

*На правах рукописи*



*Халилова*

**ХАЛИЛОВА ХАЛИДА АЮБОВНА**

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ  
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:  
ЭФФЕКТИВНОСТЬ ЕГО  
РЕФОРМИРОВАНИЯ**

23 00 02 -- Политические институты,  
этнополитическая конфликтология,  
национальные и политические процессы и технологии

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

02 АПР 2009

Ставрополь – 2009

Работа выполнена на кафедре политологии и социологии  
ГОУ ВПО «Ставропольский государственный университет»

**Научный руководитель:** доктор философских наук, доцент  
**Гундарь Ольга Николаевна**

**Официальные оппоненты:** доктор политических наук, профессор  
**Аствацатурова Майя Арташесовна**

кандидат политических наук  
**Цапко Максим Иванович**

**Ведущая организация:** **Карачаево-Черкесская государственная  
технологическая академия**

Защита диссертации состоится 31 марта 2009 года в 14-00 часов  
на заседании совета по защите докторских и кандидатских диссертаций  
Д 212 256 06 при Ставропольском государственном университете по адресу  
355009, г. Ставрополь, ул. Пушкина, 1а, в ауд. 416.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Ставрополь-  
ского государственного университета

Автореферат разослан 28 февраля 2009 года

Ученый секретарь  
совета по защите докторских  
и кандидатских диссертаций



ГД Гриценко

# **I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ**

**Актуальность темы исследования.** Процесс интеграции России в мировую экономику обусловлен как глобальными угрозами, так и мировым финансовым кризисом. Это происходит на фоне внутренней трансформации политической и экономической сфер, формирования институтов политической демократии и новых социальных структур. Ответы на политические и экономические вызовы связаны с конструированием модели управления, обладающей значительным мобилизационным потенциалом и высокими адаптивными возможностями.

На фоне глобальной политической и экономической нестабильности проблемы эффективности государственного управления, с одной стороны, и эффективности его реформирования с целью оптимизации национального развития – с другой, стали приоритетными для многих стран мира, в том числе и для России. Знание критериев эффективности как самого государственного управления, так и его реформирования позволит выйти на новый уровень понимания административной политики и прогнозировать тренды мирового и отечественного политических процессов.

Стоящие перед современной Россией вызовы детерминируют государственное управление как динамичную систему, способную адаптировать институты государственной власти и, прежде всего, исполнительный, к стремительно изменяющимся в процессе структурных реформ потребностям общества. Выявление путей и способов повышения эффективности реформирования государственного управления актуализирует тему диссертационного исследования.

**Степень научной разработанности проблемы.** Вопросы государственного управления обществом привлекали внимание ученых со времен зарождения политической философии. Эти проблемы рассматривались в трудах таких мыслителей, как Т. Гоббс, А. Градовский, Н. Макнавелли, Ш. Монтескье, Ф. Ницше, Ж.-Ж. Руссо, Б. Чичерин.

В современной философской литературе (Б. Рассел, К. Поппер, К. Ясперс и др.) управление анализируется с точки зрения сущностных самоуправляемых свойств общества. Положения и выводы философской мысли создали методологическую и мировоззренческую основу научного познания и практического совершенствования управления.

Важные аспекты управления раскрыты в работах Д. Бернхэма, М. Вебера, Т. Веблена, в которых показаны глубокие коррелятивные зависимости между состоянием управления и уровнем упорядоченности общественных процессов.

Исторический аспект управления содержит огромное теоретическое и практическое знание, ибо позволяет увидеть место и роль управления в различных типах человеческой цивилизации при решении социальных, религиозных и национальных проблем (Н М Карамзин, М М Михайловский, С М Соловьев, А Дж Тойнби)

В основу западной теории политического управления легли концептуальные положения, касающиеся различных аспектов политического управления, изложенные в трудах зарубежных ученых Г Алмонда, Д Болла, А Гидденса, Р Дарендорфа

В разработку теории политического менеджмента заметный вклад в 1990-е годы внесли британские политологи Т Кристиансен, Дж Ларрейн, П Норрис М Хилл, Дж Эванс, американские – Дж Букерт, Б Гринсберг, Т Леви, Э МакГроу, К Полит, Д Др и Д Дж Тареллы, Д Хелд

Синтез экономических и технологических знаний в контексте управления на Западе осуществили Ф Тейлор, Г Форд, А Фаноль, Г Эмерсон

С 70-х годов XX века государственное управление стало рассматриваться в СССР как самостоятельное направление, в составе общей теории социального управления Среди основателей данного направления были В Г Афанасьев, Ю П Аверин, П Н Лебедь, В С Основин, А М Омаров, Г И Петров, Н М Слепенков Другое направление – управление производством – объединило исследователей и практиков, академическую и вузовскую науку

Непосредственно государственное управление представлено в основном работами правоведов, юристов, которые занимались проблемами государственного правления в смежных государствоведческих областях науки теории государства и права, государственного (конституционного) и административного права Д Х Бахрах, И Л Бачило, К С Вельский, Б Н Курашвили, Б М Лазарев, А Е Лунев, М И Пискотин, Ю А Тихомиров

Юридическим аспектам реформирования власти и становления ее институтов посвятили свои работы Г В Мальцев, Л С Мамут, В Е Чиркин

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

Наряду с рассмотрением общих проблем теории государственного управления (предмета, методов, принципов организации и функционирования) в последние десятилетия XX в широко исследовались частные вопросы административного управления функции управления (В А Столярова), организационные структуры управления (В Г Вишняков, Г С Яковлев),

институт государственной службы (Н М Казанцев, Ю Н Старилов), муниципального управления и права (В В Тоболин, В И Фадеев)

Проблемы соотношений государственного и муниципального управления рассматриваются в трудах П И Атамчука, А И Черкасова. Выявлением сущности административного управления занимались О Гаман-Голутвина, Т А Кулакова, А В Курочкин, Дж Лайн, В П Милецкий, Л В Сморгунов.

Наибольший вклад в развитие современной российской теории государственного управления и местного самоуправления в России внесли на рубеже XX – XXI веков такие ученые, как Н И Глазунова, И А Василенко, Ф Шамхалов, В Е Чиркин, О М Ром, Г В Пушкарева, разрабатывающие новую модель государственного и местного самоуправления, наиболее приемлемую для постсоветской России.

Анализ административной реформы в контексте властных отношений проведен О Гаман-Голутвиной, В Ледяевым, Р Гечевым, К Клеманом, А Олейником.

Проблемам региональных систем политического управления посвящены исследования Л А Агеева и А В Костюкова. О В Безгодову интересуют вопросы «публичных релейшенз» в системе политического управления в России. В работах С А Морозова особое внимание уделяется социокультурной детерминанте управления в политике. М Н Грачев, О В Грубин, Г В Косов, А Н Кулик, М Ю Павлутенкова, Е Е Бябцева, А В Чугунова рассматривают роль и место таких феноменов, как электронная демократия, электронное правительство, электронное государство в государственном управлении.

В последние годы вышло немало работ, посвященных проблеме управления на региональном уровне, этнократии и властным отношениям многонациональных регионов. Методология изучения данной проблематики в условиях современной социально-политической трансформации российского общества подробно излагается в работах Ю В Бромля, Ж Г Тощенко, В А Тишкова.

Значительный вклад в разработку научных теоретических основ управления и государственной службы внесли ученые Юга России: В А Авксентьев, М А Аствацатурова, О Н Гундарь, В Г Игитов, А Ю Коркмазов, В Ш Нахушев, С В Передерий, А А Понедельков, М В Савва, А М Старостин, В М Юрченко.

Политические, правовые, исторические, экономические аспекты государственного управления за последние десять лет были рассмотрены во множестве диссертационных исследований. Однако монографические исследования, докторские и кандидатские диссертации по политическим наукам,

в которых анализируются параметры, критерии, сущность эффективности государственного управления, в современной России практически отсутствуют

**Объектом исследования** является государственное управление на современном этапе развития общества

**Предметом исследования** является содержание реформирования государственного управления современной России

**Цель диссертационного исследования** состоит в выявлении эффективности реформирования государственного управления в Российской Федерации

Для достижения поставленной цели необходимо решение следующих взаимосвязанных задач

- выявить особенности понимания государственного управления в современной политической мысли,
- определить специфику реформирования государственного управления в условиях перехода к постиндустриальному обществу,
- уточнить критерии оценки эффективности современного государственного управления и административных реформ,
- исследовать векторы реформирования государственного управления в 90-е годы XX века в России,
- раскрыть особенности реформирования государственного управления в России на современном этапе,
- проанализировать направления реформирования государственного управления на региональном уровне

**Нормативно-правовая и эмпирическая база исследования** В работе использованы Конституция Российской Федерации, указы Президента РФ Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах», Указ Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», постановления и распоряжения Правительства РФ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р, в котором одобрены «Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах» и «План мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах», законодательные акты органов местного самоуправления в области политического администрирования Закон «Об областной целевой программе «Административная реформа в Ставропольском крае (2006-2008 годы)»

**Теоретико-методологические основы исследования.** Поставленные в диссертационном исследовании цель и задачи достигаются при помощи структурно-функционального подхода, использование которого позволило

проанализировать сущность государственного управления, и сравнительного подхода, применение которого позволило исследовать опыт государственного управления в ситуации разномерной политической хроногеометрии

В основу построения концепции диссертации положены следующие теории и идеи М Вебера о рациональной бюрократии, Ч И Барнарда о неформальных организациях и их отношениях с формальными организациями, В Г Соколенко о глобальном управлении в ситуации возрастания социальной и политической нестабильности, А А Дегтярева о принятии публичных решений в системе государственного управления

**Научная новизна** диссертации определяется следующими основными исследовательскими результатами

- обосновано, что в современной политической науке государственное управление в условиях перехода к постиндустриальному обществу рассматривается как синкретичность управления государственной организацией и управления населением,

- сделан вывод о том, что реформирование государственного управления в современных условиях связано с переходом от веберовской модели рациональной бюрократии к модели гражданских служащих, что соответствует интересам формирования постиндустриального общества,

- выявлено, что эффективность реформирования государственного управления определяется степенью автономности граждан от бюрократической волокиты и произвола в процессе получения ими предоставляемых государством услуг,

- определено, что в 90-е годы XX века в России происходит понимание векторов реформирования государственного управления, направленных на создание условий перехода к модели гражданских служащих посредством актуализации веберовской модели рациональной бюрократии.

- доказано, что для современного этапа реформирования государственного управления характерно формирование государства как дифференцированного и не-холистического образования, сущностью которого является наполнение традиционных функций «сервисным» содержанием,

- выявлено, что реформирование государственного управления на региональном уровне направлено на повышение ответственности региональных государственных структур за качество услуг, предоставляемых государственной властью населению

**Основные положения диссертации, выносимые на защиту:**

1 В современной политологии государство рассматривается как совокупность двух основных подсистем государственного аппарата, являющегося самоценностью, и объединения граждан. В данном контексте можно

говорить о государственном управлении, с одной стороны, как об управлении государственной организацией, а с другой - как об управлении населением. Государственное управление в ситуации перехода к постиндустриальному обществу понимается как неразрывное единство этих двух начал. Только в этом случае государственное управление становится менее жестким, незаорганизованным и базируется не столько на вертикальных связях государственных органов, сколько на горизонтальных связях органов государственной власти со структурами бизнеса и гражданского общества.

2. Целью реформ государственного управления является отход от веберовской модели рациональной бюрократии как несоответствующей потребностям постиндустриального этапа развития общества к модели гражданских служащих. Согласно данной модели государственного управления, государство рассматривается как производитель различных услуг населению и воспринимается и государственными служащими, и гражданами дифференцированно, не-холлистически.

3. Эффективность реформирования государственного управления измеряется качеством услуг, предоставляемых государством населению, которое обусловлено степенью независимости населения от политической конъюнктуры, уровнем гарантированности максимального получения данных услуг, взаимной ответственностью государственных структур и граждан, степенью активности граждан в реализации своих прав на получение услуг. Кроме этого, эффективность реформирования зависит от внедрения и использования новых технологий реализации функций государства: электронная демократия, электронное государство, электронное правительство. Эти технологии, являясь ресурсным обеспечением самостоятельной инициативы, содействуют привлечению к управлению различных структур гражданского общества, способных выполнять значимые функции государства.

4. Реформы первой половины 1990-х годов в России были ориентированы на одновременный прогресс по трем направлениям – политическому (ведущему к демократии), экономическому (нацеленному на рынок) и социальному (обращенному к «открытому обществу»), что обусловило необходимость реформирования конституциональных основ государственного управления. В конце 1990-х годов приходит понимание векторов (направлений) реформирования государственного управления, основными из которых являются трансформация государственного аппарата по пути его рационализации и достижения адаптированной модели рациональной бюрократии, модернизация государственного управления, связанная с переходом к модели гражданских служащих.



5 Современный этап реформирования государственного управления в современной России характеризуется созданием нормативно-правовой базы для реализации перехода к модели гражданских служащих, согласно которой государство функционирует дифференцированно как институт, обеспечивающий производство и предоставление услуг, как институт самодетельной организации граждан и как институт надзора, осуществляемого на основе правил договорных отношений. Демократизация государственного управления представляет собой переход от бюрократической организации, строящейся по принципу доминирования и подчинения, к горизонтальному взаимодействию равных партнеров на основе развития демократии свободы. Важнейшими условиями эффективности работы государственного аппарата являются гласность, публичность, обязательность обоснования решений, внедрение информационных технологий и др.

6 Эффективность государственного управления регионом характеризуется степенью соответствия результатов преобразования региона целям его развития. Критерием эффективности реформирования государственного управления на региональном уровне является способность региональных структур власти успешно решать региональные проблемы на основе согласования последствий мировых процессов (финансовый кризис) с особенностями федеральных (государственных) интересов и спецификой локального (регионального) ресурсного потенциала в строго определенном нормативно-правовом пространстве.

**Теоретическая значимость исследования** заключается в том, что основные положения диссертации могут способствовать введению в научный оборот новых сведений об эффективности реформирования государственного управления в ситуации разрастания мирового финансового кризиса и очерчиванию возможностей использования полученных знаний для комплексного изучения проблем государственного управления. Выводы работы могут способствовать углублению теоретических представлений о современном понимании государственного управления и его роли в периоды трансформаций политических систем.

**Практическая значимость диссертации** состоит в том, что полученные в исследовании результаты могут быть полезны органам государственной власти, органам местного самоуправления, общественным организациям в политической практике при разработке и корректировке политических и управленческих решений по укреплению государственности, определению новых тенденций и задач дальнейшего демократического развития современного российского государства. Материалы исследования могут стать

основой для построения специализированных учебных курсов в области политологии, теории государственного управления. Материалы диссертации можно использовать при чтении спецкурсов студентам, обучающимся по специальностям «Политология», «Государственное и муниципальное управление»

**Апробация исследования.** Диссертация обсуждена на заседании кафедры политологии и социологии Ставропольского государственного университета и рекомендована к защите по специальности 23 00 02 – Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

Апробация осуществлялась посредством выступлений на 5 научных конференциях: Международной конференции «Политическая культура и политические процессы в современном мире: методология, опыт, эмпирические исследования» (г. Екатеринбург, 2005 г.), научно-методической конференции «Университетская наука – региону» (г. Ставрополь, 2005 г., 2006 г., 2007 г.), Интернет-конференции «Социальные трансформации российского общества и проблемы транзитологии» (Ставрополь, 2007 г.).

Опубликовано по теме диссертации 9 работ общим объемом 3,1 п.л., в том числе одна работа опубликована в ведущем научном журнале, определенном Высшей аттестационной комиссией

**Структура и объем работы.** Работа состоит из введения, двух глав, содержащих шесть параграфов, заключения и библиографического списка использованной литературы, состоящего из 164 наименований. Общий объем диссертации – 185 страниц машинописного текста

## **II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ**

**Во Введении** обосновывается актуальность темы, характеризуется степень ее научной разработанности, обозначаются объект и предмет, цель и задачи диссертационного исследования, раскрываются положения новизна исследования, основные положения, выносимые на защиту, определяются теоретическая и практическая значимость работы

**В первой главе «Теоретико-методологические основы государственного управления»**, состоящей из трех параграфов, производится операционализация основных понятий, с целью конкретизации понятия «государственное управление» производится его сравнительный анализ с близкими по значению категориями, исследуется эффективность государственного управления в современном мире и трансформация роли государства как субъекта управления в РФ

**В первом параграфе «Понятие и сущность государственного управления в современной политической мысли»** раскрываются понятия «управление», «социальное управление», «государственное управление» и «политическое управление», дается их сравнительная характеристика, уточняется концептуальное содержание

Государственное управление характеризуется как целенаправленное организующее воздействие органов государственной власти на развитие различных сфер общественной жизни с учетом экономических, политических и социальных характеристик государства на определенных этапах его исторического развития. В отличие от юридической (Г.В. Мальцев, Л.С. Мамут) в политической науке (Л.В. Сморгун) государственное управление стоит понимать как систему принятия политических и административных решений, которые реализуются на практике с помощью административно-государственного аппарата.

Рассматривая государство как совокупность подсистем, состоящую из государственного аппарата (как самоценность) и совокупности граждан, можно говорить о государственном управлении, с одной стороны, как об управлении государственной организацией, а с другой – как об управлении населением. Под государственной организацией П.И. Атамчук понимает совокупность органов власти, функционирующих на основе принятых ими же правил. Государственная организация, как и любая другая, имеет внутреннюю и внешнюю среду, взаимодействие которых обеспечивает развитие организации. Потенциал развития любой организации находится во внешней среде. Для государств в качестве внешней среды выделяются геополитические, природно-географические и ресурсно-экономические условия их функционирования.

Эффективность государственного управления в современных условиях связана с синкретичностью этих двух начал. Только в этом случае государственное управление становится менее жестким, регламентированным и базируется не столько на вертикали власти, сколько на горизонтальных связях между органами государственной власти, бизнеса, структурами гражданского общества, что отвечает сути современного государства.

Государственное управление, по мнению А.И. Черкасова, О.Ф. Шаброва, включает в себя два уровня организационного воздействия на общество: политическое управление и административно-государственное управление. Политическое управление – формулирование стратегии развития в политическом курсе и механизм принятия политических решений, а также разработка государственной политики и государственных программ по всем приоритетным направлениям государственного развития. Административно-государственное управление (В.А. Столярова) – реализация государственной политики и решение текущих, повседневных задач, которое осуществляется государственными

служащими (администрацией или бюрократией, т.е. крупномасштабной организацией профессиональных служащих), чья основная обязанность состоит в том, чтобы осуществлять проекты политической элиты

Государственное управление связано с властными структурами, имеет вертикальный характер, связано с наличием возможности выражать свою волю и изменять общество в нужном направлении (Дж. Лайн). Искусство управления заключается в умении из множества целей выбрать те, которые можно реализовать. Если раньше политическое управление отождествлялось с государственным, то сегодня оно выделяется в самостоятельную категорию политической науки, что связано с политизацией государственного управления и глобальными процессами

Государственное управление – это практическая деятельность, специфический вид труда (П. И. Агамчук). Он требует профессиональной подготовки, определенного уровня управленческой и гражданской культуры

В настоящее время происходит качественная модернизация государственного управления, формируется новый его тип, соответствующий конституционному курсу на демократизацию и движению к правовому государству в ситуации перехода современного общества в постиндустриальное состояние. Главным фактором, обеспечивающим государственному управлению опережающее состояние и эффективность, является профессионализм, который, в свою очередь, определяется способностью специалистов-управленцев предвидеть, своевременно распознавать и успешно решать все проблемы развития при неперенном взаимодействии с институтами общества, гражданами

**Во втором параграфе «Реформирование государственного управления в условиях перехода к постиндустриальному обществу»** рассматривается меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления. Показано, что именно информационный фактор превращается в ключевой механизм государственного управления

Вопреки известному лозунгу об отмирании государства идет процесс его усиления (Ф. Фукуяма). Страна со слабым государством не способна своевременно и адекватно реагировать на вызовы новой эпохи, обеспечивать конкурентоспособность, осуществлять контроль за динамичными процессами в экономической и финансовой сферах

Современные государства в качестве своих основных целей выделяют повышение уровня жизни и благосостояния его членов, то есть увеличение материальных и духовных благ, безбедный уровень жизни, социальную защищенность и безопасность (С. А. Панкратов, В. С. Чижев). Главная цель государства в современных условиях - повышение благосостояния, уров-

ня жизни его граждан. Эта стратегическая цель распадается на множество подцелей - направлений повышения уровня жизни, что, в свою очередь, выявляется из анализа существующего уровня жизни, потребностей людей. Каждой подцели соответствует совокупность задач, необходимых для ее достижения. А задачи слагаются в функции, которые затем закрепляются за отделами организации. Отделы и схема взаимоотношений между ними слагаются в структуру. Таков процесс создания или изменения эффективной структуры организаций, и в его основе - изучение потребностей клиента-населения. Решение этих целей и составляет сущность государственного управления как управления населением. Исходя из этого, определяются и анализируются следующие функции государственного управления: функция планирования, функция организации, функция регулирования, функция работы с персоналом, функция контроля.

Целью реформ государственного управления является отход от веберовской модели рациональной бюрократии как несоответствующей потребностям постиндустриального развития информационного общества к модели гражданских служащих. Государственная модель управления и его реформы детерминированы моделями власти в данном государстве. Западные политические практики, порожденные особой моделью властных отношений, в которых государство есть производитель услуг населению и присутствует его дифференцированное, не-холистическое восприятие как служащими, так и остальными гражданами, не приемлют радикальное изменение формальных институтов при крайне медленной трансформации неформальных. В России, с особым восприятием государства и соответствующими политическими практиками, чиновники не могут быть гражданскими служащими, т.к. они находятся на службе у государства (О. Гаман-Голутвина).

Быстрое распространение и внедрение новых информационных и телекоммуникационных технологий предоставляет в распоряжение общества новые инструменты и методы, которые создают широкие возможности всем членам общества более эффективно управлять собственной жизнью в качестве независимых участников. Иными словами, это означает изменение современной демократической парадигмы в более открытую, соответствующую информационному обществу, которая содействует утверждению плюрализма, новых ценностей, потребностей, методов и процедур. В процессе длительных научных дискуссий был выработан ряд терминов, характеризующих новое государство и политический режим в нем - «электронная демократия», «кибердемократия», «теледемократия», «медиакратия» (В.П. Милешкий, Е.Е. Рябцева).

В параграфе показано, что ключевой целью реформ государственного управления стало существенное изменение технологий реализации функций

государства в современном мире. Основными целями реформ государственного управления стали снижение государственных расходов, повышение способности государства к развитию и реализации политики, улучшение выполнения государством функций работодателя, повышение качества предоставления услуг и укрепление доверия к власти со стороны частного сектора и общества.

В третьем параграфе «Эффективность реформ государственного управления на современном этапе развития общества» проанализированы пути повышения эффективности государственного управления.

Государственное управление, трактуемое как деятельность, базирующаяся на конкурентных принципах, нацеленная на обеспечение услуг для населения страны, региона, удовлетворения платежеспособного спроса населения (И. Василенко, Ф. Шамхалов), не всегда выполняет свои функции в связи с особенностями политического устройства, особенностями политической культуры и политического режима. Но ситуация глобальной политической неустойчивости ставит перед правительствами задачу повышения эффективности государственного управления с целью решения таких проблем, как бедность, терроризм, устойчивое развитие и т.д.

Несмотря на то, что сравнительные исследования государственного управления в политической науке проводятся давно (И. Василенко, Дж. Лайн), особый интерес к трактовке понятия «эффективность» появился в последние десятилетия (Р. Гечев, К. Клеман, А. Олейник, А. Понеделков). Это связано с интенсивным поиском новых моделей административно-государственного управления реформами, которые загнали практически все западные страны.

Общими основаниями реформ в 80-90-е годы XX века были кризис государства всеобщего благосостояния и растущий объем публичного сектора, неустойчивость экономического и социального развития, интернационализация и глобализация процессов развития, рост информационных потоков и технологий, резкое падение доверия со стороны населения к государству и бюрократии, переход к постматериальным ценностям в культуре и образе жизни. Вместе с практическими шагами по реформированию государственной администрации растет понимание необходимости подкрепить их новыми теоретическими подходами и анализом интернациональной практики административных переходных процессов.

Компаративный анализ административных реформ в США, Великобритании, Франции, Германии позволил сделать вывод о том, что в различных странах эффективность реформ определяется историческими, политическими, культурными и правовыми особенностями этих стран.

Многие страны Европы и других частей света уже модернизировали свои системы государственного управления. Благодаря этому они стали более привлекательными для размещения на своей территории хозяйственных предприятий, привлечения иностранных инвестиций, что весьма существенно в условиях глобальной мировой конкуренции.

Практика показала, что современная реформа управления предполагает не только обеспечение стабильно высокого качества практических управленческих действий, но также разработку и внедрение новых, более эффективных управленческих структур и технологий (В. Г. Игнатов, А. А. Понедельков). Основная цель качественного обновления государственного управления – повышение его открытости, расширение доброжелательности по отношению к населению, ускорение управленческих процессов, эффективное решение задач, повышение мобильности сотрудников и их удовлетворенности трудом.

Эффективность реформирования государственного управления измеряется качеством услуг, предоставляемых государством населению, степенью его независимости от политического влияния, предоставлением гражданам гарантий и разделением с ними ответственности, активизацией граждан и общества в целом, его эффективностью и экономичностью, изменением технологий реализации функций государства.

Государство играет активную роль в реформировании государственного управления, превращается в движущую силу изменений, при том что оно остается в статусе «Левнафана» (Т. Гоббс). Государственный аппарат не может быть реформирован изнутри без привлечения структур гражданского общества, имеющих достаточное ресурсное обеспечение самостоятельной инициативы и способных взять на себя выполнение значимых функций государства.

Во второй главе «Эффективность реформирование государственного управления в современной России», состоящей из трех параграфов, произведен анализ реформирования государственного управления в современной России, его демократизации и взаимодействия центра и регионов.

В первом параграфе «Векторы реформирования государственного управления России в 90-е годы XX века» отмечается, что система государственного управления в России переживает радикальную трансформацию, обусловленную поиском модели администрирования, способной быть эффективной с точки зрения достижения общезначимых целей, компактной по своей структуре, лишенной чиновничьего произвола и работающей не на себя, а на общество. Неэффективность публичного сектора выражается в высоком уровне коррупции среди чиновников, неспособности государственной

системы управления оперативно реагировать на ожидания и нужды широких слоев общества, в низком уровне жизни большинства населения и интеллектуальной деградации. Попытки ее реформирования не принесли позитивных результатов, поскольку не носили системного характера, а были поверхностными, не были проработаны концептуально и организационно с учетом специфики российских условий.

Реформы первой половины 1990-х годов в России были ориентированы на одновременный прогресс в движении по трем векторам изменений – политическому (ведущему к полноценной демократии), экономическому (ведущему к полноценному рынку) и социальному (ведущему к «открытому обществу»). В конце 1990-х годов приходит понимание того, что без трансформации государственного аппарата невозможно осуществить программы реформ в других сферах. Происходит понимание того, что управленческий аппарат в РФ далек даже от веберовской модели рациональной бюрократии, о чем свидетельствует распространенная практика клиентелизма, закрытости и непрозрачности, неудовлетворительное качество исполнительской дисциплины, запредельно высокий уровень коррупции. Происходит сращивание собственности и власти, что деформирует публичную природу управленческой системы. В этой ситуации возникает необходимость в стимулах рационализации государственной службы и обеспечения ее предсказуемости и «просчитываемости».

В параграфе делается вывод о том, что в целях обеспечения национальной безопасности и устойчивого развития векторы государственного управления должны быть ориентированы на его рационализацию и повышение эффективности. При этом должна соблюдаться корреляция, во-первых, целей государственного управления с целями, детерминированными общественными запросами, во-вторых, целей, реализованных в управленческих процессах, с результатами, полученными при объективации государственного управления. Необходимо также учитывать общественные издержки, связанные с государственным управлением, с объективными результатами, полученными в ходе управленческой деятельности.

Во втором параграфе «Современный этап реформирования государственного управления в России» исследуются новые парадигмы государственного управления на современном этапе развития Российской Федерации.

Приоритетными направлениями реформирования государственного управления в первое десятилетие XXI века становятся 1) обеспечение соответствия количества полномочий государственного аппарата его качеству власти, 2) радикальное сокращение функций, осуществляемых



государственными органами, 3) формирование эффективно работающего механизма разрешения споров между гражданином и государством за счет совершенствования административных процедур и судебных механизмов и 4) кардинальное улучшение деятельности органов исполнительной власти

Для России поиск новой управленческой парадигмы, способной адекватно интерпретировать современные реалии, органично связан с практической реализацией задачи поддержания социальной системы в состоянии динамического равновесия в условиях радикальных трансформаций. Административная реформа в России, опиравшаяся на мировой опыт, направлена на преодоление несостоятельности организационного механизма в управлении делами общества и государства в условиях системного кризиса. Практика реформ показала, что попытки решения кризисных проблем только через смену лозунгов, политические перестановки или ситуационное управление без концептуального осмысления коренных вопросов управления делами общества только углубляют кризис и ведут к распаду общества. Не менее опасно некритическое заимствование западного опыта, которое преимущественно свелось к заимствованию внешних атрибутов и формальных процедур системы демократического государственного управления. Стало очевидным, что поиск механизма адаптации мирового опыта, накопленного теорией и практикой административно-государственного управления, к условиям трансформирующегося российского общества становится ключевой теоретической и прикладной проблемой реформирования государственного управления.

В параграфе отмечается, что поскольку чиновничество нередко выступает замкнутой кастой, понимающей государственную службу как разновидность бизнеса, основными задачами становятся повышение эффективности государственного управления, строгое соблюдение государственными служащими законности, предоставление ими качественных публичных услуг населению, обеспечение права граждан на объективную информацию.

В современных условиях настоятельным требованием времени стала подготовка современных управленцев. Нарастающая динамика угроз и вызовов на рубеже веков востребовала от профессиональных государственных служащих и руководителей принципиально новых качеств и навыков. В первую очередь, они должны быть вооружены фундаментальными знаниями в области политики, управления, конфликтологии, политического анализа, теории принятия решений, социального прогнозирования, кроме того, должны в совершенстве владеть современными методами и средствами государственного администрирования, обладать креативным мышлением и

способностями к инновациям, позволяющим преодолевать социальную и организационную инертность бюрократических структур

В настоящее время в мире наступает новая эпоха – эпоха информационных технологий. Демократия как «демократия равенства», ассоциируемая с равной доступностью благ и услуг с насаждением стандартных эталонов и норм, утрачивает прежний облик, связанный с требованиями «массового общества», и уступает место новому образу демократии – «демократии свободы». Она предполагает синхронность двух процессов: все более свободное осознание специфики различных групповых интересов (вместо «монолитного единства») и более интенсивную культурную стратификацию населения (вместо былого тяготения к «единым образцам поведения»). Вступление России в Совет Европы накладывает на страну обязательства, связанные с достижением международных стандартов по обмену правовой информацией (включая судебную) в электронном виде по сети Интернет.

В условиях информатизации происходит значительное усиление исполнительной власти в результате сложности процесса парламентского контроля и невозможности парламента оценивать предоставляемую ему информацию. Разрыв между компетенцией государственной администрации и парламентом становится центральной проблемой современных демократий. Факторами, способствующими укреплению «информационного превосходства» правительств по отношению к парламенту, являются стремительный рост функций современного государства, благосостояние граждан и процесс автоматизации административной деятельности. В условиях возрастающей специализации политики и взаимопереплетения сфер принятия политических решений центр тяжести в управленческой деятельности смещается от подготовки проектов решений по отдельным вопросам к разработке долгосрочных комплексных программ.

Основными направлениями проводимых в России реформ выступают сокращение масштабов и ресурсов государственного управления, совершенствование организационных структур и деятельности органов государственного управления, многовекторная демократизация государственного сектора, улучшение качества государственных услуг и механизма их распределения, изменение отношений между государственным служащим и гражданином, реформирование государственной службы и развитие человеческих ресурсов, улучшение мониторинговой деятельности государственных организаций, усовершенствование подотчетности и контроля за деятельностью государственных структур, организаций и государ-

ственных служащих, улучшение управления государственными финансами и бюджетом, внедрение новых информационных технологий

Дороговизна, громоздкость государственного аппарата управления, его избыточная численность, превращение его части в лоббистские группы, обслуживающие интересы конкретных бизнес-структур и отдельных людей, с одной стороны, и возрастающая эффективность структур гражданского общества, с другой стороны, порождают новое понимание сущности государственного управления в современной России, суть которого сводится к тому, что государство функционирует как институт, обеспечивающий производство и предоставление определенных услуг, оно создает необходимые условия для процессов общественной активности и побуждает граждан к самостоятельному разрешению проблем, оно является институтом надзора, осуществляемого на основе установленных правил, за общественной и, прежде всего, экономической деятельностью. Реализация данных идей на современном этапе реформирования государственного управления РФ тормозится тем, что современный управленческий аппарат так и не выведен даже на уровень веберовской модели рациональной бюрократии, сдерживается недостаточным финансированием, слабостью институтов гражданского общества, замещением их структурами-симулякрами (например, организованной преступностью)

В третьем параграфе «Эффективность реформирования государственного управления на региональном уровне» анализируется распределение полномочий между центром и периферией как одним из показателей эффективности реформирования государственного управления и доказывається, что реформирование государственного управления на региональном уровне направлено на повышение ответственности региональных государственных структур за качество услуг, предоставляемых государственной властью населению

Государство является территориальной организацией общества, целостность которого обеспечивается посредством либо централизации, либо децентрализации государственной власти. В зависимости от этого используются различные способы и приемы согласования общенациональных и региональных интересов. Они опираются на разные принципы политико-территориальной организации общества: конфедерализм, федерализм или унитаризм.

В начале 90-х годов XX века на территории Российской Федерации начался процесс регионализации как движения к преимущественной ориентации на региональные приоритеты в стране. Этот процесс имеет как объективные (сверхцентрализованное в прошлом управление находящееся

в конфликте с географическими, хозяйственными и этнокультурными особенностями территорий), так и субъективные основания (номинальное выполнение Центром значительного числа функций, отнесенных по Конституции к исключительному ведению Федерации)

Регионализация стала пониматься не только как процесс освоения региональными властями свойств субъекта политики на территориальном и федеральном уровне, но и как процесс осознания все большей частью населения своей принадлежности к общностям значительно меньшим, чем государство. Смещению политических ориентаций населения в сторону региональных органов власти способствовал и процесс регионализации общественного сознания в результате разобщения экономического, социального, политического и экологического потенциала страны. Регионализация сознания явилась ответом на кризис общенациональной идентичности.

Происходящие в современной России преобразования государственного управления приводят к дерегионализации и смещению центра тяжести управленческой деятельности в регионы, что приводит к принципиальному изменению функций и роли государственных органов управления.

В регионах России, где конструкции и механизмы региональной власти еще не обрели адекватного соответствия меняющимся процессам и событиям в государственном управлении, особенно актуальной становится проблема повышения эффективности реформирования государственного управления для этих субъектов Российской Федерации. Кроме этого во многих регионах еще низок уровень управляемости социально-экономическими процессами. Среди многочисленных проблем государственного регионального управления на передний план выдвигаются две основные, кадры и информация.

Неразвитость рыночных и политических институтов, слабость власти, ее коррумпированность, теневизация экономики, неспособность политических партий стать основными субъектами регионального политического процесса приводят к отсутствию доверия населения к власти, политизируют этничность и способствуют появлению несистемной, деструктивной оппозиции, что в современной ситуации – ситуации глобального экономического кризиса – дестабилизирует обстановку как в регионе, так и в стране в целом. Это требует от федерального центра проведения жестких мер, связанных как с трансформацией высшего регионального политического топ-менеджмента, так и решения вопроса об укрупнении регионов.

Эффективность политического управления региона характеризует степень соответствия результатов преобразования региональной системы целям ее развития. Критериями эффективности реформирования государ-

ственного управления на региональном уровне являются способность региональных структур успешно решать экономические, социальные, финансовые, организационные и другие задачи, достигать поставленных целей, согласовывать и координировать экономические и политические интересы различных групп населения действуя при этом в строго определенном правовом пространстве

При условии успешного проведения реформы государственного управления перед учеными и практиками станет задача поиска путей и механизмов его оптимизации на региональном уровне. Это возможно будет сделать в ситуации умеренной децентрализации, при которой информационная составляющая государственного управления станет одной из ведущих и институты гражданского общества, наделенные достаточным ресурсным потенциалом, займут активную позицию по отстаиванию интересов отдельного человека

**В заключении** подводятся итоги исследования и намечаются перспективные направления дальнейшей разработки обозначенной в диссертации проблематики

### **III. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ ОТРАЖЕНО В СЛЕДУЮЩИХ РАБОТАХ:**

1 Халилова Х А Демократизация государственного управления // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов – 2007 – № 9 – С 50 - 55

2 Халилова Х А Вертикаль государственной власти в России и проблема ее реализации // Социокультурные, политические, этнические и гендерные проблемы современного российского общества Материалы 49-й апрельской конференции «Университетская наука – региону» – Ставрополь Изд-во СГУ, 2004 С 136-140

3 Халилова Х А Система государственного управления в России на начальном этапе трансформации // Социально-политические процессы в трансформирующемся российском обществе Материалы 50-й юбилейной научно-методической конференции «Университетская наука – региону» – Ставрополь Изд-во СГУ, 2005 – С 184-186

4 Халилова Х А Административная реформа в России // Общество безопасности – альтернатива обществу риска Материалы 51 научно-методической конференции «Университетская наука – региону» – Ставрополь Изд-во СГУ, 2006 – С 270-273

5 Халилова Х А Механизмы повышения эффективности государственного управления история и современность // Актуальные проблемы социогуманитарного знания Сборник научных трудов - Вып 5 - М Изд-во «Век книги – 3», 2006 – С 199-202

6 Халилова Х А Методы государственного управления // Актуальные проблемы социогуманитарного знания Сборник научных трудов - Вып 5 - Ч 2 - М Изд-во «Век книги – 3», 2006 – С 183-187

7 Халилова Х А Политическое управление в современной России // Социально-политическая реальность и социодинамика современного российского общества Материалы 52 научно-методической конференции «Университетская наука – региону» – Ставрополь Изд-во СГУ, 2007 – С 209-216

8 Халилова Х А Государственное управление в условиях транзитивного политического процесса // Социальные трансформации российского общества и проблемы транзитологии Региональная Интернет-конференция [http //www conf stavsu ru](http://www.confstavsu.ru)

9 Халилова Х А Международные аспекты государственного управления // Социальные трансформации российского общества и проблемы транзитологии Региональная Интернет-конференция [http //www conf stavsu ru](http://www.confstavsu.ru)

---

Подписано в печать 27 02 2009		
Формат 60×84 1/16	Усл печ л 1,34	Уч -изд л 1.21
Бумага офсетная	Тираж 100 экз	Заказ 99

---

Отпечатано в Издательско-полиграфическом комплексе  
Ставропольского государственного университета  
355009, Ставрополь, ул Пушкина, 1