

«УТВЕРЖДАЮ»

Проректор по научной работе и  
инновациям ПГНИУ,  
д.г.-м.н., профессор  
В.Н. Катаев



« 06 » октября 2014 г.

### Отзыв

ведущей организации - Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Пермский государственный национальный исследовательский университет» на диссертационную работу Волковой А.В. на тему «Формирование системы государственного управления в России (политико-аксиологический подход)», представленную на соискание ученой степени доктора политических наук по специальности 23.00.02 - политический институты, процессы и технологии (политические науки).

Проблема эффективности государства, поиска оптимальных моделей государственного управления традиционно является актуальной как в практическом, так и в научном плане. В 1980-1990-х гг. в странах Запада эта и сопряженные с ней проблемы решались под лозунгом «сделать управление разновидностью бизнеса» и реализовались в реформаторских проектах нового государственного менеджмента. В 2000-е гг. рецептура нового государственного менеджмента была заимствована российской политической элитой для решения задач административной реформы. Однако, данных рецептов оказалось недостаточно для обеспечения эффективности государства и оптимальности государственного управления и процессов принятия и реализации решений. Одна из причин - постоянный процесс усложнения общества и структурирующих его институтов и отношений. А.В.Волкова справедливо указывает на то, что в современных условиях наиболее значимой оказывается проблема взаимосвязи «управляемости с самоорганизацией общества и властью (в том числе, ценностным аспектом управляемости)» (с.1). Эффективность государства и государственных институтов рассматривается через призму таких качеств современного государства, как способность к управлению и адаптивность власти к новым формам экономической и

социальной организации. Именно эти и другие вопросы оказываются в центре внимания политико-управленческих дисциплин как составляющих политической науки. Важным представляется и то, что все больший интерес политологов вызывают проблемы ценностного и культурного измерения политики, что актуализирует новые грани ставшего вполне традиционным вопроса о достойном правлении, эффективном государстве и оптимальном управлении. Именно аксиологическому аспекту формирования системы государственного управления в России и посвящено диссертационное исследование А.В.Волковой.

Объектом своего исследования автор выбирает систему государственного управления в России в контексте взаимодействия государства и общества (с.9). Предмет автором определен следующим образом: аксиологические аспекты формирования системы государственного управления в России: ценностные модели, идеология и практика административных реформ; технологии внедрения публичных ценностей в систему государственного управления (с.10). Объект и предмет определяют цель исследования, которую диссертант определила как политико-аксиологический анализ государственной системы в России, её исторических особенностей и перспектив развития с ориентацией на повышение её управляемости (с.10).

В соответствии с целью сформулирован длинный перечень задач, которые позволяют на основе анализа содержания аксиологического поворота в политической науке определить его значение и последствия для современного общественного развития, выявить методологические основания и особенности политико-аксиологического подхода к анализу систем государственного управления, выявить амбивалентность использования понятия «благо» применительно к теории государственного управления; обосновать ограниченность идеологии «нового государственного менеджмента» как экономического подхода к государственному управлению, определить значение концепции «менеджмента публичных ценностей» в теории и практике современного государственного управления; выявить динамику ценностных

моделей российской политико-административной системы, проанализировать аксиологические противоречия российских административных реформ 1990–1999 гг.; определить соотношение формальных и реальных ценностей современных административных реформ 2000–2010 гг. Кроме того, автор ставит перед собой задачу сформулировать адекватную современным условиям концепцию «этико-ответственного государства»; определить особенности выработки и реализации этических стандартов в процессе их институционализации; определить основные технологии выявления и реализации публичных ценностей в системе государственного управления.

Главное внимание в работе посвящено периоду 1990-х-2010 гг., однако автор помещает объект своего исследования в широкий темпоральный (ретроспективный) контекст.

Предмет исследования предопределил выбор диссертантом в качестве методологической основы исследования политико-аксиологического подхода, сочетающего культурологическую теорию политики, исторический подход к теории path-dependency.

Работа состоит из введения, двух разделов, шести глав, поделенных на двенадцать параграфов, заключения и списка литературы.

В первой главе первого раздела работы «Аксиологическое измерение в современной политологии» автор рассматривает проблему ценностей в контексте поиска новых методологических оснований политической науки, противопоставляя их популярным на излете XX века в общественных науках, в т.ч. в политической науке, теориям и подходам, ориентирующимся на теорию рационального выбора. Диссертант проанализировала существующие исследования политической культуры и т.н. культурологическую теорию политики. Автор совершенно справедливо указывает на то, что этот подход не свободен до конца от свойственного ему нормативизма. Более того, Волкова А.В. проанализировала динамику теоретических представлений о политической культуре, которая заключается в изменении соотношения деятельностного и ценностного аспектов в ее трактовке и интерпретации. Диссертант справедливо

подмечает, что это изменение заключается в выдвигании на первый план категории «ценность». Вместе с тем, по мнению автора, это не мешает культурологической теории политики сочетаться с концепцией рациональности и неoinституционализмом. Такая сочетаемость повышает эвристические способности подхода и делает его применимым к анализу политических изменений. Такой вывод подкрепляется выявленной в результате анализа преемственностью между исследованиями политической культуры, культурологической теорией политики и «тропой зависимости». На основании этого автор аргументирует наличие аксиологического поворота в современном политологическом знании. Кроме того, Волкова А.В. обосновывает необходимость развивать аксиологический подход в целях применения его в исследованиях процессов управления и принятия решений. Эту задачу автор решает посредством критического анализа экономических подходов к оценке эффективности функционирования государства.

Вторая глава первого раздела «Развитие теории государственного управления: от “нового государственного менеджмента” к “менеджменту публичных ценностей”» посвящена анализу эволюции теорий государственного управления с точки зрения их значимости для управленческой практики. Так, в первом параграфе «“Новый государственный менеджмент”: ценностные основания административных реформ в США и странах Западной Европы» диссертант сосредоточила свое внимание на аксиологическом содержании административных реформ в странах Запада. Автор фиксирует фактическую абсолютизацию менеджеральной идеологии и выведение на периферию моральных норм, этики, ценностей в результате административных реформ в духе нового государственного менеджмента. Второй параграф «Кризис экономического подхода к государственному управлению и становление “менеджмента публичных ценностей”» посвящен изучению критики экономического подхода в контексте аксиологического поворота в государственном управлении, который носит незавершенный характер. Эта незавершенность, полагает автор, обусловлена доминированием стоимостной

оценки содержания политического процесса и ранжированием ценностей в соответствии с экономическим подходом. В связи с этим диссертант предлагает авторскую концепцию «этико-ответственного государства», подразумевающую приоритет этики ответственности над этикой убеждения.

В первой главе второго раздела «Идеология и аксиология административных преобразований в истории России» автор предприняла ретроспективное исследование административных реформ в России с XVIII в., показывает изменение характера аксиологической модели, закрепляемой каждой из реформ. Волкова А.В. фиксирует, что административные реформы в России в 1990-е гг. реализовывались в условиях отсутствия логически выстроенной и продуманной концепции модернизации государства. Иными словами, цели реформы не шли от их предполагаемых результатов и от конечных целей преобразований. Диссертант совершенно справедливо указывает на то, что в этот период проявилось несоответствие идеологии правящей элиты и традиционных установок и ценностей, разделяемых обществом.

Во второй главе второго раздела диссертации «Соотношение ценностных ориентаций российских административно-политических реформ 2000–2010 гг.» автор анализирует опыт совершенствования федерального и регионального законодательств и реальных управленческих практик. Ей удастся зафиксировать очень важные противоречия, проявившиеся в процессе реализации реформы: речь идет о фактическом разрыве между декларируемыми и реальными ценностями, а также о противоречии между традициями функционирования бюрократии и заложенными идеологией нового государственного менеджмента методами оценки эффективности реформ (с.181-184). Предпринимая анализ проблем формирования публичных ценностей в условиях региональных политико-административных режимов и опираясь на концепцию «*governance*», Волкова А.В. использует понятие «политико-административный режим». Диссертант характеризует роль региональных политико-административных режимов в процессе

административных преобразований и налаживания открытой дискуссии по формированию публичных ценностей как относительно успешную и эффективную, что обусловлено бюрократизацией системы принятия решений, идеологией «реформы ради реформы», институциональным устройством региональной власти и другими факторами (с.204-205).

В третьей главе второго раздела диссертационного исследования «Публичные ценности, их выявление и внедрение в политико-административной системе современной России», посвященной определению границ применимости менеджмента публичных ценностей для российской системы государственного управления, автор совершенно справедливо отмечает, «формирование публичных ценностей – это сложный социальный процесс» (с.230), участником которого является как государство, так и общество, что означает необходимость внимания к этическим аспектам деятельности и государства, и негосударственных организаций. Технологическое решение проблемы взаимодействия государства и общества в ее аксиологическом аспекте предопределяет интерес к технологической стороне этого взаимодействия (GR-деятельность), построенной на принципах ответственности и уважения власти, а также внимание к практикам привлечения негосударственных структур и некоммерческих организаций к разработке, оценке административной реформы, выработке государственной политики. Анализируя технологии внедрения публичных ценностей в контексте административной реформы, Волкова А.В. обращает внимание на гуманитарные технологии в управлении и политической коммуникации. При этом практика внедрения гуманитарных технологий, считает автор, выявляет достаточно серьезные противоречия. Запрос гражданского общества на использование таких инновационных технологий значительно опережает технические возможности и даже профессиональную подготовленность государственных служащих (овладение ИКТ), что усиливает традиционную для России несклонность бюрократии как олицетворения государства идти на контакт с обществом, быть ему открытой. В результате технологические

инновации по запуску «электронного правительства» оборачиваются функционированием его квазиформ.

В последней главе диссертации «Конфликты политико-административных ценностей и взаимодействие государства и общества» изучается протестная культура современной России, особенно проявившаяся в последний электоральный цикл. Автор предлагает рассматривать гражданскую активность как ресурс для модернизации российской системы государственного управления. В диссертации выявлена свойственная политической культуре России традиция протеста, усиленная низким уровнем правовой культуры и традицией отчуждения общества и государства. На основе предложенной концепции «этико-ответственного государства» (как полярной по отношению к концепции «нового патернализма») диссертант формулирует проблему «гражданских способностей» как основы для выстраивания диалога между властью и обществом, а также развития практик протеста в рамках правового поля.

Представляется, что в целом Волковой А.В. удалось обосновать в результате проведенного исследования положения, выносимые на защиту. Полученные в ходе исследования результаты обладают необходимой новизной и значимостью. Следует отметить, что работа опирается на широкий круг источников и литературы, тщательным образом проанализированных и авторски интерпретированных диссертантом. Предложенная и обоснованная автором концепция «этико-ответственного государства» дает возможность определить значение ориентации на публичные ценности для новой реформы государственного управления в России. В практическом отношении в работе определены и охарактеризованы основные технологии реализации публичных ценностей в системе государственного управления современной России.

Вместе с тем, диссертационное исследование Волковой А.В. не свободно от недостатков.

Во-первых, это отсутствие во введении диссертации описания и характеристики источниковой базы исследования. Фактически только через

основную часть работы и список литературы можно судить о том, какие источники использовались при написании работы. Представляется, что диссертационное исследование всегда значительно выигрывает, если автор посвящает анализу эмпирической базы специальный раздел во введении. Это дает возможность оценить всю глубину проделанной автором работы: в данном случае по анализу формирования системы государственного управления в России, для чего соискатель использовала нормативные правовые акты разных лет и разного уровня, выступления и доклады политических, государственных деятелей, отчеты органов государственной власти, общественных организаций.

Во-вторых, список источников и литературы не полностью оформлен в соответствии с ГОСТом. Часть литературы отнесена к группе «Электронные источники» (например, работы А.В. Оболонского, М.П. Полевой, Л.В. Сморгунова и др.), часть источников – к группе «Статьи» (например, ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации) и др. Подобные неточности представляются крайне досадными в диссертационном исследовании.

В-третьих, предложенное автором рабочее определение административных реформ как «комплекса мер, направленных на изменение места и роли органов государственного управления в системе органов государственной власти, на организационные изменения самих органов государственного управления, принципов и форм рекрутирования административно-управленческого персонала, процесса принятия управленческих решений, на изменение отношений общества и государства» (с.91) не позволяет отличить их (меры) от огромного количества частных улучшений и ситуативных изменений, постоянно происходящих в современных государствах, определить этапы проведения административных реформ в России и обосновать, почему петровские реформы следует рассматривать «как первые административные реформы в истории российского государства, важные для понимания аксиологической основы системы административно-государственного управления» (с.93). Требуется обоснования подход, согласно



которому автор объединяет в составе административной реформы сходные и взаимосвязанные, но все же разные преобразования в отдельных сферах государственного управления (реформа местного самоуправления, реформа государственной службы, федеративная реформа и др.).

В-четвертых, диссертационное исследование только бы выиграло от рассмотрения попыток проведения административных реформ в 1997-1998 гг., связанных с работой правительственной комиссии над Концепцией административной реформы, некоторые идеи которой были реализованы на более поздних этапах. За рамками рассмотрения оказалась Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011-2013 гг., в которой, учитывая неудачный предшествующий опыт, был сделан большой акцент на развитии механизмов, направленных на налаживание обратной связи с бизнесом и гражданским обществом.

В-пятых, в диссертационном исследовании не нашли глубокого отражения вопросы, связанные с определением субъектов публичных ценностей, формированием и изменением приоритетных публичных ценностей, требующих внедрения в систему государственного управления, трудностей, которые приходится преодолевать (посредством чего, как?) в данном процессе.

Наконец, положение 4, выносимое на защиту, является констатацией широко известных и хорошо описанных в литературе недостатков нового государственного менеджмента, с преодолением которых во многом связано развитие современных, более сбалансированных концепций государственного управления.

Однако высказанные замечания не снижают общей высокой оценки научного уровня диссертации. Результаты проведенного Волковой А.В. исследования вносят свой вклад в развитие теоретических изысканий, связанных с осмыслением логики административной реформы в современной России, а также способствуют теоретическому обогащению политической науки. Материалы представленной диссертации могут использоваться в

вузовских курсах по политическому менеджменту, государственной политике и управлению, GR-менеджменту, а также для разработки практических рекомендаций и консультативной помощи российским законодательным и исполнительным органам власти, отвечающим за разработку и реализацию административной реформы.

Содержание автореферата соответствует основным идеям и выводам диссертации. В публикациях содержатся все основные положения диссертационного исследования. Работа прошла необходимую апробацию.

Таким образом, диссертация Волковой А.В. представляет собой законченное оригинальное исследование значимой научной проблемы, полностью отвечает требованиям раздела II «Положения о присуждении ученых степеней», а ее автор заслуживает присуждения искомой степени доктора политических наук по специальности 23.00.02 – политические институты, процессы и технологии.

Отзыв подготовлен доктором политических наук, профессором Д.Г.Красильниковым и кандидатом политических наук, доцентом Е.А.Троицкой и утвержден на заседании кафедры политических наук историко-политологического факультета Пермского государственного национального исследовательского университета 30 сентября 2014 года.

Заведующая кафедрой политических наук  
историко-политологического факультета  
Пермского государственного  
национального исследовательского университета,  
доктор исторических наук, профессор

Фадеева Л.А.

