

На правах рукописи

СЛЫЧУК Виктория Владимировна

**ЭФФЕКТИВНОСТЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
В КОНТЕКСТЕ СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИХ
ТРАНСФОРМАЦИЙ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА**

23.00.02 — политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук



Саратов — 2005

Работа выполнена в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Поволжская академия государственной службы имени П.А.Столыпина»

Научный руководитель доктор социологических наук, профессор
Тарский Юрий Иванович.

Официальные оппоненты: доктор исторических наук, профессор
Чернышев Борис Васильевич;
кандидат политических наук, доцент
Тарасов Илья Николаевич.

Ведущая организация Ульяновский государственный технический университет

Защита состоится « 17 » июня 2005 г. в 13 часов на заседании диссертационного совета К 502.005.02 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Поволжская академия государственной службы имени П.А. Столыпина» по адресу: 410031, г. Саратов, ул.Соборная, 23/25, ауд. 336.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Поволжская академия государственной службы имени П.А. Столыпина».

Автореферат разослан « 17 » июн 2005 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Корсаков Ю.А.

2006-4
7938

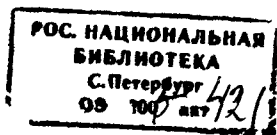
215-2464

Общая характеристика работы

Актуальность исследования. В настоящее время в Российской Федерации особую актуальность и социальную значимость приобретают вопросы, связанные с повышением эффективности деятельности органов государственной власти, с качеством оказываемых государством услуг в контексте развития гражданского общества. Реформирование российской государственности актуализирует проблему становления адекватной системы государственного управления, определению параметров, способствующих повышению эффективности деятельности органов государственной власти.

Результаты исследований свидетельствуют, что деятельность органов государственной власти крайне медленно приобретает новые качества, адекватные современным задачам и требованиям. Более того, в ней развиваются негативные тенденции, которые снижают эффективность деятельности и авторитет государственной власти. Многие преобразования носят поверхностный характер, сводятся к неоправданно частым реорганизациям органов государственной власти. Объективные потребности в изменении системы государственного управления в России обуславливают необходимость разработки и внедрения механизмов, способствующих повышению управляемости и эффективности деятельности органов государственной власти.

В условиях неравновесности системы государственного управления особую актуальность приобретают проблемы разработки технологий изучения ее как определенной социальной реальности, требуется дальнейшее концептуальное осмысление стратегии развития. При этом особое внимание должно быть сконцентрировано на обеспечении открытости, умении вести конструктивный диалог чиновников с обществом, что во многом позволит разрушить стену взаимного отчуждения власти от граждан.



Легитимность принимаемых решений, поддержка государственной политики населением во многом зависит от авторитета власти. Модернизация деятельности органов государственной власти, изменение менталитета государственного служащего – важнейшие элементы повышения эффективности системы государственного управления и административно-управленческой элиты. Серьезное переосмысление концептуальных основ административной организации связано с развитием идей социального партнерства, «нового государственного менеджмента», новой культуры государственной службы. На современном этапе перед государством стоит серьезная задача создания такой системы государственного управления, которая будет неотъемлемым элементом механизма социально-политической защиты общества от различных социальных патологий.

Совершенствование государственного управления, проведение административной реформы неотрывно связано с повышением транспарентности органов власти, которая должна рассматриваться как необходимый фактор повышения их социальной эффективности и способности к необходимым изменениям. Реформирование государственного управления неразрывно связано с всесторонним рассмотрением сложного и противоречивого процесса трансформации социально-экономических отношений, анализом теоретико-методологических основ, выявлением доминирующих тенденций и перспектив развития современного российского общества. В связи с этим стратегия реформирования определяется не только собственной логикой ее развития, но и состоянием общественного организма в целом и теми условиями, в которых государственная власть функционирует, включая исторически укоренившиеся взгляды и представления о власти отдельных граждан и населения в целом.

В этой связи государству необходим комплекс управленческих механизмов и инструментов, дающих возможность адекватно реагировать на вызовы внешней среды. Применение в управленческой практике

современных технологий способствует оперативности принятия и эффективности контроля исполнения решений, обеспечению устойчивости и оптимизации процесса государственного управления. Назрела объективная необходимость разработки эффективных моделей и адекватных механизмов превращения системы государственного управления в открытую систему, взаимодействующую с гражданами и их объединениями, отзывчивую к нуждам и запросам населения. Таким образом, актуальность исследования обусловлена необходимостью научного анализа процессов становления и развития системы государственного управления Российской Федерации на современном этапе, осмысления сути происходящих перемен и потребностью в научно-обоснованных рекомендациях по реформированию деятельности органов государственной власти в целях повышения их эффективности.

Степень разработанности проблемы. В российской общественной науке в последнее десятилетие появился ряд работ, посвященных теме совершенствования системы государственного управления. В условиях стремительных изменений во всех сферах общественной жизни, роста коммуникаций и взаимозависимостей в управлении принципиальную важность приобретает реализация инноваций в системе государственного управления, изменение принципов организации и функционирования органов государственной власти. В связи с этим особый интерес представляют разработки в области теории организаций и организационного проектирования (классической школы — Ф. Тейлора, Г. Файоля, теории человеческих отношений Э. Мэйо, теории систем Т. Парсонса, в трудах представителей системной школы Г. Саймона, Р. Лайкерта, Д. Норта, современных теориях сетевых и виртуальных организаций Р. Акоффа, Дж.Грейсона, Б. Мильнера, Г. Минтцберга, Т. Питерса, Р. Уотермана).

Признанными зарубежными исследователями феномена бюрократии являются П. Блау, М. Вебер, М. Крозье, Р. Мертон, Ф. Ригз, Е. Этциони-Халеви. Наряду с традиционными экономическими критериями оценки

деятельности организаций, основанными на измерении эффективности через соотношение результаты – затраты – ресурсы, на первый план выходят такие показатели как социальная прибыль, интеллектуальный капитал и организационная культура. Модели организационной эффективности рассматриваются в работах П. Блау, Р. Л. Дафта, К. Камерона, К. Кембела, М. Крозье, Р. Куина, Н. Лумана, Р. Мертона, Ч. Перроу, Ф. Ригза, К. Сишора, Р. Холла. Подход к эффективности деятельности с точки зрения индивидуальных или групповых оценок качества организации получил отражение в трудах Честера И. Барнарда.

В российской общественной науке в последнее десятилетие появился ряд работ, посвященных теме совершенствования системы государственного управления. Но в большинстве случаев эти работы касаются лишь некоторых аспектов модернизации бюрократического аппарата. Взаимодействие «общество – власть» в условиях социальных изменений, метаморфозы власти раскрываются в трудах Э. Тоффлера. Эволюция российской системы государственного управления прослеживается в работах В.И. Быстренко, Н.П. Ерошкина, П.А. Зайончковского, А.Б. Мизя, А.В. Оболонского.

Анализ научных разработок по проблемам государственного управления свидетельствует о том, что идет достаточно активное осмысление изменений, поиск научных подходов к организации деятельности органов государственной власти в современных социально-политических условиях. Трансформация политических структур в процессе модернизации традиционных обществ обширно исследовалась в зарубежной и отечественной науке. Описание современной политики требует ретроспективного анализа предшествующих стадий. Поэтому выделим лишь основные источники, наиболее релевантные в контексте нашего исследования. Наиболее известные труды, в которых проводится идея преемственности различных этапов российской политической истории, находят отражение в работах М.С. Агурского, А.В. Бузгалина, Л.Н. Гумилева, А.А. Зиновьева, А.С. Панарина, Н.А. Нартова. Среди

наиболее важных работ, касающихся состояния современного политического управления, следует выделить таких, как Э.А. Азроянц, М.А. Василик, М.С. Вершинин, Д.П. Зеркин, М.В. Ильин, Б.А. Исаев, Б.И. Кретов, А.И. Кравченко, А.В. Малько, В.А. Мальцев, А.Ю. Мельвиль, Р.Т. Мухаев, В.Д. Перевалов, Г.В. Пушкарева.

В контексте общеметодологических аспектов нашего исследования большой интерес представляют работы зарубежных (Г. Алмонд, С. Верба, Дж. Коулман, Т. Парсонс, Р. Патнэм, Ю. Хабермас) и отечественных ученых (С.Ю. Барсукова, З.А. Грунт, О.Е. Кузина, А.С. Мадатов, Л.С. Мамут, М.И. Новинская, Т.Н. Самсонова, Л.В. Сморгун, А.И. Щербинин), в которых рассматриваются проблемы формирования политической культуры, политического и общественного участия. Общетеоретические аспекты политической трансформации (ее сущность, типы, этапы, движущие силы, закономерности, отличительные особенности) подробно проанализированы в работах Д. Аптера, К. фон Бойме, Р. Даля, Р. Дарендорфа, К. Дойча, С. Липсета, Д. Пауэлла, Л. Пая, Д. Растоу, А. Турена, С. Хантингтона, С. Эйзенштадта, Ч.Ф. Эндрейна. Особенности политической трансформации в современной России раскрыты в работах Г.А. Аванесовой, В.А. Ачкасова, Г.И. Вайнштейна, М.Н. Вшивцевой, В.Я. Гельмана, Т.И. Заславской, Ю.К. Князева, А.В. Лукина, Е.Ю. Мелешкиной, А.Ю. Мельвиля, Д.А. Миронова, В.В. Согрина, О.Г. Харитоновой.

Проблемы становления новой российской государственности рассматривались в работах Г.В. Атамачука, В.Э. Бойкова, В.Г. Игнатова, С.О. Майбороды, Г.В. Мальцева, В.А. Мальцева, Д.М. Овсянко, А.М. Омарова, А.В. Понеделкова, Ю.Н. Старилова, А.М. Старостина, В.А. Сулемова, Ж.Т. Тощенко. Отдельными аспектами социального управления, процессов элитогенеза отечественной управленческой элиты занимались Г. Ашин, А. Бовин, К. Варламов, Т. Вернигорова, А. Галкин, П. Гуревич, В. Давыдов, В. Добренков, А. Здравомыслов, Г. Осипов, Е.Охотский, В. Ядов. Проблемы легитимации власти и эффективности

деятельности государственного аппарата рассматриваются в работах М.Н. Афанасьева, С.Ю. Наумова, Ю. Олешук, В.М. Соколова, А.И. Соловьева, Е.В. Охотского.

В настоящее время интенсивно обсуждается проблема смены парадигмы государственного управления, необходимость перехода от административных методов к методам современного менеджмента. Государственное управление рассматривается, прежде всего, как особая социальная функция, направленная на упорядочение развития в интересах всего общества (Г. Атаманчук, А. Гапоненко, Питер Ф. Друкер, В. Детлинг, В. Егоров, В. Нечипоренко, З. Попова, В. Романов, А. Турчинов).

Социальные, организационные и правовые аспекты модернизации органов государственной власти являются объектом научных исследований Российской академии государственной службы и сети ее региональных академий. В этом направлении работают Г. Атаманчук, М. Афанасьев, Т. Базаров, Д. Бахрах, В. Бойков, Г. Зинченко, В.С. Комаровский, а также В. Мальцев, В. Манохин, А. Оболюнов, А. Понедельков, В. Романов, В. Соколов, В. Сулемов. На вопросах эффективности деятельности органов власти акцентируют внимание Г.В. Атамачук, В.Г. Игнатов, В.И. Лукьяненко, В.С. Нечипоренко, Е.В. Охотский, А.И. Турчинов. В последнее время усилилось внимание ученых к проблеме анализа профессиональной деятельности и профессионализма с позиций социологии, психологии и акмеологии, которая рассматривается в работах Б.Г. Ананьева, А.Г. Асмолова, А.А. Деркача, В.П. Заыкина, Т.Г. Калачевой, А.К. Марковой, А.П. Чернышова.

При характеристике деятельности органов государственной власти в современной России нам важно было привлечь конкретно-социологический материал, иллюстрирующий актуальное состояние и динамику изменений массового сознания и политической культуры россиян. В контексте работы наибольший интерес представляли для нас такие индикаторы, как отношение россиян к органам власти, интерес к политической деятельности, уровень

доверия к властным структурам, оценка проводимых реформ, деятельности государственных служащих, степень готовности взаимодействия населения с органами власти для реализации своих прав и достижения интересов. В своей работе мы использовали данные социологических опросов ВЦИОМ, Фонда «Общественное мнение», а также работы российских социологов, в которых раскрываются указанные выше индикаторы – Л.А. Беляевой, М.К. Горшкова, Е.В. Грунт, Г.Г. Дилигенского, В.В. Лапкина, Ю.А. Левады, А.В. Меренкова, В.И. Пантина, В.В. Петухова, В.Г. Попова, Н.М. Рымашевской, Н.Е. Тихоновой, М.А. Шабановой, В.А. Ядова.

Современные политические реалии требуют нового, качественного уровня осмысления системы государственного управления, разработки и внедрения в управленческую практику, прежде всего, технологий оценки деятельности органов власти, которым все еще уделяется недостаточное внимание. Практически не разработана и методика проведения комплексной оценки эффективности деятельности органов государственной власти.

Анализ имеющихся исследований по проблемам государственного управления свидетельствует, что при всем разнообразии трудов, посвященных проблемам эффективности деятельности органов власти, не нашли достаточного отражения. Современные социальные и политические реалии требуют нового качественного уровня осмысления данного вопроса, поиска эффективных оценочных технологий в системе социально-политического взаимодействия «общество — власть». Актуальность данной проблематики и, в то же время, ее недостаточная разработанность явились основанием для выбора темы диссертационного исследования.

Целью исследования является комплексный научный анализ деятельности органов власти в условиях социально-политических трансформаций и разработка механизма оценки ее эффективности.

Для реализации поставленной цели необходимо достижение **следующих исследовательских задач:**

1. Проанализировать и систематизировать теоретико-методологические подходы к исследованию эффективности государственной власти и ее субъектов в контексте социально-политических трансформаций, происходящих в современной России.

2. Выявить роль органов государственного управления в процессе социального взаимодействия в системе «общество — власть» и дать концептуальные характеристики системы государственного управления в транзитивном социуме.

3. Определить принципы и разработать критерии оценки эффективности деятельности органов государственной власти.

4. Разработать и научно обосновать технологии и операциональные процедуры по оценке деятельности региональной системы государственного управления.

Объект исследования — управленческая деятельность органов государственной власти в контексте административной реформы.

Предмет исследования — эффективность и технологии оценки деятельности органов государственной власти в системе управления качеством.

Теоретической и методологической основой исследования являются идеи и принципы политологии, политического и государственного управления, теории организации, менеджмента. Характер рассматриваемой проблемы обуславливает необходимость методологического синтеза существующих концептуальных подходов. Специфика проблемы требует привлечения средств как классической, так и постнеклассической методологии, позволяющей осуществить рефлексию современных политических явлений и процессов.

Теоретической основой диссертационной работы явились идеи отечественных и зарубежных ученых в области общей политологии, теории управления, социологии управления, политической социологии; основные понятия и инструментарий социально-политической и социологической

теорий, которые способствовали формулированию выводов и рекомендаций, направленных на совершенствование деятельности государственных органов в контексте социально-политических трансформаций в современном обществе (работы П. Бурдые, П. Верхана, Э. Гидденса, Дж. Гэлбрейта, М. Догана, П. Друкера, М.Крозье, Н. Лумана, Г. Мескона, В. Ойкена, Д. Пеласси, Саймона, Д. Сэвэджа, М.Х., Ф. Тейлора, А. Файоля, М. Фридмена, Ф. фон Хайека, П. Штомки, Г. Эмерсона, А. Этциони, а также российских ученых - Г. Атаманчука, К.С. Гаджиева, Н.И. Глазуновой, Т.И. Заславской, М.В.Ильина, Г.В.Каменской, Ю.А. Корсакова, Н.В. Моисеенко, А.С. Панарина, А.В. Пикулькина, В.В. Радаева, А.Н.Родионова, Р.В. Рывкиной, А.В. Рябова, Ю.И. Тарского, О.Ф. Шаброва, Ф. Шамхалова, Р.-Ж. Шварценберга, В.А. Ядова). В работах М. Алексеевой, В.Э. Бойкова, Н.Л. Висловой, А.А. Гришковца, Г.П. Зинченко, Т.Г. Калачевой, К.О. Керимова, В. Игнатова, В.А. Мальцева, Е.В. Масленниковой, В.И. Матирко, В.Н. Мясичева, С.Ю. Наумова, В.С. Нечипоренко, А. Ноздрачева, Е.В. Охотского, А.В. Понеделкова, В.А. Пызина, В.Л. Романова, В.А. Сулемова, Ж.Т. Тощенко, А.И. Турчинова исследуются проблемы влияния социальной структуры общества на формирование эффективной системы государственного управления, ее нового образа, рассматривая вопросы политической, правовой, управленческой и духовно-нравственной культуры.

В контексте исследования различных аспектов политического управления обществом, типов взаимодействия основных субъектов политического управления, политических отношений и политических технологий, автор обращался к работам С.С. Андреева, М.Г. Анохина, Г.К.Ашина, О.В. Гаман, В.М. Горохова, М.Н. Грачева, А.А. Дегтярева, И. Зуева, Ю.В. Ирхина, Г.Л. Кертман, А.И. Ковлер, В.С. Комаровского, В.В. Крамник, М.В. Лазарева, Ю.И. Матвеевко, Н.П. Медведева, Е.Г. Морозовой, С.Ю. Наумова, Г.В. Пушкаревой, О.Н. Фомина, А.В. Цветнова, А.Ю. Шеховцева.

Истоки и сущность негативных проявлений в органах государственной власти, причины бюрократизации и коррупции, факторы и перспективы борьбы с ними в условиях административной реформы современной России рассматриваются в работах В.В. Бакушева, В.Н. Барышева, И.А. Батаниной, В.И. Безносова, В. Брудера, Л.Г. Бызова, А.В. Волковой, В.В. Володина, В.С. Комаровского, В.С. Кота, В.В. Лунеева, С.В. Максимова, А.В. Оболонского, Е.В. Охотского, В.Я. Пекарева, В.Л. Романова, Г.А. Сатарова, В.Г. Смолькова, Л.В. Сморгунува. Проблемы реформы государственной службы, повышения эффективности органов власти и управления, способов ее оценки рассматриваются также в работах И. Котелевской, А. Кочеткова, В.В. Лобанова, М. Маркова, Е.В. Масленниковой, Т.В. Погореловой, Дж. Садлера, М. Хольцера, Л.И. Якобсона, Л.И. Яценко.

В связи с междисциплинарным характером рассматриваемых проблем методологические установки были дополнены теоретическими положениями об эффективности деятельности органов государственной власти в теории управления и социологии.

Эмпирической базой исследования послужили программы и прогнозы социально-экономического развития Российской Федерации, указы Президента РФ, федеральные законы и официальные документы по проблемам организации и функционирования государственной власти; эмпирические материалы проекта «Административная реформа в Российской Федерации», международных, общероссийских и региональных научных и научно-практических конференций, «круглых столов», методологических семинаров и дискуссий; данные статистики и прикладных исследований социально-политической ситуации; литературные источники, публикации в периодической печати и информационные передачи в электронных СМИ, научное общение, личные наблюдения.

Для вторичного анализа использовались материалы исследований по проблемам эффективности государственной службы, проведенные Центром

«Общественная экспертиза», 2004 г.; Центром Левада, 2000 г.; Российской академией государственной службы при Президенте Российской Федерации, такие как «Государственная служба и государственные служащие глазами населения», 1999 г.; «Становление и перспективы развития кадрового корпуса государственной службы Российской Федерации», 2000 г.; «Реформа государственной службы: предпосылки и проблемы», 2003 г.; «Государственная служба и гражданское общество в условиях проведения административной и судебно-правовой реформ», 2003 г.

Научная новизна диссертационного исследования определяется самой постановкой проблемы формирования комплексной модели оценки эффективности деятельности органов власти в контексте управления качеством, продуцирующего новые дискурсы общества и власти. Основные научные результаты, полученные автором, и их научная новизна состоят в следующем.

1. Инновационным образом эксплицированы и систематизированы теоретико-методологические основания эффективности государственного управления в целом и деятельности органов государственной власти, в частности в контексте социально-политической трансформации российского общества.

2. С авторских позиций проанализирована роль государственного управления в процессе социального взаимодействия «общество — власть».

3. Дана концептуальная характеристика системы государственного управления в транзитивном социуме, определены принципы модернизации органов государственной власти.

4. Определены принципы и критерии оценки эффективности органов государственной власти.

5. Разработаны и обоснованы новые технологии и операциональные процедуры по оценке деятельности региональной системы управления.

Положения, выносимые на защиту:

1. Для формирования эффективной модели государственного управления необходим комплексный анализ соотношения между политической системой, государственной властью, институтами гражданского общества, социально-экономическими стандартами и социокультурными нормами. Коллективные представления о состоянии государственной власти становятся неразрывно связанными с оценкой возможности защиты социальных интересов населения. Отчуждение государственной власти от общества приводит к доминированию номинальных функций государственных институтов.

2. Кризис легитимности государственной власти в современной России вызван несколькими факторами: использованием зарубежных моделей модернизации без анализа ценностных ориентаций, ментальности российского социума; проведением реформ на основе формального подхода без достаточного учета социокультурных возможностей управляемой системы, кризисом этатизма и патернализма как основных принципов нормативно-ценностного порядка.

3. Эффективность деятельности органов государственной власти определяется не только величиной экономического эффекта, но и, прежде всего, социально-политическими результатами деятельности органов власти. Производительность их деятельности является одним из важнейших, но не единственным показателем эффективности. Данный критерий характеризует взаимосвязь между результатами деятельности органов власти, выраженными выполненным объемом работ, и затратами управленческого труда.

4. Эффективность деятельности органов государственной власти должна рассматриваться не только как социально-экономическая, но и как политическая категория, которая раскрывает взаимосвязь результатов деятельности органов власти, выраженных экономическими характеристиками и социальным результатом. Помимо производительности

она характеризуется и качеством работ, их сложностью и своевременностью выполнения. В условиях изменений политической и социальной среды значительно актуализируется проблема становления адекватной системы государственного управления, способной эффективно реагировать на вызовы внешней среды. Поэтому необходима разработка критериев эффективности деятельности органов государственной власти и надежной системы ее научно-обоснованной оценки.

5. Разработка и внедрение системы оценки эффективности деятельности органов власти, ее технологии в контексте управления качеством вызвана потребностью взаимодействия органов государственной власти с населением на основе дискурса в условиях постоянно меняющейся социально-политической обстановки в России.

Теоретическая и практическая значимость исследования.

Результаты диссертационного исследования имеют методологическое значение для интерпретации категории «эффективность деятельности органов власти». Данное исследование позволяет подойти к рассмотрению оценки качества государственного управления с учетом междисциплинарной концепции, а также решению задач научного обеспечения совершенствования системы взаимодействия «общество — власть». Положения и выводы диссертации могут быть использованы в учебном процессе при подготовке государственных служащих, прежде всего, в содержательной разработке курсов «Политология», «Государственное управление», «Политический менеджмент», «Государственная служба РФ». Материалы исследования могут оказаться полезными в практической деятельности политических лидеров и политических консультантов, государственных служащих.

Достоверность и обоснованность результатов исследования

определяются непротиворечивостью теоретико-методологических положений, составляющих его основу, комплексным использованием системы теоретических и эмпирических методов. Основные выводы

исследования лежат в контексте базовых положений современной политологии и государственного управления.

Апробация работы. Диссертация обсуждена и получила положительную оценку на совместном заседании кафедр политологии и социологии, социальной политики и регионоведения Поволжской академии государственной службы имени П.А.Столыпина. Результаты исследования прошли апробацию в выступлениях на научно-практических конференциях «Управление общественными институтами и процессами в России» (2002 г.); «Теория и практика управления общественными институтами и процессами в России» (2003 г.), «Современные подходы к управлению социально-экономическими и политическими процессами» (2004 г.), итоговой конференции по совместному европейскому проекту Темпус «Модернизация местных администраций» (2005 г.); в итоговой квалификационной работе на курсах повышения квалификации в СПбГУ «Коммуникативное пространство государственной службы в контексте оценки эффективности деятельности органов государственной власти» (2004 г., г. Санкт-Петербург), в ходе чтения лекций по курсу «Государственное управление», «Государственное и муниципальное управление», «Введение в специальность «Государственное и муниципальное управление»», на конференциях, совещаниях и семинарах в рамках гранта «Проведение экспериментов и осуществление пилотных проектов по применению новых подходов к организации федеральной государственной службы и обеспечению деятельности федеральных государственных служащих в Саратовской области», проведенного в 2003-2004 гг. Наиболее важные положения диссертации изложены в публикациях автора.

Структура и содержание диссертации определены задачами исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав (в каждой главе по два параграфа), заключения, списка источников и литературы, приложений.

Основное содержание диссертации

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, отражена степень разработанности исследуемой проблемы в научной литературе, определены цель, задачи, объект и предмет исследования, сформулированы вынесенные на защиту положения, новизна, теоретическая и практическая значимость работы.

В первой главе «Теоретико-методологические основы эффективности государственного управления» раскрывается сущность основных парадигмальных подходов к государственному управлению, концептуальные основания исследования эффективности деятельности органов государственной власти в контексте социально-политических трансформаций.

В первом параграфе «Государственное управление в условиях социально-политической трансформации: теоретико-методологические подходы» автор систематизирует различные представления о природе, сущности и специфике таких феноменов как власть, управление, их оснований и ресурсов, а также анализирует процессы легитимации, результативности и эффективности власти.

Систематизировав различные представления о природе власти, с точки зрения ее основополагающих источников, автор выделил атрибутивно-субстанциальный (трактующий власть как атрибут, субстанциальное свойство субъекта), реляционный (объясняющий власть как социальное отношение или общение, как на элементарном, так и на сложном коммуникативном уровне), системные и комбинированные подходы к определению сущности власти. В настоящее время получили развитие наиболее сложные и комбинированные подходы, к которым можно отнести коммуникативные (Х. Аренда, Ю. Хабермас), а также постструктуралистские (М. Фуко, П. Бурдьё) концепции власти, рассматривающие последнюю как многократно опосредованный и иерархизированный механизм общения

между людьми, разворачивающийся в социальном поле и пространстве коммуникаций.

В результате систематизации существующих подходов автор отмечает, что проблема эффективности власти напрямую связана с проблемой легитимации существующей политической власти. Легитимность политической власти, ее институтов — базовый элемент их закрепления и функционирования в обществе. В истории политической мысли высказывалось немало разноречивых взглядов относительно самой возможности легитимации власти. Обобщая наиболее значимые подходы, можно сказать, что в качестве основных источников кризиса легитимности, как такового, можно назвать уровень политического протеста населения, социальную напряженность, а также свидетельствующие о недоверии власти результаты выборов, референдумов, плебисцитов и уровень абсентеизма.

Современная социально-политическая ситуация в России определяется полной несовместимостью старой политической культуры и новых политических ориентиров. Новые вызовы общественного развития, вызванные усложнением контекста политической трансформации, создают повышенный спрос на функции и услуги, связанные с потребностью в поддержке как со стороны гражданского общества, так и центров публичной политики. В рамках возникшей в результате трансформации политической системы пока так и не сложились эффективные способы взаимодействия между государством и обществом, что крайне негативно сказывается на перспективах институционализации гражданского общества, эффективности деятельности органов государственной власти. В мире быстрых изменений, технологической революции, глобальной экономической конкуренции, дифференцированных рынков, образованной рабочей силы, требовательных потребителей централизованные вертикальные государственные монополии оказываются слишком медлительными, неоперативными, неспособными на изменения и инновации. В этой связи повышается значимость для государственного управления, особенно в переходных социальных системах

как в современной России, проблемы институциональной адаптивности, изучаемой во многих ее аспектах теорией рационального выбора.

В последнее время эффективности государственной власти связывают с внедрением в управленческую практику технологий государственного менеджмента. Целевая установка менеджериума состоит в переходе от бюрократического к предпринимательскому поведению в органах государственной власти. Самым важным концептуальным вызовом последнего времени для бюрократической парадигмы является мнение о том, что государственные организации должны быть ведомы клиентом, и ориентированы на оказываемые услуги.

Анализируя эффективность деятельности органов власти в контексте административной реформы, реализуемой в Российской Федерации, необходимо учитывать, что неотъемлемым условием качественной оценки отдельно взятых реформ является существование защитных механизмов от воздействия негативных факторов; умение прогнозировать будущие последствия реформ; возможность иметь обратную связь; тщательное планирование и оценка каждого этапа; возможных рисков и угроз; проведение экспериментальных проектов в отдельных сферах. Комплексная оценка эффективности деятельности органов власти должна строиться на основании системы сбалансированных критериев и показателей, включающая не только политические параметры, но, прежде всего, показатели качества государственных услуг.

Во втором параграфе «Эффективность деятельности органов государственной власти: сущность и концептуальные модели» вследствие отсутствия единого подхода к определению сущности эффективности деятельности органов государственной власти, государственных служащих и ее оценке автор рассматривает различные концептуальные модели оценки эффективности деятельности органов государственной власти. Повышение эффективности деятельности органов государственной власти рассматривается как междисциплинарная методологическая проблема,

основанная на целом комплексе теорий, таких, как теория организации, теория управления, политология, политическая социология, социология управления, культура и этика управления. Необходимо отметить, что важной составной частью всех концепций является повышение качества системы государственного управления. Под влиянием общественного мнения эффективность становится целью управленческой деятельности органов власти и критерием внешней оценки этой деятельности.

В настоящее время выделяют несколько моделей эффективности: системно-ресурсную, целевую, модель удовлетворенности участника, комплексную, содержащую противоречия модель. Общая характеристика моделей эффективности позволяет обнаружить сложный комплекс, компонентами которого являются целевые ориентиры и внешняя среда, организационная деятельность и структура, технологии управления и методики оценки эффективности. Анализ различных моделей эффективности позволяет сделать вывод о том, что каждая из них имеет свои преимущества и в тоже время ограничения.

Автор отмечает, что эффективность деятельности органов государственной власти должна рассматриваться как социально-экономическая и политическая категория, которая раскрывает взаимосвязь результатов деятельности органов государственного управления, выраженных экономическими характеристиками и социальным результатом, эффективность деятельности органов государственной власти, при этом внимание должно акцентироваться на параметрах, характеризующих качество их управленческого воздействия.

Таким образом, в условиях изменений политической и социальной среды актуализируется проблема становления адекватной системы государственного управления, способной эффективно реагировать на вызовы внешней среды, становится очевидной необходимостью разработка сбалансированной системы показателей и критериев эффективности

деятельности органов государственной власти и надежной научно-обоснованной системы ее оценки

Во второй главе «Технологии оценки эффективности деятельности органов государственной власти» автор рассматривает роль органов государственного управления в процессе социального взаимодействия «общество — власть», дает концептуальные характеристики системы государственного управления в транзитивном социуме. Диссертант анализирует основные направления реформирования деятельности органов власти, методы совершенствования управленческой деятельности, разрабатывает технологию и операциональные процедуры оценки эффективности властных структур, дает практические рекомендации по разработке методологических оснований, внедрению системы оценки органов власти в контексте управления качеством и индикативного планирования.

В первом параграфе «Оценка эффективности органов государственной власти: критерии и подходы» основное внимание уделяется технологиям проведения оценки. Измерение и оценка эффективности являются базой для планирования, контроля и повышения качественных показателей деятельности властных структур. Качественная оценка требует значительных средств и усилий и предполагает использование различных методов и инструментария. Наиболее объективная оценка управленческой деятельности может быть достигнута при условии всестороннего их рассмотрения с нескольких позиций: экономических и социальных; количественных и качественных; текущих и перспективных.

Рассмотрев многообразие существующих методов совершенствования деятельности органов власти, мы можем сделать вывод, что технологии оценки эффективности деятельности органов власти не могут быть представлены только как набор методов и процедур, используемый при контроле и улучшении организации работы органов власти. Использование технологий оценки эффективности деятельности будет эффективно в той

степени, в какой будет понят смысл и функции организационной эффективности.

По мнению диссертанта, первостепенным является связь проводимой оценки с потребителем услуг — населением, так как именно степень удовлетворенности населения являются важнейшим критерием оценки эффективности деятельности. На основании социологических исследований общественного мнения и оценок государственными служащими административной реформы, делается вывод о том, что в настоящее время характер работы в органах государственной власти является для большинства чиновников синтезом достаточно высокого общественного статуса и канцеляризма, обеспечивающим их самодостаточность. По сути дела, обозначенная ситуация представляет собой ярко выраженную форму административного отчуждения государственного аппарата от общества, которое накладывается на отчуждение населения от государства и исполнения гражданских обязанностей. Кроме того, автор отмечает сохранение дискриминационных практик в системе взаимодействия «общество — власть».

Технология оценки эффективности деятельности органов власти в контексте управления качеством требует реализации следующего алгоритма: постановка целей и задач по оценке; построение системы критериев и показателей; определение стандартов деятельности; выявление условий проведения; содержание и логика решения конкретной задачи по оценке: алгоритм деятельности; сбор данных и информации; оценивание и выводы; постановка целей и задач по корректировке деятельности

Таким образом, подчеркивается, что оценку результатов реформ, происходящих в российском обществе, нельзя сводить лишь к экономическим показателям, так как важен и социальный эффект, а также изменение норм и ценностей в государственной власти и роли государства в обществе в целом. Оказание качественных услуг населению является одной из самых актуальных проблем реформирования государственного

управления в России, так как по их уровню и качеству граждане оценивают работу органов государственной власти. Одно из основных условий успеха реформ – наличие институциональных механизмов мониторинга и контроля над реформами, а также система показателей выполнения стратегических и оперативных планов деятельности органов государственной власти.

Во втором параграфе «Модернизация деятельности органов государственной власти: повышение оценки эффективности регионального управления» рассматриваются основные модели модернизации государственного аппарата, способы повышения эффективности деятельности органов власти на основе анализа качества жизни населения в Саратовской области.

Автор отмечает, что необходимая эффективность деятельности органов государственной власти может быть достигнута путем постоянного, динамичного их совершенствования, при реализации основного принципа деятельности властных структур как системы по оказанию услуг населению. В контексте формирования сервисного государства в современной России безусловным приоритетом должно стать создание механизмов, которые позволят обществу участвовать в планировании и эффективном контроле деятельности органов власти.

Основным критерием эффективности деятельности органов власти, на наш взгляд, является достижение заранее установленных, четко определенных и реалистичных целей. В этой связи особое значение приобретает проблема формирования отечественной модели индикативного планирования, ее методологического, методического и информационного обеспечения. Индикативное управление позволяет определить социальные рамки деятельности органов власти, учитывая потребности сообщества в конкретных социальных услугах также и региональном уровне. Управленческая деятельность оказывается включенной в несколько ориентирующих рамок, таких как показатели качества жизни и их динамика, стратегические государственные цели, стратегические цели региона.

Обобщение различных методологических подходов к оценке качества жизни позволило выделить пять систем, включающих набор основных индикаторов, таких как качество населения, качество социальной среды, уровень жизни, качество инфраструктуры, качество экологической среды.

В результате системных исследований автор указал четыре основных направления по совершенствованию системы предоставления услуг населению государственными учреждениями: постоянное изучение мнение населения об услугах и обсуждение с ним актуальных проблем и путей их решения; учет потребностей различных социальных групп при разработке политики и программ; улучшение системы распределения государственных услуг; усовершенствование механизма обжалования и апелляций в случае некачественных услуг.

Проведя анализ деятельности органов власти в контексте управления качеством на примере Саратовской области, мы выяснили, что одной из причин ухудшения ситуации, помимо других не менее существенных, является отсутствие формализованного определения механизма целеполагания для отдельных органов государственной власти и иных территориальных органов управления (включая набор целей, задач и показателей результативности), интегральных показателей, характеризующих состояние социально-экономической среды в области.

Все это позволяет сделать вывод о том, что важнейшим направлением модернизации системы органов власти должно стать обеспечение максимально возможной социальной ориентированности в деятельности административных структур. В силу этого процесс реформирования деятельности органов государственной власти должен являть собой комплекс четко выверенных, логически выстроенных, целостных и планомерных мер, включающих в себя: выработку концептуальных основ, мониторинг управленческих процессов; разработку четкой, унифицированной внутренней структуры различных институтов административной системы, позволяющей «видеть» со стороны весь механизм их жизнедеятельности; более

последовательное определение объема и пределов компетенции различных категорий государственных служащих, государственных органов и иных административных структур с целью недопущения «перехлестов» в их деятельности.

По итогам диссертационного исследования диссертантом выделяются следующие подходы и направления совершенствования эффективности деятельности органов государственной власти: внедрение методов и механизмов стратегического планирования и проектирования в систему управления не только на федеральном, но и региональном уровне; использование инструментов индикативного планирования и управления по результатам; внедрение стандартов государственных услуг; электронных административных и должностных регламентов; оптимизация ресурсного обеспечения государственного управления; развитие системы аутсорсинга административно-управленческих процессов; повышение качества системы государственных закупок; обеспечение прозрачности и эффективности взаимодействия органов исполнительной власти со структурами гражданского общества; создание и реализация эффективных механизмов противодействия коррупции; создание механизмов досудебного обжалования; создание системы мониторинга результатов деятельности и оценки хода реформы.

В конечном итоге, от качества и последовательности осуществления мер по поэтапной модернизации и повышению эффективности работы системы государственного управления во многом зависит уровень эффективности всей системы управления, приведения ее в соответствие с требованиями современного общества.

В заключении диссертации подведены итоги исследования, сделаны выводы о возможностях и перспективах практического применения методик оценки эффективности деятельности органов государственной власти как на федеральном, так и региональном уровнях.

По теме диссертации автором опубликованы работы:

1. *Слычук В.В.* Подготовка кадров государственного и муниципального управления как фактор повышения эффективности государственной власти и управления // Управление общественными институтами и процессами в России: Сборник научных трудов. Саратов, ПАГС, 2002. – 0,4 п.л.
2. *Слычук В.В., Осипова И.Н.* Гендер в государственном управлении // Теория и практика управления общественными институтами и процессами в России: Сборник научных трудов. Саратов, ПАГС, 2003. – 0,4 п.л.
3. *Слычук В.В.* Теоретико-методологические подходы к исследованию эффективности деятельности // Человек История. Культура: Исторический и философский альманах. Саратов, ПАГС, 2004. № 3. – 0,3 п.л.
4. *Слычук В.В.* Эффективность деятельности органов государственной власти: проблемы оценки // Гуманитарные проблемы социального и экономического развития / Под общей ред. В.В. Силкина, Н.В. Кузнецовой. М.: «Новый индекс», 2004. – 0,3 п.л.
5. *Слычук В.В.* Методологические основы оценки эффективности деятельности органов власти // Современные подходы к управлению социально-экономическими и политическими процессами: Сборник научных трудов. Саратов, ПАГС, 2004. – 0,3 п.л.
6. *Кузнецова И.П., Слычук В.В.* Индикативное управление в системе местного самоуправления // Модернизация местных администраций: Сборник научных трудов. Саратов, ПАГС, 2005. – 0,4 п.л.

СЛЫЧУК Виктория Владимировна

**ЭФФЕКТИВНОСТЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
В КОНТЕКСТЕ СОЦИАЛЬНО- ПОЛИТИЧЕСКИХ
ТРАНСФОРМАЦИЙ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА**

23 00.02 - политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Подписано к печати 16.05 2005г. Формат 60х84¹/₁₆

Бумага офсетная. Гарнитура Таймс.

Тираж 100. Заказ 074.

Р 1 0 5 0 5

РНБ Русский фонд

2006-4

7938