

ОТЗЫВ

члена диссертационного совета на диссертацию Игнатовой Анны Михайловны на тему: «Политические и концептуальные основания трансформации государственного управления в современной России», представленную на соискание ученой степени кандидата политических наук по специальности 23.00.02. – политические институты, процессы и технологии

Актуальность и практическая значимость исследования не вызывает сомнений. Диссертант исходит из того, что административные реформы постсоветского периода привели к заметным улучшениям в некоторых направлениях деятельности органов государственного управления: предоставление государственных услуг в МФЦ на основе использования информационно-коммуникационных технологий, упрощение административных процедур внедрением регламентов предоставления государственных услуг (С.96), но ряд вопросов остался нерешенным до настоящего времени. В качестве исходной мысли своего исследования А.М. Игнатова категорично заявляет: «основными причинами трансформации и модернизации системы государственного управления в России считаются неспособность существующей административной системы эффективно выполнять государственные функции, а также предоставлять гражданам качественные и доступные государственные услуги» (С.83).

Амбициозные задачи развития Российской Федерации, сформулированные на основе Указа Президента России от 7 мая 2018 года, диктуют новые требования к системе государственного управления. Оно нуждается в значительных изменениях, в силу увеличения количества социально-экономических проблем с одновременным усложнением и усилением их взаимозависимости; расширения круга факторов, требующих учета при выработке решений; роста масштабов реализуемых национальных проектов, и как следствие, повышения значимости и «цены ошибки» каждого государственного решения; изменения самого характера управленческих

09/12-119 от 17.02.2020

процессов, увеличения размеров, сложности и стоимости государственного аппарата; повышения требований к эффективному использованию имеющихся в распоряжении органов власти ресурсов по причине их ограниченности. В этой связи, поддержим утверждение автора исследования, констатирующего недостаток специальных работ по методологическому обеспечению государственного управления и политико – административных отношений в контексте современных вызовов и реалий.

В силу незавершенности целого ряда реформ, проводимых в России в постсоветские десятилетия (административная реформа, реформа государственной службы), создать систему эффективного государственного управления так и не удалось, по настоящий день в стране сохранились негативные управленческие практики. Как верно отмечает в своем исследовании А.М.Игнатова, первые попытки проведения административной реформы не имели детально проработанных концептуальных оснований и проводились спонтанно, исходя из предпочтений их кураторов, поэтому разработка политических и концептуальных оснований трансформации государственного управления в современной России становится актуальной теоретической и практической задачей.

Анализ текста диссертационного исследования показывает, какие недостатки современного государственного управления, по мнению автора, делают его неэффективным. Среди них: рассогласование функционирования институтов государственного управления страны, структурные дисбалансы системы управления, порождающие неспособность управляющей структуры выполнять свои функции; игнорирование ценностных аспектов, идеи общественного служения: ориентация чиновника на выполнение функциональных обязанностей, а не на запросы населения, высокомерное отношение, неуважение к гражданам; несоразмерность бюджетных расходов на содержание государственного аппарата с полнотой исполняемых функций; несоответствие уровня современных цифровых компетенций и профессиональной квалификации государственных служащих требованиям

сегодняшнего дня. Автор справедливо считает, что устранение этих недостатков будет способствовать формированию адекватной требованиям сегодняшнего дня системы государственного управления. С учетом этого, попытка А.М.Игнатовой разработать комплексное теоретическое обоснование трансформации государственного управления в современной России, соответствующее современным реалиям, заслуживает признания.

Структура диссертационной работы, в целом, соответствует сформулированному диссертантом предмету исследования. Вместе с тем, отметим, что авторский стиль формулирования цели диссертационного исследования делает затруднительным ее (цели) понимание. Так, на с.13 указано, что эта цель *«заключается в доказательстве ведущей роли институциональных, структурных и концептуальных факторов в трансформации системы государственного управления в современной России под влиянием цифровых технологий на изменение коммуникативных взаимодействий государства и общества, которые открывают последнему возможности активного участия в государственном управлении»*. В заключении же эта формулировка представлена в несколько уточненном виде. Здесь цель диссертационного исследования видится автору *«в доказательстве ведущей роли концептуальных (определяемых ядром политического руководства), институциональных и структурных факторов в трансформации системы государственного управления в современной России, признавая влияние цифровых технологий на изменение коммуникативных взаимодействий государства и общества, открывая последнему возможности активного участия в государственном управлении. В результате изменяются концептуальные основания, институты и структуры государственного управления, приводя к трансформации политическую систему общества»* (С.146). Как минимум, возникают два вопроса: во-первых, кто входит в «ядро политического руководства» и как оно (это ядро) определяет эти концептуальные факторы. Во-вторых, непонятно, в результате чего все же изменяются концептуальные основания, институты и

структуры государственного управления, приводя к трансформации политическую систему общества.

В двух редакциях автор представляет и гипотезу своего исследования: если во введении сформулирована гипотеза «о доминировании в настоящее время технико-технологических факторов (электронного правительства, цифрового управления), изменяющих коммуникативные взаимодействия государства и общества, открывая последнему возможности активного участия в государственном управлении, что ведет к изменению парадигмы государственного управления, его структуры, институтов, функций, этоса государственного аппарата (С.13), то в заключении гипотеза исследования состоит в признании ведущей роли становления цифрового общества как сетевого, активируемого «с помощью переведенной в цифровую форму информации и основанных на микроэлектронике коммуникационных технологий» в трансформации государственного управления современной России(С. 146).

Согласимся с утверждением автора, что источником трансформации управленческой парадигмы в современной России являются противоречия методологических, политико-организационных и институциональных основ ранее проводимых административных реформ. Действительно, выявление не просто противоположных, а взаимоисключающих отношений позволяет решить не только экспертную, но и конструктивную задачу. Вместе с тем, в работе формулируются не противоречия, а их группы, в терминологии диссертанта, лишь «наиболее крупные блоки противоречий» (С.80-82), что существенно снижает практическую ценность этой части исследования. При этом, не вербализуя конкретные противоречия, автор, тем не менее, утверждает, что они «являются источником трансформации системы государственного управления» (С.82-83).

Важное практическое значение имеет вывод А.М.Игнатовой о перспективности модели «клиентоориентированного государства», государства-служащего, в котором смыслом существования чиновника

становится удовлетворение потребностей граждан в государственных услугах в соответствии со стандартами и регламентами, ориентированными на результат. Ключевой функцией такого государства становится предоставление государственных услуг. Диссертант справедливо пишет о том, что повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг остается и сегодня важным направлением совершенствования системы государственного управления. Одним из целевых показателей этого совершенствования является повышение удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг. Модель «электронного сервисного государства», в котором органы государственного и муниципального управления оказывают услуги в интересах граждан и организаций, а одной из основных оценок качества государственного управления выступает удовлетворенность граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг представляется и целесообразной и перспективной.

Диссертант подробно анализирует преобразования в этой сфере – внедрение принципа «одного окна», разработку и применение стандартов государственных услуг, а также новую форму оказания государственных услуг – электронную. В работе особое место уделено характеристикам формирующегося нового типа государства - электронного, в частности: электронного парламента, электронного правительства, электронного правосудия. Принципиально важным становится суждение диссертанта о том, что «главным в электронном государстве является не информационная составляющая (представлять информацию о различных аспектах деятельности органов государственной власти гражданам на основе ИКТ-систем), а создание особой коммуникационной системы, дающей государственным органам возможность взаимодействовать с гражданами и бизнесом с помощью новых информационных систем и технологий, снижая издержки и повышая контролируемость процессов» (С.107). Автор понимая, что Россия находится на начальной стадии цифровой трансформации

государственного управления, показывает существующую взаимосвязь между развитием электронного правительства и параметрами качества государственного управления, между развитием электронных государственных услуг и уровнем эффективности государственных расходов. Практическое значение для определения перспективных направлений трансформации государственного управления имеет показ возможностей современных «прорывных» цифровых технологий: больших данных, искусственного интеллекта, распределенного реестра.

Диссертант признает не только определенные сложности в становлении электронного государства в России, но и то, что «информационная открытость всех ветвей власти кроме положительных моментов имеет и серьезную опасность – распространение среди населения ложной или искаженной информации с целью создания извращенного представления о проблеме или ситуации либо попыткой манипулировать общественным мнением»(С.121). Это серьезное утверждение требует аргументации, однако, как представляется, ограниченность объема диссертационного исследования не позволила автору детальнее остановиться на рисках, ловушках и издержках цифровизации.

Одной из поставленных автором задач диссертационной работы является «исследование влияния структурных трансформаций административной системы на формирование сервисного государства как стадию эволюции системы государственного управления». Укажем здесь, что автор фактически не определяет суть «структурных трансформаций административной системы». Сведение трансформации административной системы лишь к «трансформации характера взаимодействий гражданина и государственного служащего» (С.83) крайне ограничивает ее сущность и содержание. Исходя из текста (2.2.), можно предположить, что диссертант имеет в виду процесс разграничения функций стратегического и оперативного управления, деконцентрации и децентрализации государственного управления, передачи децентрализованным учреждениям или даже частным структурам широкого

круга полномочий по оказанию публичных услуг. В указанном параграфе констатируется, что «в основу правовых актов была положена концепция «сервисного государства» (С.86), однако убедительно описать влияние структурных трансформаций административной системы на формирование сервисного государства, как представляется, автору не удалось.

Значительный интерес в рецензируемом исследовании представляют рассуждения автора о новой, активно внедряемой форме вовлечения граждан в государственную политику - составлении бюджета на основе сотрудничества. Диссертант позитивно оценивает практику внедрения инициативного (гражданского) бюджетирования как инструмента государственной политики на основе привлечения граждан, экспертного сообщества и организаций в обсуждение бюджетного процесса. Основой такого гражданского бюджетирования, как отмечено в работе, является процесс демократического обсуждения и принятия решений с участием обычных граждан по вопросам государственного и муниципального бюджета, к распределению средств.

Наряду с отмеченными выше достижениями и результатами, а также уже указанными слабыми местами диссертации, отметим еще несколько недочетов.

Во-первых, автор в своем исследовании не дает четкого определения понятию «трансформации государственного управления», не показывает его соотношение с упоминаемыми в работе понятиями «реформа», «модернизация», «совершенствование».

Во-вторых, в работе приводятся как авторские утверждения, так и мнения иных авторов, не подкрепленные аргументами (в качестве примера назовем несколько: «созданная Президентом В.В. Путиным политическая система стала вполне устойчивой. Однако основой такой устойчивости являлось личная популярность в народе из-за возможности получения больших денежных средств в результате продажи нефти и газа по максимально высоким ценам на мировом рынке, а не благодаря эффективности работы

политических институтов страны»(С.56); «В процессе принятия политических решений участвует ограниченный круг лиц, куда входят президент, премьер-министр, представители российской экономической элиты»(С.72)

В-третьих, требует дополнительного разъяснения утверждение диссертанта о том, что «соотношение институциональных, структурных и концептуальных оснований трансформации системы государственного управления обнаруживает их влияние на изменение политической системы, в то время как *политические факторы* во многом *определяют* характер и результативность, конфигурацию, методы, глубину, результаты и *степень завершенности* административных реформ» (С.82).

Резюмируя вышеуказанное, отметим:

- 1.Актуальность и практическая значимость исследования не вызывает сомнений
- 2.Диссертант представил обстоятельный анализ разработанности темы исследования, продемонстрировал умение группировать работы зарубежных и российских исследователей, изучил нормативно-правовые документы, монографии, диссертации и статьи и на этом основании сделал обоснованный вывод о недостатке специальных работ по методологическому обеспечению государственного управления и политико – административных отношений в контексте современных вызовов и реалий.
- 3.Структура работы соответствует сформулированному диссертантом предмету исследования.
4. Положения, вынесенные на защиту, сформулированы на основе определения существующих проблем государственного управления в современной России, последовательного анализа выдвинутых автором проблем, логического обобщения всех частей диссертационного исследования. Они отражают политико-организационные и концептуальные подходы к проведению российских административных реформ; соотношение концептуальных, институциональных и структурных оснований

трансформации системы государственного управления; методологические, политико-организационные и институциональные основания административных реформ; влияние формирования и функционирование политической системы современной России на конфигурацию, методы, глубину и степень завершенности административных реформ; основные тенденции изменения управленческой парадигмы; особенности цифровизации государственного управления; основные практики гражданского участия в государственном управлении современной России.

5. Из положений, выносимых на защиту, вытекают существенные признаки новизны исследования: углубленные представления о теоретико-методологических основах реформирования государственных органов управления; конкретизация роли концептуальных, институциональных и структурных факторов, определяющих трансформации государственного управления; выявление и показ возможностей использования идеи цифровой трансформации государственного управления в России, внедрения технологий электронного администрирования в процесс управления государством; обоснование особенностей публичного государственно-частного партнерства, новых возможностей для повышения качества оказания государственных услуг.

6. Достоверность и обоснованность научных положений и выводов, сделанных диссертантом, обеспечены целостным, комплексным подходом к научному исследованию, адекватностью методов исследования цели и задачам, научной апробацией основных идей, применением в качестве теоретической и методологической основы диссертации работ известных зарубежных и отечественных авторов по проблемам государственного управления.

7. Практическая значимость исследования заключается в возможности применения в процессе трансформирования государственного управления предложений и выводов, сделанных в работе, фокусируемых в идее кардинальных преобразований системы государственного управления на

организационно-технологической основе широкомасштабного внедрения в ее деятельность современных информационно-коммуникативных технологий и сетевой инфраструктуры.

8. Указанные в отзыве недочеты, допущенные стилистические шероховатости и грамматические погрешности принципиально не изменяют общее положительное впечатление от диссертационного исследования.

Общий вывод:

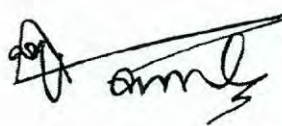
1. Диссертация Игнатовой Анны Михайловны на тему: «Политические и концептуальные основания трансформации государственного управления в современной России», представленная на соискание ученой степени кандидата политических наук, соответствует основным требованиям, установленным Приказом от 01.09.2016 № 6821/1 «О порядке присуждения ученых степеней в Санкт-Петербургском государственном университете»,

2. Соискатель Игнатова Анна Михайловна заслуживает присуждения ученой степени кандидата политических наук по специальности по специальности 23.00.02. – политические институты, процессы и технологии

3. Пункт 11 указанного Порядка диссертантом не нарушен.

Член диссертационного совета

Доктор политических наук, профессор,
профессор кафедры российской политики



И.В.Радиков