



4848469

На правах рукописи

ШКРЕДОВ Александр Валерьевич

**ОТНОШЕНИЕ ОБЩЕСТВА К ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ КАК
ФАКТОР ЛЕГИТИМНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ВЛАСТИ В
СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Специальность 23.00.02 – Политические институты,
процессы и технологии

ju

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

2 ИЮН 2011

Москва – 2011

Диссертация выполнена на кафедре политологии и политического управления Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Научный руководитель: доктор политических наук, профессор
Шабров Олег Федорович

Официальные оппоненты: доктор исторических наук, профессор
Омельченко Николай Алексеевич

кандидат политических наук, доцент
Широков Олег Александрович

Ведущая организация: **Московский гуманитарный университет**

Защита диссертации состоится 21 июня 2011 г. в 16 часов на заседании диссертационного совета Д 502.006.12 при Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу: 119606, г. Москва, пр-т. Вернадского, 84, II учебный корпус, ауд. 3027.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации (I учебный корпус).

Автореферат разослан «21» мая 2011 г.

Ученый секретарь

диссертационного совета

А. Рамин

А.С. Фалина

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Сегодня отечественная бюрократия восстановила утраченное в 90-е годы влияние на жизнь страны, овладев всем многообразием инструментов по защите и продвижению своих интересов в новых экономических и политических условиях. Более того, она превратилась в полноценного актора политического процесса, способного оказывать значительное влияние не только на реализацию государственной политики, но и на ее разработку, играть на партийном рынке. Поввысилась роль административного ресурса, существенно ограничивающего пространство политического рынка.

Между тем, деятельность государственных служащих затрагивает интересы широких слоев населения. Именно от результата их усилий по реализации государственной политики зависят реальные перемены, которые общество испытывает на себе. При этом многие начинания высших руководителей государства и парламента, направленные на решение насущных проблем российского общества, тормозятся на стадии исполнения, остаются нереализованными либо реализуются не должным образом. Политическая власть демонстрирует недостаток эффективности, который способен оказать негативное влияние на ее легитимность.

В то же время, усложнение общества, переход к рыночным отношениям и повышение роли индивидуально-субъектного начала, обусловили увеличение запроса граждан на соответствие государственной политики, процесса ее реализации и практических результатов своим ожиданиям и потребностям. Становится все более заметным противоречие между возрастающими запросами граждан и авторитарными тенденциями в государственном управлении. Данное противоречие проявляется в непосредственном соприкосновении рядовых граждан с государственными гражданскими служащими и представителями силовых структур. Стремление государственных органов отгородиться от граждан влечет за собой бюрократизацию исполнительного аппарата, создает условия для нерационального использования средств, выделяемых на социальные и другие программы, и для разного рода злоупотреблений. Возникающее при этом негативное отношение к государственным служащим конвертируется в общественное недовольство, которое фокусируется как на государственной службе в целом, так и на политической власти.

В то же время овладение гражданами все большим числом каналов получения информации о деятельности государственного аппарата, их

возросшая активность по обличению фактов неправомерных действий государственных служащих, делает негативную информацию о нем все более доступной, что дополнительно усиливает в обществе критический настрой по отношению к государственной службе и снижает ее эффективность.

Отношение граждан к государственной службе приобрело дополнительную значимость в свете задач модернизации России. Политическая власть нуждается сегодня в консолидации общества, в высокой степени общественного доверия к себе, провозглашенным целям и средствам их достижения. В этих условиях проблема связи между легитимностью политической власти и отношением общества к государственной службе стала особенно актуальной.

Степень научной разработанности проблемы. Феномен легитимности политической власти стал объектом исследования относительно недавно. Однако зачатки его философского осмысления можно отнести к трудам таких мыслителей как Платон, Аристотель, Н. Макиавелли, Дж. Локк, Ш. Монтескье, Ж. Руссо, рассматривавших политическую власть как таковую, а также пути ее завоевания и удержания.

Особое значение в изучении легитимности политической власти имеют труды М. Вебера, заложившего основы исследования данного феномена, и Д. Истона, применившего системный подход к его рассмотрению, а также С. Липсета, усматривавшего связь между легитимностью и эффективностью власти в поддержании стабильности.

Важный вклад в толкование природы власти, ее генезиса и моральной силы, как основы ее легитимности, внесли такие отечественные ученые как Н. Бердяев, И. Ильин, Б. Чичерин.

Большое значение для рассмотрения данной темы имеют труды и ряда современных отечественных исследователей в области власти и ее легитимации, таких как: Т. Алексеева, А. Большаков, К. Гаджиев, К. Завершинский, А. Катасонов, А. Соловьев, Л. Тимофеева, В. Чиркин, О. Шабров и ряда других.

В этом направлении особым образом следует также отметить научные труды В. Крамника, которым одним из первых была представлена всесторонняя разработка социально-психологического механизма политической власти, а также проведено обоснование легитимной власти как наиболее надежного средства сохранения политического строя.

Ученым выделяются различные типы легитимности в зависимости от ее субъективных оснований и объекта направленности.

Весьма актуальной и значимой для понимания проблемы легитимности и легитимации является работа А. Дибирова, который выделяет три концепции политической легитимности в истории политической науки.

Тема легитимности и легитимации политической власти нашла свое отражение и в трудах Л. Аврутиной и А. Федоровой. Интерес в работах А. Федоровой представляет рассмотрение онтологических основ легитимации власти в России, в то время как Л. Аврутиной проделана большая работа по рассмотрению различных концепций легитимности: М. Вебера, Д. Истона и др.

Особую значимость имеют труды В. Макаренко, которым исследование проблемы легитимности и легитимации власти увязывается с проблемой бюрократии.

В рассмотрении процессов становления и развития института государственной службы, а также анализе современных концепций государственного управления большое значение имеют работы А. Макарина, А. Оболенского, Л. Сморгунова, а также ряда других авторов.

Также особого внимания заслуживают труды В. Комаровского и Е. Морозовой, системно рассматривающих процесс административного реформирования в России и за рубежом, в которых подробно описывается как сам ход реформ, так и его политический аспект.

Проблема отношения общества к государственной службе и ее легитимности в наиболее общем виде отражена в работах Г. Атаманчука, Р. Латыпова, В. Смирнова, В. Спиридоновой.

Оценивая в целом степень научной разработанности исследуемой проблемы, автор видит ряд вопросов, которые ждут своего освещения. В частности, более четкое отражение феномена легитимности государственной службы, системное отображение связи между легитимностью государственной службы и политической власти, а также выявление влияния легитимности государственной службы на легитимность политической власти в современной России. Это, в свою очередь, и послужило основанием для выбора данной темы исследования в рамках диссертации.

Объектом исследования выступает легитимность политической власти в современной России.

Предметом исследования является влияние отношения общества к государственной службе на легитимность политической власти в условиях современной российской действительности.

Цель исследования заключается в выявлении связи между отношением общества к государственной службе и легитимностью политической власти, а также определении путей воздействия на отношения общества и государственной службы, способствующих повышению уровня легитимности политической власти в современной России.

Основные задачи исследования:

- 1) раскрыть феномен легитимности государственной службы в условиях современного подхода к пониманию деятельности государственных служащих;
- 2) выявить влияние легитимности государственной службы на легитимность политической власти;
- 3) исследовать тенденции изменения степени открытости государственной службы на современном этапе;
- 4) проанализировать основные закономерности в отношении общества к государственной службе;
- 5) установить влияние легитимности государственной службы на легитимность политической власти в условиях современной России и разработать ряд конкретных мер легитимации последней путем оптимизации отношений общества и государственной службы.

Гипотеза исследования. В основу исследования положено предположение о том, что в современных условиях становится возможным говорить о связи между отношением общества к государственной службе и легитимностью политической власти. Отношение общества к государственной службе, таким образом, следует считать одним из факторов, оказывающих влияние на легитимность политической власти. В этой связи можно предположить, что оптимизация отношений общества и государственной службы может служить средством повышения уровня легитимности политической власти в современной России.

Теоретическую базу исследования составляют положения и выводы, содержащиеся в трудах ведущих отечественных и зарубежных ученых по проблемам политической власти и ее легитимности: М. Вебера,

К. Гаджиева, Д. Дьюи, М. Ильина, Д. Истона, М. Лазарева, С. Липсета, В. Макаренко, Г. Мирского, Р. Нозика, Л. Санистебана, А. Соловьева, Л. Тимофеевой, Т. Алексеевой, С. Хантингтона, Ж. Шабо, О. Шаброва, Э. де Ясан и других.

В анализе становления и функционирования государственной службы использованы работы отечественных и зарубежных авторов: Г. Атаманчука, А. Бентли, Д. Битэма, Т. Боварда, В. Вильсона, Т. Геблера, В. Комаровского, А. Лазарева, Э. Лофлера, Е. Морозовой, Д. Осборна, Г. Пушкаревой, Л. Сморгунова, А. Турчинова.

При написании диссертации автор опирается и на современные разработки ученых в исследовании концепций государственного администрирования, нового государственного менеджмента, политических сетей и governance, а также концепции открытого государства.

Методологическую основу исследования составляют, прежде всего, бихевиористский подход в политологии, системный подход, ориентированный на изучение легитимности власти как целостной системы, а также диалектический подход.

Методы исследования. Основными методами исследования являются такие общенаучные методы как структурно-функциональный, позволяющий рассматривать изучаемые объекты как систему, обладающую сложной структурой; функциональный подход, подразумевающий изучение зависимостей между политическими явлениями, обнаруживающимися в опыте; институциональный, ориентированный на изучение деятельности институтов власти; исторический, необходимый для анализа исследуемых событий во временной ретроспективе; политико-компаративистский метод, предполагающий сопоставление через предварительное исследование однотипных политических явлений.

В диссертации также применяются общелогические методы: индукция и дедукция, анализ и синтез, моделирование, прогностические и другие подобные методы.

Эмпирическая база исследования. Для того, чтобы подтвердить и доказать теоретические выводы, сделанные в диссертации, автор прибегает к результатам социологических исследований, проведенных им лично, а также Социологическим центром Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, Консалтинговой компанией «Академ-Групп» и специализированными социологическими

центрами исследования общественного мнения ФОМ, ВЦИОМ, Ромир и других.

Автор диссертации использовал для своего исследования также официальные документы: Конституцию Российской Федерации, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, иные документы, отражающие официальные позиции органов власти по рассматриваемой тематике.

Положения, выносимые на защиту.

1. Эволюция теории и практики государственного управления обусловила современный подход к пониманию деятельности государственных служащих, в условиях которого стало возможным говорить о появлении феномена легитимности государственной службы, складывающейся из позитивно воспринимаемой общественной средой практики деятельности государственных служащих по реализации государственной политики и обеспечению процесса государственного управления. Данное обстоятельство особо актуализируется в условиях качественного усложнения общества, его политизации и повышения степени самоорганизации, а также занятия активной позиции гражданами относительно учета своих ожиданий в процессе разработки и реализации государственной политики.

2. Достижение желаемых обществом результатов государственной политики, в реализации которой ключевая роль принадлежит государственной службе, а также адекватное запросам и потребностям граждан протекание данного процесса, будет в значительной степени легитимировать власть, поскольку она использует одобряемый обществом, легитимный инструмент управления, ведущий данный процесс в русле ожиданий граждан. В этой связи прослеживается влияние легитимности государственной службы как на легитимность политической власти в целом, так и персональный, структурный и идеологический ее уровни.

3. Анализ становления и развития государственной службы Российской Федерации периода 1990–2000-х годов позволил выявить повышение степени информированности граждан страны о деятельности государственных служащих. Обусловлен данный процесс был не только принятием властью законодательных актов и проведением административных реформ, но и стремительной информатизацией общества, а также повышением степени заинтересованности граждан в

получении информации о деятельности государственных служащих. Однако проблема отзывчивости государственной службы запросам граждан остается по-прежнему нерешенной и кардинальных изменений в данной области не наблюдается.

4. В настоящее время оторванность государственной службы от общества, а также комплекс негативных проявлений в ее функционировании, порождающих недоверие к ней, наряду с устоявшимся негативным стереотипом восприятия чиновничества, лежат в основе укоренившегося негативного отношения к данному институту в обществе.

5. В современной России существует связь между отношением общества к государственной службе и легитимностью политической власти. В соответствии со спецификой российской культуры, это отношение в наибольшей степени влияет на персональный уровень легитимности политической власти, в меньшей – структурный и идеологический. Исследование дает основание утверждать, что оптимизация отношений государственной службы и общества по пути устранения вызывающих недовольство общественных масс проявлений в деятельности государственных служащих будет способствовать повышению уровня легитимности политической власти в России.

Результаты работы, полученные лично автором, и их научная новизна.

1. Показано, что в современных условиях сложился феномен легитимности государственной службы – как самостоятельное социально-политическое явление, требующее изучения в рамках политической науки, подробно указаны факторы, обусловившие его появление, а также проведено его детальное рассмотрение.

2. Установлено, что на современном этапе эволюции теории и практики государственного управления прослеживается связь между легитимностью государственной службы и политической власти, а также определены причины, обуславливающие ее влияние на персональный, структурный и идеологический уровни легитимности политической власти.

3. Отмечено, что повышению открытости государственной службы последних лет способствовали не только комплексные меры, предпринимаемые властью, но и непосредственная активность граждан, обусловившая и формирование отзывчивости государственной службы гражданам страны.

4. Выявлено, что наиболее общей проблемой государственной службы, вызывающей недовольство граждан, является оторванность ее от общества. Установлено, что процесс улучшения отношения общества к государственной службе не следует рассматривать в краткосрочной перспективе в силу укоренившегося негативного стереотипа ее восприятия, а также ряда иных факторов, существенно замедляющих данный процесс.

5. Определено, что влияние легитимности государственной службы на легитимность политической власти в современной России сопряжено с определенной спецификой. Особое значение при этом имеет концепт «действенности», как возможности оказывать воздействие на деятельность государственных служащих, а также высокая степень персонификации власти. Предложен ряд мер по оптимизации отношений государственной службы и общества, способствующих повышению уровня легитимности политической власти. В их числе: повышение прозрачности процесса государственного управления, внедрение и развитие механизмов учета обратной связи в практике деятельности государственных служащих, закрепление подчиненной роли государственной службы обществу.

Теоретическая значимость исследования обусловлена комплексным изучением феномена легитимности государственной службы, а также системным рассмотрением его влияния на легитимность политической власти. Результаты исследования могут быть использованы в развитии отечественной политической науки. Изложенные в диссертации выводы могут служить дальнейшему изучению ряда аспектов, связанных с взаимовлиянием легитимности государственной службы и политической власти в стране и мире.

Практическая значимость исследования заключается в возможности использования выводов, предложений, а также иных теоретических разработок, содержащихся в диссертации, при формировании нового законодательства о государственной службе и внесении изменений в действующие нормативные правовые акты, а также при организации практик повседневной работы государственных служащих.

Сформулированные автором рекомендации могут быть использованы в дальнейшей работе по реформированию государственной службы Российской Федерации в контексте программных установок Президента России и Правительства России.

Материалы диссертации могут быть учтены и использованы при подготовке различных методических, учебных и иных пособий по таким дисциплинам как: «Политология», «Политико-административное управление», «Административное право», «Государственная служба Российской Федерации» и отдельных учебных курсов в рамках названных дисциплин для всех категорий обучающихся. Отдельные положения диссертационного исследования могут быть использованы в научных целях при подготовке и проведении исследований по проблематике государственной службы в Российской Федерации.

Апробация результатов исследования. Основные положения, идеи, выводы и рекомендации исследования докладывались на заседаниях проблемной группы и кафедры политологии и политического управления Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, научно-практической конференции «Политическая компетенция государственного служащего», российско-немецком симпозиуме «Демократия и элиты: демократия versus элитократия», VIII ежегодной междисциплинарной аспирантской конференции (РАГС) «Россия: ключевые проблемы и решения», научной конференции «Институты гражданского общества в стратегии преодоления кризиса в России», V Международной межвузовской научной конференции «Россия и современный мир: проблемы политического развития», международной научно-практической конференции «От кризиса к росту: стратегия инновационного развития», научно-практической конференции «МОРАЛЬ, ПРАВО, ПОЛИТИКА», всероссийской научно-практической конференции «Инновационная парадигма и кадровый потенциал в сфере государственного управления современной России», VII региональной научно-практической конференции учащейся молодежи «Научное творчество молодежи – будущему России и Чувашии». Опубликовано десять научных статей, три из которых – в журналах, рекомендованных ВАК.

Структура диссертации

ВВЕДЕНИЕ

ГЛАВА 1. Государственная служба и легитимность как объект исследования в политической науке

- 1.1. Эволюция науки государственного управления: от государственного администрирования к современному открытому государству
- 1.2. Легитимность как характеристика отношения общества к политической власти
- 1.3. Отношение к государственной службе в структуре легитимности политической власти

ГЛАВА 2. Влияние отношения общества к государственной службе на легитимность политической власти в России

- 2.1 Государственная служба и ее реформирование на современном этапе развития России
- 2.2 Отношение общества к государственной службе в современной России
- 2.3 Общественная оценка государственной службы как фактор легитимности политической власти современной России

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

ПРИЛОЖЕНИЯ

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении приводится обоснование актуальности исследуемой проблемы, анализ степени ее разработанности в научной литературе, определены цель, задачи, гипотеза исследования, научная новизна, теоретическая и практическая значимость диссертации, сформулированы выносимые на защиту положения.

Первая глава «Государственная служба и легитимность как объект исследования в политической науке» посвящена рассмотрению процесса эволюции теории и практики государственного управления, обусловившего появление политического аспекта в деятельности

государственных служащих, раскрытию феномена легитимности политической власти и государственной службы, а также их взаимосвязи.

В данной главе показано, что эволюция теории и практики государственного управления внесла ряд существенных изменений в принципы функционирования как самих структур государственного управления, так и служащих, в них входящих, обусловивших современный подход к пониманию их деятельности. Так, зародившись в начале XX века под сильным влиянием принципа четкого разграничения политики и управления, стремления к недискреционности и строгому соблюдению служащими формально установленных процедур, обезличивавших процесс государственного управления и ставивших барьер для самостоятельного взаимодействия с обществом по вопросам реализации государственной политики, на современном этапе она претерпела ряд изменений.

Обусловлены эти изменения были объективными обстоятельствами действительности и качественным усложнением общества, живущего в условиях рыночной экономики и готового отстаивать свои интересы, объединяясь в группы, занимать активную позицию относительно учета своих ожиданий в процессе разработки и реализации государственной политики.

Диссертант указывает, что речь шла о глобальном векторе развития, сформировавшем современный подход к пониманию как самого процесса государственного управления, так и деятельности структур государственного управления и служащих, в них входящих, по взаимодействию с обществом. Служащие нижних этажей иерархических структур государственного управления обрели большую самостоятельность в определении направлений и способов реализации государственной политики, получили возможность оказывать влияние на ее разработку, а их деятельность стала более открыта обществу, переставшему быть лишь пассивным получателем государственных услуг и всеми возможными путями добивающемуся возможности влиять на процесс государственного управления. Данные обстоятельства обусловили повышение открытости и персонифицированности процесса государственного управления, создали условия открытого для общества государства, в котором служащие структур государственного управления стали выступать посредниками между обществом и властью в процессе разработки и реализации государственной политики, принимающими самостоятельные решения.

Таким образом, как сама их деятельность, так и принимаемые ими решения, начали оцениваться гражданами с точки зрения учета своих ожиданий от процесса реализации государственной политики, что, в условиях высокой степени демократизации и плюрализма общественной среды, а также нежелания пассивно воспринимать управляющее воздействие, вносило в их деятельность политический аспект. Оцениваться как с точки зрения эффективности и соответствия нуждам граждан (новый государственный менеджмент), так и морально-этической компоненты взаимодействия (политические сети, governance). При этом персонификация процесса государственного управления и определенная самостоятельность в принятии решений по выбору направлений и путей реализации государственной политики служащими структур государственного управления в условиях открытости обществу, обусловили тот факт, что их деятельность стала оцениваться гражданами персонифицированно, что, в свою очередь, обусловило появление у них личной ответственности в условиях современного открытого государства. Ответственности за протекание процесса государственного управления в соответствии с ожиданиями граждан как перед обществом, так и политической властью, заинтересованной в обеспечении высокого уровня своей легитимности.

Обусловлено это тем, что, несмотря на значительно возросшую роль служащих структур государственного управления в процессе разработки и реализации государственной политики, данный процесс является преимущественно сферой компетенции политической власти. Именно на ней, в конечном счете, и лежит ответственность за протекание и результаты данного процесса, которые в значительной степени сказываются на уровне ее легитимности.

В диссертации подчеркивается, что в контексте легитимности очень важными являются следующие аспекты. Общество положительно относится к рассматриваемым явлениям и добровольно признает их правомерными при наличии некоторых условий, к числу которых относится, в частности, согласование конкретных институциональных конфигураций, а также устанавливаемых правил. Иными словами, субъект власти, принимающий обязательные решения, должен, с точки зрения общества, действовать в интересах достижения целей, ради которых общество соглашается с его существованием (признает его правомерным).

Так, наличие разумно действующего субъекта власти, обладающего в интересах реализации общественно важных целей правом и возможностью применения разумного принуждения (управляющего воздействия), служит причиной появления политической легитимности, как характеристики отношения общества к указанному субъекту. Отношения положительного, сопровождающегося добровольным признанием самого факта наличия субъекта власти, его права на применение принуждения, правомерности и необходимости осуществления этого права.

В диссертации отмечается, что легитимность политической власти следует характеризовать как определенное отношение к ней общества, в основе которого лежат одобрение, доверие, лояльность, добровольное подчинение, и понимать ее как признание обществом правомерности власти.

В главе также указано, что в условиях современного подхода к пониманию деятельности служащих структур государственного управления становится возможным говорить о появлении феномена легитимности государственной службы. Она складывается из позитивно воспринимаемой общественной средой практики деятельности государственных служащих по реализации государственной политики и обеспечению процесса государственного управления (по содержанию и результатам этой деятельности, а также способам ее осуществления), и напрямую следует из повышения самостоятельности и открытости их деятельности. Причем ключевым критерием оценки, как и в случае с политической властью, выступает соответствие процесса реализации государственной политики и его результатов ожиданиям граждан.

В то же время, государственная служба, являясь инструментом реализации государственной политики и осуществления государственного управления в руках власти, накладывает свой отпечаток на протекание данных процессов, что обуславливает влияние легитимности государственной службы на легитимность политической власти в современных условиях. Именно достижение желаемых гражданами общественно значимых результатов государственной политики, в реализации которой ключевая роль принадлежит государственной службе, будет в значительной степени легитимировать власть, поскольку она использует одобряемый обществом, легитимный инструмент государственного управления, ведущий данный процесс в русле ожиданий

и запросов граждан. В то время как неуспех в реализации политических целей, выражающих интересы и ожидания граждан, либо уход процесса реализации государственной политики от запросов и потребностей общества по причине дисфункций государственной службы, будет оказывать делегитимирующее влияние на политическую власть.

Диссертант также отмечает, что легитимность государственной службы следует считать лишь фактором легитимности политической власти, что означает отсутствие жестко детерминированной связи типа «нелегитимная государственная служба – нелегитимная политическая власть». Говоря о том, что легитимность государственной службы является фактором легитимности политической власти необходимо иметь в виду, что она оказывает лишь определенную долю влияния, наряду с остальными факторами, также, в определенной степени, сказывающимися на легитимности политической власти.

В работе также отражено, что системный анализ связи легитимности государственной службы и политической власти позволяет проследить ее влияние на персональный, структурный и идеологический уровни легитимности власти, что, в свою очередь, обусловлено рядом факторов.

1. Влияние легитимности государственной службы на персональный уровень легитимности политической власти обусловлено, по большей части, высокой степенью значимости для граждан роли конкретной личности в политике, а также фактом назначения руководителей структур государственного управления конкретными личностями, представляющими верховную власть, на которых и ложится ответственность за деятельность своего «назначенца» и его подчиненных.

2. Влияние легитимности государственной службы на структурный уровень легитимности политической власти обусловлено тем обстоятельством, что деятельность государственных служащих, являющихся инструментом реализации государственной политики, будет оказывать значительное влияние на восприятие обществом как протекания данного процесса, так и достигаемые практические результаты. Что, в свою очередь, в совокупности скажется на легитимности институтов политической власти, в той или иной степени ответственных за процесс достижения желаемых, общественно важных результатов жизни общества, а, соответственно, и контроль над государственной службой в процессе реализации государственной политики.

3. Влияние легитимности государственной службы на идеологический уровень легитимности власти проявляется в силу того, что государственным служащим отведено непосредственное место в процессе разработки государственной политики. Нежелание учета ими запросов граждан, либо некомпетентность в данном вопросе, приведет к расхождению политического курса власти, реализуемого на практике, с реальными потребностями и ожиданиями граждан. В результате чего, делегитимации подвергнется как сам политический курс развития, идущий в разрез с ожиданиями и потребностями граждан, так и процесс его дальнейшего определения, с использованием не обладающей доверием населения (делегитимированной) системы государственной службы.

Рассматривая влияние легитимности государственной службы на идеологический уровень легитимности власти, диссертант также указывает, что проявляется оно и в силу того, что государственным служащим отведено непосредственное место в реализации политического курса власти. В этой связи наиболее сильно оно в обществах, где четко сформирована политическая идеология (конкурирующие идеологии) и где данная идеология используется для завоевания и сохранения власти, проводится в жизнь в практике работы государственных служащих.

Во второй главе «Влияние отношения общества к государственной службе на легитимность политической власти в России» исследованы процессы становления и развития государственной службы Российской Федерации на предмет открытости обществу, выявляются основные закономерности и тенденции в отношении общества к ней, а также влияние этого отношения на легитимность политической власти современной России.

В данной главе указано, что значительную роль в процессе повышения открытости государственной службы обществу сыграло внедрение в российскую практику технологии «электронного правительства», подразумевающей качественно новую форму взаимодействия государственных служащих с обществом, становление открытого государства в целом. Однако, несмотря на значительное повышение информированности граждан о деятельности государственных служащих по реализации государственной политики, проблема учета обратной связи в процессе ее разработки и реализации на период 2008-2009 годов по-прежнему оставалась крайне актуальной и коренных изменений в данной проблемной области не наблюдалось.

Между тем, все больше возрастал запрос граждан на соответствие процесса реализации государственной политики служащими структур государственного управления своим ожиданиям и потребностям. Таким образом, возрастающая информатизация российского общества, создание необходимых условий для более плотного внедрения информационно-коммуникационных технологий в повседневной жизни граждан, позволило им более активно использовать все возможности сети Интернет. В то же время, недовольство текущим положением дел в сфере реализации государственной политики служащими структур государственного управления, а также неразвитость технологии электронного правительства, отсутствие эффективных механизмов учета обратной связи, подталкивали к усилению гражданской активности в данной проблемной области.

Так, в работе отмечено, что в силу непосредственной активности граждан стали появляться независимые Интернет-сайты имеющие целью повышение доступности информации о процессе государственного управления, освещение конкретных действий государственных служащих по реализации государственной политики, идущих в разрез с ожиданиями граждан, а также реализацию механизмов обеспечения обратной связи, оказания воздействия на их деятельность и принимаемые решения в соответствии с ожиданиями и потребностями граждан. Существенная роль в процессе повышения доступности данных о деятельности государственных служащих принадлежит и росту активности граждан в блогосфере, все больше обличающей негативную информацию о них.

В результате этого, власть вынуждена была взять на себя инициативу в данной проблемной области, дабы не допустить возрастания негодования общества своим бездействием, а также дискредитации процесса реализации государственной политики. Таким образом, диссертант отмечает, что процессы информатизации, а также усиление гражданской активности, способствовали выработке новых моделей и принципов взаимоотношений государственных служащих и общества, что составило основу современного этапа реформирования государственной службы. Вели к трансформации форм и принципов организации процесса государственного управления в целом.

В работе показаны конкретные меры, предпринятые властью, по еще большему повышению степени информированности граждан о деятельности государственных служащих. Отмечается также, что на современном этапе стало возможным говорить об определенных действиях

представителей власти по пути улучшения ситуации с отзывчивостью государственной службы ожиданиям и потребностям граждан (созданию механизмов учета обратной связи), намерении закреплять подчиненную роль государственной службы обществу.

Возросшая таким образом информированность граждан о деятельности государственных служащих стала все больше обличать факты несоответствия процесса реализации ими государственной политики потребностям и ожиданиям граждан, оторванность государственной службы от общества в целом, как наиболее общую проблему, а также свойственный ей комплекс негативных проявлений в деятельности государственных служащих. Что, наряду с устоявшимся негативным стереотипом восприятия, закрепившимся в силу длительного периода практического бездействия власти по ее устранению, а также недостаточности принимаемых на современном этапе мер, и лежало в основе сложившегося негативного отношения к данному институту в обществе.

В диссертации подчеркивается, что определенные достижения в преодолении оторванности государственной службы от общества, как в силу непосредственной активности граждан, так и мер, предпринимаемых властью страны, позволяют выявить некоторые зачатки изменения отношения общества к ней. Что, в частности, подтверждает представленное в работе сопоставление данных проведенного диссертантом социологического исследования с данными аналогичного исследования за предшествующий период времени. Тем не менее, укоренившийся негативный стереотип восприятия, а также ряд факторов, существенно осложняющих процесс изменения отношения общества к государственной службе в целом, наряду с недостаточностью мер, предпринимаемых властью по преодолению ее оторванности от общества, на данном этапе не позволяют говорить о существенном улучшении отношения общества к государственной службе.

В данной главе диссертант также отмечает, что повышение активности общества относительно процесса реализации государственной политики, все больший запрос на соответствие его потребностям и ожиданиям граждан, наряду с повышением информированности о деятельности государственных служащих, выявляющей всевозможные негативные аспекты, в условиях современной российской

действительности актуализировали влияние легитимности государственной службы на легитимность политической власти.

Анализ данных социологических исследований, представленных Фондом общественное мнение по реформе социальных льгот, а также результаты проведенного самостоятельного исследования в целом подтвердили гипотезу о том, что в современных условиях прослеживается связь между отношением общества к государственной службе и легитимностью политической власти.

В работе, с опорой на анализ данных социологических исследований, отражена и российская специфика, обуславливающая ту или иную степень влияния отношения общества к деятельности государственных служащих на персональный, структурный и идеологический уровни легитимности политической власти страны.

Отмечено, что именно патернализм и вера в «справедливого царя» (главу государства), который в ответе за все происходящее, наряду с высокой степенью персонификации власти, оказывают сильное влияние на данный процесс. В силу чего, в частности, и проявляется наибольшее влияние отношения общества к государственной службе на персональный уровень легитимности политической власти в современной России. Особое значение принадлежит и концепту «действенности», обуславливающему большее влияние отношения общества к государственной службе на те институты и личности, которые в наибольшей степени способны оказывать властное воздействие на нее. Так, анализ эмпирических данных позволил выявить наибольшее влияние отношения общества к государственной службе на личности Д. Медведева и В. Путина.

В работе также указано, что, с одной стороны, под влиянием высокой степени персонификации власти, с другой, по причине идеализации некоторых институтов политической власти, легитимность государственной службы меньшим образом, по сравнению с персональным уровнем легитимности власти, влияет на структурный уровень ее легитимности. В ходе анализа результатов исследования было выявлено наибольшее влияние отношения общества к государственной службе на институты президентства и правительства, нежели на институт Государственной Думы России и Совета Федерации, что также следует считать проявлением влияния концепта «действенности» на структурном уровне легитимности власти.

В свою очередь, влияние легитимности государственной службы на идеологический уровень легитимности власти в современной России проявляется наиболее незначительное. Анализ данных показал, что отношение общества к деятельности государственных служащих коррелирует с одобрением курса реформ политической власти на модернизацию России, а также одобрением реформы МВД в гораздо меньшей степени, чем с указанными выше личностями и институтами.

Диссертант приводит вывод о том, что именно наличие связи между легитимностью государственной службы и политической власти современной России не оставляет сомнений в необходимости оптимизации ее отношений с обществом, по причине неудовлетворительного положения дел в данной проблемной области на современном этапе. Однако отмечает, что действенные шаги могут быть определены лишь с учетом конкретных запросов общества.

На основе представленных в работе результатов самостоятельного социологического исследования диссертант выдвигает ряд рекомендаций, направленных на легитимацию политической власти посредством оптимизации отношений общества и действующей в современной России системы государственной службы.

Во-первых, предлагается добиваться повышения прозрачности процесса государственного управления.

Во-вторых, следует более активно внедрять и следить за адекватностью применения в практике деятельности государственных служащих механизмов учета обратной связи от населения, позволяющих обеспечить представительство мнений и учет потребностей граждан в процессе государственного управления.

В-третьих, необходимо предпринять более широкий спектр конкретных действенных мер по закреплению подчиненной роли государственной службы обществу.

В заключении диссертации подведены общие итоги исследования и сформулированы основные научные результаты.

Отмечено, что в современном российском обществе все более заметным становится запрос на соответствие процесса реализации государственной политики, а также выбора ее направлений, своим потребностям и ожиданиям, субъект-субъектную связь государственной службы и граждан страны. При этом создание действенных механизмов

учета обратной связи расценивается им как неотъемлемая часть государственного управления в современных условиях.

В связи с этим, в целях обеспечения стабильности российской политической системы, необходимо предпринимать меры по оптимизации отношений общества и государственной службы, на современном этапе не удовлетворяющих потребности и запросы граждан.

В то же время, необходимо четко осознавать, что предлагаемые меры – это не внутриаппаратные, формальные изменения, а важнейший этап в формировании отвечающей потребностям граждан системы осуществления государственного управления, призванный обеспечивать стабильность общественных отношений в долгосрочной перспективе и служить легитимирующим политическую власть фактором. Их реализация должна носить системный характер, поскольку недоработки по одному из элементов поставят под вопрос позитивный результат в целом.

Основные положения диссертационного исследования изложены в следующих публикациях автора:

1. Шкредов А.В. Теория М.Вебера и тенденции оформления современной бюрократии // Государственная Служба. – 2009. – № 4. – 0,4 п.л.

2. Шкредов А.В. Государственная служба и государственное управление: корреляция легитимности // Государственная Служба. – 2011. – № 2. – 0,4 п.л.

3. Шкредов А.В. Отношение к государственной службе в массовом сознании россиян // Социология власти. – 2011. – № 3. – 0,3 п.л.

4. Шкредов А.В. Персональная легитимность государственного служащего в дискурсе политической науки // Актуальные проблемы политики и политологии в России: сборник научных статей / под общ. ред. О.Ф. Шаброва. – М.: Изд-во РАГС, 2009. – 0,4 п.л.

5. Шкредов А.В. Политическая компетенция государственного служащего как важный фактор легитимности государственной службы // Политическая компетенция государственного служащего: материалы научного симпозиума. 21 октября 2008 года. – М.: Изд-во РАГС, 2009. – 0,4 п.л.

6. Шкредов А.В. Политический аспект исследования актуальных проблем государственной службы в Российской Федерации // Россия: ключевые проблемы и решения: Сборник научных статей РАГС, ИНИОН,

СЗАГС. Выпуск 8. Часть 3. / Под общей редакцией В.К. Егорова, А.С. Горшкова, В.М. Герасимова, М.А. Кашиной. – М.: Изд-во РАГС, 2009. – 0,3 п.л.

7. Шкредов А.В. Категория «отношение» в структуре взаимодействия власти и общества: политологический аспект // От кризиса к росту: стратегия инновационного развития: Сборник научных статей РАГС, ИНИОН, СЗАГС. Выпуск 9. Часть 3. / Под общей редакцией В.К. Егорова, А.С. Горшкова, В.М. Герасимова, М.А. Кашиной. – М.: Изд-во РАГС, 2010. – 0,2 п.л.

8. Шкредов А.В. Государственная служба на пути реформ: от организационной замкнутости модели М.Вебера к современной культуре взаимодействия с обществом // Научное творчество молодежи – будущему России и Чувашии: Материалы II Региональной научно-практической конференции учащейся молодежи. – Чебоксары: «Новое Время», 2010. – 0,8 п.л.

9. Шкредов А.В. Концепция Public Accountability в системе взаимоотношений бюрократии и общества // Актуальные проблемы политики и политологии в России: сборник научных статей / под общ. ред. О.Ф. Шаброва. – М.: Изд-во РАГС, 2010. – 0,4 п.л.

10. Шкредов А.В. Взаимодействие бюрократии и общества. Актуальные проблемы, пути решения и возможные эффекты // Мораль, право, политика: материалы научно-практической конференции. 26 октября 2009 года. – М.: Государственный университет управления, 2009. – 0,3 п.л.

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Шкредов Александр Валерьевич

Тема диссертационного исследования:
**«Отношение общества к государственной службе как фактор
легитимности политической власти в современной России»**

Научный руководитель
доктор политических наук, профессор
Шабров Олег Федорович

Изготовление оригинал-макета
Шкредов Александр Валерьевич

Подписано в печать 17 мая 2011 года.

Тираж 80 экз.
Усл. п.л. 1,1

Федеральное государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Российская академия государственной службы при
Президенте Российской Федерации»
Отпечатано – ОПМТ РАГС.
Заказ № 170

119606, г. Москва, пр-т. Вернадского, д.84