. Тамбовцева, А.Г. Барабашева, Дж.Страуссмана, В.Б. Слатинова, И.В. Ситновой, В. Гельмана и др.

Содержание и особенности трансформации институтов государственного управления на региональном уровне освещены такими исследователями как М.А. Аствацатурова, А.А. Вартумян, И.Г. Косиков, С.Е. Нарышкин, Ю.Г. Ефимов, М.Н. Федорец, А.Г. Чернышов, И.В. Белянина, Е.Г. Карелин, Е.В. Морозова, Н.П. Молчанова, М.Г. Миронюк, В.Н. Панин, С.В. Передерий, Т.А. Шебзухова и др.

О перспективах трансформации российских институтов государственного управления, как в федеральном, так и в региональном разрезе писали А.И. Соловьев, Л.В. Сморгунов, Г.Л. Купряшин, М.А. Аствацатурова, Е.В. Галкина, В.Р. Чагилов, Ю.Г. Ефимов, С.В. Богданов, Н.П. Молчанова, В.В. Черникова и др.

Вместе с тем, проблема преобразования институтов государственного управления в современной России не является полностью исчерпанной. Это связано, как минимум, с тремя моментами. Во-первых, часто в едином синоними-

ческом ряду употребляются такие категории как «трансформация», «модернизация» и «реформирование», при том, что каждая из них имеет собственную смысловую нагрузку, непонимание которой приводит к неоднозначно интерпретируемым предложениям, необоснованным выводам и прогнозам. Во-вторых, из предмета исследования вопросов, связанных с повышением эффективности институтов государственного управления на региональном уровне, из контекста несправедливо выпадает политический аспект проблемы нормализации федеративных отношений в России, традиционно ограничиваемый темой национально-территориального устройства. В-третьих, при рассмотрении трансформаций институтов государственного управления, часто не учитывается масштаб данного процесса, включающего в себя, выходящие за рамки административных структур и аппарата политико-системные и политико-режимные явления.

В настоящей работе автором была реализована попытка восполнить данные проблемы, преимущественно затрагивающие содержательную сторону процесса институциональной трансформации политико-административной системы Российской Федерации.

Объектом исследования является государственное управление.

Предметом исследования выступают процессы трансформации институтов государственного управления в Российской Федерации.

Цель работы – выявление политической составляющей трансформационных циклов государственного управления в современной России.

В соответствии с поставленной целью были выделены следующие задачи:

1. Уточнить понятие «государственное управление».

2. Определить современные исследовательские парадигмы трансформации системы государственного управления.

3. Сформулировать политические модели институциональных трансформаций системы государственного управления.

4. Определить сущность и векторы первого и второго циклов трансформации системы государственного управления.

5. Выявить специфику политических практик начальных этапов третьего трансформационного цикла государственного управления современной России.

6. Сформулировать основные направления совершенствования институционального дизайна российской системы государственного управления на завершающем этапе третьего трансформационного цикла.

Теоретико-методологические основы исследования составили теоретические положения методологических подходов, позволяющих раскрыть основы институциональной структуры системы государственного управления. Среди них: классический институционализм, бихевиорализм.

Для политологического анализа процессов функционирования современных институтов государственного управления активно привлекались концептуальные идеи неинституциональных теорий: транзакционных издержек, прав собственности, политического рынка, контрактов.

В качестве методологического инструментария, направленного на исследование источников, стратегий, факторов, механизмов и траекторий институциональных трансформаций политико-административных систем, использовались основы: концепции «path-dependence problems» (П.А. Дэвид, Б.В. Артур); концепции неопатримониализма (Г. Рот, Ш. Эйзенштадт, Р. Теобальд, К. Клэпхэм); концепции институциональных ловушек (В.М. Полтерович).

В целом же, поставленные в исследовании цель и задачи достигались на основе системного подхода, применение которого дало возможность выявить сущность и институциональную структуру государственного управления. Не менее важными стали процессный, ценностный и компаративистский подходы, позволившие в динамике оценить эффективность политико-административных трансформаций и их ценность в различных государствах мира, в Российской Федерации и в отдельных ее регионах, а также на разных этапах ее институционального развития.

Эмпирическая база исследования. Автор исследовал широкий круг нормативно-правовых актов, определяющих характер, содержание и порядок трансформации институционального дизайна Российской Федерации: Конституцию РФ, Федеральные законы РФ, Указы Президента РФ, Постановления Правительства РФ. Особо следует отметить нормативные документы субъектов Российской Федерации и полномочных представителей Президента в Федеральных Округах, посвященные проблемам институционального развития региональных подсистем российского государственного управления.

Кроме этого, активно использовалась информация, полученная из таких источников как: результаты проведенных автором социологических исследований, вторичный анализ и интерпретация которых осуществлялась автором; публикации в печатных, радиотелевизионных и Интернет-СМИ; публичные выступления и интервью политических и общественных деятелей федерального и регионального уровня; послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ за период с 2000-го по 2012 гг.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что

- уточнено понятие «государственное управление» и доказано, что оно, являясь следствием выбора вариантов

развития современного государства, включается в предметное поле политического анализа;

- выделена циклическая парадигма трансформации системы государственного управления и доказано, что современный трансформационный цикл связан с генезисом новых вызовов и угроз политической системе, традиционные институциональные структуры (механизмы) которой не в состоянии адекватно реагировать на них;

- выделены четыре политические модели институциональных трансформаций системы государственного управления и доказано, что внешние заимствования идей и образцов без учета национальной специфики приводит к забюрократизации управленческой структуры и росту социальной и политической напряженности в государстве;

- доказано, что в своем развитии система государственного управления современной России претерпела три трансформационных цикла и выделены сущностные характеристики первых двух;

- доказано, что причины кризиса системы государственного управления конца 90-х – начала 2000-х годов носили сложносоставной характер и обосновано, что радикальное изменение старых и создание новых институтов государственного управления и принципов их функционирования связаны с появлением новых вызовов и угроз безопасности РФ;

- сформулированы предложения по совершенствованию институционального дизайна государственного управления РФ в ситуации мировой экономической рецессии и кризиса современного социального государства.

Положения, выносимые на защиту:

1. Государственное управление – это процесс, связанный с воспроизводством и поддержанием при помощи властной силы и механизмов диалога со структурами гражданского общества стратегически важных для социально-

политического развития государства и общества баланса политического и административного аспектов публичной сферы.

2. Трансформационный цикл системы государственного управления имеет трехстадийный характер: первая стадия – кризис предыдущей системы государственного управления, вторая стадия – радикальное изменение старых и создание новых институтов государственного управления и принципов их функционирования, третья стадия – отладка (совершенствование) функционирования новой управленческой системы.

3. Несовместимость институциональных новаций с принимающей институциональной средой приводит к разбалансировке политического и административного начал в общей системе государственного управления и делегитимации как властных структур, так и проводимой ими политики.

4. В своем развитии система государственного управления современной России претерпела три трансформационных цикла. Первый цикл – 1991-1993 – связан с крахом советской системы государственного управления, первоначальным выбором российского институционального дизайна. Первый трансформационный цикл остался незавершенным под влиянием внутривнутриполитического противоборства. Второй цикл -1993-1999 – связан с корректировкой первоначального выбора институционального дизайна РФ и его политико-технологической реализацией.

5. Третий трансформационный цикл государственного управления в РФ - 2000-2013 – связан с адаптацией системы государственного управления к принципиально новым вызовам и угрозам глобального характера (международный терроризм, миграционные и демографические процессы, международный финансовый и экономический кризис, геополитические трансформации, волна «цветных» революций) в ситуации экономической фрустрации и роста

социально-политической нестабильности, порожденной такими внутренними факторами как одномоментное стремление части российских политических элит к децентрализации, а другой ее части – к централизации.

6. Реализация принципов социального государства вследствие мировой экономической рецессии стала невозможной только благодаря использованию усилий федерального центра, без включения в активную политику региональных политических и экономических ресурсов, что делает неизбежным трансформацию существующих правил и механизмов межуровневой интеракции Центра и Субъектов РФ.

Теоретическая значимость исследования состоит в концептуальной проработке и политологическом уточнении широкого понятийно-категориального аппарата, включающего такие термины как: «государственное управление», «парадигма государственного управления», «институт государственного управления», «институциональный дизайн системы государственного управления», «трансформация институтов государственного управления», «демократический транзит», «управленческая диффузия» и др.

В рамках исследования были разработаны аналитические характеристики, позволяющие объяснять детерминированность уровня целедостижения той или иной государственно-управленческой модели уровнем баланса сочетания в ней «политического» и «административного» аспектов. Ключевым моментом явилось выделение четырех содержательных типов трансформации институтов государственного управления актуальных для современных политико-административных процессов и позволяющих определить их источники, стратегию, факторы, механизмы и траекторию, а также указать на причины возникновения «институциональных ловушек».

Практическая значимость исследования состоит в том, что его выводы могут быть использованы в политико-административной деятельности государственных, региональных и муниципальных органов власти и управления, общественными организациями и структурами, при разработке и корректировке управленческих решений, направленных на совершенствование институционального дизайна сферы публичного управления страны. Применение основных положений на практике будет способствовать проведению эффективных институциональных трансформаций как на федеральном, так и региональном уровнях государственного управления. Результаты исследования станут полезными для публичных политиков, общественных деятелей и сотрудников госаппарата, занимающихся вопросами повышения общей эффективности функционирования политико-административных учреждений, повышения качества государственных услуг, а также развития в России современных демократических институтов. Данные материалы актуальны и для использования их в учебном процессе высших учебных заведений и структурах послевузовского образования по направлениям: «Политология», «Государственное и муниципальное управление», «Современный политический процесс в России» и др.

Область исследования. Материал диссертации соответствует содержанию научной специальности 23.00.02 – Политические институты, процессы и технологии, пункту 1, предусматривающему изучение таких сфер, как «Политическая власть и политическое управление, современные измерения инновационной политики. Развитие современных властных технологий и задачи демократического контроля. Проблемы власти в контексте отечественной политической традиции и особенности властных практик в ходе демократических преобразований в стране», а также пункту 11, предусматривающему изучение таких сфер, как

«Политическое управление. Институты, формы и механизмы политического управления, критерии эффективности. Факторы риска. Методика анализа политического риска. Главные акторы политического управления».

Апробация работы. Диссертация обсуждена на кафедре политологии, социологии и теологии ФГБОУ ВПО «Пятигорский государственный лингвистический университет» и рекомендована к защите по специальности 23.00.02 – Политические институты, процессы и технологии. Основные положения диссертационного исследования представлены в тезисах, выступлениях и докладах на международных, региональных, межвузовских конференциях и семинарах: Международная научно-практическая конференция «Роль поликонфессионального теологического образования в укреплении межрелигиозного и межнационального согласия как важного аспекта государственной и духовной безопасности», Пятигорск, 2011; Международная научно-практическая конференция «Формирование духовного пространства современной России», Пятигорск, 2012; Региональная межвузовская научно-практическая конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Молодая наука – 2012», Пятигорск, 2012.

Объем и структура работы: работа состоит из введения, двух глав, содержащих в общей сложности шесть параграфов, заключения, библиографического списка использованной литературы и приложения. Общий объем работы составляет 184 страницы. Список литературы включает 206 наименований.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении диссертационной работы обосновывается актуальность выбранной темы, показывается широта и глубина ее научного изучения, определяется объект и пред-

мет, формулируется цель и производные от нее задачи, описывается методологическая база исследования, определяется научная новизна работы, а также ее теоретическое значение и перспективы практического использования.

Первая глава «Теоретико-методологические основы исследования трансформационных циклов государственного управления» посвящена концептуальному осмыслению современных процессов преобразования институтов государственного управления. В ней раскрываются теоретические аспекты феномена государственного управления, а также описываются актуальные методологические подходы к содержательному изучению трансформаций его институционального дизайна.

В первом параграфе первой главы «Государственное управление как предмет политического анализа: понятие, сущность, парадигмы» обобщаются многочисленные подходы к определению категории государственного управления как элемента предметного поля политической науки.

Автору удалось уточнить необходимые для полноценного политологического анализа широкую и узкую интерпретации данного феномена. В широком смысле, государственное управление означает непосредственное осуществление государственной власти, заключающееся в принятии государственных решений и их реализации, а также в контроле за соблюдением в обществе правопорядка, законности и правосудия (О.Н. Гундарь, Е.С. Гундарь). Объектом государственного управления в данном случае выступает совокупность общественных дел. При этом субъектами государственного управления являются не только органы государственной власти и управления, оказывающие охранительное или преобразовательное воздействие на складывающиеся общественные отношения, в опоре на власть и через деятельность государственного аппарата, но и различные социальные институты, по-

литические партии, общественно-политические организации, движения и группы.

В рамках узкого толкования понятие (В.М. Манохин, А.И. Радченко, Н.И. Глазунова) «государственное управление» сводится главным образом к организационной и исполнительно-распорядительной деятельности институтов и органов государства, которая осуществляется на основе и во исполнение законов и состоит в практическом повседневном выполнении государственных функций. В этом случае объект государственного управления сужается до совокупности целей самого госаппарата. Это происходит из-за отождествления сферы государственного управления со сферой функционирования исключительно исполнительной власти, что в свою очередь сужает и ее субъектный состав, включая в него только исполнительно-распорядительные структуры.

Наличие данных интерпретаций выявило в государственном управлении различное сочетание двух, выражающих его фундаментальную сущность аспектов: политического, состоящего в выработке общих направлений политики и законов, направленных на обеспечение согласования интересов различных общественно-политических акторов, а также административного, выступающего приложением политики и законов к обществу, социальным группам и индивидуумам в конкретных общественно-политических условиях в форме иерархически властной системы соподчинения. Установлено, что в широком значении, практика государственного управления позволяет обеспечивать единство распорядительного и партнерского начал, что характерно для демократических режимов. В узком – внимание акцентируется на вертикальном влиянии, фактически исключаящем какое-либо сотрудничество между государством и обществом, выражая при этом авторитарную тенденцию.

Несмотря на это, наличие вариативного соотношения «политического» и «административного» начал в мировой теории и практике государственного управления не изменяет его конституирующей сущности. В тоже время оно серьезно влияет на возможность достижения им главной цели – существования не «для себя», но «для общества», через удовлетворение его базовых потребностей, ожиданий и интересов, повышающих уровень и качество жизни, постоянно поддерживая при этом основные параметры его надлежащего состояния и развития.

Были разработаны пять аналитических характеристик, позволивших объяснить детерминированность уровня целедостижения в той или иной государственно-управленческой модели уровнем баланса сочетания в ней «политического» и «административного» аспектов. К таковым относятся: интерпретация государственного управления и понимание его места и роли в системе общественно-политических отношений; структурная геометрия системы государственного управления и ориентация ее управленческих процессов; принципы работы госаппарата, отражающие способы и формы интеракций субъектов государственного управления; модель управленческого профиля государственного служащего; применяемые оценки и критерии эффективности государственного управления.

Во втором параграфе первой главы «Современные исследовательские парадигмы трансформации системы государственного управления» выявляется специфика институтов и институциональной системы государственного управления с позиций современных методологических подходов, все многообразие которых, автор свел к трем, наиболее значимым для настоящего исследования: классическому институционализму, бихевиорализму и неoinституционализму.

С позиций нового институционализма одним из ключевых политических институтов выступает государство. Оно определяет не только иерархическую структуру общества, но и базовую структуру процесса принятия политических решений, а также ключевые характеристики контроля за общественно-политическими практиками. Особенности развития зарубежных стран на рубеже XX-XXI вв. показали, что какое-либо умаление публичной роли государства, прежде всего характерное для парадигмы нового государственного менеджмента, приводит к негативным последствиям. Ситуация меняется только при восстановлении его как ключевого субъекта, властные установления которого осуществляются с помощью системы институтов государственного управления.

Совокупность всех институтов государственного управления выражается в понятии институционального дизайна, который целесообразно рассматриваться как тот или иной вариант взаимодействия политико-административных институтов между собой, а также с обществом (общественными структурами), обусловленный принятой на практике моделью государственного управления. Структурными элементами институционального дизайна являются: государственные органы, государственный аппарат в лице государственных служащих, а также система представительства интересов.

Наибольшую продуктивность при анализе современных институтов государственного управления и их дизайна показывают такие взаимосвязанные теории как: теория транзакционных издержек, теория прав собственности, теория политического рынка и теория контрактов. В совокупности они позволяют понять, что было бы неправильным воспринимать институты государственного управления в качестве структур добровольного сотрудничества, способных с одинаковым успе-

хом разрешать проблемы и обеспечивать выигрыш для всех заинтересованных сторон.

Анализируются следующие парадигмальные модели государственного управления: модели рациональной бюрократии, модели нового государственного менеджмента и модели эффективного государственного руководства. Сформулировано авторское понятие парадигмы государственного управления как базовой концептуально обоснованной схемы или модели, принятой в конкретной общественно-политической системе в качестве образца постановки и решения, стоящих перед государством проблем и способной обеспечить эффективное выполнение государственными институтами своих функций, адаптированных под актуальные внешне- и внутрисистемные потребности.

В третьем параграфе первой главы «Политические модели институциональных трансформаций системы государственного управления» систематизируется неоинституциональный исследовательский инструментарий, позволяющий раскрыть содержательно-смысловые аспекты процессов трансформации институтов государственного управления и выделить их базовые типы.

Обосновывается, что трансформационный цикл имеет трехстадийный характер: первая стадия – кризис предыдущей системы государственного управления, вторая стадия – радикальное изменение старых и создание новых институтов государственного управления и принципов их функционирования, третья стадия – отладка (совершенствование) функционирования новой управленческой системы.

Анализируя современный опыт институциональных преобразований политико-административных систем различных стран мира, обобщается спектр вызвавших их проблем. На основании этого был сделан вывод о том, что трансформацию институтов государственного управления необходимо рассматривать как любые целенаправленные

преобразования институционального дизайна системы государственного управления, проявляющиеся в институциональных изменениях функционального, процедурного и/или структурного характера. Сам процесс трансформации институтов государственного управления предполагает наличие: агентов трансформационных преобразований (инициативных субъектов управления), источников трансформации (спонтанных и программных), трансформационной стратегии, факторов влияющих на ее создание и реализацию (эндогенных и экзогенных), механизма институционального проектирования, а также траектории институционального развития.

Несмотря на то, что вектор проводимых в настоящее время институциональных трансформаций является во многом общим (переход от классической парадигмы рационального управления в ее веберовской интерпретации в пользу современных концепций нового государственного менеджмента и эффективного государственного руководства), тем не менее, каждая страна имеет и свой собственный опыт совершенствования государственного управления. Данный опыт отличается существенными особенностями, обусловленными политическими, историческими, правовыми и культурными характеристиками того или иного государства.

Выделены и содержательно раскрыты четыре актуальных для современного периода типа трансформаций институтов государственного управления: революционный тип; модернизационный тип; реформационный тип; эволюционный тип. Доказывается, что ни один из указанных типов институциональной трансформации системы государственного управления не является универсальным.

Вторая глава «Политические практики трансформационных циклов системы государственного управления в Российской Федерации» посвящена описанию особенно-

стей становления и трансформации федеральных и региональных институтов государственного управления в период с 1991 по 2013 гг. В данной части работы выявляются основные дисфункции нынешнего преобразовательного процесса, а также формулируются перспективные направления развития институционального дизайна российской системы публичного управления.

Доказывается, что в своем развитии система государственного управления современной России претерпела три трансформационных цикла. Первый цикл – 1991-1993 – связан с крахом советской системы государственного управления, первоначальным выбором российского институционального дизайна. Первый трансформационный цикл остался незавершенным под влиянием внутривластного противоборства. Второй цикл -1993-1999 – связан с корректировкой первоначального выбора институционального дизайна РФ и его политико-технологической реализацией. Третий цикл - 2000-2013 – связан с адаптацией системы государственного управления к принципиально новым вызовам и угрозам глобального характера в ситуации роста социально-политической нестабильности и экономической фрустрации в РФ.

В первом параграфе второй главы «Политическая составляющая первого и второго циклов трансформации системы государственного управления в РФ» анализируется, определив общий вектор современных политико-административных тенденций, практика становления и развития институтов государственного управления в постсоветской России.

Доказывается, что в процессе широкомасштабных политико-правовых и общественно-экономических преобразований российского государства и общества в последнем десятилетии XX века, одной из первых трансформации подверглась, оказавшаяся в ситуации острейшего структурного кри-

зиса, система государственного управления. Однако, несмотря на кардинальные изменения в идеологических и политических ориентирах, система публичного управления по своей сути и духу оставалась прежней.

Носившая на тот момент во многом умозрительный характер методология преобразований исходила из необходимости «импорта» в Российскую Федерацию институтов, эффективно функционирующих в «передовой» англосаксонской политико-административной среде. При этом рационального объяснения причин выбора на «рынке институциональных заимствований» именно англосаксонских менеджеристских образцов не было.

В результате «ошибки первоначального институционального выбора», а также инерционной зависимости от прошлого, возник трансформационный кризис, в ходе которого была сформирована устойчивая траектория развития институционального дизайна государственного управления, характеризующаяся: отсутствием содержательной с точки зрения концептуального обоснования модели государственного управления; отказом от формирования консолидированной институциональной среды управления государственным аппаратом; бессистемным и разрозненным характером становления законодательной базы системы государственного управления. К началу «нулевых» в политико-административной системе страны установилось критическое для ее дальнейшего существования сочетание эндогенных и экзогенных факторов, способных нарушить, сложившееся в 1990-х неэффективное равновесие.

С приходом, в 2000-м г. нового Президента РФ институциональные преобразования государственного управления получили новый импульс и были включены в число приоритетных задач под наименованием административной реформы. В современном российском контексте под административной реформой понимается совокупность преобра-

зований, проводимых в системе органов исполнительной власти и управления, в целях создания действующей в «автоматическом режиме» и в интересах населения единой системы политико-административных институтов.

Начатая реформа нашла свое отражение в целом ряде преобразовательных инициатив, запущенных федеральным правительством в 2003-2005 гг., которые достаточно хорошо отразили многообразный мировой опыт в области государственного управления, и прежде всего тех стран, где государственное управление сделалось специфическим видом менеджмента, ориентированного на конечный результат. Вместе с тем, как показывает современная практика, реализация данных преобразований далеко не полностью оправдала возлагавшиеся на них надежды. В большинстве случаев имело место не появление эффективного равновесия, а лишь переструктурирование неэффективного баланса интересов.

Главными дисфункциональными факторами, повлекшими за собой формирование очередной институциональной ловушки на этот раз стали: упрощенная оценка практики функционирования институтов государственного управления в развитых странах; концептуальная непроработанность алгоритма институциональной трансформации, включающая непонимание того, какая модель в конечном итоге должна быть построена; качественные характеристики формирующегося в России политического режима, который на первых порах смог обеспечить частичное восстановление способностей государства; отсутствие в российском обществе возможностей расширения поисковых форм деятельности политико-административных учреждений через партийные структуры, а также неполноценная интеграция в госаппарат такого представительного органа как Общественная палата РФ, главной целью которой изначально декларировалось обеспечение прозрачности функционирования государственных институтов.

Выделение данных дисфункций позволяет выявить тенденцию возрастания неформальных политических практик и построения на их основе иерархических связей, препятствующих успешной институционализации эффективных «правил игры» во всей системе государственного управления, включая, «вмонтированную» в нее систему федеративных отношений.

Во втором параграфе второй главы «Векторы и политические практики начальных этапов третьего трансформационного цикла государственного управления современной России» исследуются проблемы, связанные с преобразованием институциональных правил и механизмов межуровневого взаимодействия в РФ.

Было установлено, что представляя собой совокупность разнонаправленных процессов, происходящая в Российской Федерации трансформация институтов государственного управления, с самого начала испытывала на себе сильное влияние со стороны таких важных факторов как децентрализация и централизация. Выражая противоположные тенденции они, попеременно сменяли друг друга, оказывая свое воздействие на формирование системы институтов политико-административного управления в разрезе национально-территориальной организации страны, а также определяя качественные и количественные характеристики отношений, складывающихся между центром и регионами.

Федеративные отношения в России традиционно формировались путем передачи властных полномочий «сверху-вниз», т.е. от федеральных органов власти и управления – к региональным органам. В 1990-е годы данная логика была нарушена. Однако увеличение «на местах» власти при одновременном отсутствии каких бы то ни было ограничений и факторов, заставляющих ее носителей быть ответственным, вело к множественным нарушениям с

их стороны. Сложилась устойчивая траектория неэффективного федерализма.

Такое «федералистское наследие» не могло не стать объектом начавшейся в начале 2000-х гг. межуровневой институциональной трансформации. С началом административных и федеративных преобразований одновременно были запущены два разновекторных с точки зрения тенденций централизации-децентрализации процесса. С одной стороны, в целях централизации федеративного устройства и воссоздания единого правового и политического пространства был подготовлен пакет указов и законопроектов, направленных на преодоление «расползания» российской государственности. С другой – начался активный процесс социально-экономической децентрализации.

Первоочередной мерой в рамках формирования новой региональной политики в России стало образование в 2000 г. семи федеральных округов (в 2010 был образован восьмой – СКФО) и создания института Полномочных представителей Президента РФ в них. Несмотря на предпринятые шаги, сложившаяся ситуация не позволила выйти из институциональной ловушки «неэффективного федерализма».

Способность преодоления сформировавшегося неэффективного федерализма, прежде всего, связана с переходом к эффективной государственной региональной политике, предполагающей ликвидацию региональной асимметрии (политической, экономической, социальной) и повышение качества функционирования региональных политико-административных институтов. В современных условиях это можно обеспечить только при условии поиска новых схем и моделей взаимоотношений между Федеральным Центром и субъектами Федерации.

В третьем параграфе второй главы «Совершенствование институционального дизайна государственного управления в современной России как завершающий

этап третьего трансформационного цикла» осуществляется поиск перспективных путей, следование которым позволило бы существенно изменить характер функционирования институтов государственного управления в России.

Достижение ограниченных успехов, полученных в ходе проведенной административной реформы в Российской Федерации, не сняло с повестки дня проблему формирования модели государственного управления, способной соответствовать актуальным вызовам современности и удовлетворять широкий спектр общественных потребностей. Автор приходит к выводу, что одной из важнейших задач, лежащих в плоскости движения к данному состоянию, является разработка стратегии институционального развития политико-административной системы, предполагающая трансформацию ее институционального дизайна по реформационному типу, связанного, прежде всего, с «выращиванием» собственных институтов.

В ходе исследования было установлено, что именно институциональный дизайн системы государственного управления является главным фактором, от которого зависит способность общественно-политического организма эффективно функционировать и развиваться. В условиях, когда целевое содержание новых стратегий сориентировано на качественно новые, нетипичные для общества задачи или предполагает иной характер взаимосвязи государства и общества, институциональный дизайн способен обеспечить формирование необходимой структуры побудительных мотивов у различных социальных и политических субъектов, действовать в направлении продвижения данных проектов и под давлением, вложенных в них идей и замыслов.

Однако прогрессивная трансформация институционального дизайна системы государственного управления возможна лишь при сопряжении трех процессов: (1) анализа объективной потребности трансформации институтов госу-

дарственного управления при данных пространственно-временных параметрах; (2) определения детерминированных реальным и потенциальным общественно-политическим контекстом направлений трансформации институтов государственного управления; (3) оценки осознанной готовности институтов государственного управления к предполагаемой трансформации.

Определены четыре перспективных направления институциональных преобразований российской системы государственного управления, реализация которых позволит вернуть ход изменений в нормальное русло и перейти на высокую траекторию институционального развития.

Первое направление связано с институциональными трансформациями системы политико-административного управления, ориентированными на повышение результативности управленческого аппарата в осуществлении им целей государственной политики. Второе направление предполагает проведение институциональных трансформаций той части политико-административной системы, которая отвечает за взаимодействие институтов государственного управления с институтами гражданского общества. Третье направление исходит из целесообразности проведения институциональных трансформаций призванных обеспечить формирование в стране эффективного политического рынка. Четвертое направление ориентировано на институциональные трансформации системы отношений институтов федерального и регионального уровней государственного управления, обеспечивающих развитие российского федерализма.

Автором обращается внимание на то, что само по себе наличие новой трансформационной стратегии еще не является предпосылкой для ее успешной реализации. Возможным препятствием здесь может стать неготовность или нежелание институтов государственного управления, к внедрению в

свою практику инноваций. Поэтому первостепенной задачей должно стать создание условий, при которых уровень трансформационных издержек будет снижаться, а транзакционных — увеличиваться. В переходном процессе формирования нового институционального дизайна ключевую стабилизирующую роль должен играть институт политического лидерства в лице Президента РФ, а также конструктивное взаимодействие институтов исполнительной, законодательной и судебной власти.

В заключении обобщаются теоретические результаты диссертационного исследования, формируются выводы и рекомендации.

Находящаяся сегодня в состоянии институциональной «ловушки» система государственного управления Российской Федерации требует существенной трансформации ее институционального дизайна. Для чего предлагается провести изменения по следующим направлениям:

- институциональные трансформации системы политико-административного управления, ориентированные на повышение результативности управленческого аппарата в осуществлении им целей государственной политики;

- институциональные трансформации той части политико-административной системы, которая отвечает за взаимодействие институтов государственного управления с институтами гражданского общества;

- институциональные трансформации призванные обеспечить формирование в стране эффективного политического рынка;

- институциональные трансформации системы отношений институтов федерального и регионального уровней государственного управления, обеспечивающих развитие российского федерализма.

III. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ ОТРАЖЕНО В ПУБЛИКАЦИЯХ СОИСКАТЕЛЯ

Статьи в реферируемых научных журналах:

1. Шокарова, З.М. Особенности государственного управления в условиях трансформации современного общества / З.М. Шокарова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2012. – № 4 (49). – С. 124-130 (0,5 п.л.).

2. Шокарова, З.М. Институты и институциональные проблемы государственного управления / З.М. Шокарова, С.В. Передерий // Вестник ПГЛУ. – 2012. – № 4. – С. 331-334 (0,5 п.л.).

Иные публикации:

3. Шокарова, З.М. Политическое управление как специфический вид социального управления / З.М. Шокарова // Молодая наука 2012: Материалы региональной межвузовской научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых. Часть XIV. Материалы секции № 4. – Пятигорск: Изд-во ПГЛУ, 2012 – С. 82-85 (0,4 п.л.).

4. Шокарова, З.М. О некоторых региональных особенностях трансформации государственного управления в современной России / З.М. Шокарова // Диалог культур как фактор безопасности цивилизационного процесса: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. – Пятигорск: Изд-во ПГЛУ, 2012 – С. 416-422 (0,5).

5. Шокарова, З.М. Государственное управление в СКФО в поиске средств противодействия религиозному и политическому экстремизму / З.И. Шокарова // Юг России: социогуманитарное регулирование и технологии укрепления общероссийской гражданской идентичности: сборник научных статей. – Краснодар: Изд-во КубГУ, 2012. – С. 121-128 (0,5 п.л.).

6. Шокарова, З.М. Неоинституционализм как перспективный подход к исследованию процессов трансформации государственного управления в России / З.И. Шокарова // Социально-политическое и теологическое образование в России: поиски и проблемы: сборник научных статей. – Москва: Изд-во «Союз», 2012. – С. 178-186 (0,5 п.л.).

7. Шокарова, З.М. О некоторых направлениях совершенствования государственного управления в СКФО / З.М. Шокарова // Формирование духовного пространства современной России: материалы Международной научно-практической конференции. – Пятигорск: Изд-во ПГЛУ, 2012. – С. 122-131 (0,5 п.л.).

8. Шокарова, З.М. О современных парадигмах государственного управления / З.М. Шокарова // Университетские чтения – 2013: материалы научной конференции. – Пятигорск: Изд-во ПГЛУ, 2013. – С. 17-24.

**ФГБОУ ВПО «Пятигорский государственный
лингвистический университет»**

ШОКАРОВА ЗАЛИНА МУАЕДОВНА

**ТРАНСФОРМАЦИОННЫЕ ЦИКЛЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:
ПОЛИТИЧЕСКАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ**

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

Автореферат

диссертации на соискание учёной степени
кандидата политических наук
(политические науки)

Научный руководитель:
доктор политических наук, профессор
С.В. Передерий

Текст автореферата размещен на сайтах:
ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации
<http://vak2.ed.gov.ru/catalogue>;
ФГБОУ ВПО «ПГЛУ» - <http://pglu.ru/science/diss/>

ФГБОУ ВПО «ПГЛУ»

Подписано в печать 19 ноября 2013.

Формат 60х84 1/16. Бумага офсетная. Печать офсетная.

Усл. печ.л. 1. Тираж 100 экз. Заказ ____

ФГБОУ ВПО «Пятигорский государственный лингвистический уни-
верситет», 357532, г. Пятигорск, пр. Калинина, 9
Отпечатано в центре информационных и образовательных технологий
