



005051260

*На правах рукописи*

*О.Г.*

**ОСИПОВА Анна Анатольевна**

**ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ  
ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РФ:  
ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ**

**Специальность 23.00.02 – политические институты, процессы и  
технологии**

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

**3 АПР 2013**

**Москва – 2013**

Работа выполнена на кафедре социальных наук и государственного  
управления государственного образовательного учреждения высшего  
профессионального образования  
«Московский государственный областной университет»

**Научный руководитель –** доктор философских наук, профессор  
Пирогов Александр Иванович

**Официальные оппоненты:** доктор философских наук, профессор  
Рыжов Олег Алексеевич,  
кафедра политологии Военного университета  
Министерства обороны РФ

кандидат политических наук, доцент  
Емельяшин Валерий Павлович,  
кафедра философии, педагогики и общественно-  
правовых дисциплин Московской  
государственной академии делового  
администрирования

**Ведущая организация:** Нижегородский государственный университет им.  
Н.И. Лобачевского

Защита состоится «23» апреля 2013 г. в 15.00 часов на заседании  
диссертационного совета Д 212.155.14 по политическим наукам при  
Московском государственном областном университете по адресу: г. Москва,  
ул. Фридриха Энгельса, д.21а, ауд. 305.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московского  
государственного областного университета (г. Москва, ул. Радио, д.10а).

Автореферат разослан «10» марта 2013 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат политических наук, доцент

А.В. Абрамов

## 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИИ

**Актуальность исследования.** Первое десятилетие нового столетия ознаменовалось для России значительными социальными трансформациями. Изменилось многое, но в первую очередь изменились отношения власти и общества: демократические основы начали встраиваться во все сферы общественной жизни. Центральной задачей политического реформирования стало выстраивание новых взаимоотношений в системе «государство – государственные институты – гражданское общество – личность». Содержание ее решения непосредственно связано с поиском оптимальных путей развития всех ветвей власти, значительное повышение их роли и ответственности в социально-экономическом, политическом и духовно-нравственном развитии современного российского общества. Как отмечал в своей предвыборной программной статье В.В. Путин, «надо настроить механизмы политической системы таким образом, чтобы она своевременно улавливала и отражала интересы больших социальных групп и обеспечивала бы публичное согласование этих интересов. Могла обеспечивать не только легитимность власти, но и уверенность людей в ее справедливости (в том числе и в тех случаях, когда они оказываются в меньшинстве)<sup>1</sup>».

Значимость выведения органов государственной власти на качественно новый уровень функционирования подчеркивает актуальность научной разработки этой темы в политической науке: объективно необходим комплексный политологический анализ тенденций развития и повышения эффективности функционирования органов исполнительной власти в Российской Федерации; при этом частные проблемы нельзя отделять от общих и обязательно видеть необходимость изменений не только отдельных управлеченческих механизмов, но и всего государственного аппарата в целом.

Укрепление вертикали власти выявило новые проблемы разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, полученные в наследство от политики децентрализации 90-х гг. прошлого века. Генезис института исполнительной власти России демонстрирует, что одной из главных причин недостаточной эффективности осуществления государственной власти в стране является отсутствие единства исполнительной власти, четких управлеченческих механизмов, обусловленные, в том числе, проблемами взаимоотношений федеральных органов

---

<sup>1</sup> См.: Путин В.В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. – 2012. – 6 февраля.

государственной власти и органов власти субъектов федерации. Сегодня в системе взаимоотношений федеральных и региональных органов исполнительной власти наметились новые тенденции, связанные с важностью этих органов в системе государственного управления и недостаточностью использования органами исполнительной власти регионов всех своих внутренних резервов.

Несовершенство системы государственного управления, прежде всего, институциональных структур, призванных обеспечить осуществление непосредственного управления государственными и общественными делами, представляет собой одну из фундаментальных характеристик современного российского государства. В немалой степени это обусловлено слабостью теоретических политico-правовых разработок в данной области, отсутствием системности в реформировании государственных органов, вследствие чего комплексное изучение критериев качества их функционирования, и факторов, оказывающих свое влияние на этот процесс, приобретает особо важное значение.

Объявленная руководством государства модернизация, объективно стимулирует необходимость научного осмыслиения широкого спектра проблем функционирования исполнительной власти на ближайшую и отдаленную перспективу. Главным вектором этого осмыслиения должно быть преобразование публичной власти из «власти начальства» во «власть служения обществу». Основными индикаторами этого вектора должны быть, с одной стороны, позитивная динамика доверия общества к власти, предсказуемость и прозрачность ее решений; с другой стороны, расширение возможностей институтов гражданского общества в принятии важнейших политических решений.

**Степень научной разработанности проблемы.** Вопросы государственного управления традиционно вызывают повышенный интерес у научной общественности, но особое внимание сегодня обращается на исследование эффективных механизмов совершенствования функционирования органов исполнительной власти. Все научные разработки и труды в этой области можно объединить в несколько групп.

*В первую группу* исследований вошли классические методологические работы Г. Алмонда, Л. фон Берталанфи, М. Дюверже, Д. Истона, Р. Мертона, Д. Норта, Т. Парсонса, Г. Паузэлла мл.<sup>2</sup> Исследование Д. Норта предполагает

<sup>2</sup> См.: Almond G.A., Powell G.B. jr. The study of comparative politics // Comparative politics today. A world view. – Fourth edition / General editors Almond G.A., Powell G.B. jr. – Boston:

институциональный анализ политической системы. В работах Г. Алмонда, Д. Истона, Р. Мертона, Т. Парсонса отражена концепция структурного функционализма, что позволило исследовать структуры и функции исполнительной власти как системы.

Во вторую группу вошли работы, посвященные вопросам генезиса института государственной власти. Результаты исследований по вопросу изучения государственной власти, предпринятые Д. Локком, Ш.Л. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо, Ж. Блонделем<sup>3</sup>, безусловно, оказались полезными при рассмотрении генезиса института исполнительной власти, позволили рассмотреть основу и принципы функционирования государственной власти. Для более четкого разъяснения понятий и ретроспективы исследования вопроса государственной власти автором использовался ряд изданий под редакцией таких авторов как М. Абенсур, Д. Кола, М. Лихбах, М.Н. Марченко, Д. Розенau, Ж. Тушар, Ф. Шателе<sup>4</sup>. В этих работах отражены вопросы

---

Scott, Foresman and company, 1988. – Р.2–15; Берталанфи Л. фон. Общая теория систем - критический обзор // Исследования по общей теории систем. Сборник переводов / Общ. ред. и вступ. ст. В.Н. Садовского и Э.Г. Юдина. – М.: Прогресс, 1969. – С.23–82; Easton D. A framework for political analysis. – Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, Inc., 1965. – 146 p; Easton D. A systems analysis of political life. – Second printing. – New York, Sydney: John Wiley & Sons, Inc., 1967. – 510 p; Duverger M. La cohabitation des Français. – Paris: Presses Universitaire de France, 1987. – 250 p; Duverger M. A new political system // European Journal of Political Research. – 1997. – V.31. № 1. – P.125–146; Merton R.K. Social theory and social structure. Revised and enlarged edition. Fourth printing. – Glencoe: The free press, 1961. – 646 p; North D.C. Institutions, institutional change and economic performance. – Cambridge: Cambridge University Press, 1990. – 152 p; Parsons T. Social systems and the evolution of action theory. – New York: The free press, 1977. – 420 p; Powell G.B. jr. Elections as instruments of democracy. Majoritarian and proportional visions. – New Haven: Yale University Press, 2000. – 300 p.

<sup>3</sup> См.: Blondel J. An introduction to comparative government. – Washington: Praeger Publishers, 1969. – 558 p; Локк Д. Два трактата о правлении // Антология мировой; политической мысли. В 5 т. Т. I. Зарубежная политическая мысль: истоки и эволюция / Ред.- науч. совет: пред. совета Г.Ю. Семигин и др. – М.: Мысль, 1997. – С.359–366; Монтескье Ш.Л. О духе законов // Монтескье Ш.Л. Избранные произведения / Общ. ред. и вступ. ст. М.П. Баскина. – М.: Госполитиздат, 1955. – С.157–734; Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре, или принципы политического права. – М.: Государственное социально-экономическое издательство, 1938. – 124 с.

<sup>4</sup> См.: Abensour M. Pour une philosophie politique critique. – Paris: Sens & Tonka, 2009. – 400 p; Colas D. Dictionnaire de la Pensée politique. – Paris: Larousse, 1997. – 281 p; Chatelet F., Duhamel O., Pisier E. Dictionnaire des œuvres politiques. – Paris: Presses Universitaires De France, 1995. – 1319 p; Lichbach M.I., Zuckerman A.S. Comparative Politics. – Cambridge: Cambridge University Press, 2002. – 321 p; Марченко М.Н. Теория государства и права: учеб. – М.: Проспект, 2006. – 640 с; Rosenau J.N. The Study of World Politics. Volume 1: theoretical and methodological challenges. – New York: Routledge, 2006. – 301 p; Touchard J. Histoire des idées politiques du XVIII-e siècle à nos jours. – Paris: Presses Universitaires De France, 1993. – 870 p.

формирования и развития институтов государственной власти, политико-правовые теории развития общественных отношений, философские аспекты политической науки.

Третью группу составляют исследования, посвященные исполнительной власти России, федеральным и региональным органам исполнительной власти, вопросам их функционирования. Здесь следует отметить работы, принадлежащие И. Барцицу, Д.Н. Бахраху, И.Л. Бачило, Б.П. Елисееву, П.С. Наму, А.Ф. Ноздрачеву и Ю.А. Тихомирову, П. Решетникову, В.Е. Чиркину<sup>5</sup>.

Вопросы формирования и функционирования органов исполнительной власти отражены в исследованиях отечественных ученых А.С. Иванова, В.Н. Иванова, М.А. Лапиной, А.М. Салмина, Л.В. Сморгунова, О.Ф. Шаброва, А.Л. Цуканова<sup>6</sup>. Проблема легитимности государственной власти в России рассматривается в работе В.А. Ачкасова<sup>7</sup>.

Вопросами функционирования регионального уровня исполнительной власти современной России занимались В.Я. Гельман, М.Х. Фарукшин, вопросам взаимоотношений между федеральным и региональным уровнями исполнительной власти посвятили свои исследования М.В. Глигич-

<sup>5</sup> См.: Барциц И. Ответственность власти // Власть. – 2000. – № 1. – С.8–16; Бахрах Д.Н. Административная власть как вид государственной власти // Государство и право. – 1992. – № 3. – С.13–20; Бачило И.Л. Факторы, влияющие на развитие государственности // Государство и право. – 1993. – № 7. – С.21–30; Бачило И.Л. О концепции развития системы исполнительной власти в Российской Федерации // Государство и право. – 1996. – № 8. – С.27–32; Елисеев Б.П. Система органов государственной власти в современной России. – М.: РАГС при Президенте РФ; МИПК при ГКС РФ, 1997. – 256 с; Нам П.С. Президент и исполнительная власть. Проблемы взаимодействия // Свободная мысль–XXI. – 2001. – № 11. – С.36–45; Исполнительная власть в Российской Федерации / Под ред. А.Ф. Ноздрачева, Ю.А. Тихомирова. – М.: Издательство БЕК, 1996. – 269 с; Решетников П. Реформа исполнительной власти: что за ней? // Диалог. – 1994. – № 1. – С.19–21; Чиркин В.Е. Государствоведение: Учебник. - 2-е изд., испр. и доп. – М.: Юристъ, 2000. – 384 с.

<sup>6</sup> См.: Иванов А.С. Исполнительная власть современной России: демократические и недемократические тенденции становления: Дисс. ... канд. полит. наук. – Уфа, 2004. – 196 с; Иванов В.Н. Федерализм и безопасность государства // Социс. – 2004. – № 6. – С.6–15; Лапина М.А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации: научно-практическое пособие. – М.: Издательство Института проблем риска, 2006. – 238 с; Салмин А.М. О некоторых проблемах самоопределения и взаимодействия исполнительной и законодательной властей в Российской Федерации // Полис. – 1996. – № 1. – С.7–32; Сморгунов Л.В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «governance» // Полис. – 2003. – № 4. – С.50–58; Шабров О.Ф. Политическое управление: проблема стабильности и развития. – М.: ИНТЕЛЛЕКТ, 1997. – 200 с; Цуканов А.Л. Федерализм – глобальный подход к проблеме // Полис. – 2004. – № 2. – С.179–182.

<sup>7</sup> См.: Ачкасов В.А. Легитимация власти в постсоциалистическом российском обществе. – М.: Аспект-Пресс, 1996. – 125 с.

Золотарева, В.В. Иванов, Р.Ф. Туровский<sup>8</sup>. В зарубежной науке вопросами функционирования исполнительной власти федерального и регионального уровней занимаются исследователи Т. Ди, Ж. Шевалье<sup>9</sup>. Институт президента стал объектом изучения в исследованиях С.А. Авакяна, Г.В. Дегтева, А.А. Романовского<sup>10</sup>.

Четвертая группа исследований освещает вопросы реформирования органов исполнительной власти. Федеративным и административным реформам, их проведению и результатам посвятили свои работы Е.С. Алябьева, Т.А. Гусева, В. Комаровский, Е. Морозова, С.Е. Нарышкин, Г.Я. Хабриева, В.Д. Нечаев, Э.Н. Ожиганов, С.С. Собянин, И.Н. Трофимова, В.Е. Усанов, А.Е. Чирикова<sup>11</sup>. Исследования, затрагивающие вопросы

<sup>8</sup> См.: Гельман В.Я. Возвращение Левиафана? (Политика рецентрализации в современной России) // Полис. – 2006. – № 2. – С.90–109; Глитич-Золотарева М.В. Новый порядок рекрутования губернаторов и перспективы федерализма в России // Казанский федералист. – 2004. – № 4. – С.24–33; Иванов В.В. Глава субъекта Российской Федерации: правовая и политическая история института (1990 – 2010). – М.: Практис, 2010. – 328 с.; Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. – 780 с.; Фарукшин М.Х. Федерализм: теоретические и прикладные аспекты. – М.: Юристъ, 2004. – 527 с.

<sup>9</sup> См.: Dye T.S. American Federalism: competition among governments. – Lexington: Lexington Books, 1990. – 220 p; Chevallier J. La service public. – Paris: Presses Universitaires De France, 1987. – 134 р.

<sup>10</sup> См.: Авакян С.А. Президент РФ: эволюция конституционно-правового статуса // Конституционный Вестник [Сайт]. – 1996. – № 2. – URL: <http://www.rumiantsev.ru/kv/27>; Дегтев Г.В. Некоторые теоретические закономерности института президента на современном этапе // Государство и право. – 2005. – № 2. – С.5–12; Романовский А.А. Институт президентства во Франции и России: сравнительный анализ: Дисс. ... канд. полит. наук. – Воронеж, 2000. – 217 с.

<sup>11</sup> См.: Алябьева Е.С. Региональная исполнительная власть в современной России: Дисс. ... канд. полит. наук. – М.: 2008. – 179 с; Комаровский В., Морозова Е. Что мешает продвижению административной реформе в России? // Власть. – 2006. – № 4. – С.3–10; Нарышкин С.Е., Хабриева Г.Я. Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки // Журнал российского права. – 2006. – № 11. – С.3–13; Нечаев В.Д. Децентрализация, демократия и эффективность (Реформа федеративных отношений через призму теории эффективной децентрализации) // Полис. – 2005. – № 3. – С.92–101; Ожиганов Э.Н. Конфликт властей и конституционные реформы // Политика и экономика: проблемы взаимодействия. – М.: Эдиториал УРСС, 2000. – С.179–186; Собянин С.С. Высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы // Журнал российского права. – 2006. – № 10. – С.3–17; Трофимова И.Н. Социальные проблемы в контексте реформ управления: европейский опыт // Электронный журнал «Вестник Московского государственного областного университета» [Сайт]. – М.: МГОУ, 2011. – № 2. – URL: [http://evestnik-mgou.ru/vipuski/2011\\_2/stati/politologiya/trofimova.html](http://evestnik-mgou.ru/vipuski/2011_2/stati/politologiya/trofimova.html); Чирикова А.Е. Политика централизации: «Вертикаль власти» в оценках регионов / Два президентских срока Владимира Путина: динамика перемен. – М.: РАН ИИОН, 2008. – С.198–218.

взаимодействия органов государственной власти с обществом, выделены нами в пятую группу. Вопросы современных взаимоотношений исполнительной власти и гражданского общества и разновидности таких взаимоотношений изучали А. Лальевер, Л. Фэз<sup>12</sup>. Вопросы функционирования и влияния политических элит и бюрократии исследуют такие ученые как, О.В. Гаман-Голутвина, О.В. Крыштановская, А.К. Магомедов, В. Мохов<sup>13</sup>.

Шестую группу представляют работы посвященные вопросам эффективности органов исполнительной власти и оптимизации системы государственного управления. Среди исследований касающихся вопросов эффективности функционирования органов исполнительной власти, нами выделено диссертационное исследование А.М. Татарова<sup>14</sup>, в котором представлен математический метод анализа эффективности. Особого внимания при изучении этого вопроса заслуживают работы Г.В. Атаманчука, Т. Боулэнда и Д. Силберга, М. Вебера, Л. Ильиной, А.В. Курочкина, В.Ф. Халипова, А. Файоля, Д. Феслера<sup>15</sup>. Вопросы реформирования государственного управления находятся в фокусе внимания исследователей Ж. Гримо, К.И. Головщинского, Ф. Дюпони, Ж.Ж. Лаффон, С. Троза<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> См.: Lalièver H. Les Régions en révolte contre les États. – Bruxelles: Éditions Complexe, 2002. – 259 p; Fez L.S. Critique de la décision. – Paris: Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1992. – 571 p.

<sup>13</sup> См.: Гаман-Голутвина О.В. Российская элита в годы президентства В. Путина / Два президентских срока Владимира Путина: динамика перемен. – М.: РАН ИНИОН, 2008. – С.72–96; Крыштановская О.В. Анатомия российской элиты. – М.: Захаров, 2005. – 381 с; Магомедов А.К. Локальные элиты и идеология регионализма в новейшей России: сравнительный анализ. – М.: РАН ИНИОН, 1998. – 150 с; Мохов В. Элитная консолидация: Государство и региональные элиты в России от Ельцина до Путина. (По материалам дискуссии) / Два президентских срока Владимира Путина: динамика перемен. – М.: РАН ИНИОН, 2008. – С.219–240.

<sup>14</sup> См.: Татаров А.М. Эффективность института исполнительной власти: теоретико-методологический аспект: Дисс. ... канд. полит. наук. – М.: 2004. – 231 с.

<sup>15</sup> См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. – М.: Омега – Л, 2006. – 584 с; Боулэнд Т., Силберг Д. Новые методы «управления качеством» в структурах исполнительной власти в Великобритании // Государственная служба. Тенденции развития. Зарубежный опыт. Выпуск 17. Реферативный сборник / Отв. ред. Иванов Г.И. – М.: Изд-во РАГС, 1997. – С.56–62; Вебер М. Политика как призвание и профессия // Антология мировой политической мысли. В 5 т. Т. II. Зарубежная политическая мысль. XX в. – М.: Мысль, 1997. – С.11–29; Fayol H. General and industrial management / Translated from the french edition (Dunod) by Storts C. With a foreword by Urwick L. – London: Sir Isaac Pitman & sons Ltd., 1965. – 112 p; Fesler J.W. Public administration. Theory and practice. – Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, Inc., 1980. – 372 p; Халипов В.Ф. Введение в науку о власти. – М.: Технологическая школа бизнеса, 1995. – 640 с.

<sup>16</sup> См.: Grimaux G. L'organisation Administrative de la France. – Paris: C.N.F.P.T., 1994. – 260 p; Головщинский К.И. Институциональное оформление целеполагания на региональном

Малая изученность выбранной темы позволила обратиться к исследованию различных аспектов функционирования института исполнительной власти. Современная государственная служба, как в России, так и за рубежом, всё чаще строится по принципу крупных корпораций и холдингов, что дало возможность изучить проблемы современного менеджмента и управления персоналом в крупных бизнес-структурках при разработке практических рекомендаций. Здесь следует особенно выделить работы зарубежных экспертов П. Драккера, Д. Джексона, Р. Мазиса<sup>17</sup>.

В седьмую группу нами выделены исследования, затрагивающие современные политические процессы и их влияние на органы исполнительной власти. Модернизационные процессы в современном мире исследуют Р. Геймер, А. Кинг и Б. Шнайдер, Д. Розенau<sup>18</sup>. Особого внимания процессы модернизации в России заслужили в трудах В.А. Тамака, авторского коллектива под руководством С.Ю. Оганисяна<sup>19</sup>. В. Пастухов занимается проблемой трансформации политической системы России<sup>20</sup>. Современные политические процессы, происходящие в России, а также социально-политические факторы стали предметом исследования для В. Дегоева и Р. Ибрагимова, В.В. Лапкина, В.А. Никонова, Ю.С. Нисневича, О.М. Орлинской, К. Росса, А.Н. Чашина, Э. Шнайдера, Ю.Г. Шпаковского<sup>21</sup>.

---

уровне // Франко-российский журнал по государственной реформе, 2005. – № 1. – С.22–28; Dupuy F. Pourquoi est-il aussi difficile de reformer l'administration publique? / Elements comparés De Gestion publique. – Moscou: Ambassade De France En Russie, 2005. – P.18–32; Lafont J.-J. Étapes vers un État moderne: une analyse économique / Elements comparés De Gestion publique. – Moscou: Ambassade De France En Russie, 2005. – P.68–105; Trosa S. Réinventer l'État, ici et ailleurs / Elements comparés De Gestion publique. – Moscou: Ambassade De France En Russie, 2005. – P.47–56.

<sup>17</sup> См.: Drucker P.F. Innovation and Enterpreneurship. – New York: Harper Business, 1993. – 277 p; Mathis R.L., Jackson J.H. Human Resource Management. – Mason: Thomson South –Western, 2003. – 650 p.

<sup>18</sup> См.: Garner R.E. Governments and Politics In a Changing World. – Dubuque: Brown & Benchmark, 1994. – 582 p; Кинг А., Шнайдер Б. Первая глобальная революция. Доклад Римского клуба [Сайт]. – URL: <http://val-s.narod.ru/rome4.htm#8>; Rosenau J.N. The Study of World Politics. Volume 2: globalization and governance. – New York: Routledge, 2006. – 260 p.

<sup>19</sup> См.: Модернизация и политика в XXI веке / Отв. ред. Ю.С. Оганисян; Ин-т социологии РАН. – М.: РОССПЭН, 2011. – 336 с; Тамак В.А. Модернизация-2012. – М.: Типография «Новости», 2011. – 480 с.

<sup>20</sup> См.: Пастухов В. Реставрация вместо реформации. – М.: ОГИ, 2012. – 448 с.

<sup>21</sup> См.: Дегоев В., Ибрагимов Р. Россия при Путине: обретения, тревоги, надежды. – М.: ИМПЕРИУМ XXI ВЕК, 2007. – 239 с; Лапкин В.В. Политические ориентации и политические институты в современной России: проблемы кэволюции // Полис.–1999. – №6.– С.70–81; Никонов В.А. Стратегия Путина // Стратегия России [Сайт]. – 2005. – № 1.– URL:

Особую группу источников составляют монографии, научные и диссертационные исследования российских и зарубежных экспертов<sup>22</sup>. Отдельного внимания заслуживали программные статьи руководителей государства<sup>23</sup>.

Отдельную группу задействованных источников составляют печатные и электронные СМИ. Кроме того, автором активно использовались возможности и ресурсы, предоставляемые современными технологиями получения информации.

**Объектом исследования** является деятельность органов исполнительной власти Российской Федерации, а его предметом – эффективность функционирования органов исполнительной власти.

Целью диссертационного исследования является политологический анализ эффективности функционирования органов исполнительной власти, выявление механизмов их функционирования, связанных с реформированием органов исполнительной власти.

#### **Задачи исследования:**

---

[http://sr.fondedin.ru/new/fullnews\\_arch\\_top.php?subaction=showfull&id=1106734526&archieve=1106734997&start\\_from=&ucat=14&](http://sr.fondedin.ru/new/fullnews_arch_top.php?subaction=showfull&id=1106734526&archieve=1106734997&start_from=&ucat=14&); Нисневич Ю.А. Вертикаль никуда: Очерки политической истории России: 1991 – 2008. – М.: Аспект-Пресс, 2010. – 160 с; Орлинская О.М. Современный федерализм и федерации в контексте процессов глобализации и региональной интеграции // Вестник МГОУ. – 2010. – № 4–5. – С.166–170; Ross C. Russian politics under Putin. – Manchester: Manchester University Press, 2004. – 292 р; Чашин А.Н. Коррупция в России: стратегия, тактика и методы борьбы. – М.: Дело и сервис, 2009. – 208 с; Шнейдер Э. Органы государственной власти при Владимире Путине / Два президентских срока Владимира Путина: динамика перемен. – М.: РАН ИИОН, 2008. – С.32–50; Шпаковский Ю.Г. Теоретико-правовая характеристика коррупции как угрозы национальной безопасности // Вестник Московской государственной академии делового администрирования. – 2011. – № 5. – С.67–76.

<sup>22</sup> См.: Организация работы Правительства во Франции. На примере Генерального Секретариата правительства. – М.: Посольство Франции в России, 2002. – 39 с; Пещеров Г.И. Современная Россия: проблемы и пути решения. – М.: Изд-во МГОУ, 2012. – 116 с; Чесноков А.С. Исполнительная власть в Российской Федерации: Теоретико-правовой анализ: Дисс. ... канд. юрид .наук. – М.: 2004. – 179 с; Elements comparés De Gestion publique. – Moscow: Ambassade De France En Russie, 2005. – 240 р; Lalièver H. Les Régions en révolte contre les États. – Bruxelles: Éditions Complexe, 2002. – 259 р.

<sup>23</sup> См.: Медведев Д.А. Россия, вперёд! // Взгляд [Сайт]. – URL: <http://vz.ru/politics/2009/9/10/326117.html>; Путин В.В. Россия сосредотачивается – вызовы, на которые мы должны ответить // Известия. – 2012. – 16 января; Путин В.В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. – 2012. – 6 февраля; Путин В.В. Строительство справедливости. Социальная политика для России // Комсомольская правда. – 2012. – 13 февраля; Путин В.В. Россия и меняющийся мир // Московские новости. – 2012. – 27 февраля.

- провести политологический ретроспективный анализ особенностей функционирования органов исполнительной власти Российской Федерации;
- рассмотреть основные критерии, характеризующие эффективность функционирования органов и должностных лиц исполнительной власти Российской Федерации;
- выявить и охарактеризовать социально-политические факторы, влияющие на эффективность функционирования органов исполнительной власти;
- дать политологическую характеристику процесса реформирования органов исполнительной власти и воздействия реформ на эффективность их функционирования;
- раскрыть основные направления оптимизации функционирования органов исполнительной власти и государственного управления;
- рассмотреть политический механизм совершенствования функционирования органов исполнительной власти в Российской Федерации.

**Теоретико-методологическая база исследования** определяется объектом и предметом исследования, сложностью поставленных задач. Для наиболее полного политологического анализа автором использовались системный, компаративистский, нормативно-ценностный подходы, историко-генетический и институциональный методы, структурно-функциональный анализ, а также теория государственного управления. Для выявления взаимодействия и взаимосвязи органов исполнительной власти с другими структурами государственной власти использовался системный подход. При помощи компаративистского подхода был проведен анализ реформ исполнительной власти в России и Европе, выделено общее и особенное в направлениях совершенствования государственного управления. Нормативно-ценностный подход использовался при разработке направлений совершенствования органов исполнительной власти.

Историко-генетический подход помог проследить историю становления института исполнительной власти в России, особенности реформирования органов исполнительной власти в различные временные периоды, определить динамику развития, выявить факторы, влияющие на эффективность функционирования органов государственной власти.

С помощью институционального метода исполнительная власть рассматривалась как один из институтов государства, определяющий направления политики государства.

Методологическая основа исследования также включает в себя ряд методов для работы с эмпирическим материалом, такие как систематизация, классификация, обобщение. Анализ документов помог при работе с фактологическим материалом.

Использование структурно-функционального анализа органов исполнительной власти выявило взаимодействие различных структур исполнительной власти, как между собой, так и с обществом.

Применение теории государственного управления к теме диссертационного исследования помогло выявить взаимосвязи между государственным управлением и органами исполнительной власти, а также связь государственного управления и общества.

**Научная новизна** диссертационного исследования определяется следующими положениями:

- проведена политологическая ретроспектива особенностей функционирования органов исполнительной власти, позволившая выявить основные противоречия в современной системе исполнительной власти Российской Федерации в целом;
- охарактеризованы действующие критерии эффективности функционирования органов исполнительной власти федерального, регионального, муниципального уровней;
- рассмотрены факторы, снижающие эффективность функционирования органов исполнительной власти, и обоснована необходимость внедрения новых механизмов их нейтрализации в условиях административного реформирования;
- выявлено воздействие процесса реформирования органов исполнительной власти на эффективность их функционирования, охарактеризована тесная связь органов исполнительной власти с органами законодательной власти, правоохранительной системой и институтами гражданского общества;
- определены политические механизмы, основные направления и технологии оптимизации деятельности органов исполнительной власти;
- осуществлен сравнительный анализ направлений совершенствования государственного управления в России и Европе, выявлены схожие

тенденций в механизмах оптимизации функционирования государственной власти.

**Положения, выносимые на защиту.**

1. Политологический ретроспективный анализ функционирования органов исполнительной власти Российской Федерации дает возможность утверждать, что функционирование органов исполнительной власти напрямую связано с тем, каким образом выстроены взаимоотношения вертикали федеральной исполнительной власти. Эффективность функционирования органов исполнительной власти в последние годы заставляет федеральный центр сменить тенденцию к укреплению «вертикали власти» тенденцией к поиску оптимального баланса.

2. Главным критерием эффективности функционирования органов исполнительной власти является уровень благосостояния и жизни населения страны. Основным критерием эффективности деятельности должностных лиц (чиновников) органов исполнительной власти всех уровней являются результаты деятельности административно-политической бюрократии в обеспечении конкурентоспособности страны.

3. На эффективность функционирования органов исполнительной власти всех уровней оказывают влияние внутренние социально-политические факторы. К негативно влияющим факторам следует отнести: а) предельный бюрократизм в функционировании органов исполнительной власти, тормозящий прогрессивные преобразования государственных институтов; б) продолжающийся рост коррупции, пронизывающей все уровни органов исполнительной власти; в) несовершенство действующего российского законодательства в области разграничения сфер деятельности и компетенции органов государственной власти; г) внутренние политические конфликты на территории России; д) ограниченные возможности контроля деятельности органов исполнительной власти со стороны институтов гражданского общества.

4. Реформирование системы исполнительной власти вызвано необходимостью повышения эффективности функционирования ее органов как предпосылки и условия построения социально-ориентированного государства и выхода экономики России на инновационный уровень развития. В основе реформирования системы исполнительной власти в России должна лежать стратегия социально-экономического развития, ориентированная на повышение уровня благосостояния населения страны.

5. Функционирование «Электронного правительства» предполагает всемерное внедрение в практику функционирования органов исполнительной власти современных информационных и коммуникационных технологий, стимулирующих и расширяющих участие граждан и общественных организаций в обсуждении важнейших политических решений, а также предоставление государственных услуг через глобальную сеть Интернет.

6. Для оптимизации и совершенствования деятельности органов исполнительной власти всех уровней необходимо внедрение новых политических механизмов, обеспечивающих: а) переход государственного управления на управление по результатам в соответствии с показателями, утвержденными Указом Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 (в ред. 2010 г.) «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»; б) изменение порядка рекрутования кадров в аппарат государственной власти, системы и методов повышения квалификации чиновников; в) создание комплексной конкурентоспособной мотивации государственных служащих, привлечение молодых и талантливых специалистов; г) введение независимой общественной аттестации государственных служащих; д) повышение уровня открытости власти перед обществом; е) расширение возможностей граждан по выдвижению общественных инициатив и участия в принятии решений органов исполнительной власти.

## 2. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Диссертация состоит из введения, трех глав, шести параграфов, заключения и литературы. *Во введении* обосновывается актуальность темы исследования, анализируется степень ее научной разработанности, определяются объект, предмет, цели и задачи исследования, раскрываются его теоретико-методологические основы, показывается научная новизна работы и ее практическая значимость.

*Первая глава* «Эффективность функционирования органов исполнительной власти: методология анализа» посвящена определению теоретико-методологической базы исследования. *Первый параграф первой главы* «Органы исполнительной власти в России: политологическая ретроспектива». Конституция РФ 1993 г. заложила основы современного демократического общества. Новые прогрессивные институты, в том числе институт президентства, формировавшиеся в условиях новой политической

культуры, тем не менее, испытывали на себе влияние прежней системы власти, вследствие чего разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную носило формальный характер в начале 90-х гг. Принцип разделения властей предполагает независимость ветвей власти друг от друга, их взаимосвязь осуществляется на основе механизма сдержек и противовесов. В российской политической практике 90-х гг. законодательная и исполнительная ветви власти находились в постоянной политической борьбе за верховенство власти. В этой борьбе больших результатов добилась исполнительная власть, обладавшая большим объемом полномочий. Отдельного внимания заслуживают механизмы взаимодействия органов исполнительной власти федерального и регионального уровней, особенности развития централизации и децентрализации государственной власти России, а также взаимосвязь эффективности функционирования региональных органов исполнительной власти от расстановки сил между федеральным центром и регионами и текущей политической ситуацией.

Российская региональная исполнительная власть прошла сложный путь развития: выборность глав регионов, практика «мягких назначений», возвращение к выборам глав регионов в 2012 г. Распределение полномочий, желание центра контролировать регионы и стремление центра к самостоятельности нередко становились причинами конфликтов. «Парад суверенитетов» привел практически к полной потере контроля центра над регионами, поэтому центр активизировал свою деятельность и добился реального укрепления «вертикали власти». В последнее время, тенденция к укреплению «вертикали власти» сменилась тенденцией к поиску оптимального баланса. Реформирование исполнительной власти вызвано необходимостью повышения эффективности функционирования органов исполнительной власти, как одного из основных элементов для построения социально-ориентированного государства и выхода экономики России на качественно новый уровень.

*Второй параграф первой главы «Понятие и критерии эффективности функционирования органов исполнительной власти».* В управлении государством исполнительная власть имеет первостепенное значение. Она выполняет исполнительно-распорядительные функции, осуществляет управление общественным процессом, является выражителем воли государства. Соответственно и эффективность ее функционирования играет решающую роль в жизни государства.

Оптимизация функционирования органов исполнительной власти имеет различные направления, которые в комплексе дают тот или иной эффект. Понятие «эффективность власти» является одним из основных в диссертации. «Эффективность власти – это её результативность, степень выполнения ею своих функций в политической системе и обществе, реализации ожиданий (экспекций) граждан и, прежде всего, наиболее влиятельных слоёв – элит»<sup>24</sup>. Для выявления критерии эффективности функционирования исполнительной власти нам необходимо дать ответ на вопрос, что представляют собой функции исполнительной власти, каким образом данные функции реализуются, в какой мере и каковы направления реализации данных функций. *Функция исполнительной власти – это вид управляющего воздействия с целью получения конкретного организационно-правового состояния в обществе, а также сохранения или преобразования конкретного состояния общества.* Среди основных функций выделены:

- государственное управление, определение стратегии развития страны на долгосрочную перспективу с учетом внешних и внутренних факторов актуального и потенциального характера;
- организационно-экономическая деятельность (определение целей социально-экономического развития страны, регулирование правовых и организационных основ хозяйственной деятельности, проведение необходимой инвестиционной, промышленной и научно-технической политики, эффективное управление государственной собственностью и формирование адекватной решаемым задачам денежно-кредитной, бюджетной и налоговой политики, правовое оформление негосударственных организаций, поддержка предпринимательства и др.);
- защита прав и свобод граждан, обеспечение законности и правопорядка в стране, соблюдения Конституции, федеральных законов и законов субъектов Федерации, указов, нормативно-правовых актов;
- социальная деятельность, направленная на обеспечение нормального воспроизводства населения, общественную стабильность, формирование единого рынка труда, организация образования, здравоохранения, социальной защиты;

---

<sup>24</sup> Цит. по: Пугачев В.П., Соловьев А.И. Введение в политологию. – М.: Инфра-М, 2000. – С.119–120.

- обеспечение внутренней и внешней безопасности страны, суверенитета, территориальной целостности и единства, включая обеспечение обороны, осуществление разведки и контрразведки, обеспечение охраны государственной границы;
- участие государства на международной арене и взаимодействие с другими участниками международных отношений.

Государственное управление напрямую связано с исполнительной властью – это вид государственной деятельности, в рамках которого и реализуется функционирование исполнительной власти. Спрогнозировать результат управления и приносимый им эффект можно, установив критерии, на основании которых можно было бы устанавливать степень эффективности функционирования органов исполнительной власти. Критерии эффективности функционирования органов исполнительной власти можно определить как признаки, грани, стороны, проявления управления, посредством анализа которых можно определять уровень и качество управления, его соответствие потребностям и интересам общества<sup>25</sup>. Наиболее актуальными являются попытки измерения эффективности функционирования органов государственной власти через достигнутый уровень жизни в государстве. Чем выше вклад органов исполнительной власти в благосостояние страны и народа, чем реальнее результаты их деятельности в этом направлении, тем выше оценивается их эффективность. В вопросе оценки качества органов исполнительной власти не стоит списывать со счетов деятельность должностных лиц, их внутренние корпоративные интересы. Низкая эффективность функционирования часто связана с тем, что должностные лица заняты реализацией своих личных интересов за счет властного ресурса. Качество работы бюрократии также должно подлежать оценке. Ориентированность на достижение общегосударственных целей должна стать основой деятельности государственных чиновников.

Вопрос качества функционирования органов государственной власти, в частности власти исполнительной, находится в центре внимания высших органов власти. Работа над системой, которая бы позволила оценивать эффективность функционирования органов исполнительной власти, фактически была завершена подписанием Президентом 27 июня 2007 года Указа «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной

---

<sup>25</sup> См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. – М.: Омега-Л, 2006. – С.481.

власти субъектов РФ»<sup>26</sup>. Утвержденные Указом Президента РФ критерии оценки качества функционирования органов исполнительной власти призваны оценить работу губернаторов по различным направлениям. Некоторые из утвержденных критериев не всегда адекватны сложившейся в регионе ситуации, и работа над их совершенствованием продолжается.

*Вторая глава «Условия и факторы, влияющие на эффективность функционирования органов исполнительной власти». Первый параграф второй главы «Социально-политические факторы, влияющие на эффективность функционирования органов исполнительной власти».* Эффективность государственной структуры складывается из множества факторов и условий. В связи со спецификой политического процесса, для России приобретают огромное значение факторы внутреннего характера. Многие негативные явления современного российского общества достались ему в наследство от несовершенной системы советского государственного управления, а также от непродуманных реформ 90-х годов. Для того, чтобы более глубоко осветить различные аспекты эффективности функционирования необходимо учитывать, в первую очередь, социально-политические факторы, снижающие эффективность функционирования органов исполнительной власти современной России. На качество их функционирования оказывает влияние следующий ряд социально-политических факторов:

- несовершенство действующего российского законодательства, не устанавливающего четкие нормы разграничения сфер деятельности и компетенции органов государственной власти;
- бездействие контролирующих структур, практическое полное отсутствие возможности контроля за деятельностью органов исполнительной власти со стороны общества и его гражданских институтов, отсутствие механизма контроля за принятием и реализацией управленческих решений, а также отказ граждан от обращения за защитой своих прав, нарушенных в ходе их взаимодействия с органами исполнительной власти и представляющих эти органы государственными служащими;
- продолжающийся рост коррупции в органах исполнительной власти;
- излишнее присутствие государства в экономике и с другой стороны стремление бизнес-структур и бизнес-элиты решать возникающие проблемы при помощи государственной власти и ее ресурсов;

<sup>26</sup> См.: Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 285 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ» / Информационно-правовой портал [www.femida.rf.ru](http://femida.rf.ru) [Сайт]. – URL: <http://femidarf.ru/base/191419/index.html>.

- излишняя доля бюрократизма в функционировании органов исполнительной власти;
- низкий уровень профессиональной подготовки управленческих кадров, низкий уровень привлечения молодых специалистов, отсутствие у государственных служащих стимулов к результативной деятельности.

Особую актуальность из вышеперечисленных факторов имеют коррупция, пронизывающая все уровни власти и все слои российского общества, и бюрократизм, тормозящий любые преобразования государственных институтов. Проблема коррупции – отдельный фактор недостаточной эффективности. В решении этой проблемы может помочь комплекс мер, охватывающий многие сферы общественных отношений: сокращение государственного вмешательства в экономику, отмена неприкосновенности лиц, уличенных в коррупции, независимость прокуратуры и судов, формирование эффективных механизмов общественного контроля, повышение качества корпоративного управления в госкомпаниях.

*Второй параграф второй главы «Социальные реформы и их влияние на эффективность функционирования органов исполнительной власти».* Необходимость реформирования исполнительной власти связана с первоочередными задачами государства, в том числе экономическими. Для создания благоприятных условий развития современного российского государства и общества необходимо существенно изменить систему работы государственных структур. Необходимо реформирование, результатом которого должно стать государство, адекватное нашему времени и целям, перед которыми стоит наша страна.

Два президентских срока В.В. Путина запомнились в основном стремлением усилить «вертикаль власти». Цель новых преобразований – достичь единства исполнительной власти и способствовать повышению ее эффективности. Новые законы укрепляли позиции главы государства, давали ему возможность установить контроль над всеми регионами, способствовали централизации страны. 9 марта 2004 г. Президентом РФ был подписан Указ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», положивший начало административной реформе. Первый этап был связан с изменением структуры органов исполнительной власти. Одним из результатов административной реформы явилось разделение исполняемых органами федеральной исполнительной власти нормотворческих, контрольно-надзорных и организационно-хозяйственных функций. Из исполняемых ранее

функций были сохранены только самые необходимые. Острой проблемой по-прежнему осталась проблема рекрутования во власть. Административная реформа привела к увеличению аппарата чиновников, но не способствовала улучшению качества их работы. Введение критериев оценки эффективности органов исполнительной власти должно было послужить смене персоналий. Смена губернаторского корпуса стала частью административной реформы.

В рамках проводимой президентом В.В. Путиным политики укрепления «вертикали власти» лежит и отмена выборов губернаторов. Можно выделить следующие причины введения подобного порядка:

- профессиональная некомпетентность сформированного в результате выборов губернаторского корпуса;
- выборы обостряли ситуацию в регионах с многонациональным составом, обострялись и межэтнические конфликты. Кандидаты на выборах представляют разные этнические группы; и победа одного из них воспринималась как поражение других этносов;
- многие главы регионов представляли интересы крупного капитала и финансовых групп, «семейных кланов», что приводило к перераспределению ресурсов региона в интересах отдельных корпораций, множило коррупцию, обостряло кадровую проблему.

Отмена выборов позволила устраниТЬ с политической арены серьезных конкурентов Кремля – глав регионов, обладавших собственными политическим ресурсами. Новые законы не изменили политическую систему России, но трансформировали ее, ослабив демократию, как по горизонтали, так и по вертикали. Для региональных элит экономическая помощь из центра оказалась важнее сохранения политических ресурсов. Новый порядок формирования корпуса руководителей глав регионов позволил усилить контроль за качеством работы региональных органов исполнительной власти и ее эффективностью. Сворачивание политической конкуренции способствовало повышению управляемости, но одновременно исчезли и стимулы к развитию. Отношения между центром и регионами превратились в отношения иерархического соподчинения. Региональные элиты признавали необходимость и неизбежность централизации, но все же оценивали реформы критически, считая одной из основных проблем возросшую дистанцию между региональной властью и властью центра, а также концентрацию полномочий в Москве и снижение, в связи с этим, возможностей региональных элит. Решению этой проблемы способствовало создание Государственного совета, благодаря которому к 2008 г. напряжение в отношениях между центром и

регионами стало спадать. Региональная экономическая дифференциация по-прежнему сильно влияла на функционирование исполнительной власти. Новые реформы успешно работали только в конкурентоспособных регионах. Региональные лидеры научились извлекать из «вертикали власти» финансовую выгоду, но переход регионов на финансовую независимость от центра остался актуальной задачей. Проблемы взаимодействия с субъектами РФ, обладающими небольшими экономическими ресурсами, также остались нерешенными.

Сворачивание политической конкуренции привело к утрате политического многообразия и стимулов к развитию. При утрате центром финансовых рычагов воздействия выстроенная иерархическая модель может рухнуть, поэтому поиск новых путей взаимодействия и реализации власти в центре и на местах должен стать первостепенной задачей. Политические процессы регионов становятся все более предсказуемыми, что было необходимо на момент «наведения порядка», но это не означает, что политика жесткой централизации будет эффективна в долгосрочной перспективе. Ожидаемым последствием подобных реформ может стать огосударствление власти, вмешательство ее в экономическую и социальную сферу жизни общества, в связи с восстановлением элементов патерналистской политики. Чрезмерная централизация порождает абсолютную зависимость структур государственного управления от их вышестоящих элементов, снижает качество и эффективность функционирования органов исполнительной власти, противоречит современной динамике развития общественных отношений.

Для нейтрализации негативных последствий практики «мягких назначений» в мае 2012 года Президент РФ подписал закон о выборах губернаторов, согласно которому губернатор избирается гражданами РФ на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Возвращение в 2012 году к выборам губернаторов позволяет говорить о формировании новой модели взаимоотношений между федеральным центром и регионами. Расширение полномочий в регионах необходимо дополнять расширением ответственности.

*Третья глава «Основные направления повышения эффективности функционирования органов исполнительной власти». Первый параграф третьей главы «Основные направления оптимизации функционирования органов исполнительной власти РФ».* Реализация заявленных целей повышения качества функционирования не всегда проходит успешно. Ярким

примером может стать введение критериев эффективности работы губернаторов. Само данное нововведение оценивалось, по большей части, положительно, но были выявлены и недостатки. Следует отметить, что система оценки исполнительной власти с помощью критериев эффективности нуждается в более тщательной разработке. Из нее практически исключено участие граждан России как непосредственного участника политического процесса, что лишает систему исполнительной власти общественного контроля и индивидуализации государственного управления. Граждане России как потребители государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, должны иметь приоритетное право на их оценку. Главным критерием эффективности работы губернаторов должна быть реализация конкретных задач, поставленных перед ним. Благодаря административной реформе было упорядочено функционирование федеральных органов исполнительной власти, сокращены излишние структуры, образован ряд новых. В то же время реформа способствовала увеличению количества чиновников без улучшения качества их работы. Сокращение излишнего администрирования со стороны государства должно способствовать предотвращению коррупционных практик, регулированию взаимоотношений между властью и бизнесом. В этих целях реализуется Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 гг., в которой отражены необходимость взаимодействия органов исполнительной власти и бизнес-сообщества, предложены совместные меры по реализации заявленных целей Концепции.

Оптимизация функционирования органов исполнительной власти должна включать в себя реформу бюрократии. В странах Европы методом решения проблем с работой государственного аппарата стало совершенствование трудового законодательства. В России оптимизировать функционирование органов исполнительной власти можно не только с помощью административных реформ, но и с помощью совершенствования самих принципов государственного управления. Для этого необходимо:

- сочетать различные подходы к принятию решений, чтобы возложить часть ответственности на непосредственных исполнителей государственных решений;
- осуществить также переход от закрытости государственной службы от общества к ее прозрачности;
- внедрить новые методы приема на службу;

- обеспечить повышение квалификации и дальнейшее продвижение госслужащих по карьерной лестнице;
- создать механизмы мотивации и конкуренции чиновников;
- перейти к управлению по результатам.

Несмотря на сходство тех или иных механизмов оптимизации в разных странах, при проведении реформ необходимо учитывать специфику государства, связанную с историей, культурой, ценностями, текущей социально-политической ситуацией.

*Второй параграф третьей главы «Политический механизм повышения эффективности функционирования органов исполнительной власти в современной России». Для оптимального решения существующих проблем государственной власти и повышения качества функционирования необходима модернизация данного института исполнительной власти, под которой специалисты понимают формирование, развитие и распространение современных политических институтов, практик, которые в наибольшей степени способны обеспечивать адекватное реагирование и приспособление политической системы к изменяющимся условиям, к вызовам современности<sup>27</sup>.*

Основной целью политической модернизации провозглашено улучшение благосостояния населения страны и повышение её конкурентоспособности. Заявленная модернизация подразумевает совершенствование методов работы государственных структур, способность их адаптироваться к переменам. При этом обновление функционирования органов исполнительной власти должно проходить по следующим направлениям: преобразование методов и механизмов государственного управления; повышение ответственности государственных структур; осуществление задуманных проектов по улучшению качества предоставляемых государственной властью услуг; оценка эффективности и действенности политики и предпринятых мер. Необходимо изменение механизма функционирования органов исполнительной власти, как субъектов государственного управления, по двум основаниям: деятельность органов исполнительной власти и предоставляемые ею услуги; реальные результаты этой деятельности для общества, которые предполагают оценку.

---

<sup>27</sup> См.: Пещеров Г.И. Современная Россия: проблемы и пути решения. – М.: Изд-во МГОУ, 2012. – С.36.

Для реализации программ модернизации потребуются руководители и служащие нового типа на всех уровнях исполнительной власти. В последние годы приток молодых образованных специалистов, готовых решать современные проблемы общества, в органы государственной власти возрос, но их влияние невелико. Молодых специалистов, настроенных на карьеру в органах государственной власти, опираясь на профессиональные качества, конкуренцию, этические принципы, отталкивают низкий уровень оплаты труда, коррупция, кумовство при приеме на службу. Переход на новые принципы организации государственного управления, основанные на профессиональных качествах, этических принципах, конкуренции, мотивации способен повысить эффективность функционирования органов исполнительной власти. Формирование органов исполнительной власти должно быть основано на конкурсном отборе, профессиональной конкуренции и этике, принципах эффективности и прозрачности. Новые методы в области найма на работу государственных служащих будут способствовать качественному изменению состава государственного аппарата.

Одним из факторов, способных оказать действенное влияние на исполнительную власть, является выход институтов гражданского общества на новый уровень, как главных участников модернизации. Доверие и взаимное дополнение действий государства и гражданских институтов способствует развитию и повышению эффективности государственного управления. Вопрос, который особенно следует выделить, это создание механизма эффективной обратной связи между государством и обществом. На уровне институтов гражданского общества следует развивать культуру оценки качества работы органов государственной власти, обеспечение общественной поддержки при реализации программ совершенствования государственного управления путем разъяснительной работы среди граждан; развития простой системы уведомлений о качестве работы органов власти; расширение возможностей граждан по выдвижению инициатив. Сегодня все чаще представители бизнеса готовы искать компромисс с государственной властью и способы легального сотрудничества и диалога. Но именно в таких ситуациях демонстрируется стагнация бюрократии. Чиновники исполнительной власти не готовы к диалогу с партнерами, формирование государственной политики они по-прежнему рассматривают как исключительно свою прерогативу. Редкие попытки ведения общественного диалога предпринимаются только в тех случаях, когда власть заинтересована в лояльности. На данном этапе власть устраивает диалог в формате общественных обсуждений программных

статьей и законопроектов. Контролируемая сверху бюрократия современной России не эффективна в кризисной ситуации и преследует только свои интересы. Многие общественные институты России не способны донести до власти свое мнение, так как не обладают достаточными для этого ресурсами. Участие граждан в управлении государственными делами способно смягчить социальную напряженность, усилить обратную связь между властью и обществом, добавить органам власти легитимности. Такое участие позволяет гражданам стать полноценными акторами политического процесса.

Политическую модернизацию невозможно представить без изменения ценностей и норм политического поведения, политической системы, основанной на конкуренции и способной представлять интересы различных слоев населения, а также находить пути для мобилизации и участия граждан. Выход России на новый глобальный уровень возможен только через модернизацию.

### **3. ПРАКТИЧЕСКАЯ ЗНАЧИМОСТЬ ИССЛЕДОВАНИЯ И ЕГО АПРОБАЦИЯ**

Теоретическая значимость исследования определяется полученными результатами, новизной подхода к политологическому анализу органов исполнительной власти, сущности, содержания и механизмов повышения эффективности функционирования органов исполнительной власти в России. Основные положения и выводы могут быть использованы в научно-исследовательской деятельности при изучении вопросов повышения эффективности функционирования органов исполнительной власти.

Практическая значимость диссертации определяется тем, что выявленные в ходе диссертационного исследования механизмы совершенствования функционирования органов исполнительной власти могут быть реализованы на практике в органах государственной власти и служить отправной точкой решения актуальных проблем институтов государственной власти и управления, учитываться при разработке новых концепций и программ социального развития.

**Апробация результатов исследования.** Методологические и теоретические положения диссертации, ее выводы и практические рекомендации докладывались автором на научных и научно-практических конференциях международного и всероссийского уровней. Автор принял участие в работе следующих научных конференций: «Современные проблемы человечества в контексте развития общественных отношений и

международной политики» (Лондон, 2012 г.); «Глобализация: исторические предпосылки, эволюция и перспективы для человечества» (Москва, 2012 г.); «Проблемы государственного и муниципального управления в условиях глобализации» (Москва, 2013 г.); «Всероссийская конференция «Национальное достояние России» (Москва, 2013 г.).

Основные идеи и положения диссертации излагались автором в научных статьях и тезисах конференций, докладывались на кафедре социальных наук и государственного управления государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Московский государственный областной университет (ГОУ ВПО МГОУ). Общий объем публикаций по теме диссертации составляет 2,6 п.л.

*Публикации в изданиях, рекомендованных ВАК Министерства  
образования и науки Российской Федерации*

1. Осипова А.А. Основные направления борьбы с коррупцией в России // Власть. – 2011. – № 2. – С.19–21 (0,2 п.л).
2. Осипова А.А. Понятие и критерии эффективности функционирования органов исполнительной власти в России // Вестник МГАДА. – 2011. – № 5. – С.91–98 (0,6 п.л).
3. Осипова А.А. Критерии эффективности как способ оценки качества работы исполнительной власти в России // Вестник МГАДА. – 2012. – № 5. – С.67–75 (0,5 п.л).

*Публикации в других изданиях*

4. Осипова А.А. Исполнительная власть Российской Федерации в контексте отношений «центр–регионы» // Вестник государственного и муниципального управления. – 2011. – № 1. – С.73–77 (0,4 п.л).
5. Осипова А.А. Коррупция в России: понятие, основные направления и методы противодействия // Ориентир: сборник научных трудов (кафедра социальных наук и государственного управления МГОУ). – Вып.12. – М.: Изд-во МГОУ, 2011. – С.67–77 (0,5 п.л).
6. Osipova A.A. Directions of perfections of efficiency of functioning of enforcement authorities of subjects of the Russian Federation / Modern problems of humanity in the context of social relations and international politics development. Material digest of the XXIX International Research and Practice Conference and the II stage Championships in research analytics in military, political and sociological sciences (London, July 31 – August 06, 2012). – London, IASHE, 2012. – P.105–107 (0,4 п.л).

---

Подписано в печать: 18.03.2013 г.  
Бумага офсетная. Гарнитура «Times New Roman».  
Печать офсетная. Формат бумаги 60/84 1/16. Усл. п.л.1,75.  
Тираж 100 экз. Заказ № 29.

---

Изготовлено с готового оригинал-макета в Издательстве МГОУ  
105005, г. Москва, ул. Радио, д.10 а.