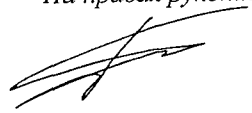


*На правах рукописи*



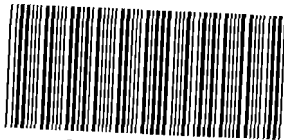
**КОВАЛЬ Татьяна Александровна**

**ТРАНСФОРМАЦИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ  
В ЗАБАЙКАЛЬСКОМ КРАЕ**

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

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата политических наук



**005043856**

**17 МАЯ 2012**

Чита-2012

Работа выполнена на кафедре управления персоналом  
ФГБОУ ВПО «Забайкальский государственный университет»

Научный руководитель

кандидат исторических наук, профессор

**Аленочкин Василий Иванович**

Официальные оппоненты:

**Крылов Дмитрий Анатольевич**

доктор философских наук, доцент,  
ФГБОУ ВПО «Забайкальский государственный  
гуманитарно-педагогический университет  
имени Н.Г. Чернышевского», заведующий  
кафедрой политологии

**Лапина Вера Алексеевна**

кандидат политических наук,  
Департамент по делам архива  
Забайкальского края,  
главный специалист-эксперт

Ведущая организация

**ФГБОУ ВПО «Бурятский государственный  
университет»**

Защита состоится «28» мая 2012 г. в 10.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.299.03 при ФГБОУ ВПО «Забайкальский государственный университет» по адресу: 672039, г. Чита, ул. Александровская, 30, зал заседаний ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГБОУ ВПО «Забайкальский государственный университет» по адресу: 672000, Чита, ул. Кастринская, 1.

Автореферат разослан «28» апреля 2012 г.

Учёный секретарь

диссертационного совета,  
канд. социол. наук, доцент



Лобцова Оксана Викторовна

## 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** В настоящее время в Российской Федерации продолжают процессы реформирования исполнительной власти, итогом которых должен стать инновационный путь развития страны. Особенно остро стоит вопрос об укреплении исполнительной власти в процессе укрепления вертикали власти.

Трансформация исполнительной власти является одной из ключевых задач современной России, серьезно влияющей на качество государственного управления, характер принятия важных государственных решений. Проблемы, связанные с бюрократией, коррупцией, громоздкостью и неповоротливостью системы управления, являются традиционными для российского государства. Все это в целом ставит в центр внимания вопрос обеспечения нового уровня функционирования исполнительной власти.

Новые экономические и политические условия, сложившиеся в настоящее время, вывели на первый план проблему взаимоотношения между федеральным центром и субъектами РФ, принципов и механизмов разграничения полномочий и предметов ведения между уровнями государственной власти в центре и регионах. От рационального решения этой проблемы зависят ответы на актуальные вопросы, в первую очередь касающиеся трансформации исполнительной власти.

В соответствии с этим в настоящее время становятся актуальными такие проекты как «Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011-2013 гг.», «Обретение будущего. Стратегия 2012», государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 гг.)», «Стратегия 2020: Новая модель роста - новая социальная политика» и т.д.

Таким образом, одной из главных задач трансформации исполнительной власти является не только поиск эффективной модели отношения центра и ре-

гионов, но и поиск оптимальной модели развития региональных политических процессов, что возможно только при наличии органических взаимоотношений между различными уровнями региональной государственной власти Забайкальского края.

**Степень научной разработанности проблемы.** Трансформация исполнительной власти как проблема, связанная со многими аспектами политико-властных отношений, непосредственно касающихся функционально-властных характеристик политических процессов.

Методологический анализ восстановления эффективности политической системы в переходных условиях движущих сил, путей и стадий процессов трансформации политических систем представлен в работах, Х. Линца, С. Липсета, Г. О'Доннела, А. Пшеворского, Д. Ростоу, С. Хантингтона, и др.<sup>1</sup>

Вопросы развития постсоветской трансформаций освещены в работах М.В. Ильина, Т.Л. Карла, А.Ю. Мельвиля, Ф. Шмиттера и др.<sup>2</sup> Концепцию нелинейного (маятникового) развития этнополитических процессов в современной России разработал Э.А. Паин.<sup>3</sup>

Процессам политической институционализации в РФ в 1990-х гг. посвятили свои исследования Г. Дилигенский, К. Холодковский и др.<sup>4</sup>; модель сильной демократии, предполагающей наличие эффективной государственной власти, нашла свое отражение в трудах А.А. Галкина, Ю.А. Красина<sup>5</sup>; функционирование и трансформация политического режима представлена в работе

---

<sup>1</sup> Ростоу Д. Переходы к демократии: попытка динамической модели // Полис. – 1996. – №5. – С. 5–15; Пшеворский А. Защита минималистской концепции демократии // Теория и практика демократии. Избранные тексты / Пер. с англ., под ред. В. Л. Иноземцева, Б.Г. Капустина. – М.: Ладомир, 2006. – С. 10–15.

<sup>2</sup> Мельвиль А.Ю. Опыт теоретико-методологического синтеза структурного и процедурного подходов к демократическим транзитам [Электронный ресурс] / Политическая наука в России и мире // режим доступа: <http://www.politnauka.org/library/dem/melvil.php> (Дата обращения 03.04.2009).

<sup>3</sup> Паин Э.А. Этнополитический маятник. Динамика и механизмы этнополитических процессов в постсоветской России / Институт социологии РАН. – М., 2004. – 328 с.

<sup>4</sup> Дилигенский Г.Г. Политическая институционализация в России: социально-культурные и психологические аспекты // Международная экономика и международные отношения. – 1997. – №8. – С. 5–12; Холодковский К. Политическая институционализация: процессы и противоречия // Международная экономика и международные отношения. – 1998. – №1. – С. 42–48.

<sup>5</sup> Галкин А.А., Красин Ю.А. Россия на перепутье. Авторитаризм или демократия: варианты развития / ИПРАН, Рос. ассоц. полит. науки. – М.: Весь мир, 1998. – 164 с.

А.В. Павроза<sup>6</sup>; специфика политической коммуникации в переходный период в России исследована в трудах Э.Д. Дагбаева<sup>7</sup>.

К проблематике трансформации исполнительной власти обращались В.Я. Гельман, И.В. Егоров, С.И. Рыженков<sup>8</sup>. В дальнейшем подобные идеи получили продолжение во взглядах Е.С. Алябьевой, О. Барабанова, А.Б. Дикова, С.Н. Дьяковского, А.С. Иванова, В.Н. Игнатьевой, В.А. Ковалева, Р.Ф. Туровского<sup>9</sup> и др., развивающих идеи региональной политической трансформации. Из зарубежных авторов тему региональных политических режимов в РФ разрабатывают Д. Александер, Й. Гревингхолт<sup>10</sup> и др.

Осмысление проблем развития, организации исполнительной власти в Российской Федерации активно осуществлялось в отечественной политологии, например, в работах Г.В. Атаманчука, Д.Н. Бахраха, А.Ф. Ноздрачева<sup>11</sup> и др. Проблемы анализа современного состояния системы исполнительной власти в России нашли свое отражение в трудах И.Л. Бачило<sup>12</sup>.

---

<sup>6</sup> Павроз А.В. Группы интересов и трансформация политического режима в России. – СПб. : Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2008. – 360 с.

<sup>7</sup> Дагбаев Э.Д. Средства массовой информации: динамические модели политической коммуникации. – Улан-Удэ : Изд-во Бурят. гос. ун-та, 2004. – 268 с.

<sup>8</sup> Гельман В.Я., Егоров И.В., Рыженков С.И. Трансформации региональных политических режимов в современной России // Власть и общество в постсоветской России : новые практики и институты / Отв. ред. М.Н. Афанасьев – М. : Моск. обществ. научн. фонд, 1999. – 224 с.

<sup>9</sup> Алябьева Е.С. Региональная исполнительная власть в современной России: тенденции и противоречия: автореферат дис. ... канд. полит. наук. – М., 2008; Барабанов О. Делегативная демократия // Российский конституционализм: политический режим в региональном контексте: Межрегиональный семинар (Великий Новгород, март 2000): Сб. докл. – М.: Центр конституциональных исследований МОНФ, 2000. – С.83–86; Диков А.Б. Институт президентства (глав исполнительной власти) республик в составе Российской Федерации: политологический анализ: автореф. дис. ... канд. полит. наук. – М., 2005. – 26 с.; Дьяковский С.Н. Совершенствование исполнительной власти субъекта Российской Федерации в условиях трансформации политической системы (на материалах Республики Саха (Якутия)): автореферат дис. ... канд. полит. наук. – Якутск, 2010; Иванов А.С. Исполнительная власть современной России: демократические и недемократические тенденции становления: автореферат дис. ... канд. полит. наук. – Уфа, 2004; Игнатьева В.Н. Региональная политическая система: факторы ее региональной эволюции в Республике Татарстан // Учен. зап. Казан. ун-та. – Т. 145. – С. 71–81; Ковалев В.А. Политическая трансформация в регионе: Республика Коми в контексте российских преобразований. – Сыктывкар: Изд-во Сыкт. гос. ун-та, 2001. – 251 с.; Туровский Р.Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. – 399 с.

<sup>10</sup> Gravingholt J. Bashkortostan : A case of regional Authoritarianism // Cameron (ed.) Regional Politics in Russia. – Manchester University Press, 2002. – P. 177–192.

<sup>11</sup> Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления / Г.В. Атаманчук. – М.: Юрид. лит., 1990. – 351 с.; Бахрах Д.Н. Административная власть как вид государственной власти // Государство и право. – 1992. – №3. – С.13–18; Ноздрачев А.Ф. Основные характеристики исполнительной власти по Конституции РФ 1993 г. // Государство и право. – 1996. – №1. – С. 23–36.

<sup>12</sup> Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Под ред. И.Л. Бачило – М.: Юрист, 1998 – 431 с.

Повышению эффективности государственного управления, функционированию органов исполнительной власти посвятили свои труды В.Б. Аверьянов, К.С. Бельский, Н.И. Глазунова, Ю.М. Козлов и др.<sup>13</sup>

Конституционно-правовые проблемы организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ разрабатывались в трудах И.А. Полянского, Л.Д. Суркова,<sup>14</sup> и др.

Развитие исполнительной власти в контексте современных административных реформ исследовалось в работах Р.Н. Байгузина, В.В. Лобанова<sup>15</sup> и др.; попытка обобщить проблемы административно-территориального устройства России в исторической ретроспективе сделана А.В. Пыжиковым<sup>16</sup>.

Однако недостаточно научных исследований, посвященных проблеме трансформации исполнительной власти Забайкальского края. Отдельным аспектам регионального управления, региональной политики и деятельности органов государственной власти края посвящены работы Т.Е. Бейдиной, Ю.Г. Бурнашовой, Д.В. Кочергина, В.А. Лапиной, Ю.А. Матафоновой, А.В. Новиковой, И.А. Перфильевой, А.К. Родионовой, Т.О. Третьяковой<sup>17</sup>.

Анализ степени разработанности проблемы исследования позволяет сделать

---

<sup>13</sup> Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. – 1997. – №3. – С.14–21.; Козлов Ю.М. Исполнительная власть // Вестник МГУ. Сер. Право. – 1992. – № 3,4,6; 1993. – №1,3,4.

<sup>14</sup> Полянский И.А. Федерализм и исполнительная власть на современном этапе развития РФ / И.А. Полянский. – Хабаровск: РИЦ ХГАЭП, 2003. – 228 с.; Сурков Л.Д. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации. (Сравнительно-правовое исследование) / Л.Д. Сурков. – Иркутск: Изд-во ИГЭА, 1999. – 324 с.

<sup>15</sup> Байгузин Р.Н. Административные реформы в России: история и современность / Р.Н. Байгузин. – М.: РОССПЭН, 2006. – 645 с.; Лобанов В.В. Современные административные реформы. – 2-е изд., перераб. и доп. / В.В. Лобанов. – М.: ГУУ, 2007. – 180 с.

<sup>16</sup> Пыжиков А. В., Данилевский И.Н., Андреев И. Л. Административно-территориальное устройство России. История и современность / Под ред. А.В. Пыжикова. – М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2003. – 317 с.

<sup>17</sup> Бейдина Т.Е. Регионы России как предмет политической регионалистики. // Россия. Политические вызовы XXI века. Второй всероссийский конгресс политологов. 21 – 23 апреля 2000 г. – М.: РОССПЭН, 2002.; Бейдина Т.Е. Региональная политика Российской Федерации. – Чита: ЧитГТУ, 2003; Бурнашова Ю.Г. Совершенствование региональной политики приграничных субъектов РФ как совместная задача органов власти всех уровней (на примере Читинской области): автореферат дис. ... канд. полит. наук. – Чита, 2005; Кочергин Д.В. Правовое регулирование деятельности органов государственной власти Читинской области в сфере обеспечения социально-экономической безопасности: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004; Лапина В.А. Совершенствование государственной службы в системе государственного управления субъекта Российской Федерации: автореферат дис. ... канд. полит. наук. – Чита, 2004; Матафонова Ю.А. Субъект федерации в системе современных федеративных отношений: на примере Читинской области: автореферат дис. ... канд. полит. наук. – Чита, 2007; Новикова А.В. Политические аспекты развития местного самоуправления в вертикали власти (на примере Читинской области): автореферат дис. ... канд. полит. наук. – Чита, 2006; Родионова, А.К. Политический институт современного бюджетного федерализма в условиях демократизации Российского государства: автореферат дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / А.К. Родионова. – Чита, 2004; Третьякова Т.О. Управленческая культура органов судебной власти: на примере судов общей юрисдикции Забайкальского края: автореферат дис. ... канд. социол. наук. – Чита, 2009.

вывод, что не все ее стороны осмыслены в полной мере, особенно с учетом региональных особенностей. Таким образом, изучение аспектов, посвященных исследованию трансформации исполнительной власти, требует более глубокого и детального исследования избранной автором темы.

**Объектом диссертационного исследования** является исполнительная власть.

**Предмет диссертационного исследования** – основные направления трансформации исполнительной власти в Забайкальском крае.

**Целью** диссертационного исследования является анализ структуры, особенностей формирования исполнительной власти Забайкальского края в условиях трансформации исполнительной власти Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели предусматривается решение следующих задач:

- 1) уточнить понятие, сущность и содержание исполнительной власти;
- 2) выявить особенности количественных и качественных структурных изменений исполнительной власти в России и Забайкальском крае, в частности;
- 3) раскрыть основные направления современной политики совершенствования исполнительной власти в РФ;
- 4) исследовать тенденции становления Забайкальского края в аспекте реформирования исполнительной власти РФ;
- 5) выявить трансформацию процессов разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Забайкальского края;
- 6) определить пути совершенствования системы исполнительных органов государственной власти Забайкальского края.

**Гипотеза исследования.** Трансформация исполнительной власти Забайкальского края обусловлена становлением нового субъекта Федерации, под воздействием следующих факторов: укрепления влияния Губернатора Забайкальского края на изменения структуры исполнительной власти, внедрения

электронного правительства в Забайкальском крае, предоставление государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна».

**Теоретико-методологическая база исследования** опирается на труды зарубежных и отечественных исследователей проблематики становления и укрепления исполнительной власти и основана на использовании закономерностей совершенствования и объективности, что предполагает рассмотрение исполнительной власти как политического феномена в контексте исторической эволюции в изменяющейся политической действительности.

В основу работы лег принцип системного анализа, позволившего с учетом специфики избранной темы отразить природу власти в контексте особенностей региональной политической системы Забайкальского края, выявить политические проблемы взаимодействия федерального центра и региона в структуре вертикали власти.

Применялись как общенаучные методы (анализ, синтез, классификация), так и частные научные методы исследования (анализ документов, наблюдение).

Применение специальных научных методов исследования (системного анализа, системного подхода, структурно-функционального и историко-логического анализа) позволило выявить трансформацию исполнительной власти и отношений в условиях укрупнения субъектов Российской Федерации.

**Информационная база диссертационного исследования** формировалась из проведенных автором исследований и официальных данных и распределяется по следующим группам источников.

1. Нормативно-правовые акты: Конституция Российской Федерации; Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»; Федеральный Закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; Устав – Основной Закон Забайкальского края; Закон Читинской области



от 27 сентября 2006 г. № 841-ЗЧО «О референдуме Читинской области» (с изменениями, внесенными от 28.10.2006. № 851-ЗЧО); Закон Читинской области от 20 мая 2003 г. «Избирательный кодекс Читинской области».

2. Материалы периодической печати: «Забайкальский рабочий», «Азия-Экспресс».

3. Статистические материалы: Референдум в Читинской области 11 марта 2007 г. Результаты явки и голосования участников референдума на территории Читинской области: Информационно-статистический сборник.

4. Интернет-ресурсы: материалы общероссийских и региональных сайтов, информационных порталов, посвящённые анализу деятельности органов власти (apn-nn.ru, carnegie.ru, democracy.ru, partinform.ru, panorama.ru, politika.su, polit.ru, vibori.ru, baikal-media.com, fspi.ru), сайты федеральных органов государственной власти (government.ru, duma.gov.ru), сайты органов власти Забайкальского края – правительства, парламента (e-zab.ru).

5. Другие сведения, отраженные в публикациях, докладах, выступлениях на семинарах, региональных и общественных конференциях.

**Научная новизна** диссертационного исследования заключается в положениях, полученных в результате исследования исполнительной власти Забайкальского края в современных условиях:

1) выявлена взаимосвязь количественных и качественных структурных изменений исполнительной власти и обусловленность их трансформации в Забайкальском крае общероссийскими тенденциями;

2) раскрыты паритетные основы современной политики совершенствования исполнительной власти в РФ и систематизированы ее основные направления;

3) исследованы тенденции трансформации исполнительной власти в Забайкальском крае, которые вызваны процессами укрепления вертикали власти, укрупнения регионов и его образованием вследствие объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа;

4) определены пути совершенствования исполнительных органов государственной власти Забайкальского края в современных условиях. Разработан перечень мероприятий по снижению административных барьеров и повышению доступности государственных услуг в Забайкальском крае.

**Теоретическая и практическая значимость** работы обусловлена актуальностью исследования системного анализа властных отношений в контексте исполнительной власти современной России. Материалы диссертации могут быть использованы для снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг в Забайкальском крае.

Материалы диссертационного исследования могут применяться при подготовке специалистов в области государственного и муниципального управления, в сфере переподготовки управленческих кадров, в преподавании учебных курсов «Политология», «Государственное управление», «Конституционное право», «Система государственного и муниципального управления».

### **Основные положения, выносимые на защиту.**

1. Трансформация исполнительной власти в Забайкальском крае соответствует общероссийским тенденциям. Уменьшение численности аппарата исполнительной власти за счет сокращения дублирующих функций различных ведомств ведет к четкому их разграничению по правовому статусу, что способствует повышению эффективности государственного управления.

2. Современная политика совершенствования исполнительной власти основана на формировании качественно нового государственного управления, взаимодействия государства и населения на паритетных основах (доступность государственных услуг, ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, прекращение избыточного государственного регулирования, создание электронного правительства, создание открытого правительства, предоставление государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна»).

3. Объединение Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа свидетельствует, что это не только укрупнение соседствующих и тесно связанных в экономическом, социальном и историческом плане субъектов федерации и не простой акт политической воли. Становление Забайкальского края обусловлено укреплением государственности, что является основополагающим условием трансформации исполнительной власти.

4. Основными путями совершенствования исполнительных органов государственной власти Забайкальского края являются укрепление законности, развитие открытости и доступности информации об их деятельности, что позволит в условиях выстраивания вертикали власти создать основы эффективного взаимодействия органов власти края с органами местного самоуправления и населением.

**Достоверность и обоснованность результатов диссертационного исследования** обеспечиваются: комплексной теоретико-методологической основой исследования; последовательной операционализацией базовых теоретических конструктов; использованием результатов исследования на практике; обсуждением результатов, полученных в ходе исследования, на научно-практических конференциях и семинарах.

**Апробация результатов исследования** осуществлена в публикациях автора. Основные идеи и выводы диссертации отражены в 13 научных публикациях по теме исследования, из них 3 в реферируемых изданиях.

Основные идеи и предложения апробированы в докладах автора на научно-практической конференции (Чита, 2004 г.), третьей научно-практической конференции «Неделя науки» (Чита, 2006 г.), на Всероссийской научно-практической конференции «Кулагинские чтения» (Чита, 2006 г., 2007 г., 2009 г., 2010 г., 2011 г.), на научно-практической конференции «Неделя науки» (Чита, 2010 г.).

**Структура диссертации** обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, которые включают шесть параграфов, а также заключения, библиографического списка и приложений.

## **2. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во **Введении** обосновывается актуальность темы и степень ее изученности, определяются объект и предмет, цель основные задачи и гипотеза исследования, формулируются научная новизна и выносимые на защиту положения, научно-практическая значимость работы.

В первой главе **«Теоретико-методологические основы трансформации исполнительной власти»** анализируется понятийный аппарат, позволяющий раскрыть сущность понятия и природы исполнительной власти, рассматривается процесс формирования и развития исполнительных органов власти в России и Забайкальском крае, в частности, дается анализ современной политики совершенствования исполнительных органов власти в Российской Федерации.

В параграфе 1.1. *«Анализ понятия, сущности и природы исполнительной власти»* предпринята попытка раскрыть сущность исполнительной власти через ее признаки, формы и функции.

Диссертационное исследование начинается с уточнения понятия «власть», сделан вывод о том, что сложно дать определение данному термину, так как власть многогранна по своей природе и на своем первоначальном этапе сталкивается с проблемой разделения.

Закрепление системы разделения властей в Конституции РФ и определения исполнительной власти как самостоятельной ее ветви создало базу для существования понятия «исполнительная власть».

Проводя анализ научных определений различных авторов, диссертант отмечает, что понятие «исполнительная власть» рассматривается как система

органов государственного управления, правительственная власть, министерская власть, административная власть, государственная власть.

Анализируя различные точки зрения в отечественной и зарубежной литературе, диссертант приходит к выводу, что разнообразие термина вызвано сложным и многогранным характером, обширностью признаков и отсутствием единого определения.

Выделив органы, осуществляемые исполнительную власть, и их полномочия, диссертант замечает, что термины «орган исполнительной власти» и «орган государственного управления» используются как равнозначные. Исполнительная власть как одна из ветвей государственной власти обладает рядом признаков, что, отражается на характере и определении органа исполнительной власти.

При анализе функций исполнительной власти диссертантом подчеркивается, что реализация нормотворческой функции, способствует органам государственной власти осуществлять деятельность по принятию нормативно-правовых актов в установленных законом пределах. При помощи нормативно-правовых актов как результатов реализации правотворчества осуществляется, регулирующая функция государственного управления, исполнительной власти.

Являясь одним из видов самостоятельной и независимой публичной власти в государстве, исполнительная власть обладает рядом особенностей и является объективной необходимостью, выступающей как организующая деятельность государства. Организация исполнения нормативно-правовых актов законодательной власти является основным назначением исполнительной власти, откуда и вытекает название «исполнительная власть».

В параграфе 1.2. *«Исследование формирования и развития исполнительной власти в России и Забайкальском крае»* рассматривается взаимосвязь количественных и качественных структурных изменений исполнительной власти на федеральном уровне и уровне субъекта РФ – Забайкальском крае.

Диссертантом предложена периодизация процесса трансформации органов исполнительной власти с 1991 по 2011 гг.

Первый период с июня 1991 г. по август 1998 г. С одной стороны, он характеризуется демонтажем рухнувших плановой советской политической и экономической систем, а с другой – формированием новых политических, экономических и общественных отношений: избран первый президент России Б.Н. Ельцин, введен институт президентства, учреждены двухпалатный Верховный Совет и Конституционный Суд. Расширились права органов местной власти, избирательная система приобрела демократический характер.

Второй период преобразования в России с сентября 1998 по 2002 гг., характеризуется, в первую очередь, восстановлением российской государственности, а также экономическим подъёмом страны.

Третий период с 2003 г. по настоящее время характеризуется административным реформированием органов исполнительной власти в определении и развитии современной модели.

В результате административных реформ в России общая численность федеральных органов исполнительной власти снизилась с 2004 по 2011 гг. на 11,6 %, численность работников на федеральном уровне к 2011 г. снизилась на 198,2 тыс. чел. (29,7 %), на региональном уровне эта разница составила 62,8 тыс. чел. (25,5 %).

В соответствии с общими тенденциями реформирования органов исполнительной власти произошли изменения в численности органов исполнительной власти Читинской области, а позднее и Забайкальском крае. Численность работников в органах исполнительной власти Забайкальского края с 2009 по 2011 гг. снизилась с 1857 до 1713 чел. (7,8 %).

Анализируя изменения численности аппарата исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях, диссертант отмечает, что трансформация исполнительной власти в Забайкальском крае соответствует общероссийским тенденциям. Создание элементов нормативно-правовой базы и методической базы способствуют результативности деятельности исполнительной власти улучшению ее взаимодействия с гражданским обществом, упорядочению

внутренних связей, укреплению кадрового потенциала государственной службы.

В настоящее время политика модернизации исполнительной власти в РФ еще далека до завершения. Необходимо не только изменить структуру и штатов органов исполнительной власти, но и пересмотреть их полномочия, совершенствовать механизмы реализации этих полномочий и функций.

В параграфе 1.3. *«Современная политика совершенствования исполнительной власти в РФ»* раскрываются паритетные направления совершенствования органов исполнительной власти.

В настоящее время одним из приоритетных направлений совершенствования исполнительных органов власти является создание электронного правительства. В соответствии, с чем одним из основных политических курсов, определенных Президентом Российской Федерации, является формирование информационного общества, которое характеризуется высоким уровнем развития ИКТ и их интенсивным использованием гражданами, бизнесом и государственными органами.

В соответствии с федеральным законодательством в регионах разрабатываются и реализуются программы развития и использования ИКТ. Определяются основные приоритеты, принципы и направления совершенствования органов исполнительной власти. Создается открытое правительство для решения стратегических и оперативных задач на всех уровнях и ветвях власти.

Политика укрупнения субъектов, являясь составляющей реформы исполнительной власти, может быть рассмотрена как фактор унификации взаимоотношений федерального центра и региональных политических элит.

Во второй главе **«Образование Забайкальского края как этап последовательного развития исполнительных органов власти РФ»** выявлены особенности укрепления исполнительных органов власти Забайкальского края во взаимосвязи с федеральным центром, проанализированы разграничения полномочий ведения между органами государственной власти Российской Федерации

и органами государственной власти Забайкальского края, определены пути совершенствования системы государственной власти Забайкальского края в современных условиях.

В параграфе 2.1. «Укрепление исполнительной власти Забайкальского края во взаимосвязи с федеральным центром» рассматривается процесс образования Забайкальского края в рамках модернизации и укрупнения субъектов РФ.

Объединение субъектов способствует укреплению «вертикали власти» в целом и исполнительной власти, в частности созданию новых возможностей для управления. Образование Забайкальского края осуществлялось в целях социально-экономического развития Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа, а также повышения уровня жизни населения указанных субъектов Российской Федерации.

Определив, что образование Забайкальского края является одним из этапов укрепления исполнительной власти Забайкальского края во взаимосвязи с федеральным центром, автором выделены основные условия:

- 1) наличие политической воли руководителя страны подтверждает стремление сначала Президента Российской Федерации В.В. Путина, а затем Д.А. Медведева укрепить федерацию и дать возможность эффективно модернизировать политико-территориальную структуру в контексте выстраивания вертикали власти. Особое внимание при этом уделяется проблемам объединения регионов;
- 2) активное участие органов власти Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа в образовании Забайкальского края, что подтверждает реализацию воли центра в укрупнении вертикали власти, а значит государственности;
- 3) наличие необходимых знаний и опыта управленческих воздействий в решении поставленных задач просматривается на опыте ранее проводимых объединений субъектов Российской Федерации, благодаря чему в Чите и Агинском округе не было акций, связанных с агитацией против объединения регио-



нов;

4) поддержка и готовность большинства населения области и округа принять активное участие в образовании Забайкальского края, что подтверждается явкой избирателей, превышающей 70 %.

В параграфе 2.2. *«Разграничения полномочий ведения между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Забайкальского края»* проанализированы Конституция РФ, Федеральный Закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Устав Забайкальского края. На основании анализа указанных нормативно-правовых актов и выделения первичного и вторичного уровня разграничения взаимоотношений «федерация-субъект», рассмотрены предметы ведения и полномочия Забайкальского края, в сфере совместной с РФ компетенции, и вопросы исключительной компетенции края.

Обоснованное разграничение предметов ведения и полномочий между разными уровнями власти является одной из наиболее насущных и глубоко практических задач современного этапа развития и укрепления вертикали власти. Практика разграничения предметов ведения и полномочий между органами власти РФ и органами власти Забайкальского края являются в этой системе традиционными.

Федерализация, предполагающая разграничение предметов ведения между органами власти РФ и органами власти Забайкальского края, не может служить фактором подрыва единства, фрагментации или распада государства, поскольку, в конечном счете, любой субъект, в том числе и Забайкальский край, при всем стремлении к самостоятельности при решении тех или иных вопросов заинтересован в укреплении единства государства, поскольку качество и уровень жизни людей в основополагающих аспектах зависит от уровня экономического, социального и политического развития страны в целом.

В параграфе 2.3. *«Пути совершенствования системы органов государственной власти Забайкальского края в современных условиях»* рассматриваются основные направления трансформации органов власти Забайкальского края. Функциональный анализ органов государственной власти Забайкальского края показал, что изменение структуры и полномочий исполнительной власти Забайкальского края отражают моменты политической модернизации Российской Федерации в построении вертикали власти между федеральным центром и регионом. Данное утверждение подтверждается:

1) построением структуры исполнительной власти Забайкальского края основанной на структуре исполнительных органов власти РФ. В основе оптимизации данной структуры лежит функциональный подход, что определяет характер социально-экономической политики, отражает уровень социально-политического развития и отношения органов власти к основам их деятельности;

2) проведенный анализ системы органов государственной власти края в рамках административной реформы позволили сделать вывод, что результаты реформы способствуют укреплению законности, развитию открытости и доступности информации о деятельности органов власти Забайкальского края. Для этих целей органами государственной власти реализуются следующие проекты:

- разработка и внедрение стандартов и услуг, предоставляемых органами исполнительной власти края;
- внедрение механизмов аутсорсинга административно-управленческих процессов;
- противодействие коррупции;
- создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг;
- модернизация системы информационного обеспечения и повышения открытости и доступности деятельности органов власти.

В соответствие с данными направлениями административной реформы даны мероприятия по снижению административных барьеров и повышению доступности государственных услуг в Забайкальском крае.

Рассмотрев административную реформу в Забайкальском крае, диссертант приходит к мнению, что мероприятия, проводимые в данном направлении, создают условия для построения эффективной вертикали власти, а также взаимодействия органов власти края между собой, органами местного самоуправления и населением.

**В Заключении** подведены итоги диссертационного исследования, сформулированы основные выводы, предложены некоторые рекомендации региональным органам власти:

1) упразднить в исполнительных органах власти субъектов РФ Министерства, выполняющие непосредственные функции управления, оставив данный орган власти только на федеральном уровне;

2) регламентировать и перевести в электронный вид стандарты государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти Забайкальского края, которые должны быть увязаны с комплексной оптимизацией услуг в отдельных сферах деятельности;

3) привести в соответствие с Федеральным законом № 210-ФЗ разработку и утверждение административных регламентов, содержащих административные процедуры, связанные с межведомственным взаимодействием, в целях обеспечения принципов «одного окна»;

4) обеспечить единообразие наименований государственных и муниципальных функций (услуг), структуры административных регламентов, а также публикуемой в Сводном реестре и на Едином портале информации об указанных государственных и муниципальных услугах;

5) предоставить государственные и муниципальные услуги по принципу «одного окна» в Забайкальском крае путем оборудования небольших помещений на одно-два окна, соответствующих стандартам комфортности и обеспе-

ченных информационно-техническими средствами в г. Чите в отделениях банков, почтовых отделениях, переговорном пункте, в крае в местных администрациях и выездных (мобильных) групп многофункциональных центров;

б) привести в соответствие численность государственных и муниципальных служащих путем внедрения механизмов аутсорсинга административно-управленческих процессов.

### **3. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ ИЗЛОЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА**

*1. Коваль Т.А. Теоретико-методологические понятия политической власти / Т.А. Коваль // Вестник ЧитГУ. – Чита: ЧитГУ, 2007. – № 3(44). – С. 67-73. (реферируемое издание).*

*2. Коваль Т.А. Механизмы развития и способы проявления власти / Т.А. Коваль, В.И. Аленочкин // Вестник ЧитГУ. – Чита: ЧитГУ, 2007. – № 3(44). – С. 73-79. (Доля автора 80%) (реферируемое издание).*

*3. Коваль Т.А. Анализ понятия, сущности исполнительной власти / Т.А. Коваль // Вестник ЗабГУ. – Чита: ЗабГУ, 2011. – № 10 (77.) – С. 77-81 (реферируемое издание).*

4. Коваль Т.А. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 22.09.2003 г. / Т.А. Коваль // Материалы третьей научно-практической конференции студентов и преподавателей кафедры политологии и управления. – Чита: ЧитГУ, 2004. – С. 136-139.

5. Коваль Т.А. Взаимодействие Областной Думы с представительными органами местного самоуправления / Т.А. Коваль // Материалы третьей научно-практической конференции «Неделя науки». – Чита: ЧитГУ, 2006. – Ч. 1. – С. 91-94.

6. Коваль Т.А. Власть и властные отношения: теоретические аспекты / Т.А. Коваль, В.И. Аленочкин // IV Всероссийская научно-практическая конфе-

рещения «Кулагинские чтения»: материалы конференции. – Чита: ЧитГУ, 2006. Ч. 1. – С. 25-28. (Доля автора 80 %)

7. Коваль Т.А. Экономико-политические отношения между Читинской областью и КНР / Т.А. Коваль // IV Всероссийская научно-практическая конференция «Кулагинские чтения»: материалы конференции. – Чита: ЧитГУ, 2006. – Ч. 1. – С. 75-79.

8. Коваль Т.А. Предпосылки к выделению четвертой ветви власти / Т.А. Коваль // VII Всероссийская научно-практическая конференция «Кулагинские чтения»: материалы конференции. – Чита: ЧитГУ, 2007. – Ч. III. – С. 270-272.

9. Коваль Т.А. Теоретико-методологические основы власти / Т.А. Коваль. – Чита: Экспресс-издательство, 2007. – 56 с.

10. Коваль Т.А. Новый субъект Российской Федерации – Забайкальский край / Т.А. Коваль // Государственное и муниципальное управление в Забайкальском крае: материалы Всероссийской конференции. – Чита: ЧитГУ, 2009. – С. 113-116.

11. Коваль Т.А. Проблемы разграничения полномочий ведения между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектами / Т.А. Коваль // IX Всероссийская научно-практическая конференция «Кулагинские чтения»: материалы конференции. – Чита: ЧитГУ, 2009. – Ч. V. – С. 206-209.

12. Коваль Т.А. Специфика отношений между органами законодательной и исполнительной власти Забайкальского края / Т.А. Коваль // Кулагинские чтения: X Международная научно-практическая конференция. – Чита: ЧитГУ, 2010. – Ч. II. – С. 115-118.

13. Коваль Т.А. Совершенствование органов исполнительной власти Забайкальского края в современных условиях / Т.А. Коваль // Выборы в современной политической системе РФ: материалы региональной научной конференции. – Чита: ЗабГУ, 2011. – С. 67-69.

Лицензия ЛР 020525 от 02.06.97

Сдано в производство 27 апреля 2012 г.

Уч. – изд. л. 1,5

Усл. печ. л. 1,4

Тираж 100 экз.

Закз № 83

---

Забайкальский государственный университет  
672039, Чита, ул. Александро-Заводская, 30

---

Издательство ЗабГУ