



005005624

Жильцова Ольга Николаевна

**Трансформация
организационно-политических основ
исполнительной власти
в процессе административных
преобразований в современной России**

специальность – 23.00.02 – политические институты,
процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

- 8 ДЕК 2011

Москва 2011

На правах рукописи

Жильцова Ольга Николаевна

**Трансформация
организационно-политических основ испол-
нительной власти
в процессе административных transforma-
ций в современной России**

специальность – 23.00.02 – политические институты,
процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Москва 2011

Диссертация выполнена на кафедре политических наук юридического факультета ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского»

Научный руководитель: доктор политических наук, профессор
Шестов Николай Игоревич

Официальные оппоненты: доктор политических наук, доцент
Кузнецов Игорь Иванович

кандидат политических наук, доцент
Самсонова Елена Александровна

Ведущая организация: ГОУ ВПО «Саратовский государственный социально-экономический университет»

Защита состоится 24 декабря 2011 года в 12.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.243.04 при Саратовском государственном университете имени Н.Г. Чернышевского (410012, г. Саратов, ул. Вольская, 10 а, корпус 12, ауд. 510).

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале № 3 научной библиотеки Саратовского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского.

Автореферат разослан «23» ноября 2011 года.

И.о. ученого секретаря диссертационного совета доктор исторических наук, профессор



Ю.П. Суслов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В России всегда была тонка граница между политикой и администрированием. Тонкость этой границы, собственно, обуславливает весь тот набор особенностей исторического и современного состояний отечественной социально-политической системы, о которых много пишут политические аналитики и в которых многие из них склонны усматривать тайну и особость российской цивилизации. Тонкость этой границы, во многом определяет и свойства современных административных реформ, соотношение в них инструментальных и политических начал. Административные реформы в России всегда были политикой, причем большой политикой, поскольку сами процедуры их осуществления в масштабах российского государства втягивали в себя такое большое количество общественных и элитарных, материальных, культурных и правовых ресурсов, что это не могло не затронуть жизненных интересов большинства социальных и элитарных групп. Каждая российская административная реформа знаменовала собой, вследствие этого, крутой поворот в динамике политических процессов, в общей стратегии отношений общества и государственных институтов. Возможно, что нынешние административные преобразования знаменуют собой начало нового масштабного поворота, понять смысл и направление которого желательно и важно уже сейчас.

Административная реформа в современной России стала одним из наиболее заметных политических процессов, серьезно влияющим на качество государственного управления, характер принятия важных государственных решений. Многие проблемы политической сферы российского общества связаны с особенностями реализации исполнительной власти. Имеются существенные проблемы, ставшие уже своеобразной традицией российского государства: бюрократизация, громоздкость и неповоротливость системы управления, коррупция и засекречивание общественно-значимой информации, слабый гражданский контроль за администрациями различного уровня. Все это в целом ставит в центр внимания вопрос обеспечения нового уровня функционирования исполнительной власти с учетом современных социально-экономических и политических реалий. В России за минувшие два десятилетия произошли весьма заметные изменения в политической системе — принята новая российская Конституция (1993 г.), федеральные конституционные и федеральные законы, определяющие структуру ор-

ганов государственной власти и их взаимодействия, разработано новое избирательное законодательство и нормы об участии партий и общественных организаций в политическом процессе. Законодательство и практика его реализации сформировали новую общественно-политическую ситуацию, в которой сегодня функционируют органы исполнительной власти России. Наряду с изменениями самой исполнительной власти произошли серьезные сдвиги в территориально-политическом устройстве Российской Федерации, меняются социальные условия и экономический контекст развития страны на рубеже XX–XXI вв. Юридическая сторона этих процессов достаточно прозрачна. Политические же свойства этих процессов остаются недостаточно осмысленными. Хотя именно они, что совершенно очевидно, будут в ближайшей, а, возможно, и долгосрочной перспективе определять конфигурацию интересов и возможностей основных субъектов на арене российской политики. В этом смысле можно говорить о том, что нынешние административные преобразования закладывают потенциал будущего политического участия общественных и государственных институтов, отдельных групп элит и рядовых граждан.

Поэтому трансформации государственной власти имеет смысл исследовать не только в юридическом, но и политологическом ключе, опираясь на анализ ресурсной и идеологической базы изменений, соответствия ожиданиям граждан и элит.

В этом смысле Россия стоит в ряду тех государств Европы, где в 80-90-е годы XX века начались и продолжаются сегодня административные преобразования. Осознание особенностей процессов административно-государственных реформ за рубежом привносит новые проблемы и в изучение собственно российских реалий. Появляется возможность сопоставлять чужой опыт с состоянием российской административной реформы. Важно учесть чужие ошибки и принять во внимание достижения других, чтобы если не избежать собственных промахов (теоретически это возможно, но практически нереализуемо, особенно тогда, когда административное реформирование развивается в режиме большой политики в большом государстве), то минимизировать негативные последствия таких просчетов для государственно-общественных отношений. Нельзя не согласиться с известным европейским специалистом У. Барчем: несмотря на то, что сегодня перед европейскими странами и Россией стоят сходные требования в сфере управления, «в то же время необходимо учитывать, что ответы на вызовы времени не могут быть

одинаковыми»¹. Добавим, что ответы различны именно в силу различия характеристик политического влияния на административную сферу, что также свидетельствует в пользу исследовательского курса, выбранного для данной диссертации.

Общими основаниями административных реформ в странах Европы и в России были: кризис государства «всеобщего благосостояния» (в российском варианте – «общенародного государства»), растущий объём публичного сектора политики; неустойчивость экономического и социального развития; интернационализация и глобализация процессов развития; рост информационных потоков и технологий; резкое падение доверия со стороны населения к государству и бюрократии; переход к постиндустриальным ценностям в культуре и образе жизни. В России к этим основаниям добавились специфические отечественные реалии – необходимость учета особенностей территориально-протяженного государства, интегрирующего в себе различные по статусу и возможностям субъекты Федерации, сложность сочетания старой отраслевой системы управления экономикой и новых рыночных принципов, учет многообразия политических интересов в обществе. Эти особенности представляют особый интерес в качестве предмета политологического исследования, поскольку именно их наличие в течение всего периода административных реформ в современной России служило легитимирующим мотивом для властвующих элит в пользу синтеза административных и политических методов преобразовательной деятельности.

Степень разработанности проблемы. Исследование административно-государственных преобразований имеет солидную научную традицию. Теоретико-методологические основы реформирования государственного управления были заложены в классических трудах М. Вебера, Ф. Герцберга, Д. Макгрегора, А. Файоля, М. Фоллета и других. Среди современных теоретико-методологических исследований государства и государственного управления нельзя обойти вниманием работы З. Баумана², У. Бека³, Л. Зидентопа⁴,

¹ Барц У. Возможности внедрения зарубежного опыта в условиях России // Государственная служба. – 2007. – № 6. – С. 171.

² Бауман З. Европейский путь к мировому порядку // Свободная Мысль – XXI. Теоретический и политический журнал. – 2004. – № 9.

³ Бек У. Трансформация политики и государства в эпоху глобализации // Свободная Мысль – XXI век. Теоретический и политический журнал. – 2004. – № 7.

⁴ Зидентоп Л. Демократия в Европе. – М., 2001.

М. Манна⁵, Г.В. Пушкарёвой⁶, А.И. Соловьёва⁷. В этих классических исследованиях доминирующим было представление, согласно которому в стратегии и тактике любых социальных и государственных преобразований нежелательно смешивать воедино средства и методы администрирования и политики. Эти работы позволяют понять современные преобразования в определенном ракурсе, как то, «чего делать нельзя». То есть, они служат отправным пунктом в теоретическом объяснении ныне совершающихся изменений как диалектического «отрицания» исторического опыта реформ, как качественно нового этапа в развитии реформаторской парадигмы политического процесса в мировом масштабе. В работах немецкого философа Ю. Хабермаса отмечаются актуальные политические тенденции развития современных государств в Европе: «сегодня глобализация тех же самых тенденций, которые некогда породили национальное государство, ставит его суверенитет под сомнение. Разрозненные государства становятся все менее способными управлять национальными экономиками как собственными хозяйственными фондами»⁸.

Для теоретико-методологического осмысления взаимообусловленности институциональных и социокультурных факторов в процессе административно-государственных реформ важную роль играют классические труды П. Бергера, Э. Гидденса, Э. Дюркгейма,

⁵ Манн М. Нации-государства в Европе и на других континентах: разнообразие форм, развитие, неугасание // Нации и национализм (Андерсон Б., Бауэр О., Хрох М. и др.). – М., 2002.

⁶ Пушкарёва Г.В. Политическое поведение: теоретико-методологические проблемы политологического анализа. – М., 2003; Политология. – М., 2005; Политический менеджмент. – М., 2002, и др. работы.

⁷ Соловьёв А.И. Политическое сознание и политическая культура. – М., 1991; Культура власти современного российского общества. – М., 1992; Введение в политологию (В соавторстве с Пугачевым В.П.). – М., 1998; Теория государственного управления (в соавторстве с Купряшиным Г.Л.). – М., 1997; Политология. Политическая теория. Политические технологии. – М., 2005; Политические коммуникации. – М., 2004; Принятие государственных решений. – М., 2006; Государственный менеджмент (в соавторстве с Купряшиным Г.Л.). – М., 2004; Глобальное управление. – М., 2006; Политология: Политическая теория. Политические технологии. – М., 2000 и др. работы.

⁸ Хабермас Ю. Европейское национальное государство: его достижения и пределы. О прошлом и будущем суверенитета и гражданства // Нации и национализм (Андерсон Б., Бауэр О., Хрох М. и др.). – М., 2002.

Т. Лукмана, У. Мура, Т. Парсонса, А. Турена и др.⁹ Исследованию механизмов политических изменений посвящены работы Г. Алмонда, Р. Арона, Р. Даля, К. Дойча, Д. Истона, С. Липсета, Т. Скокпол, С. Хантингтона и другие¹⁰. В этих работах представлен логический и технологический аспект реформ как фактора социально-политического развития. Эти работы для большинства современных исследователей служат основой для формирования «прогрессистского» взгляда на реформы как определенный порядок совместной общественно-государственной деятельности. В то же время, в этом классическом ракурсе очевидно недостает критического подхода к характеристике реформаторской технологии, ее естественных ограничений, вытекающих из свойств социокультурной традиции. Иначе говоря, в этих классических трудах можно почерпнуть теоретические предпосылки для понимания того, почему административные и политические преобразования идут или не идут, но в них недостает предпосылок для понимания того, почему они идут, внешне даже успешно, но их эффективность не соответствует расчетной величине.

Целый ряд работ посвящен процессам развития демократических институтов в ходе современных реформ в ведущих странах мира, среди которых следует отметить труды западных исследователей: Р. Ингlexарта, Т. Карла, Т. Карозерса, Х. Линца, С. Липсета, В. Меркель, А. Пшеворского, Д. Растоу, С. Хантингтона, Ф. Шмит-

⁹ Бергер П. Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания. – М., 1995; Гидденс Э. Устроение общества: Очерк теории структуризации. – М., 2005; Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. – М., 2002; Moore W.E. Social Change. N.Y., Prentice-Hall, 1974; Парсонс Т. О структуре социального действия – М., 2000; Турен А. Возвращение человека действующего. Очерк социологии. – М., 1998.

¹⁰ Алмонд Г. Сравнительная политология сегодня: Мировой обзор. – М., 2002; Арон Р. Демократия и тоталитаризм. – М., 1993; Даль Р. Демократия и ее критики. – М., 2003; Deutsch K. Social Mobilization and Political Development // American Political Science Review. – 1961. – Vol. 55; Истон Д. Категории системного анализа политики // Антология мировой политической мысли. – М.: [Б.м.], 1997. – Т. 2; Luncem C.M. Сравнительный анализ социальных условий, необходимых для становления демократии // Международный журнал социальных наук. – 1993. – № 3; Скокпол Т. Социальные революции в современном мире // Теория и практика демократии: Избранные тексты. – М., 2006; Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах – М., 2004.

тера и др.¹¹, а также работы отечественных ученых: П.К. Гончарова, А.Н. Медушевского, А.Ю. Мельвиля и др.¹² Помимо этого, можно выделить исследования, связывающие процесс развития демократических институтов с приоритетным влиянием тех или иных структурных и процедурных факторов: Т. Байхельта, Л. Даймонда, Т.П. Лебедевой, Ф.В. Рюба, Х.А. Чейбуба, А. Шедлера, Ф. Шмиттера и др.¹³ Вместе с тем, в той традиции, которая представлена

¹¹ *Инглхарт Р.* Постмодерн: меняющиеся ценности и изменяющиеся общества // *Полис*, 1997. – № 4; *Карл Т.Л.* Демократизация: концепты, постулаты, гипотезы. Размышления по поводу применимости транзитологической парадигмы при изучении посткоммунистических трансформаций // *Полис*, 2004. – № 4; *Карозерс Т.* Ошибка теории «посттапной демократизации» // *Pro et Contra*, 2007. – № 1; *Линц Х.* «Государственность», национализм и демократизация // *Полис*, 1997. – № 3; *Линсет С.М.* Коррупция, культура и рынки // *Культура имеет значение: каким образом ценности способствуют общественному прогрессу* / под ред. Л. Харрисона, С. Хантингтона. – М., 2002; *Меркель В.* Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях // *Полис*, 2002. – № 1-2; *Пишеворский А.* Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке. – М., 1999; *Растоу Д.* Переходы к демократии: попытка динамической модели // *Полис*, 1996. – № 5; *Хантингтон С.* Третья волна. Демократизация в конце XX века. – М., 2003.

¹² *Гончаров П.К.* Политический транзит: от концепции модернизации к парадигме транзитологии // *Вестник МГУ. Сер. 18. Социология и политология*. – 2006. – № 2; *Медушевский А.Н.* Демократия и авторитаризм: Российский конституционализм в сравнительной перспективе. – М., 1998; *Мельвиль А.Ю.* Демократические транзиты: теоретико-методологические и прикладные аспекты. – М., 1999.

¹³ *Байхельт Т.* Демократия и консолидация в постсоциалистической Европе // *Повороты истории. Постсоциалистические трансформации глазами немецких исследователей* / ред.-сост. П. Штынов. – Т. 1. – СПб.: Европ. ун-т. – СПб., 2003; *Даймонд Л.* Определение и развитие демократии // *Теория и практика демократии: Избранные тексты*. – М.: Ладомир, 2006; *Лебедева Т.П.* Роль школы естественного права в формировании западной политико-правовой традиции // *Полис*, 1998. – № 6; *Религиозное измерение политической традиции: Запад и Россия* // *Вестник Моск. Университета. Серия 12. Политические науки*. – 2002. – № 1; *Либеральная демократия как ориентир и качественный критерий демократических транзитов* // *Полис*, 2009; *Рюб Ф.В.* Три парадокса консолидации в новых демократиях Центральной и Восточной Европы // *Повороты истории. Постсоциалистические трансформации глазами немецких исследователей* / Ред.-сост. П. Штынов. – СПб.: Европ. ун-т СПб., 2003. – Т. 1; *Чейбуб Х.А.* Правительства меньшинства, ситуации взаимоблокирования и долговечность президентских демократий // *Теория и практика демократии: Избранные тексты*. – М.: Ладомир, 2006; *Шедлер А.* Что пред-

упомянутыми исследованиями, недостаточно представлен ракурс, связанный с анализом ситуации, когда институтов, обеспечивающих демократический процесс множество, их число временами даже увеличивается, нормативная база их деятельности год от года совершенствуется, а приращения демократичности в отношениях административных структур и общества нет.

Многие идеи современных административных реформ были заимствованы из бизнес-менеджмента и разработаны такими известными авторами как П. Друкер, М. Портер, Р. Каплан, Б. Мильнер, Д. Нортон, М. Хаммер и Д. Чампи. И в этом заключена определенная теоретическая проблема. Бизнес-подход к анализу стратегии и тактики административных реформ, безусловно, эффективен там, где принцип конкуренции доминирует и в политике, и в экономике, и в культуре. Но как приложить эти теоретические наработки к изучению состояния социально-политических систем, в социокультурной традиции которых прежде и сегодня остаются невыраженными, второстепенными начала рыночности и конкурентности, где правильным решением (административным и политическим) признается лишь то, которое соответствует интересам большинства граждан, не могущих ни с кем конкурировать в принципе, и в принципе не желающих жить в режиме постоянного правового, культурного, экономического и политического выбора, тяготеющих к стабильности своего существования?

Для понимания теоретико-методологических основ современных административных реформ важную роль играет работа Д. Осборна и П. Пластрика «Управление без бюрократов: пять стратегий обновления государства»¹⁴, а также коллективный труд Б. Альтерэнда, Дж. Лэмпелай и Г. Мицберга «Школа стратегий»¹⁵. Вопросам методологии и стратегии административных реформ посвящен также труд экспертов Всемирного банка Н. Мэннинга и Н. Парисо-

ставляет собой демократическая консолидация? [Электронный ресурс] / А. Шедлер. – Режим доступа: http://old.russ.ru/politics/meta/20001003_schedler-pr.html. – Загл. с экрана; Шмиттер Ф. Неокорпоративизм и консолидация неodemократии [Электронный ресурс] / Шмиттер Ф. Режим доступа: <http://old.polit.ru/documents/113534.html>. – Загл. с экрана.

¹⁴ Осборн Д., Пластрик П. Управление без бюрократов: пять стратегий обновления государства. – М., 2001.

¹⁵ Альтерэнд Б., Лэмпелай Дж., Мицберг Г. Школа стратегий. – СПб., 2001.

на «Реформа государственного управления: международный опыт для России»¹⁶.

Многие работы европейских исследователей посвящены проблемам формирования информационного государства в процессе современных административных реформ. Это труды Г. Банзе, Г. Бехмanna, А. Грунвальда, М. Кастельса, К. Кенена, Н. Керстинга, Л. Хеннена и др.¹⁷ Проблема, которая возникает при использовании ракурса, предлагаемого этими исследователями, для изучения российских реалий состоит в том, что этот ракурс основан на сугубо либеральных представлениях о максимальной открытости государственной власти обществу, максимально публичном характере как политики, так и администрирования. Тогда как для анализа российских реалий необходимы теоретические основания, учитывающие общественное и элитарное отношение к политике и администрированию как инструментам придания управленческим решениям статуса корпоративной тайны.

Российские ученые в своих трудах по государственному управлению исследуют особенности отечественной модели организации исполнительной власти и нередко обращаются к европейскому опыту государственного администрирования. Стоит отметить работы Г.В. Атаманчука, И.А. Василенко, В.В. Граждана, Д.П. Зеркина, В.Г. Игнатова, Е. Литвинцевой, В.В. Лобанова, Г.В. Оболонского, А.В. Сурина, О.Ф. Шаброва¹⁸.

¹⁶ Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт для России. – М., 2003.

¹⁷ Бехманн Г. Концепция информационного общества // Политическая наука, 2008. – № 2; Грунвальд А., Банзе Г., Кенен К., Хеннен Л. Сетевая общественность и цифровая демократия. Тенденции политической коммуникации в Интернете // Политическая наука, 2008. – № 2; Керстинг Н. Электронное голосование и демократия в Европе // Политическая наука, 2007. – № 4; Кастельс М. Коммуникация, власть и контрвласть в сетевом обществе // Политическая наука, 2008. – № 2.

¹⁸ Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы). – М., 2000; Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. – М., 2008; Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. – М., 2001; Василенко И.А. Сравнительный анализ административных реформ в ведущих странах мира // Государственное и муниципальное управление. – М., 2007; Василенко И.А. Административные реформы во Франции // Проблемы теории и практики управления, 2005. – № 1; Василенко И.А. Реформы местного самоуправления в Германии // Проблемы теории и практики управления, 2005. – № 6; Васи-

Для этих работ характерно стремление их авторов вывести некий общий принцип организации административной сферы на «Западе», который делает государство правовым, общество гражданским, а исполнительную власть служащей интересам общественного развития. Таким принципом обычно выступает либеральная идеология, задающая определенное мировосприятие граждан, вектор правового развития. Сам по себе такой подход подразумевает, что для российских административных и политических реформ это принцип выступает скорее целью, к которой когда-то возможно придет отечественная социально-политическая система, чем принципом организации. Таким образом остается открытым вопрос о том, на какой политический принцип должны опираться сегодня российские административные реформы.

Ряд российских исследователей рассматривают процесс современных административных реформ в ведущих странах мира и в России. Среди них можно выделить работы А.А. Акульчева, А.Г. Барабашева, О.В. Гаман-Голутвиной, Т.В. Зайцевой, А.А. Иванова, Ю.В. Ирхина, В.С. Комаровского, Г.Л. Купряшина, А.В. Понеделкова, Л.В. Сморгунова, А.И. Соловьева, А.М. Старостина, А.В. Сурина¹⁹

ленко И.А. Административные реформы в Великобритании // Государственная служба, 2005. – № 2; *Граждан В.В.* Теория управления. – М., 2004; *Зеркин Д.П., Игнатов В.Г.* Основы теории государственного управления. – М., 2000; *Литвинцева Е.* Реформирование государственной службы в зарубежных странах // Государственная служба, 2007. – № 6; *Лобанов В.В.* Административные реформы: вызов и решения // Проблемы теории и практики управления, 1998. – № 1; *Лобанов В.В.* Реформирование государственного аппарата: мировая практика и российские проблемы // Проблемы теории и практики управления, 1999. – № 1; *Лобанов В.В.* Управление высшим административным персоналом (опыт Голландии и США) // Проблем теории и практики управления, 2000. – № 2; *Оболонский А.В.* Человек и государственное управление. – М., 1997; *Оболонский А.В.* Реформа государственной службы: концепция и стратегия // ОНС, 1998. – № 3; *Шабров О.Ф.* Политическое управление. – М., 1997.

¹⁹ *Акульчев А.А., Игнатов В.Г., Понеделков А.В., Старостин А.М.* Эффективность государственной власти: модели, критерии, факторы // Вестник МГУ, Сер. 12 // Политические науки. – 2004. – № 1. *Барабашев А.Г., Страусман Дж.* Реформа государственной гражданской службы Российской Федерации в сравнительной перспективе // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). – 2005. – № 3; *Гаман-Голутвина О.В.* Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления: отечественный и зарубежный опыт // Полис, 2007. – № 4; *Гаман-Голутвина О., Олейник А.* Административные реформы в контексте властных отношений. – М., 2007; *Зайцева Т.В.* Реформа госу-

и др. Эти авторы рассмотрели основные этапы, цели и задачи административных реформ, попытались объяснить причины их трудностей и наметить пути преодоления этих трудностей. В том подходе, который обозначился в указанных исследованиях, специфика хода российских административных реформ и специфика преобразований, проводимых в «западных» государствах прямо увязана с цивилизационными, ментальными, вообще культурными особенностями. Представляется, что современными исследователями недостаточно уделяется внимание другому аспекту. А именно тому, что представляют собой современные российские административные преобразования как технология. Ведь технологизация любой управленческой процедуры для того и осуществляется, чтобы таким образом преодолеть влияние ментальных и прочих цивилизационных факторов. Соответственно, по характеру технологизации управленческих процедур можно определить и возможности того, чтобы в рамках государственной политики преодолеть влияние цивилизационных факторов.

дарственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 гг. – М., 2003; *Иванов А.А.* Социальные механизмы формирования государственной службы // Государственная служба, 2004. – № 4; *Ирхин Ю.В.* Новое государственное управление и проблемы эффективности госслужбы в современной России // Государственное управление в XXI веке: традиции и новации. – М.: РОССПЭН, 2007. – Ч. 1; *Комаровский В.С.* Открытость власти как приоритет административной реформы // Государственная служба, 2004. – № 5; *Комаровский В.С.* Административная реформа в Российской Федерации // Полис, 2005. – № 4; *Купряшин Г.Л.* Концептуальные основания административных реформ // Вестник МГУ Сер. 21. Управление (государство и общество). – 2004. – № 2; *Сморгунов Л.В.* Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «governance» // Полис, 2003. – № 4; *Сморгунов Л.В.* Сравнительный анализ административных реформ в западных странах // Вестник Московского университета. Сер. 12 // Политические науки, 2000. – № 1; *Сморгунов Л.В.* Административные реформы в западных странах // Государственная политика и управление. Часть II: уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления / под ред. Сморгунова Л.В. – М., 2007. *Соловьев А.И.* Административная реформа как политический проект правящего режима // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). – 2004. – № 4; *Соловьев А.И.* Технологии администрирования: политические резонансы в системе власти современной России // Полис, 2004. – № 6. *Сурин А.В.* Стратегии развития электронного правительства // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). – 2006. – № 2.

Среди диссертационных работ, посвященных проблематике административных реформ в странах Запада, следует назвать исследования А.А. Авчуховой, Ж.В. Грековой, С.В. Гордиенко²⁰, в которых рассматриваются различные аспекты теории и практики административно-государственного реформирования в отдельных европейских странах, а также в США, в контексте российских реалий.

Необходимо отметить также диссертационные исследования, посвященные административно-государственным реформам в России, Е.В. Бродовской, И. Лю, В.В. Мазиашили, Е.А. Яковлевой²¹ и др., в которых в общем плане затрагиваются проблемы использования зарубежного опыта реформирования в российских условиях. Отдельно стоит упомянуть работу Ю.И. Дубровина в которой проводится сравнительный анализ административных преобразований в отдельных государствах ЕС²².

На основании анализа литературы можно сделать вывод, что, несмотря на растущий интерес российских ученых к исследованию проблем административно-государственных реформ в России и странах мира, до сих пор в научной литературе нет специальных исследований, посвященных комплексному изучению опыта трансформации структур исполнительной власти. Именно поэтому существует настоятельная потребность в подобном исследовании, которое необходимо для развития теории и совершенствования

²⁰ Авчухова А.А. Современный опыт и тенденции немецкого федерализма в условиях евроинтеграции: Дисс... канд. полит. наук – М., 2006; Гордиенко С.В. Институт президентства в России, США, Франции: концептуальные основы и политико-административная практика: Дисс. ... канд. полит. наук – М., 2004; Грекова Ж.В. Реформирование государственной службы как политико-административный процесс: опыт Великобритании и США в контексте российских реалий: Дисс... канд. полит. наук – М., 2001.

²¹ Бродовская Е.В. Трансформация политической системы современного российского общества: институциональные и социокультурные составляющие: Дисс. ... доктор. полит. наук. – Тула, 2008. Лю И. Современные административные реформы в России и Китае: сравнительный анализ: Дисс. ... канд. полит. наук. – М., 2007. Мазиашили В.В. Реформирование административно-государственного управления России на рубеже XX–XXI вв.: анализ основных тенденций: Дисс. ... канд. полит. наук. – М., 2003. Яковлева Е.А. Электронное правительство: теоретические модели и политическая стратегия российского государства: Дисс. ... канд. полит. наук. – М., 2006.

²² Дубовин Ю.И. Современные административно-государственные реформы в ведущих странах Европейского Союза. – М.: Социально-политическая мысль, 2008.

практики административно-государственного реформирования в современной России.

Недостаточно исследован вопрос о влиянии заимствований зарубежного опыта на эффективность преобразований в структурах исполнительной власти в современной России, а также вопрос о том, в какой мере заимствованные управленческие технологии способны изменить вектор цивилизационного развития российской социально-политической системы. Именно поэтому существует настоятельная потребность в подобном исследовании, которое необходимо для развития теории и совершенствования практики административно-государственного реформирования в современной России.

Объектом исследования являются современные административно-государственные преобразования в современной России.

Предмет исследования – процесс трансформации организационно-политических основ исполнительной власти в контексте реализации принципов административной реформы в РФ.

Целью диссертационной работы является анализ теоретических основ и практической реализации организационных и политических изменений в системе исполнительной власти современной России. Поставленная цель определила **основные задачи работы**:

- выявить основные теоретико-методологические подходы к административно-государственному реформированию в России, а также общие принципы и направления такого реформирования;
- определить потенциал и функциональные пределы использования зарубежного опыта административных преобразований в российских социально-политических условиях;
- рассмотреть современные концепции государственного управления служащие идеологической и технологической основой реализации реформ исполнительной власти в России;
- проанализировать процесс изменения структуры и форм реализации исполнительной власти в современной России;
- изучить возможности определения социальных последствий административного реформирования;
- проследить характер реализации стратегии информационной прозрачности органов исполнительной власти в России в современных условиях.

Хронологические рамки исследования охватывают период 2000–2009 гг., так как именно в данное время реализовано значи-

тельное количество нормативных актов РФ, существенным образом изменивших условия и характер функционирования исполнительной власти в целом. С 2009 г. начался новый этап изменений в системе исполнительной власти, который характеризуется активными усилиями президентской власти по активизации сотрудничества институтов гражданского общества с институтами исполнительной власти, что особенно актуально для российской региональной политики. В связи с этим период с 2000 по 2009 гг. рассматривается в качестве этапа, на котором реализовывалась стратегия реформ, ориентированная, прежде всего, на интересы самой государственной власти, слабо учитывавшая специфику общественных интересов к административной сфере. Этот период содержит в себе опыт и уроки, необходимые для теоретического осмысления нынешних мероприятий административной реформы и возможной коррекции ее общего курса.

Основная гипотеза исследования. Гипотеза исследования состоит в том, что на современном этапе административных реформ в России, во многом вследствие доминирования в этом процессе политических стратегий, наблюдается недостаточно дифференцированное отношение к использованию зарубежного опыта реформирования. Главной проблемой является обусловленность отношения к собственному опыту административных реформ отношением к зарубежному опыту реформирования, который воспринимается либо достаточно недифференцированно, а, значит, и не критически, либо вообще рассматривается как неприменимый в российских условиях. Зарубежный опыт становится «фильтром» с заранее теоретически заданной пропускной способностью, через который из мирового и национального опыта реформирования в российскую практику попадает и реализуется только то, что соответствует идеологическим и политическим представлениям его создателей. В самом разнообразии зарубежного опыта демократического реформирования заложены предпосылки к тому, чтобы в российской практике более четко разграничивать технологические и политические аспекты стратегии и тактики реформ. Автор полагает, что наиболее заинтересованными в масштабных изменениях исполнительной власти России выступает правящая политическая элита, поэтому реформы проводятся «сверху» правительством, стремящимся укрепить систему государственного управления, вернуть доверие к государственным институтам со стороны населения.

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Поскольку предметом исследования является политический процесс в России, в работе использовались современные теоретические подходы к анализу сложной социально-политической динамики – теории модернизации, демократического транзита, демократической консолидации.

Системный анализ позволил представить процесс административно-государственных реформ в виде целостности, он позволил исследовать взаимосвязь институциональных и социокультурных составляющих трансформации административно-государственных институтов в процессе реформ.

Неоинституциональный подход позволяет рассмотреть процесс реформ сквозь призму организации ведущих институтов власти. С помощью неоинституционального подхода выявлена специфика функционирования различных институтов административно-государственной системы общества, проанализированы особенности институциональных усложнений и институциональных искажений в условиях трансформационного процесса. На его основе рассмотрена взаимосвязь функционирования формальных и неформальных институтов, развития институциональной структуры и деятельности субъектов трансформационной активности.

Применение нормативного подхода продиктовано необходимостью исследования состояния правового обеспечения процесса трансформации исполнительной власти в России, а также соответствия этих изменений социальному запросу.

Автор использовал анализ конкретных случаев (case study) для изучения наиболее важных аспектов изменения структуры и форм реализации исполнительной власти в РФ. В связи с тем, что многие преобразования в настоящий момент все еще носят незавершенный характер, такой анализ позволил выявить основные противоречия в стратегии трансформаций и избранных способах ее реализации.

Эмпирическую базу исследования составили нормативные документы (Конституция и законы РФ, Указы Президента РФ и Постановления Правительства РФ, др. документы), материалы и мониторинг административных реформ на официальном веб-сайте Российской Федерации²³. Важное значение имели социологические исследования, проведенные экспертами Всемирного банка по об-

²³ Официальный портал административной реформы в Российской Федерации: <http://ar.economy.gov.ru/>

ращению Правительства РФ в странах Европейского Союза, России и других странах мира, опубликованные Н. Мэннингом и Н. Парисоном²⁴, а также исследования других отечественных и зарубежных фондов²⁵.

В работе использовались публикации в отечественной и зарубежной периодической печати, а также в электронных СМИ. Анализировались ведущие российские общественно-политические и научные издания в которых выходят публикации по проблемам исполнительной власти, государственному управлению в целом.

ПОЛОЖЕНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

1. Исполнительная власть является наиболее динамичной ветвью государственной власти поскольку ее функциональные возможности и обязанности предопределяют характер работы администраций различного уровня как постоянный, активный и оперативно реагирующий на изменения социально-политической ситуации. В силу такого динамизма изменения в характере функционирования органов исполнительной власти в связи с реализацией административной реформы в РФ существенно влияют на развитие всей политической системы России, создают контуры нового характера властных отношений.

2. Реализация административной реформы в России опирается на методологические принципы современных западных политических систем, которые прошли через этап укрепление государственного аппарат. Именно поэтому в основе этой методологии лежит синтетический подход, соединяющий несколько ведущих принципов: отделение административной власти от политической и проведение административных реформ в функциональном, а не в политическом плане; сочетание системного, ситуационного и социокультурного подходов к реформированию; ориентация на информационную парадигму управления; принцип эволюционного развития, то есть ориентация на последовательное, поэтапное реформирование, а не на «шоковую терапию».

3. Зарубежный опыт реализации административных преобразований демонстрирует ориентацию на современные технологии и принципы государственного управления, и, одновременно, развитие разнообразных национальных вариаций в их использовании.

²⁴ Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт для Российской Федерации. – М., 2003.

²⁵ См.: <http://www.fom.ru>, <http://www.wciom.ru> и др.

Так, технологии административных реформ постепенно эволюционировали от «нового государственного менеджмента» к модели «good governance» («хорошего управления»). Технологии «good governance» предполагают переход от присущего новому государственному менеджменту инструментализма к системным подходам, нацеленным на более полный учет политических и моральных аспектов администрирования, что требует использования концептуальных положений теории сетей, синергетики, общественного выбора, теории демократии коммунитарного типа.

4. В настоящее время можно констатировать, что административные преобразования в России усложнили структуру органов исполнительной власти, сформировали новые условия для их работы. Однако, эти решения не привели пока к повышению эффективности функционирования исполнительной власти, обеспечению более высокого уровня ее ответственности перед обществом и реализации практик соучастия граждан в управлении. При этом остаются все еще не решенными вопросы административного произвола и коррупции в органах власти, обеспечения профессионального и стабильного функционирования институт государственной службы.

5. Реализация реформ исполнительной власти в России в духе концепции «хорошего управления» предполагает не только изменения правовых и институциональных основ ее работы, но и форсирование устойчивой «обратной связи» с обществом. К основным характеристикам «хорошего управления» относятся: участие граждан в управлении; верховенство закона; прозрачность системы управления; чувствительность к потребностям граждан; ориентация на согласие; справедливость; результативность и действенность; подотчетность общественности; стратегическое видение перспектив. Концепция «активизирующего государства» означает, что между обществом и государством развивается сотрудничество и разделяется ответственность. Причем государственные структуры иницируют процесс решения общественных проблем и выступают в роли посредника, предоставляя в дальнейшем обществу действовать самостоятельно. В целом такое государство только устанавливает рамки ответственности для всех его граждан и способствует развитию гражданской и деловой активности.

6. Одним из наиболее действенных механизмов совершенствования системы государственного управления в России может быть реализация стратегии прозрачности в государственном управ-

лении в целом. Нормативные документы принятые в РФ и определяющие общее видение перспективы в данном направлении, в настоящее время представляются в большей мере декларативными. Существует масса проблем как технического свойства (недоступность современных ИКТ для многих россиян вследствие невысокого уровня развития информационной инфраструктуры в регионах РФ), так и социально-политической природы (низкий уровень доверия общества к власти, снижение электоральной активности, падение авторитета политических партий, и др.). Все это в целом не позволяет надеяться на полноценную реализацию амбициозных государственных проектов и программ, призванных внедрить новые стандарты государственного управления (проект «Электронная Россия»).

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что в нем, проведен целостный концептуальный анализ российского процесса административно-государственного реформирования, выявлены проблемные зоны преобразований и указано на ограниченные возможности использования зарубежного опыта реформ в современной России. Наиболее важные элементы новизны состоят в следующем:

- определены основные проблемы исторического и социального опыта административных преобразований как программ реформ исполнительной власти;
- проанализированы современные тенденции административных преобразований в зарубежных странах;
- исследованы возможности учета новых принципов и конкретных технологий реформирования структур государственной власти в российском социально-политическом контексте;
- рассмотрена практическая последовательность реализации нормативных документов об административной реформе в РФ и ее политические эффекты;
- определено функциональное состояние новой структуры исполнительной власти РФ, возможности ее дальнейшего совершенствования;
- обосновано положение, согласно которому реформирование исполнительной власти в России не имеет своей оригинальной, теоретически обоснованной концепции, а общая ориентация на новый государственный менеджмент отражает лишь технические, а не сущностные аспекты проводимых преобразований;

- проведен анализ реализации стратегии прозрачности функционирования исполнительной власти в новых социально-политических условиях с опорой на применение современных информационно-коммуникационных технологий.

Научно-теоретическая и практическая значимость исследования обусловлена его теоретической и практически-политической актуальностью, а также высокой востребованностью аналитических выводов и практических рекомендаций диссертации для разработки и проведения российской административной реформы. Основные положения и выводы работы вносят определенный вклад в изучение процесса административно-государственного реформирования в России.

Материалы диссертации могут быть использованы в научной, педагогической и прикладной сферах деятельности. В сфере науки их можно использовать при дальнейшем изучении современных административных реформ в Российской Федерации, что будет способствовать избежанию ошибок при дальнейшем планировании административных реформ в нашей стране. Результаты исследования могут быть применены при проведении политологического анализа отечественных административно-государственных реформ, а также при выработке стратегии и тактики реформирования.

В педагогической области результаты исследования можно использовать в институтах повышения квалификации государственных служащих при чтении курсов по государственному управлению и административным реформам.

В сфере практической политики и государственного управления результаты исследования можно использовать для обоснования конкретных рекомендаций по реформированию государственных структур в России, при проведении мониторинга административных реформ, разработке антикризисных мер в процессе подготовки реформ.

Апробация результатов исследования. Основные идеи, выводы, положения были изложены в докладах и выступлениях диссертанта на научных и научно-практических конференциях в Саратове и Москве. Основные идеи и положения диссертационного исследования обсуждались на заседании кафедры политических наук Саратовского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского. По теме исследования опубликованы несколько научных статей (две из них в списке, рекомендованном ВАК для публикации

результатов исследований соискателями ученых степеней). Положения диссертации также апробировались в ходе обсуждения проблем на научных конференциях разного уровня: в ежегодных университетских конференциях – научной конференции студентов и аспирантов специальности «политология» юридического факультета (г. Саратов, июнь 2009 г.). Некоторые результаты исследования были доложены на Конференции «Актуальные проблемы защиты конституционных прав и свобод граждан России в контексте новых геополитических реалий» (Организаторы: Международный юридический институт при Министерстве юстиции Российской Федерации, Российская академия наук. Общероссийская общественная организация «Общенациональный правозащитный союз «Человек и закон») в октябре 2008 г., Международной научно-практической конференции: «Политико-правовые технологии взаимодействия власти, общества и бизнеса в регионах» (2–3 июля 2010 года г. Саратов, СГУ, Организаторы: СГУ, Саратовская Областная Дума, Институт государства и права Российской академии наук (Саратовский филиал), Саратовское региональное отделение ассоциации юристов России).

СТРУКТУРА РАБОТЫ

Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения и списка источников и литературы.

Основное содержание диссертации

Во введении обосновывается актуальность темы диссертации, освещается степень ее разработанности, определяются цель и задачи исследования, его объект и предмет, рассматриваются теоретико-методологические основы исследуемой проблемы, фиксируется научная новизна работы, отмечается ее теоретическая и практическая значимость, дается характеристика источниковой базы.

Первая глава диссертации «Современные тенденции концептуализации и апробации стратегии административных преобразований» посвящена анализу методологических позиций и основных результатов отечественных и зарубежных научных дискуссий о путях и результатах административных преобразований в разных странах и в России, в частности, а также характеристике противоречий в результатах реализации основных научных стратегий реформирования административной сферы.

Параграф 1.1. «Проблемные основания опыта административных реформ» посвящен сопоставлению и критике, с позиции проблем современной политики, различных научных подходов к определению возможностей воздействия на административную сферу политическими средствами, выявлению сущности таких политических воздействий, их стратегического и тактического характера, а также их результативности. В параграфе представлено авторское понимание того, каким образом различные концепции, определяющие оптимальные стратегии и тактики административного реформирования, учитывают особенности взаимодействия интересов государства и общества к использованию административных практик и соответствующих им институтов для решения сложных политических задач и обеспечения прогресса социально-политической системы, в целом. Рассматриваются конструктивные и неконструктивные моменты в обращении современных исследователей к российскому имперскому опыту политики управления пространствами, социокультурными, правовыми и хозяйственными практиками различных общественных групп, подчеркиваются рис-

ки идеализации и мифологизации этого опыта применительно к условиям современной российской модернизации.

В параграфе сформулирован вывод, что противоречия в теоретических подходах к планированию и осуществлению политики административных реформ на практике лишают эту политику целостных концептуальных оснований. Это фактически, вопреки четкому пониманию политологами и политиками исторической, социокультурной и структурно-функциональной ограниченности возможностей применения либеральных стратегий административного реформирования в современных российских условиях, именно либеральную версию реформирования делает доминирующей, а, точнее сказать, единственно возможной: противоречивость собственных теоретических представлений у отечественных исследователей компенсируется воспроизведением теоретических позиций, с которых осуществлялось реформирование административной системы в других странах.

В параграфе 1.2. «Потенциал использования зарубежного опыта административных преобразований» осуществлен анализ фактической и нормативной стороны основных моделей реформирования административной сферы, которые составляют базис современной политики государственного управления в «западном» и «восточном» мирах либеральной демократии. Исследованы особенности презентации в трудах зарубежных ученых европейского, американского и азиатского опытов политического управления развитием административной сферы. Показана зависимость восприятия отечественными политическими аналитиками зарубежного опыта административных реформ от ряда принципиальных позиций: понимания места зарубежной науки в выработке основ политики административного реформирования, роли государства и права, институтов гражданского общества в планировании и реализации этой политики, цивилизационных и геополитических условий, превращающих этот опыт в эталон для стран (для России, в частности), в которых разрастание административной сферы препятствует устойчивому движению демократических процессов. В параграфе приведены теоретические и фактические доказательства в пользу того, чтобы главной по значимости для российской политики чертой зарубежного опыта административных реформ в XX столетии признать их системность, плановость и непрерывность, что превращает эти реформы в органичный элемент повседневной жизни гражданских обществ и правовых государств. Обоснована автор-

ская позиция, что, помимо динамических и структурных особенностей разных национально-государственных моделей проведения административных реформ, именно это сущностное свойство зарубежного опыта реформирования делает его не копируемым в условиях современной российской стратегии разделения административной реформы на самостоятельные этапы и кампании.

Вторая глава диссертации «Административная реформа как политическая технология: соотношение организационных и политических аспектов» посвящена систематизации и критике правовых, организационных, политических, идеологических принципов и механизмов, посредством которых в России сегодня реализуется политика оптимизации государственного участия в политических процессах.

В параграфе 2.1. «Концепции и принципы государственного управления применяемые в реформировании административной системы» показан тот арсенал теоретических мотиваций для проведения административных преобразований, который формируется сегодня в России на уровне федеральных и региональных текущих политико-управленческих практик путем выборочного выделения из всего комплекса прежнего отечественного и зарубежного опыта тех элементов, которые соответствуют мировоззренческим установкам действующих элит, организаторов реформ, доминирующих электоральных групп. В целом, наибольшей значимостью в глазах теоретиков и практиков административного реформирования обладали следующие меры: 1) сократить число государственных служащих; 2) создать условия, вынуждающие государственные структуры конкурировать в области предоставления услуг населению; 3) пересмотреть показатели, по которым оцениваются результаты деятельности государственных органов; 4) разработать программы, направленные на централизацию (или наоборот – децентрализацию, реорганизацию, ликвидацию) системы управления; 5) повысить квалификацию государственных служащих; 6) стимулировать служащих. Каждая из этих мер представляет собой заимствование из опыта осуществления политики реформирования административной сферы, проводимой в разных странах в разное время. В параграфе обосновывается вывод, что такой выборочный подход лишает отечественную политику реформирования той логики, которая могла бы быть понятна как гражданскому обществу, так и самим административно-политическим элитам. Так,

безуспешными оказались все попытки призвать служащих к повышению эффективности деятельности органов управления, поскольку ее результатом должно было стать сокращение численности служащих. В результате политика административного реформирования приобретает вид трудно прогнозируемого процесса, состоящего, в основном, из мер, лишь частично улучшающих и подправляющих административное управление, но не меняющих его традиционной сущности. При таких условиях административное реформирование теряет необходимую для демократической политики «прозрачность» и общественную легитимность, превращается в часть корпоративных элитарных практик. Это оказывает негативное влияние на имиджевую сторону участия российского государства в политике реформ и на практическую активность институтов гражданского общества в делах государства.

В параграфе 2.2. «Изменение структуры и формы реализации исполнительной власти в Российской Федерации» представлен авторский анализ процесса изменения структуры и формы реализации исполнительной власти в России по следующей схеме: предшествующее реформе состояние, политическая и правовая характеристика замыслов реформы, ход реформы (ее знаковые в политическом отношении моменты), политические результаты реформы. Показаны проблемы, возникшие уже на этапе разработки идеологии реформирования административной сферы специалистами Высшей школы Экономики (г. Москва). Ими в качестве оптимальной была предложена схема взаимодействия: министерства – агентства – надзор. Решение задач, связанных с реформированием системы госвласти, способствовало бы изживанию отраслевого управления либо его четкое отделение от формирования политики и регулирования. В реальности же динамизм проведения структурных преобразований федеральных органов исполнительной власти на первом этапе административной реформы (2000 – 2005 гг.) и постоянные возвращения к решению уже прежде решенных организационных задач на втором этапе реформы (2006 г. – по настоящее время) существенно актуализировал проблему не только вертикальных (министерство – агентство – служба), но и горизонтальных (например, агентство – агентство) взаимодействий. Министерства оказались во главе «кустов» из служб и агентств, а последние, получив в распоряжение бюджетные средства и право издания индивидуальных правовых актов, превратились фактически в «микроминистерства». Это привело к росту конфликтов между федераль-

ными ведомствами и усложнению процессов управления в ряде отраслей. Характерной чертой структурных изменений стало продолжающееся переподчинение ряда ключевых служб и агентств главе Правительства. Это явилось закономерным следствием неурегулированности всего надзорного механизма, выстроенного в процессе реформы, когда получившие в подчинение контрольно-надзорные службы федеральные министерства превратились в «мини-правительства». Главным политическим результатом этих преобразований стало то, что этот неоднократно реформированный механизм исполнительной власти сохранил свою традиционную для России громоздкость, недостаточную функциональную определенность, способность неконтролируемо разрастаться. Ввиду этого на всех этапах административной реформы в качестве инструмента снятия функциональных противоречий, стимулирования реформационной активности элит, использовались «политические решения», принимаемые руководителями Российского государства. «Политические решения» обеспечивали соответствие результатов проводимых преобразований интересам государственной власти, но снижали активность институтов гражданского общества в сотрудничестве с органами государственного управления.

Глава третья «Социально-политические результаты административных изменений в РФ» целиком посвящена анализу результатов, к которым пришла российская социально-политическая система после почти десятилетия совершенствования инструментов управления ею. В главе обосновывается авторская точка зрения, что, в политическом отношении, практическим результатом любых административных преобразований является не стройность и функциональность властных вертикалей и горизонталей, а, в первую очередь, самочувствие граждан, понимание ими необходимости участия в государственном строительстве.

В параграфе 3.1 «Теоретические подходы к определению социальных последствий административного реформирования в современной России» представлено обоснование этой авторской позиции. Проанализированы различные точки зрения отечественных и зарубежных исследователей в прошлом и настоящем на проблему критериев оценки эффективности государственного управления и всей государственной политики, в целом. Показано, как тенденция к унификации принципов и форм организации европейской демократичности, наблюдающаяся сегодня в мире, лишает

властвующие элиты в разных странах, и в России в том числе, возможности апеллировать к внешним образцам политического творчества, как положительным и отрицательным примерам, на основании сравнения с которыми общество может судить об эффективности своих политических и административных элит. Решающим в этой ситуации оказывается то, как само себя оценивает государство. Большинство государств в современном мире, и РФ не исключение, прибегают в этих условиях к экономическим критериям оценки собственной эффективности. Прежде всего, используется такой показатель, как рост ВВП. Оценка эффективности политической и административной власти, звучащая со стороны общества и характеризующая именно политический аспект этой эффективности, при таких условиях выглядит субъективной и несущественной для корректировки общей стратегии административных реформ.

В параграфе 3.2 «Реализация принципа прозрачности функционирования исполнительной власти современной России» исследуются обстоятельства и последствия столкновения традиции «закрытости» любой власти, как исторической традиции всей российской политики, с заинтересованностью активной части политической и административной элиты привлечь общественные ресурсы к делу модернизации путем демонстрации своей «открытости». Конфликт традиции и политических потребностей нынешнего дня рождает неустойчивость правового регулирования порядка доступа граждан к административной и политической информации и, соответственно, непоследовательность реализации этих правовых норм, общее недоверие граждан к намерению власти быть «открытой» интересам граждан. По данным зарубежных социологов, проводивших исследование качественных характеристик деятельности органов власти различных стран, в том числе и России, из 103 стран Россия занимает 74 место (между Польшей и Саудовской Аравией). Отмечается, что «Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации», утверждённая Президентом РФ 7 февраля 2008 г. лишь отчасти решает проблему открытости власти. Главное, что недостаточно учтено в современной теории и практике реализации идеи «электронного правительства», это структурная сложность и высокая динамичность социального запроса на информацию о деятельности государственной власти, а также не менее динамичный характер заинтересованности управленческих структур в изменении меры своей «открытости» гражданам в зависимости от складывающейся политической ситуации.

В Заключении работы сформулированы научные результаты исследования, сделаны практические обобщения и рекомендации.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ОТРАЖЕНЫ В АВТОРСКИХ ПУБЛИКАЦИЯХ

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах (перечень ВАК РФ):

1. Жильцова О.Н. Административная реформа в современной России: некоторые аспекты целеполагания // Вестник Поволжской академии государственной службы №4 (17). 2008. С. 11–16.
2. Жильцова О.Н. Теоретические подходы к определению социальных последствий административного реформирования в современной России // Известия Саратовского университета. Серия Социология. Политология. 2009. Т. 9. Вып. 1. С. 109–113.
3. Жильцова О.Н. Некоторые аспекты реформы исполнительной власти в России в 2006–2008 годах // Правовая политика и правовая жизнь. 2009. № 4. С. 54–63.
4. Жильцова О.Н. «Предел» современной политики административного реформирования в России // Известия Саратовского университета. Серия Социология. Политология. 2011. Т. 11. Вып. 4. С. 100–106.

Другие научные статьи:

5. Жильцова О.Н. Стратегия обеспечения прозрачности функционирования исполнительной власти современной России // Политические проблемы современного общества: Сборник научных статей. Выпуск 10. – Саратов, 2009. С. 12–20.
6. Жильцова О.Н. Зарубежный опыт реформ государственного управления: возможности использования в России // Политические проблемы современного общества: Сборник научных статей. Выпуск 12. – Саратов, 2009. С. 12–20.

Тема: *История культуры*

Дата: *10.10.2023*

Стр. 1

Жильцова Ольга Николаевна

**Трансформация
организационно-политических основ
исполнительной власти
в процессе административных преобразований
в современной России**

специальность – 23.00.02 – политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные
и политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Ответственный за выпуск – кандидат политических наук, доцент
М.В. Данилов

Издательство Саратовского государственного университета
имени Н.Г. Чернышевского
410012, Саратов, ул. Астраханская, 83

Формат 60x84/16.

Бумага офсетная. Гарнитура «Таймс». Усл. печ. л. 2,0.

Тираж 100 экз. Заказ № 111123к

Отпечатано в типографии МЮИ
127427, Москва, Кашенкин луг, 4