



ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ  
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

*На правах рукописи*

**ДОРОГОЙ Константин Борисович**  
**СИСТЕМНОСТЬ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕФОРМ КАК ФАКТОР**  
**СТАБИЛЬНОСТИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Диссертация на соискание ученой степени

кандидата социологических наук

Специальность: 22.00.05 – Политическая социология

Научный руководитель: доктор политических наук, профессор

**МИЛЕЦКИЙ Владимир Петрович**

Санкт-Петербург

2018

## Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Теоретико-методологические аспекты изучения системных политических реформ как фактора стабильности общества .....	13
1.1. Политико-социологические представления о системном подходе к изучению политических реформ .....	13
1.2. Роль системных реформ в поддержании стабильности политической сферы общества.....	27
Глава 2 Особенности и основные приоритеты системных политических реформ в современной России в контексте поддержания стабильности общества.....	46
2.1 Периодизация политических реформ в постсоветской России и особенности современного этапа .....	46
2.2 Ключевые приоритеты системных политических реформ в контексте концепции нового общественного управления (NPM) в современной России (на примере государственного управления).....	63
Глава 3. Эмпирическое исследование влияния системности политических реформ на стабильность современного российского общества .....	100
3.1 Анализ официальных материалов по проблемам реформ и стабильности ..	100
3.2 Анализ публикаций по вопросам политического реформирования и стабильности в открытой печати в России.....	116
Заключение .....	127
Список использованной литературы.....	132

## **Введение**

**Актуальность темы исследования** связана с тем, что проблема научного осмысления осуществленных и реализуемых в России реформ пользуется повышенным вниманием со стороны научного сообщества и социологических организаций. Особенность ситуации заключается в том, что со времени распада СССР постсоветскими странами был пройден определенный этап, позволяющий анализировать результаты реформ как в контексте общественных институтов, так и с точки зрения эволюции политической системы и государственного управления. Идет процесс определенного переосмысления значения и результатов этих преобразований на постсоветском пространстве в целом и в России. Все это приводит к трансформации модели участия власти в проведении политических реформ, подходов к выстраиванию дискурса вокруг этого процесса, восприятия обществом необходимости их продолжения, завершения или осуществления.

Неотъемлемым элементом проведения реформ является наличие консенсуса в этом отношении в обществе, который напрямую зависит, в том числе, и от общественно-политической консолидации. Очевидно, что в условиях демонтажа советской системы в начале 1990-х гг. необходимый уровень консолидации был достижим с большим трудом. Это повлекло за собой разобщение населения как в плане представлений об идеальной модели общественно-политического устройства, так и в вопросах о целях, формах, подходах и направлениях необходимых преобразований.

Несмотря на низкую консолидированность в обществе, необходимость осуществления серьезных реформ, исходя из кризисного состояния экономики и общества, не подвергалась сомнению среди всех участников политического процесса. Россия пошла по сценарию «шоковой терапии», который был предложен МВФ странам, проводящим демонтаж социалистической системы в качестве универсального способа быстрого перехода к рыночной экономике. Запустив в январе 1992 г. процесс радикальных реформ, правительство

Е.Т. Гайдара не учло возможности их полного проведения в жизнь в условиях «двоевластия» и противостояния Б.Н. Ельцина с Верховным Советом России. В результате продолжил реформы уже новый председатель правительства – В.С. Черномырдин, столкнувшийся с последствиями банкротств предприятий, ростом безработицы и материальным расслоением во всем обществе. «Системные реформы» повлекли за собой необходимость осуществления радикальных преобразований в других сферах общества. Значительно выросли сложности в реализации преобразований в социальной сфере, ЖКХ, здравоохранении и т.д. На качественно новый уровень вышла политико-социологическая рефлексия по вопросам системности политических реформ как фактора стабильности российского общества в «нулевые годы» в связи с обновлением руководства страны. В.В. Путин, опираясь на выстроенную им «вертикаль исполнительной власти», начал осуществлять стратегию системной модернизации всего социума с целью очищения общества от «нажитков» криминально-олигархического капитализма. В результате к моменту завершения второго президентского срока (2008 г.) не только была восстановлена управляемость страной, но и утвердилась известная «стабильная стабильность».

В настоящее время осмысление этих процессов ведется в основном с позиции общественного восприятия происходящих преобразований. При этом существенное значение имеет то, насколько эти направления политического реформирования дополняют общее течение системных преобразований и способствуют завершению переходного периода в эволюции российского общества. Недостаточная научная разработанность вышеназванных проблем обуславливает научную актуальность темы диссертации.

### **Степень научной разработанности проблемы.**

Реформы как таковые могут выступать в качестве объекта социологического исследования. Довольно часто это происходит в контексте изучения

последствий проведения этих преобразований для российского общества (Р.Х. Симонян, Е.М. Шестопал, М. Говард, Д. Рили, Дж. Фернандес).

Использование системного подхода в общественных науках в целом базируется на научных работах таких авторов, как А.А. Богданов, Л.Ф. Берта-ланфи, Т. Парсонс, Д. Истон, К. Дойч, С. Хантингтон, Н. Луман. Стоит отметить, что все эти ученые занимались исследованиями общества и политики, но напрямую рассматривали процессы реформ только Д. Истон и Н. Луман. Особняком стоит У. Бек, рассматривающий эти вопросы в контексте «общества риска».

Опыт России в проведении реформ в контексте поддержания политической стабильности рассматривается в работах Т.Ю. Панковой, Л.И. Никовской, В.Н. Якимец, Р.Райсиг, В.В. Ильина, А.С. Панарина, А.С. Ахиезера.

Анализ результатов воздействия российских реформ на общественные настроения проводился С.Г. Осиповым, И.К. Пантиным, В.С. Магуном и М.Г. Рудневым.

Серьезное значение имеет и увязка задач реформирования с процессами системной модернизации, что отражено в работах таких авторов, как Н.И. Лапин, Д. Белл, М. Кастельс, Й. Масуда.

Несмотря на наличие многочисленной критики в отношении имевших место в России реформ (демонстрируемое, например, в работах таких авторов, как В. Я. Гельман, В.С. Магун, А.В. Клименко), сохраняется необходимость комплексного осмысления процессов реформирования с точки зрения его соответствия целям системных преобразований.

Высокая актуальность темы и недостаточная ее разработанность обусловили выбор объекта и предмета изучения, постановку цели и задач диссертационного исследования.

**Объектом исследования** выступает процесс политических реформ в современной России.

**Предметом исследования** являются системные политические реформы как фактор стабильности современной России.

**Цель исследования** состоит в осмыслении и выявлении содержания и особенностей влияния системности политических реформ на поддержание и укрепление стабильности российского общества.

Для достижения поставленной цели предусматривается решить следующие исследовательские задачи:

- 1) провести анализ основных теоретических и методологических подходов к изучению политических реформ;
- 2) раскрыть содержание и особенности воздействия реформ на стабильность политической системы в контексте их периодизации;
- 3) изучить и выявить ключевые приоритеты политических реформ в современной России;
- 4) выявить основные тренды (тенденции) реформирования современной политической системы России;
- 5) осуществить контент-анализ официальных документов по вопросам реформирования политической системы и поддержания стабильности;
- 6) изучить основные параметры общественного мнения в отношении реформирования политической системы и поддержания стабильности в современной России.

**Гипотеза исследования** заключается в предположении о том, что системность политических реформ в России воздействует на общество в контексте антонима стабильности, отвечающего доминирующему социальному запросу общественности к властям.

**Теоретико-методологическую основу** диссертации составляет системный подход к исследованию процессов политического реформирования (А.А. Богданов, Л.Ф. Берталани, Т. Парсонс, Д. Истон, К. Дойч, С. Хантингтон, Н. Луман). В основу этого подхода были положены теоретические воззрения Д.

Истона в рамках его взглядов на конвенциональный аспект выработки самой программы реформирования с опорой на общественные институты, а также идеи Н. Лумана, рассматривающего реформы в контексте стремления самого общества достичь социальной структуры, отражающей его собственные особенности. При освещении теоретических аспектов изучения стабильности использовались работы М. Вебера в рамках рассматриваемых им особенностей принятия определенных «формул» для осуществления «жизнеспособных» реформ. В контексте диверсификации реформ как фактора стабильности использовались работы И.К. Пантина, Г.В. Осипова, Р. Райсига, В.Н. Якимец и Л.И. Никовской. Большое значение в изучении целевых ориентиров реформ имеют аксиологические аспекты в общественных установках, рассматриваемые М.В. Снеговой, М.Г. Рудневым, В.С. Магуном, Л.Г. Ионичевым. Также автор работы опирается на подходы О.Н. Яницкого, Н. Лумана, А. Турена, В.В. Ильина, А.С. Панарина, А.С. Ахиезера к конфликтогенному аспекту процессов трансформации общества в контексте стабильности. Вопросы выхода из зон нестабильности благодаря системным преобразованиям освещаются на основе методологических принципов, разработанных в трудах У. Бека, Г. Зиммеля, М. Блаугя, Д. Асемоглу, С. Джонсона, Д. Робинсона, Х. Арендт.

В процессе анализе хода реформ в России автор опирался на методологические положения теорий индустриального (Р. Арон) и постиндустриального общества (Д. Белл, М. Кастельс, Й. Массуда), институционального и функционального подходов (Н.И. Лапин, А.И. Соловьев). В вопросах формирования новых политических представлений и целей системных преобразований автор опирался на работы Г.В. Осипова, А.Г. Барабашева, Х.А. Бекова, Т.В. Зайцева и др. В рамках подходов к анализу результатов реформ в диссертации делается упор на работы А.В. Шаронова, изучающего политические процессы, обрамляющих реформы, О.В. Поповой, рассматривающей реформы через призму существующих политологических экспликативных методов,

Е.Б. Шестопап, исследующей общественное мнение по вопросам политического реформирования посредством социологического мониторинга.

**Эмпирическая база исследования:**

1) материалы проведенного автором контент-анализа посланий Президентов Российской Федерации Б.Н. Ельцина, Д.А. Медведева и В.В. Путина в период с 1994 по 2015 годы на предмет уточнения частотных характеристик использования слов и выражений, связанных с проблемами реформ и стабильности;

2) авторский интент-анализ интервью политических лидеров в указанный период как в отечественных (РИА «Новости», «Ведомости», «Коммерсантъ», «Российская газета», «Новая Газета», «Известия»), так и в зарубежных СМИ («Bild», «Times», «Financial Times», «New York Times» BBC и CNN), отраженных в 154 публикациях;

3) социологические данные, полученные Фондом Общественное Мнение и связанные с изучением представлений национальных элит относительно восприятия гражданами политических реформ и их влияния на стабильность общества, в ходе которого опрошены 1500 респондентов в 53 субъектах РФ, 104 населенных пункта. Статистическая погрешность не превышает 3,6%.<sup>1</sup> Также были использованы всероссийские опросы ВЦИОМ, проводившиеся в 2000-е годы, в каждом из которых были опрошено по 1600 человек в 153 населенных пунктах в 46 субъектах федерации.<sup>2</sup>

**Научная новизна исследования** состоит в изучении и выявлении системного содержания политических реформ, как фактора поддержания и укрепления стабильности современного российского общества. В процессе реализации названного целевого ориентира в диссертации сформулированы следующие выводы:

---

<sup>1</sup> Стабильность или реформы? Стабильность или развитие нужны сейчас России? // Фонд общественного мнения. 22 июля 2016 г. <http://fom.ru/TSennosti/12765> (Дата обращения: 20.11.2016)

<sup>2</sup> Эпоха Ельцина глазами россиян // ВЦИОМ. Пресс-выпуск № 683. - <http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=8078> (Дата обращения: 20.11.2016)



1) на основе анализа основных теоретических и методологических подходов к изучению политических реформ предложен авторский подход к определению соответствия осуществляемых реформ критериям системности посредством их сопряжения с оптимальной моделью политического устройства, выработанной на основе общественного консенсуса или «всеобщего консенсуса» (overarching consensus), который базируется на разнонаправленных силах, обеспечивающих стабильность, порядок и равновесие. Системность реформ в этом отношении представляет собой реальное реформирование институциональной составляющей политико-правовой сферы общества, предусматривающей также развития экономики, социальной сферы, гражданского общества, образования, семьи и др. в целях достижения оптимальной формационной модели;

2) в процессе изучения содержания, особенностей и ключевых приоритетов системных политических реформ в контексте их воздействия на стабильность политической системы России на разных этапах её развития обоснован вывод о том, что системность реформ должна выражаться в совместных действиях социальных субъектов и институтов федерального, регионального и муниципального уровней управления в достижении высоких показателей качества и уровня жизни всех групп населения наряду с сохранением устойчивых темпов роста социально-экономических показателей;

3) концептуализированы ключевые типы противоречий, представляющие собой потенциальные зоны нестабильности и имеющие взаимоисключающий характер в отношении ценностных ориентиров проводимых реформ;

4) посредством изучения официальных документов, анализа эмпирических данных и материалов социологических опросов раскрыты основные тренды (тенденции) реформирования современной политической системы России под углом зрения поддержания и укрепления стабильности общества;

5) проведен социологический анализ восприятия представителями политической элиты и населением России проводимых реформ в качестве фактора стабильности. Обнаружено известное противопоставление ими реформ стабильности, а также связанное с этим некоторое сокращение заинтересованности в проведении системных реформ политической сферы общества.

Результаты диссертационного исследования отражены в следующих **положениях, выносимых на защиту**:

1) системность политических реформ заключается в их осуществлении не только комплексно при участии всех основных институтов государственной, муниципальной и корпоративно-политической власти и на прочном фундаменте социально-экономических трансформаций, но и активистов политических партий, общественных организаций, профсоюзов и с учетом общественного мнения. Они общими усилиями обеспечивают своеобразную «переплавку» высоких показателей качества и уровня жизни всех групп населения и устойчивых темпов роста социально-экономических показателей в поддержание стабильности российского общества;

2) в современной России системность политических реформ связана с базисными ожиданиями и ценностными ориентирами граждан. В связи с этим независимо от результатов реформ и их масштаба народное большинство российского общества реагирует не столько на их содержание и процессы развертывания, сколько на способность политического руководства гарантировать в стране стабильность в процессе их проведения;

3) проводившиеся в стране реформы нередко сопровождалось отсутствием сопричастности широкой общественности к осуществляемым преобразованиям, в результате чего подчас затруднялся политический консенсус и нарастало неприятие реформ как таковых. Самым серьезным фактором стал провал контрпродуктивной «Гайдарошкотерапии» в 1990-е годы и отсутствие опоры последней на общественное мнение, что приводило к неустойчивости складывавшихся в результате проводимых реформ новых политиче-

ских механизмов и практик, а также к кризисам и потрясениям, подобным ситуации известного двоевластия, возникшего после референдума 25 апреля 1993 г., и силового разрешения острого конфликта Президента России с Верховным Советом страны в октябре 1993 г.;

4) продолжение реформ в условиях ослабления консенсуса с широкой общественностью влечет за собой потенциальную угрозу дестабилизации общества при смене политического руководства и изменения режима власти. В результате большая часть населения не заинтересована в подключении к обсуждению содержания реформ, оставляя эту прерогативу высшему руководству страны, доверие к которому в настоящее время находится на достаточно высоком уровне.

**Теоретическая значимость исследования** состоит в постановке и изучении проблемы системности проводимых в Российской Федерации реформ, в процессе решения которой сформулированы теоретико-методологические основания изучения проблем формирования стабильного состояния общества в условиях осуществления системных политических реформ. Выявлено значение нового общественного управления в развитии современной социально-политической системы и определены основные факторы профессионализации системы государственного управления за счет изменения критериев определения её эффективности.

#### **Практическая значимость исследования**

1) Полученные результаты расширяют знания о социальных и политических факторах, детерминирующих конструирование суждений о реформах и воздействующих на стабильность социально-политической системы. Это может содействовать развитию аналитической работы в исследовательских и экспертных центрах, деятельность которых направлена на формирование повестки в области стратегического планирования.

2) Результаты проведенного исследования могут быть использованы органами власти федерального и регионального уровня для мониторинга пока-

зателей соответствия ценностных ожиданий населения предполагаемым или реализуемым реформам.

3) Результаты исследования могут быть использованы в учебных курсах по образовательным программам бакалавриата и магистратуры по направлению «Социология» («Политическая социология» и др.).

#### **Апробация результатов исследования**

Основные положения и выводы диссертации получили отражение в 4 публикациях общим объемом 2,4 п.л., включая 3 статьи в журналах из Перечня ВАК. Ключевые результаты исследования были апробированы автором в следующих докладах на конференциях международного и всероссийского уровня:

- «Системный подход к формированию профессиональной этики сотрудников органов юстиции Российской Федерации» (Ильинские чтения, 14 февраля 2013 г., Санкт-Петербург);

- «Аграрное направление системного содержания социальной политики в современной России» (Международная научная конференция – Седьмые Санкт-Петербургские социологические чтения «Социальные проблемы российского села и аграрных отношений», 16-18 апреля, 2015 г.).

**Объем и структура диссертации.** Работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы. Библиография содержит 206 источников.

# **Глава 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИЗУЧЕНИЯ СИСТЕМНЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕФОРМ КАК ФАКТОРА СТАБИЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВА**

## **1.1. Политико-социологические представления о системном подходе к изучению политических реформ**

Вопросы системного реформирования общества занимают умы множества авторов в социологической, экономической, политической и других областях. Особенно громко этот вопрос начал звучать в период завершения холодной войны, когда потребовалась основательная институциональная реорганизация стран – бывших членов социалистического лагеря. Россия – государство, занявшее роль правопреемника СССР, стала одной из сверхдержав биполярного противостояния. Она должна была и могла занять позицию эталонного примера в ходе реализации таких преобразований. Довольно сложно оценить реальное значение реформ в условиях множественности мнений, в том числе и экспертных, относительно одних и тех же вопросов, начиная от формы государственного управления и заканчивая экономической и социальной политикой.

Проблема заключается именно в том, что процесс реформирования выступает в качестве весьма уязвимого объекта критики. Особенно в условиях, когда нет возможности наблюдать видимые результаты реформ. В этом отношении и российские процессы реформирования не стали исключением. Политические последствия последних, например, с точки зрения Р.Х. Симоняна<sup>3</sup>, таковы, что реформаторы отбили у большинства россиян желание строить демократию, полностью дискредитированную ими. Увидев, в каком обществе они оказались в результате перехода к рыночным отношениям и приватизации, пишет этот автор, россияне потянулись к сильной руке. Поэтому теперь складываются авторитарные механизмы в системе управления,

---

<sup>3</sup> См.: Симонян Р. Х. Без гнева и пристрастия. Экономические итоги реформ 1990-х годов и их последствия для России. М.: Изд-во «Экономика», 2010.

что является органичным итогом реформ 1990-х гг. Авторитарная направленность нынешней власти, считает Р.Х. Симонян, есть естественная реакция на деятельность реформаторов 1990-х годов: она востребована и поддержана значительной частью населения. «Люди, которые призывают сегодня россиян под знамена демократии и либерализма, не осознают (или не хотят осознавать) враждебности основной массы населения к этим категориям и того, что «путинизм» - естественное продолжение «ельцинизма». Сосредоточившись на критике путинского режима, они оставляют в стороне его острую востребованность: в конце 1990-х гг. общественные ожидания мог удовлетворить только тот, кто остановит эту «демократию»<sup>4</sup>.

Отечественные и зарубежные исследователи видят проблему в резком перестроении нынешней политической системы в новую. В частности, по мнению В.П. Милецкого, - «в условиях постсоветского реформирования России в 90-е годы была демонтирована не только советская модель социализма, но и существовавшая в СССР автократическая модель социального государства»<sup>5</sup>. Кроме того, о России часто сообщается как о стране, имеющей слабое гражданское общество, что противопоставляется, например, американскому случаю<sup>6</sup>. Но наиболее характерно в описании России то, что в ней слабо соблюдаются официально введенные в действие законы и права человека<sup>7</sup>.

В то же время представляется необходимым постараться уйти от эмоционального аспекта, сопутствующего всем сопряженным с реформами проблемам. Это наталкивает исследователя на поиск методологической основы для беспристрастного изучения процессов реформирования. Эвристическим

---

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Милецкий В. П. Российский опыт социального государства // Измерение социальной напряженности. СПб.: РГПУ, 2002. С. 51

<sup>6</sup> См.: Howard M. (2003). *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>7</sup> См.: Fernández J., Riley D. *Beyond Strong and Weak: Rethinking Postdictatorship Civil Societies* // *American Journal of Sociology*, Vol. 120, No. 2 (September 2014), pp. 432-503

потенциалом в этом отношении обладает категория «Системность», которая могла бы быть приложена к процессу реформирования.

Системность как свойство в отношении реформ и изучаемых социальных объектов в целом может быть описана с двух разных позиций, имеющих право на существование. Первая из позиций связывается с пониманием системности как признака объекта в диалектике Гегеля (который применял это понятие собственно к философии), К. Маркса, Ф. Энгельса (наиболее ясно определивших признаки системности для общественных формаций) и может способствовать особому представлению о рассматриваемом объекте. Вторая позиция определяет это понятие в контексте использования процедур системного подхода, основателем которого считается Людвиг фон Берталанфи, к процессу управления таким образом, что это действие базируется на построении системной модели, предваряющей и сопровождающей процесс (в рассматриваемом случае процесс управления).

Не умаляя значимости теорий философов XIX в., все же необходимо отметить, что их взгляды именно в отношении системности носят упрощенный характер и могут рассматриваться только в контексте широкого философского дискурса. В то же время, вторая позиция, принимающая за основу характерные системному анализу процедуры, может быть применена к изучению проблем эффективности осуществляемых в постсоветской России общественно-политических и экономических реформ.

Системная теория позволяет нам иметь сдержанную оценку ситуации в области реформирования. В то же время, исследователь довольно часто сталкивается с понятийной и методологической путаницей. В настоящее время имеется более 40 определений системы<sup>8</sup>. В данном случае рассматривается такой подход, в истоки которого были положены взгляды, А.А. Богданова, Л. фон Берталанфи. Следует отметить, что оба этих ученых также выступали в

---

<sup>8</sup> Крюков С.В. Системный анализ: теория и практика. – Ростов-на-Дону: Изд-во Южного федерального ун-та, 2011. – С. 228.

качестве исследователей, стремившихся к созданию общей теории систем (последний с признаваемым большинством наших современников успешным результатом).

А.А. Богданов ввел специальный термин «ингрессия», который выражает этап перехода системы к новому качеству (например, рост сплоченности, взаимопонимания, сработанности коллектива), а понятие «дезингрессия», наоборот, означает процесс деградации системы, ее распада как целостного объединения. Представленные категории имеют чрезвычайно важное значение с точки зрения анализа системности реформ, однако в его работах они не были снабжены методологическим инструментарием.

Процесс реформ в государствах, наблюдаемых этим ученым, происходил на фоне смены исторических эпох, перехода к Версальско-вашингтонской системе международных отношений. Соответственно, происходящие события и особенности структуризации политических систем отмечались Богдановым: «Новое сохраняется и растет, но и старое не разрушается; в этом смысле положительный подбор консервативен; общих, широких преобразований общественной структуры, глубоких реформ экономическое процветание само по себе не порождает; общество, как говорится, живет настоящим, которое его удовлетворяет»<sup>9</sup>. В то же время, сохранение архаичных форм в новых политических моделях отечественному исследователю представлялось угрожающим: «Усложнение жизненных отношений, рост их неоднородности уменьшают стройность и устойчивость всей системы. Так, Англия в эпоху своего господства на мировом рынке после целых столетий процветания отличалась и развитием экономических крайностей – гигантских богатств рядом с глубочайшей нищетой, и сохранением отсталых идеологий одновременно с прогрессивными как страна наибольшей религиозности, устаревших политических традиций и т.п.

---

<sup>9</sup> Богданов А.А. Тектология - Всеобщая организационная наука. – [Электронный ресурс]. – Url: <http://uf.kgsu.ru/lib/doc.php?path> (Дата обращения: 18.04.2015).



Во всех подобных случаях рано или поздно накопление внутренней неустойчивости доходит до кризиса»<sup>10</sup>.

Л. фон Берталанфи вместе с разработкой основных категорий, которые по сей день выступают в качестве ключевых в системной теории: система; целостность; элемент; структура; функция, - не затрагивал проблем реформ. Австрийский исследователь не имел определенных позиций в этом вопросе, но вслед за А.А. Богдановым он развивал мысль относительно кризисных явлений и стабильности общественных систем, углубляя методологическую проработанность этих вопросов: «По закону нестабильности, многие организации находятся в нестабильном равновесии, но демонстрируют циклические флуктуации, выступающие результатом взаимодействия подсистем. Это, кстати, вероятно может быть объяснено в терминах теории Вольтера, так называемый первый закон бытия от Вольтера, состоящий в описании периодических циклов в популяциях двух видов, один из которых питается за счет другого». Таким образом, Берталанфи видит причины кризисных проблем в рамках систем в колебаниях, возникающих благодаря элементам их внутренней организации. Значительное внимание он отводит проблеме конкуренции в рамках общественных систем, утверждая, что за этим скрывается общая стабильность системы: «Неписанный закон олигополических государств состоит в том, что при наличии конкурирующих организаций, нестабильность их отношений, а отсюда и опасность разногласий и конфликтов возрастает с сокращением числа этих организаций. Таким образом, пока они относительно небольшие и пребывают во множестве, они могут преодолевать сложности в режиме сосуществования. Как только остается лишь конкурирующая пара, как, например, колоссальные политические блоки современности, конфликты становятся разрушительными вплоть до взаимного уничтожения»<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Богданов А.А. Тектология - Всеобщая организационная наука. – [Электронный ресурс]. – Url: <http://uf.kgsu.ru/lib/doc.php?path> (Дата посещения: 18.04.2015).

<sup>11</sup> Von Bertalanffy L., General System Theory. Foundadion, Development, Applications. – New York: Gearge Braziller, 1969. - P. 49.

Прогресс в области рассмотрения системности реформ связан с именами Т. Парсонса, Д. Истона и К. Дойча. Создавая свои теории, вышеперечисленные социологи опирались на методологический арсенал экономической науки. В то же время их выводы стали важной методологической парадигмой политической науки. Для приверженцев системного подхода были свойственны следующие общие позиции:

1. Социальная система – это множество элементов, которые сохраняют связь и взаимодействие в данном окружении.

2. Социальная система обеспечивает интеграцию множества индивидов.

3. Состояния равновесия в системе поддерживаются путем регулирующей деятельности социальных институтов на оптимальном уровне, которая с помощью общих образцов, норм и ценностей организует общество в самосохраняющееся целое.

4. В социальной системе индивид, через которого осуществляется системная деятельность, выступает как исполнитель определенных ролей.

Что же касается реформ, то Т. Парсонс разработал общую теорию действия и, в частности, социального действия (структурный функционализм) как самоорганизующейся системы. В последней, которая задана набором функциональных проблем любой системы (адаптация, достижение цели, интеграция, поддержание образца), Т. Парсонс аналитически вычленяет подсистемы социальной структуры, культуры, личности. Ориентации действующего лица (актера) описываются при этом с помощью набора стандартных (типовых) переменных. Этот теоретический язык Т. Парсонс использовал для описания систем экономики, политики, права, религии, образования. На его взгляд, в обществе господствует инструментальная, функциональная рациональность – организационная цель, что отражает потенциал реформирования.

Структурно-функциональный анализ Т. Парсонса, который базируется на модели обменов между подсистемами, представляет особую ценность для рассмотрения процесса реформирования. На уровне социальной системы, в

соответствии с представлениями этого ученого, функции адаптации обеспечивает экономическая подсистема, функцию целедостижения – политическая, функцию интеграции – правовые институты и обычаи, функцию воспроизводства социальной структуры – система верований, мораль и институты социализации (включая семью и институты образования).

Т. Парсонс уточняет необходимость реализации конкуренции в политическом процессе. В качестве примера приводит американскую двухпартийную систему, справляющуюся с проблемами нестабильности только благодаря проведению дополнительных реформ. Однако, двухпартийность американской модели, как раз, и сохраняет некую вариативность реакций социума на изменения и делает систему гибкой по отношению к реформированию, что не могло бы реализовываться в однопартийных системах<sup>12</sup>.

Хотя социальные программы были недостаточными и разрозненными, хотя бремя их финансирования в значительной мере упало всей своей тяжестью на рабочий класс в виде повышенных налогов. Ограниченные прогрессивные перемены, о которых он говорит и есть результаты постепенной мирной реформы. Объясняя стабильность логически несоотносимую с протекающими изменениями, Т. Парсонс трактует подчиненность политических факторов особым иррациональным механизмам, связанным с доверием политическим лидерам и политическому режиму. В наиболее устойчивой форме это доверие приобретает характер «всеобщего консенсуса» (*overarching consensus*), который, в свою очередь, базируется на разнонаправленных силах, обеспечивающих стабильность, порядок и равновесие<sup>13</sup>. В конце концов, при наличии консолидации в обществе, с точки зрения ученого, течение ре-

---

<sup>12</sup> Parsons T. (1964). *The Point of View of the Author / The Social Theories of Talcott Parsons*, Max Black (ed.), New Jersey: Prentice-Hall, – pp. 349-350.

<sup>13</sup> Parsons T. (1969). *Voting and the equilibrium of the American political system: On the concept of political power // Parsons T. Politics and social structure*. N.Y.: Free Press. – pp. 441-442.

форм вне зависимости от реальных их результатов в определенной мере способно быть стабилизирующим фактором.

Т. Парсонс утверждает, что наиболее эффективный способ сориентировать общество на проведение реформы – это установка на достижение (achievement). Чтобы склонить чашу весов общественной жизни от атрибуции к достижению – этот автор предлагает нам рационально-правовой тип модернизации – именно ту позицию, в которой реформа «работает». Чтобы изменить общественную институциональную структуру, предстоит охватить практически все другие, а именно, семью, образование, то есть школы и вузы, правительство и политику в целом<sup>14</sup>.

В отличие от предшествующего ученого, Д. Истон делает акцент на изменчивости и динамичности политических систем, на роли различных структур в поддержании непрерывности функционирования политической системы. Д. Истон определяет политическую систему как взаимодействия, посредством которых в обществе осуществляется распределение ценностей и на этой почве предотвращаются конфликты между членами общества. При рассмотрении политических систем Д. Истон использует кибернетический принцип замера показателей функционирования системы на ее «входе» (запросы и потребности граждан) и «выходе» (решения и действия властей).

Все иные сферы общества, не относящиеся к политической системе общества, образуют ее окружение, которое подразделяется на внутреннее и внешнее, что необходимо подвергать серьезному анализу в преддверии и в ходе осуществления реформ. Интрасоциетальная часть окружения включает системы, принадлежащие к тому же обществу, что и политическая система, но отделенные от этой последней нашим определением политических взаимодействий. Внутренние системы включают совокупности, связанные с поведением, позициями и идеями, которые можно назвать экономикой, культу-

---

<sup>14</sup> Uta G. Talcott Parsons and the Transformation of German Society at the End of World War II // European Sociological Review. Dec., 1996. Vol.12. № 3. – pp. 303-325.

рой, социальной структурой или личностью; все это элементы функционирования общества, частью которого является и изучаемая политическая система... Вторая часть окружения, которую мы называем экстрасоциетальной, включает в себя все системы, находящиеся вне рассматриваемого общества<sup>15</sup>. Из этого, по Д. Истону, следует, что суверенитет всех государств, помимо США, является мифом – ибо все они испытывают влияние глобального окружения.

По Д. Истону, условием нормального функционирования и развития политической системы является примерное равновесие на «входе» и на «выходе», что требует от политической системы своевременной реакции на идущие снизу запросы, без чего она лишится поддержки граждан. В случае, если требования общества станут чрезмерными, возможна перегрузка политической системы (stress) вплоть до угрозы ее разрушения. Ситуация перегрузки может возникнуть и в случае, если к системе будет предъявлено слишком много требований, требующих долговременного решения.

Для иллюстрации своего тезиса о «перегрузке» Д. Истон приводит пример Франции в 1965 г., когда одновременно возникли требования новой национализации в промышленности, большей солидарности с НАТО и большей солидарности в решении вопроса о прекращении ядерных испытаний

Несколько иную точку зрения на осуществления реформ представляют исследователи, опирающиеся на категорию коммуникации в контексте рассмотрения общественных систем. Так, К. Дойч трактовал нацию как группу, в пределах которой уровень коммуникативной активности значительно выше, чем за ее пределами. Формирование идеи национальной общности и складывание государств, он считал результатом процесса постепенной урбанизации и индустриализации общества, создающего более широкие возмож-

---

<sup>15</sup> См.: Easton D. (1965). A Systems Analysis of Political Life. New York: Wiley.

ности для коммуникации и, на ее основе, – для «социальной мобилизации»<sup>16</sup>. Причины дезинтеграции и гибели государств он рассматривал в постепенном ослаблении внутренней коммуникации между социальными слоями и исключал из нее низшие слои. Последние, лишаясь возможности реализовать свои интересы и повысить социальный статус, оказываются, в конечном счете, той силой, которая либо разрушает существующую систему, либо дестабилизирует ее, делая уязвимой перед лицом внешних угроз. Образование наднациональных и межгосударственных объединений, согласно К. Дойчу, является средством противодействия роста национализма в отдельных государствах, а также сохранения и совершенствования их социальных систем. В то же время К. Дойч отмечал нестабильность существующих межгосударственных объединений и опасность возврата членов сообществ к «агрессивному национализму».

С точки зрения рассматриваемых в данной работе проблем существенным представляется вопрос эффективности политической системы, который по К. Дойчу зависит от четырех элементов:

1) веса информации, получаемой системой, то есть частоты и широты изменений, в которых должно участвовать всякое правление;

2) опоздания ответа системы при реакции на новую информацию – то есть времени, требующегося политическим руководителям для осознания новой ситуации, имеющихся вызовов и для принятия решений («часть времени, которая протекает с момента получения информации по поводу позиции самолета противника и до момента начала огня зениток в точке перехвата»);

3) выигрыша от корректировки – то есть от скорости и качества реакции политической системы на новые факты, с которыми она встретилась;

4) дистанции между позицией, которую займет подвижная цель в соответствии с предварительными расчетами, и той позицией, которую она зани-

---

<sup>16</sup> См.: Deutsch K. (1957). Political Community in the North Atlantic Area. Princeton: Princeton University Press.

мала в момент получения от нее последнего сигнала (проблема «отрыва», которую призваны решать службы информации и предвидения).

К. Дойч выступает активным сторонником идеи «социальной мобилизации». Он задумывает «социальную мобилизацию» как процесс задействования лиц в новых, нетрадиционных паттернах коллективной деятельности<sup>17</sup>, которая является одним из аспектов общего процесса социетальной модернизации. «Социальная мобилизация» индивидов может предположительно произойти многими различными, но взаимосвязанными путями, включая распространение СМИ, географическую мобильность, городские условия проживания, занятость в непроизводственной сфере, грамотность и образование, и повышение личного благосостояния, каждый из которых имеет весомое значение для политического развития. Социальная мобилизация приносит с собой расширение политически значимых слоев населения, т. е. тех, действия которых необходимо учитывать в политическом процессе<sup>18</sup>. Далее он предполагает, что широкая социальная мобилизация оказывает влияние на политических лидеров, подталкивая их к расширению государственных служб, которые, в свою очередь, приводят к росту размеров и масштабов национальной политической системы.

Необходимо также упомянуть, что теоретическая модель К. Дойча (в этом вопросе он солидаризуется с С. Хантингтоном) предполагает результат в форме «революции растущих разочарований» и политической нестабильности, если развитие политической системы не поспевает за требованиями, формируемыми в процессе «политической мобилизации»<sup>19</sup>. Подобные сложности, в свою очередь, замедляют или даже обращают вспять процесс поли-

---

<sup>17</sup> См.: Deutsch K. Political Research in the Changing World System // International Political Science Review / Revue internationale de science politique, 1980. Vol. 1, No. 1, Studies in Systems Transformation. – pp. 23-33.

<sup>18</sup> См.: Deutsch, K. Social mobilization and political development // American Political Science Review. 1961. 55 (September). – pp. 493-514.

<sup>19</sup> См.: Huntington S. Political development and political decay // World Politics. 1965. № 17 (April). – pp. 386-430.

тического развития путем утверждения военных диктатур, харизматично-популистских лидеров или тоталитарных партий.

Другой адепт теории коммуникации и исследователь, расширивший представления о системной теории, - Н. Луман выдвигает предположение о центральном месте в системном подходе таких категорий, как смысл (Sinn), коммуникация, система и среда, структурное сопряжение, функциональные эквиваленты, сложность. Способ обществ вступать в коммуникации друг с другом находится в прямой зависимости от их описания самих себя, что, в свою очередь, неразрывно связано с их социальной структурой. Структурные изменения в обществе (в качестве примеров Н. Луман берет, переход к фабричному производству или изобретение печатного станка, электронной почты) может привести к обнулению такого самоописания. С точки зрения Н. Лумана, тем не менее, за семантическими изменениями следуют структурные изменения, несколько отстоя во времени. Значимые самоописания современного общества возникают только после того, как мы осознаем, что семантические традиции, например, «старой Европы» переходят в категорию бессмысленных<sup>20</sup>.

Н. Луман больше других разработчиков системной теории уделяет внимание реформам, которые он рассматривает с той позиции, что они должны иметь некий эталонный характер, связанный с ликвидацией девиаций относительно восприятия обществом себя и реальной социальной структуры. Во взглядах Н. Лумана общество само по себе отдает предпочтение переменам, что толкает политических лидеров или к проведению реформ или к замене их на иные удовлетворяющие общество процессы. Политическая система зачастую заменяет скандалами реформы или, по крайней мере, мы можем наблюдать отрицательную корреляцию между более или менее реализуемыми ре-

---

<sup>20</sup> См.: Lee D. The Society of Society: The Grand Finale of Niklas Luhmann // Sociological Theory. Jul., 2000. Vol. 18, № 2. – pp. 320-330.



формами и скандалами<sup>21</sup>. То есть происходит имитация деятельности, которая содержательно не имеет ничего общего с процессом реформирования, но удовлетворяет текущие запросы общества и сохраняет в стабильном состоянии политическую систему.

Следует обратить внимание на потенциал имитации реформ, проблему замещения их атрибуцией в работах Д. Истона, проблему подмены реформ скандалами в работах Н. Лумана. В любом случае, не отменяя общих колебаний системы, такая подмена реформ несет в себе некоторую стабилизирующую функцию, что чрезвычайно интересно сопрягается с отечественным опытом реформирования, демонстрирующим обратные целевым ориентирам результаты (ярким примером может служить несостоявшаяся попытка ухода от зависимости от экспорта углеводородов национальной экономики). Тем не менее, даже попытка или упоминание данной реформы делают политиков востребованными избираемыми, а систему практически неизменной. Можно сделать еще одно утверждение, касающееся условного шкалирования системности реформ: наиболее «системны» реформы, ведущие к достижению своих целевых ориентиров, наименее – реформы, носящие лишь атрибутивные признаки и не достигающие поставленных задач.

Проведенный в 1990-е гг. колоссальный политический маневр, ускоренными темпами переводящий Россию из страны с «транзитной экономикой» к полноценному рынку, свои реформационные задачи не выполнил. Однако были инициированы серьезнейшие институциональные преобразования, которые привели к более или менее устойчивой политической системе. В свою очередь, имеют место вспышки недовольства, проблемы в Кавказских республиках, сложности в отношении организации элементарных бытовых условий для огромного количества жителей страны, проживающих удаленно от федерального центра. Все это является свидетельством неудовлетворенно-

---

<sup>21</sup> См.: Luhmann N. Why Does Society Describe Itself as Postmodern? // Cultural Critique (The Politics of Systems and Environments, Part I). Spring, 1995. № 30. – pp. 171-186.

сти политической системой, которая на данный момент начинает испытывать на себе давление набирающей обороты социальной мобилизации. Чтобы избежать глубокого кризиса, необходима немедленная реакция в виде проведения преобразований в таких сферах как: экономическая, политическая, правовая, институтов социализации (включая семью и институты образования). Основными целевыми ориентирами должны стать рост конкуренции внутри каждой из сфер, а также реальная, а не мнимая свобода выбора.

## **1.2. Роль системных реформ в поддержании стабильности политической сферы общества**

Рассмотрение реформ в категориях системности увязывается с вопросом эффективности этих преобразований. Опорным элементом в данном случае выступает сохранение стабильности политической системы. В таком случае, укрепление или сохранение стабильности должно исходить из общественно-политического консенсуса в области базовых ценностей со стороны различных политических сил, включая органы власти всех уровней. Функции такого консенсуса не только чрезвычайно широки и отражают ориентации больших социальных групп и включают масштабные аспекты, но и влияют на укрепление связей в рамках групп, а, значит, способствуют укреплению связей в рамках этих групп и слоев. То есть, стабильность общества тесным образом связана с доминированием подобных ориентации, а их принятие большинством членов социальных групп влечет за собой устойчивость самой социальной структуры общества. Естественно, что попытки обнаружения такого формата консенсуса в обществе в значительной мере активизируются в переходные периоды, но это же влечет за собой и приложение конкурирующих ориентаций, что способно дестабилизировать обстановку. Своего рода компенсационные механизмы в такой ситуации могут быть обнаружены в устойчивости политической системы государства.

Стабильное взаимодействие исполнительной, законодательной и судебной власти выступает в качестве центрального элемента в вопросе о стабильности политической системы. Утверждается, что одним из необходимых защитных механизмов, способствующих ее стабилизации, выступает реализация принципа многопартийности<sup>22</sup>. Очевидно, что многопартийность сама по себе не является панацеей и не влечет за собой устойчивого состояния, ведь в переходные моменты, а также при отсутствии достаточного уровня полити-

---

<sup>22</sup> См.: Панкова Т.Ю. Управляемость социальных процессов в молодежной среде // диссертация на соискание ученой степени кандидата социологических наук : 22.00.08. М., 1999. – 172 с.

ческой культуры, традиций политической межпартийной борьбы, системы рекрутинга партийных деятелей она может отрицательно влиять на стабильность. Обычно в многопартийных системах эти проблемы снимаются институционализацией таких отношений, выводя, например, межпартийную политическую борьбу в русло внутрипарламентских отношений.

Если обратиться непосредственно к российскому обществу, то первая особенность, которую необходимо обозначить – это пребывание в чрезвычайно активной стадии трансформации, которое порой исследователи обозначают его состояние как «динамический хаос». Естественно, что этот факт находится во взаимном влиянии с устойчивостью социально-политической системы. Переходный период, возникший вслед за отходом от социалистических ориентиров в развитии общества, повлек за собой формирование неоднородных, многослойных, а также отличающихся в плане насыщенности, иерархии отношений между различными социальными группами, слоями, которые происходят в разных условиях социальной инфраструктуры, а зачастую противоречивы<sup>23</sup>. Этот аспект также находится под воздействием традиций «ручного» управления органов власти (чаще всего исполнительной), причем игнорируя экономические факторы, связанные с межсекторальной, межотраслевой кооперацией и т.д. Все это порождает целый пласт противоречий, зачастую приводящих к конфликтам, которые имеют характер сложносоставных, исходя из включения в причины их возникновения сразу групп факторов: административного, экономического, социально-политического характера.

Важнейшие черты этого периода связаны с довольно необычными преобразованиями, в первую очередь обозначенными нелогичным (обратным) переходом от социалистической модели к капиталистической. К тому же в странах, образовавшихся на пространстве бывшего Советского Союза,

---

<sup>23</sup> См.: Якимец В.Н., Никовская Л.И. Сложносоставные конфликты – атрибут постсоциалистической трансформации // Социологические исследования. 2005. № 8. С. 77-90.

наблюдается затянутость переходного периода во времени в сравнении со странами Восточной Европы, которые сумели довольно быстро адаптироваться к условиям доминирования рыночных ценностей и политического плюрализма.

Во многом это обусловлено и историческими предпосылками, связанными с интернациональной ролью КПСС. Страны социалистического лагеря, находясь под давлением Москвы, все же стремились к формированию новых политических сил на своих территориях, например Чехословакия и Польша. В то же время сам СССР не позволял возникать подобным движениям или фракциям на своей территории, оставляя партийную систему монолитной. Как следствие такой политики после демонтажа однопартийной системы в Советском Союзе и затем на постсоветском пространстве возникает множественность общественно-политических сил, и усиливаются центробежные тенденции во внутривнутриполитических процессах.

Таким образом, в России, как и в большинстве стран постсоветского пространства, наблюдается трансформационный сдвиг в общественных процессах. Сама по себе трансформация может быть объяснена через определение немецкого исследователя Р. Райсига, который понимает под ней «...обусловленную множеством факторов, процессуальную, открытую самоорганизующуюся эволюцию, в ходе которой развиваются своеобразные и новые элементы. Ее течение в этой перспективе является не запрограммированным, а конфликтным, амбивалентным и по своим специфическим результатам неопределенным процессом изменений»<sup>24</sup>.

В этом случае угроза дестабилизации приобретает все более реальные очертания. А важнейшим стимулом для осуществления именно системных реформ выступает то, что возникающая в таких ситуациях сложность и многомерность социально-политических отношений не дает возможности решать

---

<sup>24</sup> Райсиг Р. Исследования трансформации: достижения, насущные проблемы и перспективы. Повороты истории. Постсоциалистические трансформации глазами немецких исследователей. В 2 т. Т. 2. СПб.: М., 2003. – С. 371.

вопросы управления дискретно. Все это в особенном ключе применимо и к России, но здесь необходимо учитывать и отличительные черты процессов, происходящих в ней. Так в нашей стране осуществляется попытка тройного преобразования, увязанного с оформлением нового федеративного устройства, структурной перестройкой экономики и приватизацией. Это приводит к тому, что реформирование различных сфер жизни общества происходит на разных скоростях, и, как следствие, это дает основание предполагать появление совершенно новых зон противоречий, пронизывающих российское общество не только в политическом, но и в экономическом, духовном, этическом планах.

Последствия реформ, произошедших на начальных этапах, до сих пор отражаются как на характере социальных связей, ценностей и ожиданий, так и в системном кризисе, имевшем место в 1990-е гг. Несмотря на декларируемые конструктивные ориентиры: «Основной целью провозглашался человек, повышение его культурного и материального благосостояния»<sup>25</sup>, фактически не был задействован потенциал диалога общества и власти. В результате большинство реформ того периода не получили общественного одобрения, и, как следствие, такие преобразования не были восприняты как выстраданные народной идеи по изменению строя. А деклариовавшиеся ориентиры на повышение качества жизни и т.д. привели, напротив, к неприятию населением реформ наряду со снижением жизненного уровня.

Безусловно, трансформации на нынешнем этапе еще не приобрели завершенного характера. В терминах теории систем это можно обозначить как затянувшееся пребывание в точке бифуркации. Что немаловажно, в этих обстоятельствах обнаруживается взаимообусловленность фиксации определенного состояния политической системы с сохранением очевидных, но контролируемых областей нестабильности в социуме. Позиционировавшееся на

---

<sup>25</sup> Осипов Г. В. Российская социология в XXI веке. Доклад на II Всероссийском социологическом конгрессе, 30 сентября - 2 октября 2003 года, МГУ им. М. В. Ломоносова. Москва. – С. 30.

начальных этапах движение к демократическим преобразованиям уже не носит столь очевидной для большинства граждан необходимости как раз вследствие рисков усиления нестабильности, а также по причине отсутствия ощутимых результатов реформ<sup>26</sup>.

Промежуточные итоги, обозначенные по завершению 1990-х гг., в России носят довольно неоднозначный характер, что неоднократно было подвергнуто критике. Так, Г.В. Осипов утверждал, что возможности страны и ее геополитический, интеллектуальный и сырьевой потенциал не влияют на реальный уровень и качество жизни населения, которое пребывает в состоянии серьезнейшего разрыва<sup>27</sup>. Этот ученый утверждает, что российское общество подобралось к черте, стоящей ниже предельных критических показателей развития в результате «антинационального передела собственности». А возвращение на предшествующие уровни не представляется вероятным в обозримой перспективе. По сути дела, Г.В. Осиповым обозначаются причины, связанные с бессистемным характером трансформаций (что может быть противопоставлено реформам, имеющим в качестве базового качества системность).

В этот период довольно уверенно звучали заявления о том, что фактически правительством полностью потерян контроль над ситуацией в экономической и социальной сферах. В качестве наиболее проблемного ориентира был назван приоритет макроэкономических показателей в ущерб социальной составляющей<sup>28</sup>. Таким образом, экономический рост, демонстрировавшийся в стране, не сопрягался с реальным улучшением качества жизни большинства населения, а напротив, увязывался с ростом разрыва в доходах и поляризацией общества. То есть в данном случае реформы системного характера долж-

---

<sup>26</sup> Пантин И. К. Демократия в России: противоречия и проблемы. Политические исследования. 2003. № 1. – С. 135.

<sup>27</sup> Осипов Г. В. Российская социология в XXI веке. Доклад на II Всероссийском социологическом конгрессе, 30 сентября - 2 октября 2003 года, МГУ им. М. В. Ломоносова. Москва. – С. 32.

<sup>28</sup> Там же. С. 34.

ны были охватить основные сферы жизни общества на комплексном уровне, что могло быть достигнуто через смену концепции политического управления в Российской Федерации.

В рамках такого подхода необходимыми элементами реформ, носящих системные характеристики, должны были выступить совместные действия федерального, регионального и муниципального уровней управления с целью внедрение и достижение высоких показателей в области качества жизни население наряду с ориентиром на сохранение роста макроэкономических показателей<sup>29</sup>. Безусловно, такие реформы должны предполагать и создание механизмов для взаимодействия государства, бизнеса и общества для достижения общих целей развития.

Годы, последовавшие за этим тяжелым периодом, были связаны с новым политическим климатом и большими надеждами на серьезные общественно-политические преобразования. Изучению этапов, приоритетов и механизмов реализации этих реформ посвящена вторая глава данной работы. В этом же параграфе имеет смысл остановиться именно на стабилизирующей роли системных реформ, в качестве иллюстративных примеров используя современную Россию.

Довольно сложным бременем для населения явился нынешний социально-экономический кризис, охвативший страну в 2014 г., обусловленный не столько падением цен на энергоносители на мировом рынке, сколько санкциями западных стран во главе с США в связи с воссоединением Крыма с Россией и др. В этом случае речь идет о целом ряде аспектов, которые могут быть очерчены такими качествами отечественной экономики последних лет, как защищенность рынков, сосредоточенность на микроэкономике, ограниченный доступ к лидерам, приоритет, отдаваемый физическому и финансовому капиталу, иерархическая и жесткая структура, увлечение масштабными

---

<sup>29</sup> См.: Якимец В. Н. Основы, принципы и механизмы межсекторного социального партнерства в России. Диссертация на соискание ученой степени доктора социологические наук. Санкт-Петербургский университет, 2002.



проектами, зависимость от иностранных партнеров, реактивный подход, правительство как главный стратег, перераспределение богатства, патернализм<sup>30</sup>. По утверждению М.В. Снеговой, это влечет за собой отрицание свободной конкуренции и принципов рынка, стремление к соблюдению строгой иерархичности в построении общества и скепсис в отношении демократии, а также стремление к усилению представленности государства в экономической жизни и распределении доходов<sup>31</sup>. Все это влечет за собой тщетность попыток найти приемлемый вариант «формулы» реформы, которая «имела бы местные «исторические» корни и была бы при этом жизнеспособной»<sup>32</sup>.

В аксиологической проекции можно выделить целый ряд областей нестабильности современной России:

- в отношении к Западу наблюдается принятие цели («жить, как в Европе»), но не путей и методов ее достижения. Социологические исследования фиксируют, что в сознании россиян отчетливо выраженное стремление к личному успеху и богатству не сочетается «с выраженной смелостью, готовностью действовать по-новому, идти на риск и принимать самостоятельные решения. Ценности строятся по «принципу удовольствия»: высокие притязания без готовности к значительным личным усилиям и рискам»<sup>33</sup>. При этом очень часто одни и те же люди одновременно высказываются и за то, чтобы Россия стала частью западного мира, и за то, чтобы она шла особым, отличным от Запада путем. Доминирует идентификация России с консерватизмом в его противопоставлении западному либерализму. Нельзя не отметить и

---

<sup>30</sup> Линдсей С. Культура, ментальные модели и национальное процветание // Культура имеет значение. Каким образом ценности способствуют общественному прогрессу. М.: Московская школа политических исследований. 2002. – С. 279.

<sup>31</sup> См.: Снеговая М. В. Влияние конфессиональной принадлежности на социально-экономические предпочтения и поведение религиозных респондентов. Автореф. дисс. кандидата эконом. наук, М., 2011.

<sup>32</sup> Вебер М. О России: Избранное. М.: РОССПЭН, 2007. – С. 14.

<sup>33</sup> Магун В.С., Руднев М. Г. Базовые ценности россиян в европейском контексте // Общественные науки и современность. 2010. № 4. – С. 5.

роль Запада, гегемонистски определяющего Европу через демократические ценности, понимаемые как ценности меньшинства.

Российский социолог Л. Г. Ионин<sup>34</sup>, определяя меньшинство как не тех, кого меньше, а тех, чье поведение (внешний облик, сексуальная ориентация, этническая идентификация и т.д.) отличается от нормального, полагает, что представление об обязанности государства способствовать не только защите, но и продвижению их интересов, вплоть до кодификации отклонений как правовых норм, является видом фундаментализма. Конечно, при такой тотализации западного стиля, его специфических доктрин, чувств, опыта, норм Россия (аксиоматически обладая европейской идентичностью) дискурсивно и институционально неизбежно оказалась в состоянии системного конфликта с современным европейским нормативным порядком;

- проблема декларируемой необходимости перемен и постулированием стабильности как ценности - за перемены выступает 49% россиян, за стабильность, отсутствие перемен - 44%. В основе дискурса нормализации лежит идея традиционализации социальных и политических отношений, что плохо сочетается с декларациями о необходимости инновационной динамики и модернизации, а набор ключевых стабилизаторов политического режима - с институциональными основами демократии. Потребность в социальных и политических изменениях оказывается в состоянии негативного взаимодействия с доминирующими ценностями приспособления к государству, уравнительной и распределительной экономики, политического консерватизма и политической пассивности, патернализма. Отсюда – любые социальные движения, направленные на изменения существующего положения, интерпретируются как призыв к разрушению социального порядка;

- дилемма противопоставления пути развития: авторитаризм – демократия. Демократия в наборе общепринятых ценностей утвердилась как «вербальная» цель, но при этом «сильная рука» представляется как эффективное

---

<sup>34</sup> См.: Ионин Л. Г. Восстание меньшинств. М.: Университетская книга, 2013.

средство преодоления деструктивных последствий конфликтов перехода к рынку и, как это ни парадоксально звучит, к демократии. По данным исследования ВЦИОМ, проведенного в мае-июне 2008 г., 55% россиян предпочитали выбирать «твердую руку, которая наведет порядок, даже если для этого придется ограничить некоторые свободы», а 37% считают, что «свобода слова, политического выбора, перемещений по стране и за ее пределы - это то, от чего нельзя отказываться ни при каких обстоятельствах». При этом 49% полагали, что рассредоточение власти между разными политическими институтами, контролирующими друг друга, лучше, чем концентрация власти в одних руках (за это выступает 40% россиян);

- выбор между установками на экономическую самостоятельность и установками на социальный патернализм, поддержку со стороны государства. Размежевание между ценностями рынка, индивидуальной предприимчивости и традиционалистскими, государственно-патерналистскими началами в экономике и социальной жизни фиксируется всеми социологическими опросами - это выбор в пользу рынка, но находящегося под контролем государства и «дополненного» рядом нерыночных практик «заботы о людях»;

- выбор установок на патернализм с его материально-потребительскими ценностями, популизмом и деполитизацией публичного пространства с крайним индивидуализмом. Конфликтогенная модель обмена ресурсов на легитимность исключает своей логикой формирование активного политического поведения и самоорганизации, основанных на нематериальных и внеэкономических ценностях, которые не несут своим субъектам прямой и сиюминутной выгоды. Ряд исследователей социологически зафиксировали у россиян более слабую, по сравнению с большинством европейцев, выраженность надличных ценностей заботы, толерантности, равенства и, наоборот, сильных ориентаций на характерные для «игры с нулевой суммой» конкурентных ценностей личного успеха, власти и богатства;

- выбор между установками на социальную справедливость как «категорический императив» россиян и развитием социальной элитарности, усиленной культурным разрывом;

- проблема противоречий между установками на обеспечение политической стабильности и фактической «зачисткой» политического поля от альтернативных игроков, что усугубляет нестабильность, – конфликты не разрешаются через плановый ожидаемый механизм конкурентных выборов, что делает процесс смены лидеров неплановым и непредсказуемым;

- дилемма между установками на необходимость создания правового государства и верховенство права, независимость судов, борьбу с коррупцией и артикулируемой в политических практиках опасностью «неуправляемых» судов и независимых антикоррупционных институций для стабильности политической системы;

- выбор между установками на создание прозрачного механизма меритократического отбора в государственный аппарат и государственный крупный бизнес и патронажными практиками, что усиливает некомпетентность управленческого пространства;

- выставление приоритетов между установками на формирование и реализацию последовательной политики по отношению к миграции и геополитическими интересами, с одной стороны, и коррупционными механизмами, блокирующими введение четких и понятных ограничений, с другой стороны;

- выбор между установками на формирование общественной морали и принципиально аморальными практиками патроната и коррупции в государстве и государственном бизнесе;

- приоритет установок на децентрализацию управления и реальное усиление бюджетного и политического контроля Центра, оценку передачи части полномочий в регионы как «пути к развалу страны»;

- проблема выбора между установками на создание социального и правового государства и отсутствием влиятельных групп интересов, заинтересо-

ванных в формировании лучших институциональных форм предоставления социальных и правовых услуг (российские элиты предпочитают потреблять медицинские, образовательные, рекреационные, финансовые и юридические услуги за рубежом, а не стимулировать их производство в России). В своих личных, партикулярных стратегиях российская элита эффективно включена в глобальный мир, но не стремится распространить эти правила игры и ценности на внутренний политический порядок, в рамках которого она в целях своей легитимации старается сохранить в неизменности традиционное ядро российского общества, демонстративно заворачивая его в западную институциональную обертку, ограничивая доступ к другим нормам, стандартам, ценностям и институтам. Осуществляя, по сути, «выход» в другую правовую и социальную систему, элиты успешно блокируют спрос на институциональные изменения, обеспечивая финансирование своих потребительских стандартов участием в политических механизмах распределения ренты.

Кроме того, имеется силовое (включая символическое насилие) подавление тех конфликтов, которые выходят за пределы определенных идеологемой стабильности институциональных рамок. Безусловно, насилие в этом контексте не отождествляется с физическим принуждением «на основе средств телесного воздействия»<sup>35</sup>, хотя его актуализация есть один из индикаторов деструктивности конфликта. Фундаментальное значение имеет структурная и символическая форма насилия, применение которого является «...также кульминационным пунктом конфликта, в котором неизбежно должно выясниться, кто из сторон конфликта одержит победу. При этом выбор той или иной альтернативы в рамках бинарного схематизма ориентации происходит из антиципации исхода конфликта»<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Луман Н. Власть. М.: Праксис, 2001. – С. 97.

<sup>36</sup> Там же. – С. 14.

По мысли О. Н. Яницкого<sup>37</sup>, стабильность как господствующая идеология и как принцип политики отнюдь не безобидна. Эта идеология, в частности, означает, что общественное развитие планируется и контролируется только государством: гражданское общество не является двигателем прогресса, а лишь его «приводным ремнем». Всеобщая стабильность - это, по существу, отрицание разнообразия, которое в действительности является ключевым условием поддержания стабильности общества посредством изменений, то есть его адаптации к новым условиям. «Стабильность» как ценность баланса между определённой и неопределённой при любом потенциально конфликтном социальном взаимодействии в российском обществе означает, что россияне не пассивны, а агрессивно неподвижны, - «пассивных людей может быть трудно увлечь, но их можно относительно легко подтолкнуть. Агрессивно неподвижных людей трудно сдвинуть с места в принципе, именно потому, что их неподвижность является рационально обоснованной стратегией»<sup>38</sup>.

Власть рассматривается большинством населения и как генератор неопределённости, и как единственная сила, способная справиться с управлением конфликтами. Следовательно, если власть является единственным ресурсом конфликто разрешения, то усиление жестких силовых обертонов в управленческих практиках, распространение силовых стратегий с репрессивным окрасом (запрещение, предотвращение, уничтожение) является общественным благом. Парадоксально, но власть, чтобы оставаться надеждой и опорой и сохранять стабильность, должна создавать и поддерживать контролируемые очаги дестабилизации.

Методология А. Турена базируется на одновременном учете и взаимосвязанном рассмотрении конфликта и порядка как двух равноценных состоя-

---

<sup>37</sup> См.: Яницкий О.Н. Социальные движения: теория, практика, перспектива М.: Новый хронограф, 2013.

<sup>38</sup> Грин С. Природа неподвижности российского общества // Pro et contra. 2011, январь-апрель. – С. 8.

ний общества, сменяющих друг друга. Элиминация любого из них не только обедняет, но и существенно искажает результаты анализа. Самый главный паттерн, на который здесь нужно обратить внимание, - это то, что «повсюду, где существует порядок, должно существовать его оспаривание... Формирующиеся конфликты все более направляются против «суперструктур» или, проще говоря, против порядка, ибо новая власть обладает ранее неизвестной способностью придавать себе видимость порядка, господствовать над социальной организацией в целом, над разновидностями социальной практики, вместо того чтобы запереться в укрепленных замках, дворцах или финансовых городах. Мы входим в общество, которое не может более иметь конфликты: или последние задавлены в рамках авторитарного порядка, или общество осознает себя как конфликт, оно является конфликтом, потому что оно представляет собой просто борьбу противоположных интересов за контроль над способностью общества воздействовать на самого себя»<sup>39</sup>.

«Стабильность» – это и когнитивная простота восприятия сложной конфликтной ситуации, и доведение до совершенства технологий экзистенциального отнесения сторон конфликта к одному из полюсов и их максимального взаимоотчуждения, то есть создание искусственной политической конфликтности как социальной нормы. Традиционные соблазны российской политики – обмануть историю, избрав стратегию сознательного уклонения от управления конфликтами, либо редуцировать конфликты до соревнования напоров и агрессивностей позволяют имитировать развитие (модернизацию, реиндустриализацию, деофшоризацию и т.д.), когда на самом деле стоишь на месте, нейтрализуя недовольство разных слоев и групп интересов.

В этом отношении уместно упомянуть работы Рейнхарда Бендикса, ставшие, наряду с исследованиями Г. Зиммеля и М. Вебера, во многом рубежными в понимании роли конфликта. По его мнению, культура нации

---

<sup>39</sup>Турен А. Возвращение человека действующего. Очерки социологии. М.: Научный мир, 1998. – С. 155-157.

должна истолковываться как результат конфликтов в их историческом развитии и «непримиримые конфликты являются эндемической чертой общества», что еще не означает, что общество характеризуется постоянной нестабильностью<sup>40</sup>.

По иронии судьбы (или по сознательному избеганию неудобных концептов), столь модный ныне и широко используемый в качестве полемической и философской концептуализации курса власти Н. Бердяев чаще всего описывал наш социальный порядок через обсуждаемый здесь феномен конфликта - «подойти к разгадке тайны, скрытой в душе России, можно, сразу же признав антиномичность России, жуткую ее противоречивость»<sup>41</sup>.

Что означает данное снятие эмбарго использования конфликта для формирования и реализации российской политики? Как правило, демонизация конфликтов довольно часто обнаруживается в политических дискурсах, традиционно конструирующих «реальность» бесконфликтного мира и стабильности для граждан, при котором «стабильными» экономическими и политическими институтами «будут те, которые максимизируют кусок пирога, достающийся влиятельным группам, а не общий размер пирога», даже если об этом известно всем<sup>42</sup>.

Меняя, по Х. Арендт, слова, обозначающие социальную и политическую реальность, для маскировки самой реальности, что «приводит к определенной слепоте по отношению к стоящим за этими словами реалиям»<sup>43</sup>, используя все возможности «отрицания и сокрытия конфликта ложью, обманом, ложными символами»<sup>44</sup> и, испытывая, как минимум, дискомфорт перед вскрытием пережатых каналов коммуникации, из которых может хлынуть за-

---

<sup>40</sup>Вебер М. Избранное. Образ общества. М.: Центр гуманитарных инициатив, 2012. – С. 601.

<sup>41</sup>Бердяев Н. А. Судьба России. М.: АСТ, 2010. – С. 13.

<sup>42</sup>Асемоглу Д., Джонсон С., Робинсон Д. Институты как фундаментальная причина долгосрочного экономического роста // Экономический вестник. 2006. Вып. 5. № 2. – С. 189.

<sup>43</sup>Арендт Х. О насилии. М.: Новое издательство, 2014. – С. 51.

<sup>44</sup>Луман Н. Социальные системы. Очерк общей теории. СПб.: Наука, 2007. – С. 492.



стоявшееся содержимое, власть не управляет социальными конфликтами, а «гасит» их.

Российская специфика заключается, по мнению А.С. Ахиезера<sup>45</sup>, в том, что власть находится в постоянном страхе перед тем, что конфликты породят неконтролируемую дестабилизацию и поглотят страну. Эта опасность подавляется вторжением в конфликты на нижних уровнях, созданием специальных органов контроля, слежки и подавления. Наступает момент, когда эффект государственного подавления конфликтов порождает еще большую дезорганизацию. Российское общество не в состоянии превратить множество конфликтов в стимул развития диалога. Российская власть, опасаясь конфликтов, гасит их, направляя свою силу против самого конфликта, а не на защиту его сторон. У участников же конфликта появляется желание использовать в конфликте государство друг против друга, тем самым, коррумпируя конфликт.

Эта искаженная оптика восприятия, невозможность спокойного выяснения и отказ от профессионального разговора о реальных, а не «мнимых и фиктивных» конфликтах российских приводит к принципиальной перегруженности общества неуправляемыми конфликтами, накоплению их в частных руках и угрозам инструментализации технологий их устранения в частных интересах. Российская власть, не решая конфликты и не справляясь с ними, «...всегда занята недопущением их в политику. Ни один участник конфликта не найдет в ней арбитра без сложного и дорогого поиска. Не управлять оказывается выигрышной стратегией руководства»<sup>46</sup>.

Сама логика функционирования подобной модели приводит не только к вытеснению на периферию управленческих практик и процедур устранения системных конфликтов и конструктивных напряжений как «незапроектированных сюрпризов», но и к неизменному откладыванию принципиальных

---

<sup>45</sup> См.: Ильин В. В., Панарин А. С., Ахиезер А. С. Теоретическая политология: Реформы и контрреформы в России. Циклы модернизационного процесса. М.: Изд-во МГУ, 1996.

<sup>46</sup> Павловский Г. Гениальная власть! Словарь абстракций Кремля. М.: Европа, 2012. – С. 48.

решений по корректировке социальной реальности и решения неприятных вопросов «на потом». При этом конфликтное взаимодействие в российском пространстве может непредсказуемо интенсифицироваться, быстро переходя некий пороговый уровень, что в считанные дни и даже часы радикально меняет социально-политический ландшафт, о чем рассказывал В. Розанов на примере видимой легкости распада имперской России в 1917: «Русь слиняла в два дня. Самое большое - в три. Даже «Новое время» нельзя было закрыть так скоро, как закрылась Русь. Поразительно, что она разом рассыпалась вся, до подробностей, до частностей. Самое разительное и показующее все дело, всю суть его, самая сутенка - заключается в том, что ничего в сущности не произошло. Но все - рассыпалось»<sup>47</sup>.

При этом «летальный исход» всегда «подкрадывается незаметно», ибо власть пресыщена сигналами о мнимых и фиктивных угрозах и опасностях, а меседжи о динамике реальных конфликтов либо не поступают, либо блокируются. Ульрих Бек высказывается еще радикальней, называя такой феномен «обществом козлов отпущения», в котором создается политический спрос на смещенные мысли и действия: «не опасности виноваты, а те, кто их вскрывает и сеет в обществе беспокойство». Описывая с помощью понятия «смещенные конфликты» процесс вытеснения конфликтов из сознания и их «загона в огороженную клетку», он схватывает суть внедряемых вместо предметного обсуждения проблем технологий формулирования ответов на ключевые вопросы - найти «громоотводы» опасностей, скрытых от непосредственного восприятия и воздействия, в лице «шпионов, коммунистов, евреев, арабов, женщин, мужчин, турок, обитателей ночлежек»<sup>48</sup>.

Анализ российского общества через концептуальную призму выявления совокупности свойств и признаков социума, которая позволяет в качестве

---

<sup>47</sup> Розанов В. В. Апокалипсис наших дней // [Электронный ресурс] Библиотека Вехи. – Url: <http://www.vehi.net/rozanov/apokal.html>. (Дата обращения: 07.10.2016)

<sup>48</sup> Бек У. Общество риска. На пути к другому модерну. М.: Прогресс-Традиция, 2000. – С. 92.

объяснительных моделей тестировать социальную систему на устойчивость ее функционирования и развития, на степень конфликта, который она может выдержать, – это базовый уровень политического реализма. Можно полностью подписаться под исследовательским кредо, сформулированным Г. Зиммелем: «Все проблематичные явления заставляют нас лучше осознать то обстоятельство, сколь невообразимо противоречиво наше настоящее... Одни только филистеры могут полагать, что конфликты и проблемы существуют для того, чтобы быть разрешенными. И те, и другие имеют в обиходе и истории жизни еще другие задачи, выполняемые ими независимо от своего собственного разрешения. И ни один конфликт не существовал напрасно, если время не разрешит его, а заменит его по форме и содержанию другим»<sup>49</sup>.

Очаги нестабильности переходят в личностную плоскость (коммуникации не друг с другом, а друг о друге), в стремление к предельному обострению любого конфликта с установкой на блокирование диалога с противостоящей стороной в любых его формах. Любые компромиссы представляются нетерпимыми и постыдными, а правовые и моральные нормы разрешения и урегулирования конфликтов отрицаются при оценке поведения «своих» по отношению к противнику, которому приписываются все мыслимые и немыслимые злодеяния в сочетании с непременной профанацией другой стороны конфликта, маркирующей неприятие альтернативной мировоззренческой позиции. Участники процесса, как правило, в том числе и путем коррекции институциональных правил, готовятся не к компромиссу, а к максимальной напряженности, приобретающей характер агрессивной конфликтности и имеющей провоцирующий характер осложнения личной жизни.

М. Блауг утверждал, что нет «методов примирения расходящихся нормативных ценностных суждений - кроме как демократических выборов или

---

<sup>49</sup> Зиммель Г. Избранное. Созерцание жизни. М.; СПб.: Центр гуманитарных инициатив: Университетская книга, 2014. – С. 330.

перестрелок на баррикадах»<sup>50</sup>. По сути, мы наблюдаем второе – появились публичные политические группы, готовые к экзистенциальному противостоянию. Поводы для формирования очагов нестабильности могут быть любой природы. Но при этом само размежевание достигает такой степени интенсивности, что оппоненты или конкуренты становятся именно врагами и под углом зрения смертельной, экзистенциальной вражды видят все остальное. Вражда приобретает собственную динамику. В сегодняшней России зачастую нет даже намеков на договоры и взаимограничения, а мы наблюдаем ситуацию схлопывания поля возможности для диалога, выясняющего принципиальные различия между участниками отечественного политического процесса.

### **Выводы по первой главе**

Таким образом, можно говорить о том, что с точки зрения большинства сторонников системной теории, реформы имеют одно из приоритетных значений и позволяют компенсировать возможные колебания в развитии политической системы и возвращать ей нормальное состояние. Системность реформ может быть определена как соответствие такому типу политического действия, который направлен на реальное реформирование институциональной составляющей политико-правовой структуры общества, на развития гражданского общества, образования, семьи, правительства, и др. в целях достижения идеальной модели, имеющейся в обществе в форме консенсуса. Реформа государственного управления не предполагает формирования на своем завершающем этапе эффективных равновесий, а вполне вписывается в парадигму исторического институционализма. Тем не менее, огромное значение имеют наличие у реформаторов понимания перспективной траектории системных изменений, правильный выбор последовательности преобразований и способности предпринять необходимые усилия по деэтизации инсти-

---

<sup>50</sup>Блауг М. Методология экономической науки, или как экономисты объясняют. М.: НП «Журнал Вопросы экономики», 2004. – С. 194.

туционального строительства. Необходимо также учитывать, что успех реформ во многом определяется институциональным дизайном государственного управления, его зависимостью от предшествующего развития. Одновременно с этим, важную роль играет набирающая силу профессионализация управления реформированием, которая включает внедрение механизмов, регулирующих процесс формирования правил разного уровня, что снижает риски появления институциональных ловушек. В свою очередь оценка регулирующего воздействия предполагает опору на участие, т.е. учет мнения адресатов соответствующей нормы и экспертного сообщества, что повышает адаптивность проектируемых форм.

В то же время отсутствие ориентиров на улучшение качества жизни всего населения в рамках России привело к сложной ситуации в отношении сохранения стабильности общества и политической системы. Противоречия, вызванные текущим положением дел в области системного реформирования, привели к появлению пласта конфликтогенных зон в общественно-политической активности. Конкурирующие идеи выступают в качестве возможных причин для проявления нестабильности. Особенным для России является то, что подобные противоречия носят характер своеобразных экстремумов, представляющих в большинстве случаев взаимоисключающие позиции, например, партенализм – полная свобода рыночных отношений, регионализм – централизация и т.д.

В конечном счете, это ведет к тому, что в современной России осложняется поиск приемлемого для большинства вектора системных реформ, становится чрезвычайно трудновыполнимым удовлетворение политических и социально-политических устремлений большинства групп населения. Тем не менее, попытки реализации системных реформ не прекращались и продолжаются в 2000-е годы. Анализу основного содержания их этапов и результатов социально-политических реформ посвящена следующая глава диссертации.

## **Глава 2. Особенности и основные приоритеты системных политических реформ в современной России в контексте поддержания стабильности общества**

### **2.1 Периодизация политических реформ в постсоветской России и особенности современного этапа**

При изучении проблемы системного реформирования политической сферы в России необходимо принимать во внимание периодизацию этого процесса, принятую в современной социологии. Критерии выделения отдельных этапов данной периодизации связаны в первую очередь с содержательными аспектами реформ государственного управления и, прежде всего, увязываются с институциональным и функциональным уровнем. Так, В. В. Лобанов, описывая институциональные проблемы реформирования государственного управления, исходит из того, что оно фактически ведется по трем независимым направлениям, и, таким образом, осуществляются административная реформа, бюджетная реформа, реформа государственной службы<sup>51</sup>. Преимущественно политически ориентированного подхода придерживается А. И. Соловьёв, выделяющий три сферы государственного управления. Развитие этих сфер позволяет добиться не только внутренней трансформации органов власти и управления, но и изменить характер их отношений с гражданским обществом. Речь идет о таких конституирующих природу государственного управления областях, как система представительства интересов, политический режим и административная система<sup>52</sup>.

Такой ракурс рассмотрения проблемы системного реформирования политической системы позволяет сделать акцент на важнейших областях взаимодействия политической системы и институтов государственного управле-

---

<sup>51</sup> Лобанов В. В. Модернизация государственного управления: проблемы и решения // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. N 2. – С. 140.

<sup>52</sup> Соловьёв А. И. Институты власти и управления в стратегии российской модернизации: проблемы и перспективы // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2010. N 3. – С. 6.

ния и понять природу процессов реформирования, а также возможности и пределы целенаправленного воздействия на основные субъекты управления и отношения между ними. Такой подход помогает уйти от технократизма при определении характера и направлений реформирования государственного управления.

Обращаясь непосредственно к рассмотрению системного реформирования с учетом смены общественно-экономических формаций в России, необходимо принимать во внимание то обстоятельство, что этапы модернизации в России по срокам сильно отличаются от ситуации, сложившейся, например, в западных странах. Так, вторая половина XX века стала временем уже завершения индустриальной модернизации на Западе, что позволило странам, входящим в эту категорию, выйти на новый виток системной модернизации<sup>53</sup> и перейти к постиндустриальному обществу<sup>54</sup>.

Позиции ученых, представляющих традиционную теорию модернизации<sup>55</sup>, сходятся в том, что сама по себе модернизация представляет собой сложный и противоречивый процесс глубоких и всесторонних преобразований всего общественного строя в целом, включая кардинальное обновление абсолютного большинства структурных компонентов и подсистем всей формационной системы. Модернизация не только ведёт разные страны к обществу модерна и постмодерна, но сопровождается коренной сменой типа формационного устройства. Это наиболее очевидно продемонстрировали высокоразвитые и относительно стабильные в политическом и социальном плане страны Запада. Изменения, вызванные процессом модернизации, при-

---

<sup>53</sup> См.: Лапин Н.И. Социокультурные факторы российской стагнации и модернизации // Социс. 2011. №8.

<sup>54</sup> См.: Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования. М.: Academia, 1999. – 788 с.; Кастельс М. Информационная эпоха. Экономика, общество и культура / Пер. с англ. М.: ГУ ВШЭ, 2000. 608 с.; Masuda Yoneji "The Plan for an Information Society", 1971.

<sup>55</sup> См.: Aron R. The Imperial Republic. New Jersey: Prentice-Hall, 1974.; Хантингтон С.П. Третья волна: демократизация в конце XX века. М.: РОССПЭН, 2003. – 368 с.

вели в этих странах к появлению социальных отношений неантагонистического типа.

В отличие от них в послевоенном СССР такие изменения оказались невозможными и были обусловлены как господствовавшей идеологией и однопартийной системой во главе с ВКПб-КПСС, так и исполняемого руководством страны соответствующим модернизационным проектом, в основу которого были положены большевистские идеи. Кроме того, данный проект претворялся в условиях господства авторитарного и тоталитарного стилей и режимов. Среди причин несостоятельности данного проекта специалистами обозначаются:

- неконкурентоспособность социалистической экономической модели с отсутствующими рыночными инструментами развития;
- ограниченность ресурсов развития при их экстенсивном использовании;
- однопартийная политическая система, влекущая за собой авторитарные формы управления<sup>56</sup>.

Таким образом, когда в 1985 г. М.С. Горбачевым дал старт «перестройке», которую рассматривали как новый модернизационный виток, фактически начался последний этап эволюции изжившей себя неконкурентоспособной модели советского социализма, ознаменовавшийся коллапсом всей системы. Предпосылкой для таких изменений стала ситуация неопределённости в высших эшелонах власти СССР, возникшая после смерти Л.И. Брежнева. Но ключевым моментом стало стремление населения к радикальным переменам во внутренней политике.

Перестройка стала новым реформаторским проектом, своеобразной вехой в процессе модернизации, имевшей место в период перехода от социали-

---

<sup>56</sup> См.: Милецкий В.П. Содержание и мегатренды системной модернизации постсоветской России. В кн.: Россия в фокусе современного социологического дискурса. СПб, Изд-во СПбГЭТУ (ЛЭТИ). 2016. С. 12 – 18.



стической системы, как оказалось в последствии, к капиталистической. Она пришлась на период с 1985 г. по 1991 г., последние годы существования СССР, и была призвана снять «негативный консенсус», сложившийся среди населения относительно модели социально-политических отношений, что выражалось к критике и неприятию системы в целом. Советское руководство вынуждено было вступить в диалог с обществом и открыть завесу тайны с неприглядных и проблемных аспектов прошлого и настоящего государства. Обобщающими итогами гласности стали официальные заявления М.С. Горбачева о предкризисном состоянии социально-экономической системы. Кроме того, признаки кризиса стали заметны и во внешней политике СССР, что во многом стало следствием его политической и экономической слабости. В итоге произошла кардинальная смена внешнеполитического курса - отход от излишней опеки стран-сателлитов в Восточной Европе, вхождение в новые договоры по разоружению (Договор о ликвидации ракет малой и средней дальности 1987, Договор об обычных вооруженных силах в Европе 1990, Договор о сокращении наступательных вооружений 1991) и поиск новых возможностей партнерства с Западом.

В целом, в контексте данной работы перестройка рассматривается как этап системного кризиса советской модели социализма, который, в конечном счете, завершился распадом СССР. Данный этап следует рассматривать в рамках более масштабного модернизационного перехода, поскольку перестройка явилась лишь существенной попыткой ускоренного перехода к новой модели советской формационной системы, но в условиях сохранения решающего влияния со стороны КПСС. Постепенно эта политическая партия, доминировавшая и официально, и фактически, все-таки утратила монополию на неограниченную и бесконтрольную власть. В результате завершающий отрезок перестройки (1989-1991 гг.) был отмечен существенными институциональными трансформациями политической системы, что привело к

формированию института президентства в СССР, а также к попыткам создания полноценного многопартийного парламента.

Серьезным вызовом для советского государства стали усилившиеся центробежные процессы, которые сначала проявились в сепаратистском движении в Прибалтике, а затем распространились практически на все союзные республики. Один из наиболее серьезных ударов по федеральному центру был нанесен со стороны руководства Российской Федерации, Верховный совет которой 12 июня 1990 г. принял одиозную «Декларацию о суверенитете России», ускорившую уже окончательный распад СССР. Усилившиеся противоречия внутри политической системы СССР привели к решительным действиям лидеров России, Украины и Белоруссии, которые 8 декабря 1991 г. поставили свои подписи под беловежскими соглашениями о денонсации договора о создании СССР от 30 декабря 1922 г. и учреждению вместо СССР нового межгосударственного содружества - СНГ.

Перестройка закончилась катастрофическими последствиями для всех сфер жизнедеятельности советского общества и фактически закончилась распадом СССР. Возникшие на постсоветском пространстве государства уже наметили некоторые векторы своего дальнейшего развития. Для одной их части (в Прибалтике) государственное строительство основывалось на западной модели, другая часть постсоветских государств (Молдавия, Азербайджан, Грузия) столкнулась с угрозой своей территориальной целостности и была вовлечена в череду локальных вооруженных конфликтов, приведших к возникновению самопровозглашенных государств (Приднестровье, Карабах, Южная Осетия, Абхазия), многие бывшие советские республики (в особенности республики Средней Азии) в построении новой государственной системы, не имея в прошлом подобного опыта, взяли на вооружение националистическую идеологию. Россия также оказалась в нелегком положении.

Распад СССР надолго приостановил начавшиеся в условиях перестройки процессы ускоренной системной модернизации общества по эволюционной

траектории и открыл новый период (постсоветский) в системной политической модернизации России, в рамках которого выделяется два относительно самостоятельных этапа:

- конфронтационный (с 02.01.1992 по 31.12.1999)
- стабилизационный (с 01.01.2000 по настоящее время).

Конфронтационный этап принято разделять на ряд временных отрезков, связанных с именами председателей правительства РФ в годы президентства Б.Н. Ельцина, когда за 7 лет друг друга сменили 6 председателей правительства РФ (Е.Т. Гайдар, В.С. Черномырдин, С.В. Кириенко, Е.М. Примаков, С.В. Степашин, В.В. Путин). Однако здесь выделяется 5 отрезков, поскольку председательство В.В. Путина соотносится уже со стабилизационным этапом. В это время были проведены беспрецедентные по масштабам социальные, политические и экономические реформы, которые существенно трансформировали практически все социальные институты российского общества.

Первый отрезок прошел под знаком шоковой терапии Егора Гайдара, и заложил основы новой формационной системы, «к которой никто не стремился и которой никто не хотел»<sup>57</sup>. Затем последовали гиперинфляция, «семибанкирщина» и появление «олигархов». Но реформаторы не могли освободиться от тяжелого «советского наследия» особенно в социальной сфере жизни общества, что во многом тормозило осуществление их довольно амбициозных целей по быстрому переходу к рыночной экономике. Многие результаты реформаторской деятельности на этом этапе явно расходились с первоначально поставленными целями. Вместо поступательного движения вперед от исчерпавшего себя, как казалось тогда, советского социализма к постиндустриальной системе, младореформаторы начали фактически «вращивать» российскую модель криминально-олигархического капитализма периферийного типа. Как следствие, в системе государственного управления

---

<sup>57</sup> Осипов Г. В. Россия: Национальная идея. Социальные интересы и приоритеты. М.: Изд-во РАН. 1997. С. 145.

произошли кризисные сбои. После отставки кабинета Виктора Черномырдина в марте 1998 г. началась череда правительственных кризисов и отставок новых кабинетов, именно на этом этапе был объявлен дефолт (17 августа 1998 г.), что привело к беспрецедентному обвалу курсовой стоимости рубля, масштабному социально-политическому кризису. Реакцией на складывающуюся ситуацию в стране со стороны президента Бориса Ельцина стала во многом непоследовательная кадровая политика в высших эшелонах власти.

В Чечне активизировалось и начало действовать сепаратистское правительство под руководством генерала Д. Дудаева, а другие регионы (Татарстан, Тыва и другие национальные образования), объявившие себя субъектами международного права, начали проводить самостоятельную политику без должной ее координации с федеральным правительством.

Конфронтационный этап завершился, когда правительство РФ возглавил Владимир Путин, с победы которого на президентских выборах в 2000-м году начался стабилизационный этап, который отличался своеобразным симбиозом двух подходов к осуществлению системных социально-политических реформ в России: некоторых элементов прежнего младореформаторского и нового «государственнического» подходов. Исходя из этого, можно выделить следующие основные аспекты реформирования, напрямую затрагивающего систему государственного управления в постсоветской России<sup>58</sup>:

1. Попытка административно-политической реформы 2003-2004 гг.
2. Централизация системы политического управления в рамках федеративной реформы 2004-2007 гг.
3. Кампания по укрупнению регионов 2003-2007 гг.
4. Попытка перехода к новой форме «открытого» или «большого правительства» (в период президентства Д.А. Медведева), некоторые ре-

---

<sup>58</sup> См.: Реформа государственной службы России. История попыток реформирования с 1992 по 2000 год / А.Г. Барабашев, Х.А. Беков, Т.В. Зайцева и др. ; под ред. Т.В. Зайцева. - М. : Весь Мир, 2003. - 305 с.

зультаты деятельности которого закрепились в нынешней системе государственного управления.

Таким образом, можно утверждать, что с начала новой административной реформы в 2003 г. был дан старт пересмотру достигнутых промежуточных результатов в отношении системы политического управления. 23 июля 2003 г. президент Владимир Путин подписал Указ № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах», который определил ключевые направления реформирования административной сферы государства. Так, было обозначено ограничение вмешательства правительства в экономику и пределы государственного регулирования этой сферы, были устранены дублирующие функции в административных структурах, более четко очерчены правительственные функции и зафиксировано разделение обязанностей между федеральными и региональными исполнительными органами власти. Для этих целей была создана Правительственная комиссия по проведению административной реформы в Российской Федерации.

Важнейшим направлением деятельности Комиссии был обозначен обзор правительственных функций. Обзор проводился несколькими рабочими группами, включавшими в себя сотни экспертов, представлявших федеральные и региональные органы власти, а также академические и деловые круги. В итоге Комиссия проанализировала 5634 правительственные функции, из которых 1468 были признаны избыточными, 263 дублирующими, и 868 требовали различных изменений<sup>59</sup>. Результаты выполненного Комиссией анализа функционирования правительственных структур, использовались при принятии решения о новой структуре российского правительства. Согласно Указу Президента № 314 от 9 марта 2004<sup>60</sup>, российское правительство представлено трёхуровневой системой: министерства, службы и агентства. На феде-

---

<sup>59</sup> Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 N 1789-р (ред. от 10.03.2009) «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах».

<sup>60</sup> Указ Президента РФ от 09.03.2004 N 314 (ред. от 22.06.2010) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

ральные министерства была возложена ответственность за определение политики, включая стратегическое планирование, развитие федеральных программ, регулирующих деятельность и финансирование в их сфере. Федеральные службы должны были стать ответственными за контроль, наблюдение, правоохранные функции, реализацию политики, утверждаемой министерствами и одобренной правительством. Федеральные агентства обязаны управлять принадлежащими государству активами, осуществлять государственные программы и предоставлять социальные услуги.

В 2005 г. Министерство экономического развития и торговли подготовило проект Концепции административной реформы<sup>61</sup>. Российское правительство одобрило Концепцию в конце того же года. Согласно Концепции, главные цели административной реформы в России состояли в:

- улучшении качества государственных услуг и доступа к ним;
- уменьшении деловых затрат, возникающих вследствие государственного регулирования экономики;
- улучшении правительственного выступления.

Для достижения поставленных целей были определены ключевые инициативы реформы, которые состояли в том, чтобы сосредоточиться на исполнительском управлении, принятии административных норм и стандартов государственных служб, оптимизации правительственных функций, развитии мер по увеличению прозрачности деятельности правительства и антикоррупционной стратегии.

В 2006 г. экспертная группа, включавшая в себя представителей таких организаций и структур, как Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства «Опора России», Российская торгово-промышленная палата, Российский союз промышленников и предпринимателей и Министерство экономического развития и торговли, рассмотрела 253

---

<sup>61</sup> Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 N 1789-р (ред. от 10.03.2009) «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах».

предложения от федеральных и региональных правительств с тем, чтобы расширить базу проектов по административному реформированию в России. В результате эксперты одобрили 102 проектных предложения, представленных 19 федеральными и 29 региональными органами власти<sup>62</sup>.

Среди всех проектов почти половина должна была сосредоточиться на развитии административных постановлений, 23% проектов было нацелено на развитие и внедрение исполнительных управленческих механизмов, в то время как оставшаяся часть – сосредоточилась на судебных решениях, аутсорсинге, и антикоррупционной деятельности<sup>63</sup>. В 2007-2008 гг., российское правительство продолжало уделять внимание вопросам, связанным с разработкой административных постановлений и стандартов социальных услуг. Предпринимаемые в этой сфере мероприятия были расширены через включение развивающихся многофункциональных центров и поддержку интернет-присутствия для обеспечения доступа к информации о правительстве и предоставляемых через Интернет услуг<sup>64</sup>.

По большому счету, подобная концептуализация реформы содержала в себе стремление к «новому общественному управлению», которое бросало вызов веберовской модели<sup>65</sup> и выдвигало на первый план цель, состоящую в замене административных, иерархических и профессиональных культур «частной, коммерческой культурой рынка»<sup>66</sup>. К. Сэхлин-Андерсон<sup>67</sup> по этому

---

<sup>62</sup> См.: Шаронов А.В. Об итогах реализации федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации программ, планов и проектов в рамках административной реформы в 2006 году – [Электронный ресурс]. – Url: [http://pnzreg.ru/files/penza.ru/admin\\_reform/the\\_outcome\\_implementation\\_power.pdf](http://pnzreg.ru/files/penza.ru/admin_reform/the_outcome_implementation_power.pdf) (Дата обращения: 23.05.2016 г.)

<sup>63</sup> Там же.

<sup>64</sup> Попова А.В. О приоритетных направлениях административной реформы в 2008-2010 годах– [Электронный ресурс]. – Url: [http://www.smb.ru/analytics.html?id=td\\_Popovoy](http://www.smb.ru/analytics.html?id=td_Popovoy). (Дата обращения: 23.05.2016 г.)

<sup>65</sup> См.: Christensen, T., & Lægreid, P. (2001). *New public management: The transformation of ideas and practice*. Ashgate.

<sup>66</sup> Lynn, L. E. *Globalization and administrative reform: What is happening in theory?* *Public Management Review*, 3(2). 2001. – pp. 192-193.

поводу указывает на то, что новая форма управления, предлагавшая модель нового общественного управления, часто объяснялась «с точки зрения того, что это не есть старое государственное управление и бюрократия»<sup>68</sup>.

Россия в этом плане не является уникальной страной. Напротив, в современном мире некоторые государства описываются в литературе как «неовеберианские»<sup>69</sup>. Как и новый подход к административной реформе или новому понятию модернизации, появившаяся в Европе модель неовеберианского государства делает «акцент на государстве как незаменимой интегральной силе в обществе с юридическими лицами и действующей системой ценностей, которая не может быть сведена к эффективности частного сектора, конкурентоспособности и потребительской удовлетворенности»<sup>70</sup>.

В качестве продолжения начавшейся в 2003 г. административной реформы можно обозначить некоторые корректировки, появившиеся в этой сфере в период пребывания на посту президента России Д. А. Медведева. Так, в середине октября 2011 г. Д. А. Медведев предложил идею формирования «Большого правительства», основным мотивом создания которого была объявлена потребность «реально поменять систему госуправления»<sup>71</sup>, «принципиально иначе построить работу органов власти, сделать ее современной, опирающейся на инициативу с мест»<sup>72</sup>. Подтверждая принципиальность сделанного выбора и подчеркивая стратегический характер предстоящих преобразований, в апреле 2012 г. покидающий свою высокую должность Д. А. Медведев сказал, что «в основе должны быть прозрачные, понятные и спра-

---

<sup>67</sup> См.: Sahlin-Andersson, K. (2001). National, international and transnational constructions of New Public Management. In T. Christensen and P. Lægreid (Eds.) *New Public Management. The transformation of ideas and practice*. (pp. 43-72). Aldershot: Ashgate.

<sup>68</sup> Ibid. p. 57

<sup>69</sup> См.: Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004) *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford University Press.

<sup>70</sup> Ibid. p. 98

<sup>71</sup> Официальная стенограмма встречи Дмитрия Медведева со сторонниками 15 октября 2011 года. URL: [Бпр://президент.рф/выступления/13065/](http://президент.рф/выступления/13065/)

<sup>72</sup> Медведев Д. А. Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2011. 23 декабря.



ведливые правила, приходящие на смену ручным методам государственного администрирования», а «в формировании правил игры должно участвовать все заинтересованное общество»<sup>73</sup>.

Первоначально именно интернет-среда виделась той почвой, на которой планировалось выращивать и апробировать новые управленческие подходы. Предполагалось, что интерактивные информационные технологии позволят практически любому социально или политически активному гражданину донести до руководства страны свои мысли и инициативы, обратиться с проблемами, поучаствовать в осуществлении публичного (государственного) управления<sup>74</sup>.

Глубинный смысл этих технологий сводился к тому, чтобы, используя современные коммуникативные каналы, во-первых, значительно усилить экспертную проработку предполагаемых государственных решений и, во-вторых, заметно расширить степень публичности в работе государственных органов. Если в первом случае вполне можно рассуждать о модернизации технологий государственного управления, то во втором - лишь о симуляции общественного участия в нем. О последнем говорит наметившаяся в строительстве «Большого правительства» тенденция: изначально работа по институционализации идеи велась группой сторонников действующего главы государства на общественных началах, но менее чем через полгода процесс во все возрастающей степени стал осуществляться посредством привычных бюрократических механизмов. В частности, основную нагрузку официально стала нести Администрация Президента РФ, руководитель которой выразил готовность «использовать весь теоретически возможный потенциал для эф-

---

<sup>73</sup> Медведев Д. А. Свобода как ответственность: Выступление на расширенном заседании Государственного совета Российской Федерации 24 апреля 2012 года // Российская газета. 2012. 25 апреля.

<sup>74</sup> См.: Делягин М. Сурков назначит Зюганова Жириновским? URL: [http:// ej.ru/11506](http://ej.ru/11506) (Дата обращения: 27.05.2016)

фективной работы «Открытого правительства», в том числе Администрацию главы государства и Правительство РФ<sup>75</sup>.

Создаваемую институцию планировалось наделить совещательными полномочиями, но вместе с тем состоящим в Общественном комитете деятелям авансом были обещаны посты в действующем правительстве. Как показали дальнейшие события, один из наиболее заметных участников процесса формирования «Большого правительства» М. Абызов, действительно стал членом Правительства РФ в ранге министра по связям с «Открытым правительством». На него были возложены обязанности по организации работы Правительственной комиссии для координации деятельности «Открытого правительства»<sup>76</sup>.

Изначально проект «Открытого правительства» являл собой принципиальную альтернативу существующей модели организации публичного политического управления, поскольку задумывался как широкий по составу и представленным в нем взглядам экспертный «мозговой центр», подкрепленный ресурсообеспеченной организационной структурой и имеющий развитую периферию активных сторонников. Но уже вскоре «Открытое правительство» стало видаться лишь как совещательный орган при обычном «узком» правительстве<sup>77</sup>. Можно предполагать, что в критериях системной теории данная реформа приобрела имитационный характер<sup>78</sup> в соответствии с воззрениями Д. Истона, однако попытка их осуществления собственно носила сдерживающий характер по отношению к требованиям общества.

В конечном итоге российское «Большое/Открытое правительство» так и не смогло стать по-настоящему инновационным проектом по преобразова-

---

<sup>75</sup> Рабочая встреча с Сергеем Ивановым, Аркадием Дворковичем и Михаилом Абызовым 08 февраля 2012 года. URL: <http://www.kremlin.ru/news/14465> (Дата обращения: 27.05.2016)

<sup>76</sup> О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 года N 636 // Российская газета. 2012. 22 мая.

<sup>77</sup> Маргелов М. У бюрократов не останется тайн // Российская газета. 2012. 13 февраля.

<sup>78</sup> См.: Easton D. (1965). A Systems Analysis of Political Life. New York: Wiley.

нию используемой властью управленческой практики. В своей интернет-составляющей этот проект сильно напоминает уже известную схему «электронного правительства», тогда как в структурно-организационном отношении он является привычной и хорошо известной формой совещательного органа. Такой проект не привнес каких-либо принципиальных новшеств, обращенных в сферу публичного управления. Более всего оно походит на широко разрекламированный PR-продукт, не меняющий существа привычных подходов организации и осуществления взаимодействия власти с обществом. В критериях системности он ушел в имитационную область, дополнив нашу социально-политическую реальность группой новых кодов, которые в значительной мере подменяют целевые установки реформирования в этом аспекте<sup>79</sup>.

Необходимо отталкиваться от того факта, что в идеальном варианте предполагается, что реформаторы имеют четкое понимание основных компонентов постреформенного дизайна государственного управления, что и является ключевым признаком системности реформы. А для этого необходимо представлять себе ответы на следующие вопросы:

- Какие формы управления должны быть внедрены, включая степень коррекции, которой они могут подвергаться в ходе реформы?
- Как благодаря новому дизайну улучшится функционирование системы государственного управления и снизится разрыв между желаемым и реальным состоянием дел?
- Какой тип изменений адаптирует систему государственного управления к целям реформаторов и требованиям окружения и создаст желаемую институциональную среду, соответствующую ценностям основных акторов?

---

<sup>79</sup> См.: Luhmann N. Why Does Society Describe Itself as Postmodern? // Cultural Critique (The Politics of Systems and Environments, Part I). Spring, 1995. № 30. – pp. 171-186.

Вместе с тем системные реформы по многим причинам могут вызвать сопротивление, стремление защитить статус-кво или привести к созданию альтернативных программ изменений, включающих соперничающие требования и предложения о том, какие институты важны, и какие соответствующие причинные связи и нормативные критерии будут полезными для оценки институтов. В таких условиях институциональное изменение и его эффективность становятся неопределенными, т.е. могут быть непредсказуемыми и нежелательными.

При этом особое внимание должно уделяться тем группам, которые в настоящее время имеют наибольшую выгоду от использования действующих правил. Очевидно, что речь идет, прежде всего, об адекватных правилам поведения в коллективных интересах, субъектами-носителями которых являются группы интересов. Именно те группы, для которых существующая структура институтов является оптимальной, могут благодаря своим политическим и экономическим возможностям блокировать потенциально эффективные нововведения. Эффект блокировки заключается в создании препятствий к изменению институтов группами и организациями, получающими распределительные выгоды от использования действующих правил, т.е. политическую ренту.

Используемые на практике способы блокировки потенциально эффективных институциональных изменений весьма разнообразны: от идеологических обоснований недопустимости этих изменений со ссылками на традиции, национальный менталитет и до прямого подкупа законодателей или руководителей исполнительной власти, в чьей компетенции находится осуществление соответствующего институционального изменения<sup>80</sup>.

Таким образом, общественный выбор, ориентирующийся на эффективность операциональных правил и разрешающий дилемму, будут или нет про-

---

<sup>80</sup> Аузан А. А. Институциональная экономика: новая институциональная экономическая теория. М., 2003. – С. 291.

цессы трансформации сопровождаться улучшением качества и уровня жизни граждан, участвующих в них, зависит от конкретных структурных характеристик и институциональных решений. Однако концепция эффективности оказалась расплывчатой в выборе института или институциональной структуры на макроуровне (коллективные и конституционные правила), где интересы и ценности больших групп людей невозможно просто редуцировать до индивидуального уровня<sup>81</sup>.

Здесь выбор институтов кажется проблематичным, так как набор возможных институциональных альтернатив не сформировался и эволюционирует во времени. В силу этого в каждый период времени следует выбирать наиболее продуктивные условия для управленческой практики из множества существующих или известных возможностей. Однако такой статичный и формальный подход кажется не очень подходящим применительно к институциональным вопросам, тем более в процессе реформы. Как одна из альтернатив возможна ориентация на Парето-оптимальные институты, обеспечивающие результаты, изменение которых всегда будет приводить к уменьшению благосостояния одной из групп при увеличении благосостояния другой. Но такой рациональный критерий эффективности не всегда действует при выборе институтов, управляющих процессом создания институтов.

В любом случае институциональное строительство в процессе реформы имеет альтернативы не только с позиций конкретных институциональных траекторий, но и организации проведения реформы в целом. Каждый институциональный проект должен включать оценку соответствующих издержек, а возможно, и выигрышей. Так, например, показатель трудности реформы рассчитывается как соотношение дохода, перераспределяемого в процессе реформирования, к выигрышу, возникающему вследствие увеличения эффек-

---

<sup>81</sup> Stone D. (2002). Policy Paradox: The Art of Political Decision Making. N.Y.: W.W. Norton & Company. – P. 61.

тивности системы. Иначе этот показатель называется «политические издержки/коэффициент выгоды» («political cost/benefit ratio»).

Еще один фактор, оказывающий влияние на выбор институтов, связан с морально-психологическими аспектами. Так, по мнению ученых, проводящих лонгитюдное исследование отношения российских граждан к осуществляемым реформам, в последнее время наблюдается снижение общественного внимания к формам политических институтов. На первое место выходят несколько иные аспекты, связанные с работоспособностью органов государственного управления, определяемые через ценностные категории: гарантия стабильности, порядка, соблюдения законов, социального равенства и эффективности. Эти же категории, представляются участникам социологических опросов наиболее существенными достижениями в периоды пребывания на посту президента В.В. Путина и Д.А. Медведева<sup>82</sup>.

В то же время сохраняется обратная зависимость по вопросу удовлетворенности целевыми ориентирами на построение «сильного государства» и соблюдением демократических ценностей<sup>83</sup>. То есть, за годы реформ население заявляет о стремлении к наведению порядка посредством усиления государства (путем консолидации общества и власти), но при этом не готово к отказу от демократических ориентиров в стране.

---

<sup>82</sup> См.: Шестопап Е. Б. Четверть века политических реформ в России с точки зрения психологии. – Полис. Политические исследования. 2015. № 1. – С. 136-150.

<sup>83</sup> Там же. С. 150.

## **2.2 Ключевые приоритеты системных политических реформ в контексте концепций нового общественного управления (NPM) в современной России (на примере государственного управления)**

Как и в большинстве западных стран, в современной России системное реформирование находилось под влиянием международного опыта, в рамках которого продвигалась новая идеология, именуемая новым общественным управлением (NPM). А.В. Логунов утверждает, что, «Россия принимала решение принять идеологию реформы тех стран, где государственное управление явно объединялось в новое публичное управление»<sup>84</sup>. Точно так же Е.А. Капогузов<sup>85</sup> отмечает, что российская административная реформа в основном базировалась на международном опыте и была связана с NPM. Поэтому новый курс был сформирован с участием экспертов и консультантов, отобранных Программой развития ООН (UNDP), Всемирным банком и Европейской комиссией. Иностранцы были готовы помочь российскому правительству в формировании информированного выбора инструментов реформы, которые могли бы быть полезны для лиц, принимающих решение.

В ответ на запрос российского правительства в 2001 г. выделить диспетчеров для решения задач Всемирного банка по программе поддержки российского правительства Ник Мэннинг и Нил Пэрисон подготовили проект Модернизации федеральной Государственной службы под названием «Методология для функционального обзора». Согласно экспертам Всемирного банка, функциональные обзоры должны были стать наиболее эффективным методом, чтобы преобразовать российское правительство. Та же самая идея была продвинута Программой развития ООН (UNDP), которая по соглашению с российским правительством обеспечивала техническую помощь в проектах

---

<sup>84</sup> Логунов А.В. Административная реформа в Российской Федерации: Основные этапы реализации // Аналитический вестник. 2006. № 22(310) – С. 5.

<sup>85</sup> См.: Капогузов Е.А. Предпосылки и ключевые характеристики реформы государственного управления в зарубежных странах // Экономический вестник Российского государственного гуманитарного университета, 2007. - Т. 5. - № 4. - С.31-37.

развития. Согласно международным экспертам, функциональный обзор, главным образом, связан с практикой пересмотра функций ведомств и устранения избыточных, устаревших и пересекающихся функций и/или передачи некоторых из них к неправительственному сектору.

Указом Президента РФ № 1496 от 15.08.2001 г. была утверждена «Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации», в которой особое внимание обращалось на «учреждение составной и однородной системы государственной службы; регулирование действий государственных служащих на основе должностных инструкций; введение стандартов для доставки услуг для людей; взаимодействие государственной службы с гражданским обществом; удаление условий, способствующих коррупции; улучшение программы подготовки кадров, и т.д.»<sup>86</sup>. Как в связи с этим указывает А.П. Кочегура, с самого начала реформа государственной службы «была задумана как часть более широкой административной реформы»<sup>87</sup>.

В российском контексте административная реформа обозначает реформы, связанные со структурой, оборудованием и функциями правительства, руководящим правительственным стратегическим планированием, исполнительным управлением, внутренней ответственностью, улучшением качества предоставляемых услуг и учетом живого отклика (прозрачность программы качества обслуживания и внешняя ответственность)<sup>88</sup>.

Президент России сделал административную реформу основным приоритетом. Незадолго до назначения исполняющим обязанности Президента РФ В.В. Путин опубликовал статью «Россия на рубеже тысячелетий» (1999),

---

<sup>86</sup> Кочегура А.П. Административная реформа: проблемы и перспективы преобразований Российского госаппарата // Научные труды РЕЦЭП. Июнь 2002. – С. 84

<sup>87</sup> Там же. С. 83

<sup>88</sup> Dobrolyubova, Y., Evans, G, Manning N., Parison, N., & Shirokova, Y. (2005). Increasing Government Effectiveness: Approaches to Administrative Reform in the Russian Federation. Moscow: World Bank. Retrieved from [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/05/17/000160016\\_20060517151847/Rendered/PDF/361420ENGLISH01fectiveness01PUBLIC1.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/05/17/000160016_20060517151847/Rendered/PDF/361420ENGLISH01fectiveness01PUBLIC1.pdf). (Дата обращения: 20.06.2016)



в которой он утверждал, что России была нужна «сильная государственная власть, а также сильное правительство, которое будет принимать на себя ответственность за права человека и заботиться об обществе». Этот аргумент, который во многих отношениях сформировал видение политического руководства «сильного государства», ясно соответствовал новой российской конституции 1993 года, в которой человек, частные права и свободы приобрели самую высокую значимость, в то время как государство должно было защищать эти права и свободы.

В официальных публикациях необходимость административной реформы, как катализатора для изменений в обществе, объяснена посредством поляризации риторики, которая помещает понятия «силы» и «слабости» государства в центр внимания общественности. Реформа является непосредственным ответом или верным решением проблемы социально-экономической «слабости» государства, которое рассматривают как причину для множества проблем в современном обществе. Согласно В.В. Путину: «Мы находимся на этапе, когда даже самая верная экономическая и социальная политика дает сбой при проведении ее в жизнь из-за слабости государственной власти, органов управления»<sup>89</sup>. В связи с этим программа административной реформы предполагает в России ускорить социально-экономическое развитие и увеличить конкурентоспособность страны на международной арене.

Согласно Всемирному банку, сложный индикатор управления является средним числом рейтинга для таких компонентов управления, как: голос и ответственность, политическая стабильность, правительственная эффективность, регулирующее качество, власть закона и контроль коррупции. Диапазон уверенности «относится к доверительному интервалу процентилей для среднего числа рейтинга всех шести индикаторов, вычисленных на 90%-м

---

<sup>89</sup> Путин В.В. Россия на рубеже тысячелетий // Независимая газета. 30.12.1999. – [http://www.ng.ru/politics/1999-12-30/4\\_millennium.html](http://www.ng.ru/politics/1999-12-30/4_millennium.html) (Дата обращения: 20.06.2016)

уровне значения. Оценка разряда процентиля для страны должна быть рассмотрена вместе с ее доверительным интервалом»<sup>90</sup>.

Выстраиваемое новое «сильное государство» должно стать нетерпимым к бюрократическим препятствиям на пути развития, ибо «коррупция, беспорядок в правительстве и низкое качество государственного управления подтвердили безотлагательность реформы в России»<sup>91</sup>. В пределах этого контекста роль государственных органов была отмечена Президентом России как защита граждан от внутренних угроз, стоящих перед страной. По словам В.В. Путина, - «мировой опыт говорит о том, что главная опасность для прав и свобод человека, демократии в целом исходит от исполнительной власти. Конечно, законодательная власть, принимающая плохие законы, тоже вносит свою лепту. Но главное - все-таки власть исполнительная. Она организует жизнь страны, применяет законы и объективно может довольно существенно, правда не всегда намеренно, исказить их, применяя административные процедуры.

Во всем мире наблюдается тенденция к усилению исполнительной власти. И потому далеко не случайно стремление общества усилить контроль над ней во избежание произвола и злоупотреблений. Вот почему лично я придаю первостепенное значение налаживанию партнерских отношений между исполнительной властью и гражданским обществом, развитию институтов и структур последнего, развертыванию активной и жесткой борьбы с коррупцией»<sup>92</sup>.

Все это выступает серьезным основанием для реформ. В.В. Путин ссылается на международный опыт, не упоминая определенные страны, чтобы подчеркнуть объем проблемы. Изменение необходимо, чтобы защитить

---

<sup>90</sup> <http://info.worldbank.org/governance/kkz2004/worldmap.asp#map> (Дата обращения: 21.06.2016)

<sup>91</sup> личное сообщение, 3 января 2011

<sup>92</sup> Путин В.В. Россия на рубеже тысячелетий // Независимая газета. 30.12.1999. – [http://www.ng.ru/politics/1999-12-30/4\\_millennium.html](http://www.ng.ru/politics/1999-12-30/4_millennium.html) (Дата обращения: 20.06.2016)

участников «круга лиц с общими интересами» (граждане) от «групп», действующих по договоренностям (бюрократия)<sup>93</sup>. Риторически, защита прибывает или прибудет от политических лидеров, которые заботятся о гражданах. В то же время авторство идеи изменения в правительстве (в этом случае, связанного с усиленным контролем над бюрократией) приписано общественности, а не политическим лидерам и лицам, принимающим решение.

Несмотря на широкое признание важности реформы, в российском официальном дискурсе нет никакой революционной риторики. Нужно отметить, что, в целом, в различные периоды российской истории само слово «реформа» не всегда связывалось с идеями прогресса и развития. Для граждан России «реформа» может быть связана с трудностями, в то время как «стабильность» часто рассматривается как базис для прогресса. В условиях постсоветского периода риторика, основанная в идее стабильности, доминировала в российском официальном дискурсе.

Административная реформа необходима, чтобы увеличить международную конкурентоспособность России, улучшить социально-экономическую ситуацию в стране и восстановить общественное доверие к правительству, усиливая контроль над бюрократией (Президентское Обращение к Федеральному собранию, 2002; Понятие Административной Реформы).

Согласно мнению президента В.В. Путина, - «колоссальный потенциал страны был ограничен громоздким, неуклюжим и неэффективным механизмом государственного управления»<sup>94</sup>. Российская бюрократия имеет «огромную власть», но плохо подготовилась осуществлять решения и обеспечивать потребности страны сегодня. Бюрократия дисфункциональна, корыстна, неспособна к служению людям и не приспособляется к изменению требований. Бюрократия трактуется в современном российском обществе как главное препятствие прогрессу и развитию, так как не проводит курс, выбранный

---

<sup>93</sup> См.: van Dijk, T. A. Ideological discourse analysis. *New Courant*, 4, 1995. – pp. 135-161.

<sup>94</sup> Там же.

лидером. Идеологически есть значительное расстояние между политическими лидерами и гражданами (кто вместе представляет «нашу страну»).

В российском официальном дискурсе бюрократия часто изображается метафорически как «неэффективный механизм» или «машина», которая имеет только отдаленную связь с человеческим классом и нуждается в модификации. Это сравнение предлагает интересные параллели с точкой зрения Макса Вебера на бюрократию как на машину, части которой – люди – ответственны за выполнение особых функций. Как отмечал президент Высшей школы Экономики, - «если машина должна быть починена, это должно быть сделано механиком, а не водителями или пассажирами».

В России к «механикам» относятся такие организации, как Центр стратегического развития и Высшая школа экономики, и они играют важную роль в формировании направлений реформы. Согласно мнению А. Клименко, директора Института государственного управления Высшей школы экономики и члена Рабочей группы по развитию административных постановлений правительственной Комиссии по административной реформе, - «с точки зрения аутсорсинга реформы, мы являемся первыми в мире». Много организаций, помимо самого правительства, попросили включиться в подготовку проекта административной реформы, касающейся законодательных счетов и других важных документов. Клименко полагает, что это неправильный подход: «Да, они платят нам деньги, ..., но это должен быть бюрократ, который пишет эти документы и принимает на себя ответственность».

Большая, неэффективная и часто неповоротливая бюрократия находится под критикой многих. Например, согласно отчету Высшей школы экономики, одного из флагманов административной реформы в России, верхние ряды в структуре бюрократии перегружены и часто парализуются числом и разнообразием повседневных проблем, с которыми они должны иметь дело. Системы делегирования полномочий, а также горизонтальные взаимодействия в нижних ярусах не эффективны. Устаревшие инструменты государственного

управления создают 'область неуверенности' для граждан и организаций, а также в пределах системы самого государственного управления<sup>95</sup>.

Использование органицистской аналогии, когда бюрократия видится как живой организм, который тяжело болен или вовсе «парализован», обуславливает необходимость предпринимать непосредственные меры по предотвращению развития его дисфункциональных расстройств. Согласно мнению Е. К. Добролюбовой, одна из ключевых тем в повестке дня президента В.В. Путина была та, согласно которой бюрократия и коррупция представляют собой главные препятствия политическому, экономическому и социальному прогрессу. Для президента административная реформа была «одной из обязательных инициатив, которые должны были иметь дело с обременительной, обширной, и навязчивой бюрократией».

В России у главы государства исторически было обаяние политического лидера, преданного Родине, защищающего людей от бюрократических излишков<sup>96</sup>. В течение многих десятилетий русские были склонны ожидать решительных мер от лидера, сильной и «жесткой» линии поведения, защищающей людей от административных злоупотреблений.

В России президентские документы, включая обращения к Федеральному собранию Российской Федерации и указы президента, играли важную роль в развитии стратегического плана действий в стране. Начало административной реформы в России в основном связано с Указом президента № 824 от 23 июля 2003 «О мерах по внедрению административной реформы в 2003-2004». В свою очередь далее административные документы реформы и решения полагаются на ключевые понятия и идеи, предлагаемые президентом. В контексте административной реформы президентские документы обеспечивают контроль над бюрократией и являются основным приорите-

---

<sup>95</sup> См.: Методические рекомендации по созданию реестров государственных услуг и разработке стандартов государственных услуг // Высшая школа экономики, 2004.

<sup>96</sup> См.: Okunkov, L. A. The President and the Government. *Journal of Russian Law*. 2001. [http://www.juristlib.ru/book\\_2581.html](http://www.juristlib.ru/book_2581.html). (Дата обращения: 25.06.2016)

том. Как национальный лидер и гарант конституции, президент должен контролировать, как этот приоритет выполнен правительством. Хотя структурировано контроль над бюрократией является проблемой особого значения для российского политического руководства.

Как правило, для президента административная реформа связана с намерением управлять внедрением его собственных указов. Мы начали административную реформу в ситуации, когда доля президентских указов, осуществленных вовремя, была невысока. Контроль и управляемость бюрократии были среди самых важных невысказанных целей реформы.

Как отмечалось ранее, в целом российские официальные публикации одалживают идеологию, обрисованную в общих чертах в президентских документах, которые могут наблюдаться на уровне выбора тем и выбора слов в официальных публикациях. Например, официальный сайт административной реформы в России - <http://ar.gov.ru>, который в дополнение к многочисленным документам и публикациям представляет историю реформы, играет на широко принятом и общем мотиве «сильного государства» (с правительством и его бюрократией, являющейся важной составной ее частью), обеспечивая лексические единицы от семантической области, которой принадлежит это понятие: в правительстве было «решающее структурное превращение», «сильная ответственность для результатов требуется» в новой системе, цель реформы состоит в том, чтобы «установить заказ в области предоставления услуг», административные постановления «защищают права граждан». Распространенное мнение, которое было сформировано в российской официальной среде, состоит в том, что с президентом, обеспечивающим лидерство и защиту, правительство и граждане будут в состоянии бороться с бюрократическими злоупотреблениями и гарантировать стабильную и предсказуемую окружающую среду для социально-экономического развития.

С точки зрения российских политических и бюрократических акторов государственный аппарат должен стать компактным и эффективно операци-

онным. Например, О.В. Гаман-Голутовина утверждает, что изменение роли государственного управления в направлении большей эффективности, как объявлял Путин, было одной из ключевых задач его президентства, и эта цель стала одной из главных инициатив его административной реформы<sup>97</sup>. Укорененный в российском обществе образ бюрократии, как являющейся неэффективной, коррумпированной и безразличной к проблемам рядовых граждан структуры, находит свое отражение и в официальных публикациях, где преодоление условий и причин, породивших этот образ, становится побудительным шагом к осуществлению административных реформ в России.

В официальном дискурсе мобилизация антибюрократических чувств связана с идеей ориентированной на правило рациональности. В пределах этого контекста лексический выбор, одобряющий рациональные ожидания, структуры и действия, служит указателями на идеологические предпочтения российских политических и бюрократических акторов. Например, согласно отчету Высшей школы экономики, - «Сильное правовое государство предполагает рационально построенное законодательство в единстве с эффективными механизмами реализации законов и политических решений, принимаемых в рамках демократических процедур ...»<sup>98</sup>.

Любая оценка текущего функционирования государственного управления в Российской Федерации указывает на потребность в основном наборе реформ, которые обеспечивают подкрепление дисциплины и формальности. Развитие сильной, по закону определенной государственной службы является, возможно, самым неотложным.

В отчете Всемирного банка новая российская бюрократия рассматривается как структура, которая должна подчиняться формализованным и дисциплинирующим правилам. Чтобы повысить эффективность социальных услуг,

---

<sup>97</sup> Гаман-Голутовина О.В. Мировой опыт реформирования систем государственного управления // Вестник МГИМО-Университет. 2013. № 4. – С. 38

<sup>98</sup> Органы исполнительной власти: функции, типы экономической механизм // Высшая школа экономики, 2002. – С. 1.

начальные административные усилия по реформе включали шаги по рационализации административной системы, ее функций и процессов принятия решений.

Административные постановления описываются реформаторами как «правила игры», которые формируются на основании диалога между правительством и общественность относительно качества социальных услуг, а также как «алгоритм по выполнению государственных функций», который допускает внедрение новой модели государства как поставщика услуг<sup>99</sup>. Слово «алгоритм» и фраза «правила игры» демонстрируют, что реформаторы попытались предложить новую, ясную структуру правительства, которое, как полагали, поспособствовало бы формированию новой практики управления, основанного на логических и рациональных подходах.

Согласно мнению О.В. Поповой<sup>100</sup>, цель административных реформ состоит в том, чтобы улучшить качество социальных услуг, чтобы уменьшить количество времени на их получение, чтобы предоставить социальные услуги, устранить избыточные административные процедуры и в целом упростить процесс предоставления услуг. Правительственная Резолюция № 679 от 11 ноября 2005 детализирует значение административных постановлений очень логичным способом с использованием сложных синтаксических конструкций.

Процесс развития административных постановлений совместим с распространением дополнительных рекомендаций, которые исходят от соответствующих исполнительных агентств. Эти рекомендации представляются и объясняются в официальных публикациях. Кроме того, в целях визуализации процесса подачи информации и для точного понимания сообщений, админи-

---

<sup>99</sup> См.: Панов А., Филипович Л. Административный регламент: каким быть новому законопроекту? // Чиновник. 2004. № 3. С. 22-31.

<sup>100</sup> См.: Попова А.В. О приоритетных направлениях административной реформы в 2008-2010 годах – [Электронный ресурс]. – Url: [http://www.smb.ru/analitics.html?id=td\\_Popovoy](http://www.smb.ru/analitics.html?id=td_Popovoy). (Дата обращения 30.06.2016)



стративные постановления стали сопровождаться блок-схемами, которые обрисовывают в общих чертах ключевые пункты, связанные с внедрением той или иной правительственной функции.

Согласно мнению В.В. Путина, одна из целей административной реформы состоит в том, чтобы ориентировать государственный аппарат для удовлетворения потребностей граждан и экономики. С точки зрения президента Путина, его собственная работа заключается в государственной службе на благо народа. В российском официальном дискурсе термин «социальные услуги», определенные как «услуги, которые обеспечивают физическим лицам и организациям их запросы», стали широко использоваться сторонниками административной реформы.

В России понятие «социальных услуг» стало распространяться с появлением инициатив по реформированию соответствующих сфер<sup>101</sup>. Социальные услуги, как ожидали, будут немедленно связаны с внедрением правительственных функций. Предоставление услуг для населения должно было основываться на этих функциях. В рамках данного контекста государственные служащие рассматриваются как поставщики услуг, которые, как ожидалось, достигнут определенных результатов, которые ценились бы клиентами правительства.

В то же время, в новой системе, построенной российскими реформаторами, государственные служащие должны немедленно стать ответственными за выполнение особых функций в пределах тщательно продуманной структуры правил. Весь процесс предоставления услуги или выполнения функции разъяснен в административных постановлениях, описывающих все шаги, которые должны быть сделаны государственным служащим, вовлеченным в процесс предоставления услуг. В пределах этого контекста «на стадии осу-

---

<sup>101</sup> См.: Терещенко Л.К. Услуги государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. 2004. № 10. – Url: [http://www.adm.yar.ru/a\\_center/admref/napravlenie/standart/012.htm](http://www.adm.yar.ru/a_center/admref/napravlenie/standart/012.htm). (Дата обращения: 30.06.2016)

ществления целей и целей, установленных политиками, бюрократы должны гарантировать свое внедрение полной лояльностью ...»<sup>102</sup>. Таким образом, как и прежде, в новой системе бюрократы продолжают играть зависимую роль<sup>103</sup>.

Согласно Федеральному закону о Государственной гражданской службе в Российской Федерации, госслужащий должен следовать принципам нейтралитета, который устранил бы его или ее от «того, чтобы быть под влиянием решений политических партий, общественных ассоциаций, религиозных и других организаций» 6 (Статья 18, 7). Закон о Государственной гражданской службе также запрещает госслужащим осуществлять действия в интересах политических партий и других организаций (Статья 17).

Отчет Высшей школы экономики указывает на то, что в российском правительстве было «неизмеренное увеличение административного усмотрения во всех рядах административной иерархии»<sup>104</sup>. Гипербола «неизмеренное» акцентирует внимание на отрицательных аспектах, связанных с поведением российских бюрократов, и указывает на проблему ограничения административного усмотрения.

Согласно В.Н. Южакову, цель административных постановлений и стандартов состоит в том, чтобы предотвратить контролируемые действия бюрократов. Российские и международные эксперты разделяют твердое убеждение, что одной из самых важных причин неэффективного исполнения правительственных функций является чрезмерное усмотрение, осуществленное бюрократами, которое должно быть ограничено или упразднено. Идея ограничить или упразднить усмотрение обнаруживается уже в более ранних

---

<sup>102</sup> Клименко А.В. Механизмы нового государственного управления и модернизированной бюрократии в концепции административной реформы // ЧиновникЪ. 2005. № 5(39) [Электронный ресурс]. URL: <http://chinovnik.uapa.ru/modern/article.php?id=605>. (Дата обращения: 30.06.2016)

<sup>103</sup> См.: Жулин А. Б. Мониторинг платности комплексных государственных и муниципальных услуг - 2009. М. : Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2010.

<sup>104</sup> См.: Методические рекомендации по созданию реестров государственных услуг и разработке стандартов государственных услуг // Высшая школа экономики, 2004. – С. 1.

официальных публикациях, например, в документе «Понятие Реформы Государственной службы» от 15 августа 2001 г. утверждает, что «возможность принятия субъективных и произвольных мер в государственной службе должна быть исключена». Государственным служащим предписывается выполнение всех административных процедур в соответствии с административными постановлениями.

Одна из идей, которыми руководствовались реформаторы, состояла в необходимости устранить возможности для административного усмотрения. При этом все сходились во мнении, что административное усмотрение было бы упразднено, если бы административные постановления были должным образом развиты, согласованы и одобрены. Административное усмотрение зачастую является причиной коррупции и других проблем, которая можно было бы решить при наличии хорошо проработанных административных постановлений и стандартов.

С точки зрения А.В. Клименко, есть два способа решить проблему административного усмотрения. Первый путь состоит в том, чтобы ограничить набор вариантов, открытых для бюрократов. Второй путь состоит в том, чтобы создать систему стимулов и препятствий. Во многих случаях стимулы, такие как основанная на работе плата не приносят ожидаемого эффекта, в то время как административные регламенты и стандарты действительно работают. В долгосрочной перспективе, однако, основанная на работе плата, как ожидается, станет одним из важных механизмов побуждения сотрудников к действиям в соответствии с существующими правилами.

Российские реформаторы рассматривают денежное увеличение зарплаты как ключевой инструмент для вознаграждения тех государственных служащих, которые своими усилиями способствуют продвижению реформы. Такие моральные стимулы, как, например, свидетельства о заслугах, которые широко использовались в советские времена, больше не рассматриваются как приемлемый способ по вознаграждению работы. Таким образом, ценность

моральных стимулов в современной России, как в глазах работодателей, так и исполнителей, не слишком высока, и основанная на работе плата является одним из компонентов, помогающим стимулировать развитие эффективных систем предоставления услуг, эквивалентных тем, что внедрены ведущими компаниями.

Следует отметить, что в российском официальном дискурсе компании изображаются двумя различными способами. С одной стороны, компании, связанные с бюрократией, представлены как источник угрозы государству: «Стабильные связи между организаторскими командами в деловых и государственных органах изменяют свою форму ..., эти связи все еще служат частным интересам, а не общественному интересу»<sup>105</sup>. Утверждается, что у корпораций может быть власть в принятии решения, так как качество управления в ведущих частных организациях, как правило, выше, чем в правительстве.

Это – одна из причин, почему государственные органы иногда характеризуются с помощью такой лексической единицы как «беззащитные». Государственные органы «беззащитны» перед лицом «нечестного лоббирования корпораций»<sup>106</sup>. В отличие от этого в примерах, обсужденных ранее в этой главе, где «мы» представлены политическими лидерами, реформаторами и гражданами, в то время как «они» - неэффективная и коррумпированная бюрократия, здесь, государственные органы изображаются как беззащитные жертвы корпоративных интересов.

С другой стороны, компании и предприниматели изображены как важная целевая аудитория административной реформы и, в то же время, как источник «методов наиболее успешной практики» (в особенности по предоставлению качественных услуг), который, согласно российским реформаторам, должен использоваться в государственном секторе. В новых социаль-

---

<sup>105</sup> Методические рекомендации по созданию реестров государственных услуг и разработке стандартов государственных услуг // Высшая школа экономики, 2004. – С. 1.

<sup>106</sup> Там же.

но-экономических реалиях роль правительства в функционировании рыночной экономики становится ограниченной, таким образом, увеличивается степень независимости частных организаций. Согласно Е. К. Добролюбовой, в контексте реформы «у представителей частных организаций, включая российскую Палату Торговли и Промышленности, российского Союза Промышленников и Предпринимателей и Бизнеса Россия были рычаги влияния».

Принимая во внимание распространенное среди специалистов мнение о том, что качество управления в частных организациях выше, можно предположить, что деловые процессы и методы, используемые в частном секторе, должны учитываться при оптимизации сферы предоставления государственных услуг их поставщиками. Например, деловой / административный реинжиниринг, как ожидалось, поможет улучшить «общественно значимые социальные услуги», в то время как «методы наиболее успешных практик» в предоставлении услуг будут изучены и рассмотрены в рамках внедрения на федеральном и региональном уровнях.

Исходя из того, что в целом политическая идеология после завершения холодной войны отходит на второй план, а функциональная принадлежность государственных институтов, напротив, становится определяющим фактором в формировании идеологических установок в рамках этих институтов, рассмотрение вопроса политической идеологии в контексте данной работы опирается на модели «административной идеологии». Основоположником такого подхода является Майкл Урбан. В своей работе «Идеология администрации: американский и советский опыт» (1982) он представил много ценных наблюдений относительно американских и советских административных систем и их идеологического строительства. М. Урбан, основываясь на анализе данных из интервью и экспертизы профессиональной литературы, сделал ряд важных заключений. Ниже перечислены некоторые из них:

Во-первых, понятие рациональности является «гравитационным центром административной идеологии в американской и советской версиях»<sup>107</sup>, поскольку «рациональная организация традиционно воспринималась как единство признаков эффективности и самой эффективности»<sup>108</sup>.

Во-вторых, в дополнение к трактовке рациональности как «общей» идеологии администрации в Соединенных Штатах и СССР, выявляются важные параллели между так называемыми «специальными» идеологиями администрации в этих двух странах, включая идеологии административного лидерства и идеологии демократической бюрократии в административном срезе в Соединенных Штатах и Советском Союзе.

Согласно М. Урбану, в обеих странах идеологии администрации охватывают признание полномочий по принятию решения администратора и видение ограниченной роли общественности в определении политики. Другое важное открытие, которое было сделано М. Урбаном, связано с тем, что он называет «природой связи между населением и правительством»: академики склонны признавать важность демократических аспектов в определении политики, а практики склонны рассматривать эти аспекты как «препятствия для получения результатов»<sup>109</sup>.

Главная цель М. Урбана состоит в том, чтобы «исследовать два типа бюрократических обществ с точки зрения идеологий, произведенных каждым и, делая скидку на контекстные различия, чтобы сосредоточиться на том, что есть между ними общего»<sup>110</sup>. Подобные вопросы, связанные с идентификацией схожих черт и различий, широко обсуждались в литературе по общественным наукам. Одним из примеров являются новые исследования институционалистов, которые среди множества других тем предложили идеи, свя-

---

<sup>107</sup> Urban, M. The ideology of administration: American and Soviet cases: State University of New York. 1982 – p. 39.

<sup>108</sup> Ibid.

<sup>109</sup> Ibid. p. 122.

<sup>110</sup> Ibid. p. xii.

занные с причинами и типами появления устойчивой тождественности органов государственного управления.

Устойчивая тождественность органов государственного управления приводит к все более однородной внутренней структуре государственных институтов<sup>111</sup>. Этот процесс гомогенизации «осуществляется в основном государством и профессиями, которые стали великими рационализаторами второй половины двадцатого века»<sup>112</sup>. «Общая идеология изменений» распространялась через многочисленные источники, включая международные организации и фирмы в области консалтинга по менеджменту, чтобы «распространить несколько организационных моделей по всему миру»<sup>113</sup>. В исследованиях, затрагивающих проблемы администрирования и управления, основной акцент делается на поиске схожих черт и различий внутри административных систем и между ними, также изучаются вопросы внешнего влияния, проблемы исторического, политического контекстов, в рамках которых формируются образцы и «траектории» административной реформы<sup>114</sup>. Эра нового общественного управления (New Public Management – NPM) усилила значение дебатов о схожих чертах, и концепция NPM стала темой обширного исследования<sup>115</sup>.

В последние десятилетия двадцатого века, когда значительно увеличилось число понятий и идей из области NPM, было выдвинуто предложение о

---

<sup>111</sup> См.: DiMaggio, P. J., & Powell, W.W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48, - pp. 147-160; Giddens, A. (1979). *Central problems in social theory: Action, structure and contradiction in social analysis*. University of California Press.

<sup>112</sup> DiMaggio, P. J., & Powell, W.W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48, - p. 147.

<sup>113</sup> См.: DiMaggio, P. J., & Powell, W.W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48, 147-160; McKenna, C. D. (2006). *The world's newest profession: Management consulting in the twentieth century*. Cambridge University Press.

<sup>114</sup> См.: Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford University Press.

<sup>115</sup> См.: Jones, L. R. & Kettl, D. F. (2003). Assessing public management reform strategy. *International Public Management Review*, 4(1), pp. 1-19.

необходимости сближение форм и целей управления<sup>116</sup>. Согласно Кристенсену и Лэегриду, «NPM является по существу идеей универсального управления, поскольку утверждает, что все управление сталкивается с подобными трудностями и, следовательно, должно уравниваться схожими способами, без дифференциации по типу структуры или ее задачам»<sup>117</sup>. В этой связи Онгаро<sup>118</sup> указывает на то, что сторонники NPM являются яркими приверженцами идеи о том, что «та же самая повестка дня в области реформирования может использоваться для улучшения общественного управления почти в любой сфере»<sup>119</sup>. Концепция NPM часто рассматривается как свидетельство «изменения глобальной парадигмы»<sup>120</sup>, или как «глобальная модель»<sup>121</sup>, или тенденция с «идеями, которые стали расцениваться как универсальные и применимые везде, независимо от особых обстоятельств разных стран»<sup>122</sup>. Согласно Розенблюму и Ярони,<sup>123</sup> в 1990-е гг. концепция NPM стала «готовой моделью для административной реформы и той, что нашла заметное распространение в большинстве стран мира»<sup>124</sup>. Сравнивая NPM со «старым» государственным управлением, исследователи зачастую отсылают к эссе Вудро Вильсона «Изучение администрации» (1887), которое подчеркнуло идею непосредственной переносимости административных систем и методов: «Если я вижу, что убийца хорошо точит нож, я могу одолжить его способ нато-

---

<sup>116</sup> Lynn, L. E. (2001). Globalization and administrative reform: What is happening in theory? *Public Management Review*, 3(2). – p. 193.

<sup>117</sup> Ibid. p. 269

<sup>118</sup> См.: Ongaro, E. (2010). *Public management reform and modernization: Trajectories of administrative change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. London: Edward Elgar.

<sup>119</sup> Ibid. p. 8

<sup>120</sup> См.: Christensen, T., & Laegreid, P. (2001). *New public management: The transformation of ideas and practice*. Ashgate. Commenting on the OECD reports.

<sup>121</sup> См.: Haque, S. (2007). Revisiting the new Public Management. *Public Administration Review*, 67 (1), pp. 179-182.

<sup>122</sup> Sahlin-Andersson, K. (2001). National, international and transnational constructions of New Public Management. In T. Christensen and P. Lægreid (Eds.) *New Public Management. The transformation of ideas and practice*. (pp. 43-72). Aldershot: Ashgate. – p. 56.

<sup>123</sup> См.: Rosenbloom, D. H., & Yaroni, A. (2001). The transferability of new public management reforms: Caveats from Israel. *Israel Affairs* 7(4), pp. 81-100.

<sup>124</sup> Ibid. p. 81.



чить нож, не одалживая его вероятное намерение совершить убийство с его помощью; и так, если я вижу хорошего управляющего монархиста, я могу учиться его методам ведения дел, не меняя ни одного из моих республиканских принципов»<sup>125</sup>.

В течение долгого времени, однако, идеи глобальной конвергенции вызвали довольно серьезную дискуссию, зачастую более серьезную, чем государственное управление или наука об управлении как таковые<sup>126</sup>. С. Худ объясняет это тем, что «...даже если подобные события очевидным образом произошли в разных странах, общие черты могут казаться лишь оставшимися на поверхности. Если опуститься ниже поверхности, то мы сможем найти существенные различия, и даже дивергенцию ниже поверхностного международного экономик-управленческого дискурса о международных агентствах и управленческих консультантах»<sup>127</sup>.

Соответственно, в своем исследовании реформ с использованием концепции NPM в Европе Поллитт, ван Тиль и Хомбург<sup>128</sup> обнаружили высокую степень дивергенции с точки зрения внедрения отдельных моделей управления при реформировании государственного сектора. Расхождение может быть столь значительным, что некоторые государства в настоящее время описываются в литературе как «неовеберианские»<sup>129</sup>.

Полагаясь и содействуя аргументам различных философских школ относительно внедрения реформ в духе концепции NPM в различных частях ми-

---

<sup>125</sup> Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2). – p. 504.

<sup>126</sup> См.: Hood, C. (1995). Emerging issues in public administration. *Public Administration*, 73(1), 165-183; Pollitt, C., van Thiel, S., & Homburg, V. (2007). *The New Public Management in Europe: Adaptation and alternatives*. Palgrave Macmillan; Christensen, T., & Lægreid, P. (2001). *New public management: The transformation of ideas and practice*. Ashgate;

<sup>127</sup> Hood, C. (1995). Emerging issues in public administration. *Public Administration*, 73(1). – P. 169.

<sup>128</sup> См.: Pollitt, C., van Thiel, S., & Homburg, V. (2007). *The New Public Management in Europe: Adaptation and alternatives*. Palgrave Macmillan.

<sup>129</sup> См.: Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford University Press.

ра, Кристенсен и Лэегрид<sup>130</sup> бросают вызов «тезису о конвергенции» и предлагают так называемую «перспективу постепенной трансформации»:

«Мы будем утверждать, что процессы общественной реформы, связанные с новым общественным управлением (NPM), не характеризуется простым регулированием текущих международных административных доктрин, но должны быть поняты с поддающейся трансформации точки зрения. Под этим мы подразумеваем, что динамика в процессе реформы может лучше всего интерпретироваться как сложное соединение экологических особенностей, особенностей государства и историко-установленного контекста. Поддающаяся трансформации перспектива появляется, когда мы сочетаем внутренние и внешние функции реформы, чтобы объяснить, почему у NPM может быть различное содержание, эффекты и значения в разных странах<sup>131</sup>.

Поллитт<sup>132</sup>, утверждает что, когда ученые рассуждают о конвергенции административных реформ, они имеют в виду разные вещи. Сам Поллитт определяет четыре стадии конвергенции: непоследовательная конвергенция, конвергенция решения, практики и результатов. Он полагает, что когда указывается на процесс конвергенции при проведении административных реформ, не взирая на наличие границ, то налицо «непоследовательная конвергенция», которую он понимает как конвергенцию, выражаемую в используемых понятиях, риторике. Как поясняет Поллитт, «непоследовательная конвергенция наиболее глубоко исследуется при использовании метода анализа документов и изучения текстов. Каждый изучает правительственные документы, политические речи, повестки дня конференций, ключевые слова в

---

<sup>130</sup> См.: Christensen, T., & Laegreid, P. (2001). *New public management: The transformation of ideas and practice*. Ashgate.

<sup>131</sup> Ibid. P. 24.

<sup>132</sup> См.: Pollitt, C. (2001). *Convergence: The Useful Myth?* *Public Administration*, 79, 933–947; Pollitt, C. (2007). *Convergence or divergence: What has been happening in Europe?* In C. Pollitt, S. van Thiel, & V. Homburg (Eds.), *The New Public Management in Europe: Adaptation and alternatives* (pp. 10-25): Palgrave Macmillan.

академических и профессиональных публикациях, и так далее»<sup>133</sup>. Конвергенция решений встречается также достаточно часто, в особенности, когда «власти ... публично решают принять особую организационную форму или методы»<sup>134</sup>. Стадия практики и стадия результатов связаны с поведением государственных служащих и результатами реформ. Согласно Эдвардсу, Джонсу, Лотон, и Луэллину<sup>135</sup> даже на непоследовательной стадии, однако, некоторые страны могут быть «более готовы вступить в диалог, чем другие; Германия и Франция менее склонны к обсуждениям, чем Великобритания, США или Австралия»<sup>136</sup>.

Мойнихэн<sup>137</sup>, исследуя опыт Швеции, Великобритании и Словакии, описывает теорию конвергенции как «слишком простую» и, признавая важность факторов окружающей среды при стратегическом выборе, предлагает дополнительное измерение, которое необходимо учесть – это способ, посредством которого «влиятельные политики понимают [и интерпретируют] стратегические уроки», которые они воплощают в дальнейшие формы, выраженные в том, «как они принимают и проводят политику»<sup>138</sup>. В качестве аргумента Мойнихэн использует несколько теоретических подходов, включая теорию беседы. С теоретической точки зрения, «значения, присвоенные объектам или идеям, появляются посредством применения непоследовательных методов (таких как выступления, записки или отчеты). Способность определить значение находится в сильной зависимости от формируемого отношения и от решений организационных акторов и влиятельных политиков»<sup>139</sup>.

---

<sup>133</sup> Ibid. P. 478.

<sup>134</sup> Ibid. P. 477.

<sup>135</sup> См.: Edwards, C., Jones, G., Lawton, A., & Llewellyn, N. (2002). Public entrepreneurship: Rhetoric, reality, and context. *International Journal of Public Administration*, 25(12), pp. 1539-1554.

<sup>136</sup> Ibid. P. 1541.

<sup>137</sup> См.: Moynihan, D. D. (2006). Ambiguity in policy lessons: The agencification experience. *Public Administration*, 84(4), pp. 1029–1050.

<sup>138</sup> Ibid. p. 1031.

<sup>139</sup> Ibid. p. 1032.

Как Мойнихэн утверждает в рамках этой цепи рассуждений, «идеи могут приобретать различное значение при их передаче от одного регулятора к другому»<sup>140</sup>. Чтобы проиллюстрировать свой довод, Мойнихэн поясняет, что разные страны имели собственное «понимание того, что означала идея агентства»<sup>141</sup>. В дополнение к этому можно привести суждение Смуллена<sup>142</sup>: «В то время как международная лексика была принята на многих правительственных уровнях, ее принятие, тем не менее, было выборочным и увязывалась с национальными и организационными контекстами»<sup>143</sup>.

Согласно Тоонен<sup>144</sup>, NPM и правительственные реформы могут «служить идеальным объектом для изучения реформ»<sup>145</sup>. Принимая во внимание это мнение, представляется важным рассмотреть два взаимосвязанных корпуса работ по реформированию политической системы и новому общественному управлению (NPM), чтобы создать теоретико-методологическую базу для «идеальной модели», которая далее будет использоваться для реализации целей в аналитических главах диссертации. Дальнейшее рассмотрение литературы сосредоточится на исследованиях, которые предложили критический анализ моделей реформы политической системы и NPM. Этот объем исследований поможет сделать первый важный шаг в развитии критического взгляда, через призму которого будут проанализированы диалог о реформе, текстовые документы и ее значимость для общества.

---

<sup>140</sup> Ibid. p. 1032.

<sup>141</sup> Ibid. p. 1042.

<sup>142</sup> См.: Smullen, A. (2004). 'Lost in Translation? Shifting Interpretations of the Concept of 'Agency': the Dutch case', in C. Pollitt and C. Talbot (eds.), *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*. London: Routledge, pp. 184 – 202.

<sup>143</sup> Moynihan, D. D. (2006). *Ambiguity in policy lessons: The agencification experience*. *Public Administration*, 84(4). p. 1033.

<sup>144</sup> Toonen, T. (2001). *The comparative dimension of administrative reform: Creating open villages and redesigning the politics of administration*. In Peters, B. G. and Pierre, J. (Eds.). *Politicians, bureaucrats and administrative reform* (pp. 177-193). Routledge.

<sup>145</sup> Ibid. p. 185.

«Славная революция» в общественном управлении приходится на середину - конец 1970-х гг. в Соединенном Королевстве<sup>146</sup>. Параллельно британским реформам схожими мероприятия проводились в Новой Зеландии, где реформы были нацелены на сокращение размера правительства и преобразование административных структур<sup>147</sup>. Термин «новое общественное управление» (NPM) был сначала использован Кристофером Худом в 1990 г., когда он проанализировал изменения в практике государственного управления в странах-членах ОЭСР и обнаружил много важных общих черт<sup>148</sup>. Согласно Худу<sup>149</sup>, концепцию NPM можно рассмотреть как «союз двух различных потоков идей», порожденных новой экономикой и традициями международного научного менеджмента.

В работах, посвященных проблематике NPM, упоминаются различные причины, побудившие к началу реформирования такого типа, среди прочих указывалось на потребность обратиться к решению финансовых и экономических проблем, которые проявились после нефтяного кризиса 1970-х гг.<sup>150</sup> В то время как в развивающихся странах главным побудительным фактором для проведения реформ было нарастающее давление на власти в различных сферах жизни общества, в развитых странах необходимость подобного рода реформирования была обозначена влиятельными политиками, исходящими из того, что «большая уверенность в рынках и большее соревнование были

---

<sup>146</sup> См.: Kettl, D. F. (1997). The global revolution in public management: Driving themes, missing links. *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(3), pp. 446-462.

<sup>147</sup> См.: Box, R. C., Marshall, G. S. Reed, and Reed, C. M. (2001). New public management and substantive democracy. *Public Administration Review* 61(5), 608-619.

<sup>148</sup> См.: Sahlin-Andersson, K. (2001). National, international and transnational constructions of New Public Management. In T. Christensen and P. Lægreid (Eds.) *New Public Management. The transformation of ideas and practice*. (pp. 43-72). Aldershot: Ashgate.

<sup>149</sup> См.: Hood, C. (2000). *The art of the state: Culture, rhetoric, and public management*: Oxford University Press.

<sup>150</sup> См.: Kickert, W. J. M. (1996, July). Public management in the United States and Europe. Paper prepared for the conference on the New Public Management in International Perspective, Institute of Public Finance and Fiscal Law, St. Gallen, Switzerland.

жизненно необходимы»<sup>151</sup>. Иными словами, сложилась ситуация, когда все громче звучали призывы о неотложности реформирования на фоне растущей неудовлетворенности правительством, которое, согласно многократным критикам, было неспособно сориентироваться в требованиях меняющихся условий и решить сложные проблемы эффективным способом.

Реформы в соответствии с концепцией NPM бросили вызов веберианской модели<sup>152</sup> и выдвинули на первый план на международном уровне вполне очевидную цель – заменить «административные, иерархические и профессиональные культуры» «частной, коммерческой, культурой рынка»<sup>153</sup>. Сэхлин-Андерсон<sup>154</sup> указывает на то, что новая форма управления, предлагаемая NPM, часто объяснялась «с точки зрения того, что это не есть старое государственное управление и бюрократия»<sup>155</sup>.

Хотя этот тезис оспаривает Джонс и Кеттл<sup>156</sup>, за прошедшие десятилетия критические высказывания об эффективности деятельности правительств стали обычным явлением в общественно-политическом дискурсе любой страны мира, вне зависимости от их политического спектра. Критика сводится к таким утверждениям, что правительства являются неэффективными, слишком многочисленными, слишком дорогостоящими, чрезмерно бюрократизированными, перегруженными ненужными правилами, безразличными к общественности, скрытными, недемократичными, агрессивными в отноше-

---

<sup>151</sup> Ibid. p. 15.

<sup>152</sup> См.: Christensen, T., & Lægreid, P. (2001). *New public management: The transformation of ideas and practice*. Ashgate.

<sup>153</sup> Lynn, L. E. (2001). Globalization and administrative reform: What is happening in theory? *Public Management Review*, 3(2). – p. 192-193.

<sup>154</sup> См.: Sahlin-Andersson, K. (2001). National, international and transnational constructions of New Public Management. In T. Christensen and P. Lægreid (Eds.) *New Public Management. The transformation of ideas and practice*. (pp. 43-72). Aldershot: Ashgate.

<sup>155</sup> Ibid. p. 57

<sup>156</sup> См.: Jones, L. R. & Kettl, D. F. (2003). Assessing public management reform strategy. *International Public Management Review*, 4(1). P. 1-19.

нии частных прав граждан, корыстными и неспособными оказывать в должной мере и на должном уровне услуги и т.д.<sup>157</sup>

На смену «старому» государственному управлению приходит новая модель общественного управления. Согласно одному из наиболее активных сторонников концепции NPM, - «... традиционная модель администрации является устаревшей и была эффективно заменена новой моделью общественного управления. Это изменение представляет изменение парадигмы от бюрократической модели администрации к модели рынка управления, тесно связанного с тем, который представлен в коммерческом секторе. Организаторские реформы означают преобразование, не только общественного управления, но и отношений между рынком и правительством, правительством и бюрократией, а также бюрократией и населением»<sup>158</sup>.

В течение долгого времени, отмечает Питерс, - «широко распространенное увеличение идеями NPM преобразило этот подход в новую религию в государственном секторе, даже при том, что эта концепция не отличается единством и последовательностью содержащихся в ней идей»<sup>159</sup>. Поллитт, ван Тилль и Хомбург<sup>160</sup> сравнивают концепцию NPM с хамелеоном, который меняет свой цвет, приспособляясь к условиям окружающей среды. Поэтому в литературе, посвященной этой концепции, пока не фигурирует единого определения того, что есть новое общественное управление. Среди прочих определений NPM, можно выделить несколько метафоричное определение, предложенное Джонс и Кеттл, где особый акцент делается на свободе маневра в ходе процессов реформирования и преобразования, если они опираются на концепцию «нового общественного управления»<sup>161</sup>.

---

<sup>157</sup> Ibid. P. 1.

<sup>158</sup> Hughes, O. E. (1998). *Public management and administration: An introduction*. New York: St. Martin's Press. – P. 242.

<sup>159</sup> Ibid. P.5.

<sup>160</sup> См.: Pollitt, C., van Thiel, S., & Homburg, V. (2007). *The New Public Management in Europe: Adaptation and alternatives*. Palgrave Macmillan.

<sup>161</sup> Ibid. P. 8.

Несмотря на отсутствие четкого определения, ученые попытались обрисовать в общих чертах ключевые компоненты концепции NPM. Худ<sup>162</sup> определил семь направлений реформ или компонентов, связанных с NPM. Первое измерение является «большим разукрупнением общественных организаций в «корпоративные» единицы, которые управляются самостоятельно, в зависимости от сферы конкретной области государственного управления. Второе измерение связано с увеличивающейся уверенностью в принципах соревнования и среди государственных учреждений, и среди общественных и частных организаций. Третий, относящийся к концепции компонент, выдвигает на первый план расширенное принятие управленческих методов частного сектора и методов организаций государственного сектора. Четвертый компонент делает акцент на «дисциплину и бережливость в использовании ресурсов».

Три других компонента связаны со снятием напряженности между нормами и эффективностью: «видные топ-менеджеры» подпадают под больший контроль; общественные организации рассматриваются через призму принципа «более явных и измеримых» исполнительских стандартов. И последний компонент отражает достижение повышенного контроля над результатами работы организационной структуры.

Согласно Питерсу<sup>163</sup>, на начальных стадиях внедрения, реформы в соответствии с концепцией NPM были, главным образом, нацелены на структурные изменения, расширение возможностей в ходе процесса отмены госконтроля и перехода к рынку. Поскольку Питерс зачастую объясняет структурные изменения посредством субсидиарного управления через передачу полномочий центральных министерств к агентствам и правительствам субъ-

---

<sup>162</sup> См.: Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration* 69(1), 3-19; Hood, C. (1995). Emerging issues in public administration. *Public Administration*, 73(1), 165-183.

<sup>163</sup> См.: Peters, B. G. (2001) *The Future of Governing* (2nd ed.). Kansas: University Press of Kansas.



ектов федераций, постольку расширение возможностей было связано с предоставлением повышенной власти сотрудникам государственного сектора на более низких организационных уровнях и клиентам общественных организаций.

Кроме того, согласно Питерсу<sup>164</sup>, реформаторы стремились изменить процессы принятия решений, включая распределение ресурсов. Также Питерс отмечает, множество правительств прекращали регулирование своих систем государственной службы, чтобы продвинуть менее зарегулированное правилами общественное управление персоналом. Наконец, согласно Питерсу, реформаторы увидели в маркетинге «средство сокращения затрат государственных программ и, возможно, также улучшения услуг, предоставленных общественности»<sup>165</sup>.

Много ученых подчеркивают тот факт, что концепция NPM стерла различия в моделях управления между государственными и частными секторами<sup>166</sup>. Согласно Дженсену<sup>167</sup>, хотя концепция NPM и вобрала в себя много разных подходов из разных стран, «базовая философия» оставалась прежней: «... именно принципы частного сектора должны быть применены более всесторонне и строго к государственному сектору»<sup>168</sup>. Кикерт<sup>169</sup> находит, что множество реформ NPM-типа базировались на том же принципе: «Принятие методов управления бизнесом, службы и ориентации на клиента, введение

---

<sup>164</sup> См.: Peters, B. G. (2001). From change to change: Patterns of continuing administrative reform in Europe. *Public Organization Review*, 1. P. 41-54.

<sup>165</sup> Ibid. P. 43.

<sup>166</sup> См.: Olsen J. P. (2008). The ups and downs of bureaucratic organization. *Annual Review of Political Science* 11. P. 13–37.

<sup>167</sup> См.: Jenssen, S. (2001). Transforming politics: towards new or lesser roles for democratic institutions. In T. Christensen and P. Laegreid (Eds.), *New public management: The transformation of ideas and practice* (pp. 289-300). Ashgate.

<sup>168</sup> Ibid. P. 295.

<sup>169</sup> См.: Kickert, W. J. M. (1996, July). Public management in the United States and Europe. Paper prepared for the conference on the New Public Management in International Perspective, Institute of Public Finance and Fiscal Law, St Gallen, Switzerland.

рыночных механизмов и соревнование в государственном управлении»<sup>170</sup>. Ряд ученых<sup>171</sup> заявляет, что в своей основе NPM «... сокращает правительство и делает администрацию более эффективной посредством использования исполнительного управления частного сектора и методов мотивации»<sup>172</sup>. Кристенсен<sup>173</sup> указывает на то, что «перспектива эффективности ... охватывает предположение, что государственный сектор может извлечь уроки из частного сектора, часто безоговорочным и аналогичным способом»<sup>174</sup>. Согласно Розенблюму,<sup>175</sup> NPM подчеркивает особое значение увеличивающейся эффективности в государственном секторе и даже рассматривает эффективность как «моральную пользу».

Хотя эффективность является главной чертой NPM, в отличие от предыдущих усилий по реформе, понятие эффективности помещено в более широкий контекст, связанный с достижениями результатов и удовлетворенности потребителя. Как утверждает Линн: «Должным образом понятый, ключевой акцент NPM лежит в сокращении или устранении структурных различий между государственными и частными секторами так, чтобы поведение общественных менеджеров напоминало поведение менеджеров в предпринимательском, управляемой прибылью, находившейся в собственности инвесторов фирмы»<sup>176</sup>. Расширение возможностей стало одной из важных идей, которые вели реформаторов. Как Питерс и Пьер<sup>177</sup> объясняют, во многих слу-

---

<sup>170</sup> Ibid. P. 1.

<sup>171</sup> См.: Vox, R. C., Marshall, G. S. Reed, and Reed, C. M. (2001). New public management and substantive democracy. *Public Administration Review* 61(5). P. 608-619.

<sup>172</sup> Ibid. P. 611.

<sup>173</sup> См.: Christensen, T. (2006). Smart Policy?, In Moran, M. et al. (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. (pp. 448-468). Oxford: Oxford University Press.

<sup>174</sup> Ibid. P. 449.

<sup>175</sup> См.: Rosenbloom, D. H., & Piotrowski, S. J. (2005). Outsourcing the Constitution and administrative law norms. *American Review of Public Administration*, 35(2), 103–121.

<sup>176</sup> Lynn, L. E. (2006). New public management comes to America. Harris School Working Paper prepared for resenation at the International Conference on Public Management in North America, El Colegio de Mexico, Mexico City, October 27-28, 2005. – P.1.

<sup>177</sup> См.: Peters, B. G. & Pierre, J. (2000). Citizens versus the new public manager: The problem of mutual empowerment. *Administration & Society*, 32(1). P. 9-28.

чаях, расширение возможностей «означает разрешать сотрудникам принимать больше решений самостоятельно, независимо от начальников или к формальным правилам, учитывая, что эти сотрудники знают лучше всего свои местные условия и потребности их клиентов»<sup>178</sup>. Государственный служащий остается ответственным перед его собственными руководителями, но, в то же время становится ответственным и перед клиентами.

Кеттль<sup>179</sup> указывает на то, что в разных странах концепция NPM была связана с различными положениями, основанными на идее «разрешения менеджерам справиться» (Австралия и Швеция) или «на том, чтобы заставлять менеджеров справиться» (Новая Зеландия и Соединенное Королевство). Философия «разрешения менеджерам справиться», казалось, была необходима лицам, принимающим решения, чтобы «отмести» инструкции, препятствующие тому, чтобы менеджеры делали их работу по обслуживанию клиентов. «Заставьте менеджеров управлять» – этот подход, напротив, описан как нисходящее усилие по увеличению организаторской ответственности за результаты через структуру систем управления работой и инструкции.

Многие страны, включая Российскую Федерацию, пытались выбрать наиболее пригодные для применения идеи из двух подходов. В целом эти попытки часто вели к множеству проблем, связанных с тем, что основные положения зачастую «движутся в противоположных направлениях»<sup>180</sup>. Менеджеры низших уровней способны справиться с дебатами по поводу идентификации лучшей практики управления. Это – существенный вопрос, какую роль по нашему мнению общественные менеджеры, должны играть в развитии и проведении государственной политики в демократии<sup>181</sup>.

---

<sup>178</sup> Ibid. P. 13.

<sup>179</sup> См.: Kettl, D. F. (1997). The global revolution in public management: Driving themes, missing links. *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(3). P. 446-462.

<sup>180</sup> Ibid. P. 461.

<sup>181</sup> Khademian, A.M. (1998). Review: What do we want public managers to be? Comparing reforms. [Review of the books *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*

Согласно Кристенсену и Лэегриду<sup>182</sup>, центральной особенностью NPM является «модель государства-супермаркета», которая подчеркивая роль правительства как поставщика услуг, обращает внимание на эффективность и удовлетворенность потребителя. С точки зрения сторонников концепции NPM соревнование за клиентов и стандарты удовлетворенности потребителя должны находиться среди важных инструментов, способных сделать правительство более эффективным. Пьер<sup>183</sup> утверждает, что NPM передает покупательную способность в руки общественности и создает, таким образом, «...общественный рынок, на котором эта покупательная способность может быть развязана как выбор между различными типами поставщиков общественных услуг»<sup>184</sup>.

В этом контексте население является сообществом клиентов, сосредоточенных на отдельных конкурентных преимуществах. Прежде всего, у них есть реклама, а не политические отношения к правительству. У клиентов могут также быть большие рычаги воздействия на ситуацию в сфере оказания социальных услуг, чем просто у граждан, что подразумевает фундаментальные преобразования в отношениях с правителями, кроме того, «...самостоятельное управление, заинтересованное поведение и соревнование, как предполагается, повышает эффективность и адаптируемость»<sup>185</sup>. В начале 1990-х гг., потребительская стратегия встречала признание в государственном секторе через введение Хартии граждан правительством Джона

---

and Public Management: The New Zealand Model]. *Public Administration Review*, 58(3). – P. 271.

<sup>182</sup> См.: Christensen, T., & Laegreid, P. (2001). *New public management: The transformation of ideas and practice*. Ashgate.

<sup>183</sup> См.: Pierre, J. (1995). The marketization of the state: Citizens, consumers, and the emergence of the public market. In B. G. Peters and D. J. Savoie (Eds.), *Governance in a changing environment* (pp. 55-82). Canadian Centre for Management Development.

<sup>184</sup> Ibid. P. 59.

<sup>185</sup> Olsen, J. P. (2004). Citizens, public administration and the search for theoretical foundations. *PS: Political Science & Politics*, 1. – P. 70.

Мейджора в Великобритании. Как объясняет Пьер<sup>186</sup>, Хартия граждан обрисовывала в общих чертах обязательства государства перед его гражданами. Одна из целей британского правительства консерваторов состояла в том, чтобы заставить менеджеров посмотреть на «производство качественных услуг для своих клиентов», в рамках которых «было желание, чтобы метро и пригородные поезда отправлялись вовремя, почта, прибывала через один день, а дети получали качественное образование»<sup>187</sup>. В качестве части усилий все общественные организации были обязаны осуществлять и развивать стандарты обслуживания клиентов. Правительство, как ожидали, обслужит клиентов с общественной бюрократией, имеющей роль контроля «сервисного производственного процесса и [оценки] качества производимых товаров»<sup>188</sup>. Со временем британский опыт был распространен на другие страны, включая Россию и Соединенные Штаты.

Некоторые российские академические журналы, включая один из самых видных журналов государственного управления в России «Вопросы государственного управления и местных органов власти», представляют обсуждение реформ в России, также тесно связанных с концепцией NPM. Например, в статье «Ретроспективный анализ главных направлений для модернизации системы государственного управления и государственной службы», опубликованной в 2010 году, содержится всеобъемлющий обзор ключевых усилий по реформам в России. Среди прочего авторы А.Г. Барабашев и А.В. Климен-

---

<sup>186</sup> См.: Pierre, J. (1995). The marketization of the state: Citizens, consumers, and the emergence of the public market. In B. G. Peters and D. J. Savoie (Eds.), *Governance in a changing environment* (pp. 55-82). Canadian Centre for Management Development

<sup>187</sup> Singh, N. (2006). *Making government work*. Mittal Publications. – P. 13.

<sup>188</sup> Pierre, J. (1998). Public consultation and citizen participation: Dilemmas of policy advice. In B. G. Peters and D. J. Savoie (Eds.). *Taking stock: Assessing public sector reforms* (pp. 137-163). Canadian Centre for Management Development. – P. 141.

ко<sup>189</sup>, сообщая о концепции NPM, указывают на то, что в зависимости от контекста, инициативы, связанные с NPM могут приобрести новое значение.

В то же время А.В. Клименко<sup>190</sup> утверждает, что NPM включает много методов, которые могли использоваться в странах с различными политическими системами. Е.А. Капогузов<sup>191</sup> предлагает интегрированное представление о реформах NPM. Он признает тот факт, что многие элементы NPM были известны и многократно использовались под различными марками в различных частях мира. Кроме того, Е.А. Капогузов полагает, что «новый» аспект NPM, прежде всего, основан на системном и многомерном характере реформ, которые могут оказать синергетическое влияние в организациях государственного сектора.

Российские ученые признают, что во многих случаях нельзя будет просто скопировать и применить решения, которые другие страны сочли успешными. Например, С.Е. Нарышкин<sup>192</sup> утверждает, что реформаторы не могут только вслепую использовать предписания, предлагаемые из «библиотек лучшей практики», а важно определить решения, подходящие для отечественного контекста. Решения вырабатывались в России и за границей и неизбежно требуют анализа пригодности, творческой доработки и адаптации имеющихся в мировой и отечественной практике решений так, чтобы они соответствовали организационному контексту.

---

<sup>189</sup> См.: Барабашев А.Г., Клименко А.В. Ретроспективный анализ основных направлений модернизации системы государственного управления и государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 3. – С. 36-72.

<sup>190</sup> Клименко А.В. Механизмы нового государственного управления и модернизированной бюрократии в концепции административной реформы // ЧиновникЪ. 2005. № 5(39) [Электронный ресурс]. URL: <http://chinovnik.uapa.ru/modern/article.php?id=605>. (Дата обращения: 05.07.2016)

<sup>191</sup> См.: Капогузов Е.А. Предпосылки и ключевые характеристики реформы государственного управления в зарубежных странах // Экономический вестник Российского государственного гуманитарного университета, 2007. - Т. 5. - № 4. - С.31-37.

<sup>192</sup> См.: Нарышкин С.Е. Административная реформа: первые шаги и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. № 1. – С. 12 - 20.

Во многих случаях процесс регулирования и адаптации занимает время. Согласно выводам отечественных ученых, несмотря на декларации о важности «ломки существующих систем государственного управления», многие страны следовали путем преобразования скорее постепенно и, отклоняясь от предыдущих решений, основывались на текущих успехах<sup>193</sup>. Путь России традиционно очень отличался, поскольку принимающие решение лица часто стремились установить полностью новое направление для государственного управления посредством отклонения от предыдущего опыта и обращения к новым, «правильным» подходам, которые, по их мнению, могли способствовать в решении всех проблем.

А.В. Гаман-Голутвина<sup>194</sup> утверждает, что были существенные различия между начальными условиями для реализации административной реформы в России и обстоятельствами, которые стимулировали подобные реформы в развитых странах. А.П. Кочегура<sup>195</sup> сообщает, что внедрение современной концепции NPM, связанной с реформами в России, может быть преждевременным – страна, возможно, должна была бы пройти некоторое число других этапов развития, прежде чем стать соответствующим образом подготовленной к этому виду реформы.

Кроме того, некоторые подходы NPM можно рассматривать как являющиеся в значительной мере противоречащими политическим направлениям, выбранным отечественными лидерами и лицами, принимающими решение. Например, в российском контексте, децентрализация, как один из важных постулатов концепции NPM, может стать противоречием в рамках политического курса по развитию сильной «вертикали власти». Также несколько про-

---

<sup>193</sup> См.: Барабашев А.Г., Клименко А.В. Ретроспективный анализ основных направлений модернизации системы государственного управления и государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 3. – С. 36-72.

<sup>194</sup> См.: Гаман-Голутвина О.В. Мировой опыт реформирования систем государственного управления // Вестник МГИМО-Университет. 2013. № 4. – С. 187-194.

<sup>195</sup> Кочегура А.П. Административная реформа: проблемы и перспективы преобразований Росского госаппарата // Научные труды РЕЦЭП. Июнь 2002. – 10 с.

тиворечит такой реформе и организационная традиция, связанная с «авторитарным подходом к внедрению либеральных реформ»<sup>196</sup>.

Согласно А.Г. Барабашеву и А.В. Клименко<sup>197</sup>, реформаторы должны учитывать множество факторов, которые неизбежно влияли бы на результаты предпринимаемых усилий. Например, по мнению ученых, в отличие от их западных коллег, значительное число российских бюрократов не готово использовать контролируемую ими власть надлежащим способом, так как существующие этические нормы – хотя и предписаны на бумаге – в действительности не служат соответствующим руководством для них. Из-за этого деятельность российских бюрократов должна быть жестко регламентирована определенными документами, которые описали бы подробно их обязанности и права.

А.В. Клименко<sup>198</sup> указывает на то, что одной из основных целей административной реформы является создание ««понятливого» и эффективно работающего бюрократа». Согласно мнению В.Э. Бойкова,<sup>199</sup> бюрократ обязан служить посредником между государством и общественностью, реализуя отношения между этими двумя сторонами, имеющими место даже в условиях политической нестабильности. Интересно, что сопоставление традиционной бюрократии и нового общественного управления (NPM), которое может быть найдено во многих исследованиях, представляет собой эмоциональное и, в сущности, неверное представление, так как обе модели стремятся достигнуть

---

<sup>196</sup> См.: Куренной В. В поисках достоинств: смысл и логика административной реформы // Отечественные записки. 2004. № 2(16). <http://www.strana-oz.ru/?numid=17&article=807>. (Дата обращения 08.07.2016)

<sup>197</sup> См.: Барабашев А.Г., Клименко А.В. Ретроспективный анализ основных направлений модернизации системы государственного управления и государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 3. С. 36-72.

<sup>198</sup> Клименко А.В. Механизмы нового государственного управления и модернизированной бюрократии в концепции административной реформы // ЧиновникЪ. 2005. № 5(39) <http://chinovnik.uapa.ru/ru/issue/2005/05/12>. (Дата обращения: 05.07.2016)

<sup>199</sup> См.: Бойков В.Э. Государственные служащие: штрихи коллективного портрета // Социологические исследования. – 1997. – С. 99–108.



подобных целей и от бюрократа может потребоваться эффективное внедрение задач, удовлетворяющих им обеим.

Л.И. Якобсон<sup>200</sup> идентифицирует «эффективность» как основное понятие «экономического подхода» на основе принципов NPM в рамках административной реформы. Он полагает, что в эру NPM, во многих важных отношениях, бюрократические действия стали больше напоминать активность в коммерческой сфере, управляемую «предприимчивостью». Подобные тенденции подчеркиваются Д.Г. Красильниковым и Е.А. Троицкой<sup>201</sup>. Ученые полагают, что управление в государственном секторе в настоящее время основано на многих ценностях и решениях от корпоративного мира. Согласно М.Н. Пановой<sup>202</sup>, так называемый организаторский подход к государственному управлению требует принятия организациями государственного сектора эффективных и рациональных методов и принципов из коммерческой сферы.

Согласно А.П. Кочегуре,<sup>203</sup> серьезное внимание на деловые ценности и решения может иметь «контрпродуктивный эффект»; нет явных доказательств, подтверждающих их эффективность и полноценность в государственном секторе, в то время как отрицательный эффект может быть довольно очевидным. Это может быть верно, особенно для систем, испытывающих недостаток в хорошо развитых правовых институтах и нормативной базе, все еще пребывающих в переходном периоде, и сохраняющих коррупционные элементы.

---

<sup>200</sup> См.: Якобсон Л.И. Реформа государственной службы: замыслы, интересы и приоритеты / Л.И. Якобсон // Управленческое консультирование. - 2005. - №4. - С. 5-22.

<sup>201</sup> См.: Красильников Д.Г., Троицкая Е.А. Новый государственный менеджмент и административная реформа в Пермском крае И Are administrandi: Ежегодник - 2009. - С. 74-84.

<sup>202</sup> См.: М.Н. Панова. Язык государственного управления и "словарь времени" // Русская речь. 2006. №5. - С. 58-67.

<sup>203</sup> См.: Кочегура А.П. Административная реформа: проблемы и перспективы преобразований Российского госаппарата // Научные труды РЕЦЭП. Июнь 2002. - 10 с.

М.Н. Панова<sup>204</sup> также указывает на то, что организаторский подход не был лишен недостатков. По мнению М.Н. Пановой концепция NPM предлагает упрощенное видение граждан как клиентов; в действительности, отношения между правительством и общественностью включают большое количество измерений, каждое из которых должно быть учтено. По ее мнению организации государственного сектора не могут и не должны принимать решения исключительно в соответствии с целями коммерческого сектора достижения эффективности и получения прибыли.

Согласно В.Л. Тамбовцеву<sup>205</sup> основная цель реформ NPM-типа состоит в том, чтобы улучшить качество услуг, предоставляемых обществу. В России важность этой цели подчеркнута во многих официальных документах, включая документы, определяющие подходы к процессу формирования бюджета и стандартам качества для социальных услуг. Другой пример - Закон о государственной гражданской службе Российской Федерации, который, главным образом, основан на международном опыте и продвижении идеи по утверждению ориентированной на граждан государственной службы<sup>206</sup>.

Ю. Кузнецов<sup>207</sup> утверждает, что новое общественное управление (NPM) – понятие, заимствованное из сферы услуг – подталкивает государство к производству и предоставлению услуг общественности в соответствии с принципами экономической логики. Несмотря на декларации, по мнению Кузнецова, эти принципы не поддерживаются в России. Реформаторы утверждают, что обратная связь с клиентами имеет особое значение в контексте предоставления государственных услуг. При отсутствии непосредственного

---

<sup>204</sup> См.: М.Н. Панова. Язык государственного управления и "словарь времени" // Русская речь. 2006. №5. – С. 58-67.

<sup>205</sup> См.: Тамбовцев В.Л. Стандарты публичных услуг: экономическая теория, международный опыт и российские реформы // Научные труды РЕЦЭП. 2004. – 37 с.

<sup>206</sup> См.: Пчелинцев, О. С. Региональная инфраструктура в стратегии реформ / О. С. Пчелинцев // Экономическая наука современной России. - 2005. - N 3. - С. 67-79.

<sup>207</sup> См.: Кузнецов Ю. Некоммерческое государство // Отечественные записки. 2004. 2(16). <http://old.strana-oz.ru/?article=806&numid=17>. (Дата обращения: 12.07.2016)

влияния потребителей обслуживания со стороны государственной службы не имеет смысла.

### **Выводы по второй главе**

Таким образом, системность осуществляемых реформ может быть оценена через призму целеполагания. В то же время необходимо учитывать, что имеет место обратная зависимость между целевыми ориентирами на формирование «сильного государства» и целью построения демократии. Парадоксальным для России образом эти два целевых ориентира уживаются в единой стратегической линии. Если власть довольно четко может описать особый сценарий, например, для построения «суверенной демократии», ограничивая права и свободы, то в большинстве описаний этого процесса со стороны государства не упускается из виду именно «демократическая» составляющая.

Учет аргументов, приведенных в контексте дебатов по поводу конвергенции против дивергенции (особенно сделанные Поллиттом<sup>208</sup> и Мойнихеном<sup>209</sup>), и их соотношение с результатами М. Урбана, могут быть раскрыты в рамках рассмотрения новой административной идеологии в России. С принятием понятий и идей концепции NPM новые идеологии администрации в постсоветской России, вероятно, возьмут на вооружение ее важные особенности, и, в то же время, сохранят отдельные черты, находящиеся в явном противоречии с ней.

---

<sup>208</sup> См.: Pollitt, C. (2001). Convergence: The Useful Myth? *Public Administration*, 79, 933–947; Pollitt, C. (2007). Convergence or divergence: What has been happening in Europe? In C. Pollitt, S. van Thiel, & V. Homburg (Eds.), *The New Public Management in Europe: Adaptation and alternatives* (pp. 10-25): Palgrave Macmillan.

<sup>209</sup> См.: Moynihan, D. D. (2006). Ambiguity in policy lessons: The agencification experience. *Public Administration*, 84(4), 1029–1050.

## **Глава 3. Эмпирическое исследование влияния системности политических реформ на стабильность современного российского общества**

### **3.1 Анализ официальных материалов по проблемам реформ и стабильности**

Формирование определенных концептуальных воззрений со стороны руководства страны в отношении осуществляемых реформ в значительной мере находит отражение в открытых источниках. В данном параграфе представлены результаты контент-анализа посланий Президентов Российской Федерации Б.Н. Ельцина, Д.А. Медведева и В.В. Путина с 1994 по 2015 годы. Также были проанализированы с применением интент-анализа интервью этих политических лидеров в указанный период, опубликованные как отечественными (РИА «Новости», «Ведомости», «Коммерсант», «Российская газета», «Новая Газета», «Известия»), так и зарубежными СМИ («Bild», «Times», «Financial Times», «New York Times», BBC и CNN), и отраженные в 154 публикациях.

Важнейшими результатами можно обозначить прогрессирующее сокращение числа упоминаний реформ в официальных речах с течением времени. Так, в 1994 году Президентом Б.Н. Ельциным в своем послании Федеральному Собранию необходимость реформирования в отдельных областях с подробным раскрытием конкретных процессов была озвучена 86 раз, о стабильности в основном в иллокутивном ключе (с акцентом на намерениях) упоминалось лишь 7 раз. В настоящее время ситуация выстроилась прямо противоположная: о реформе сообщается однократно, а о стабильности речь идет в дважды и делается акцент на локутивном контексте. Как произошло такое кардинальное смещение во взглядах с течением времени, можно отследить по приведенному ниже графику (Рис. 1).

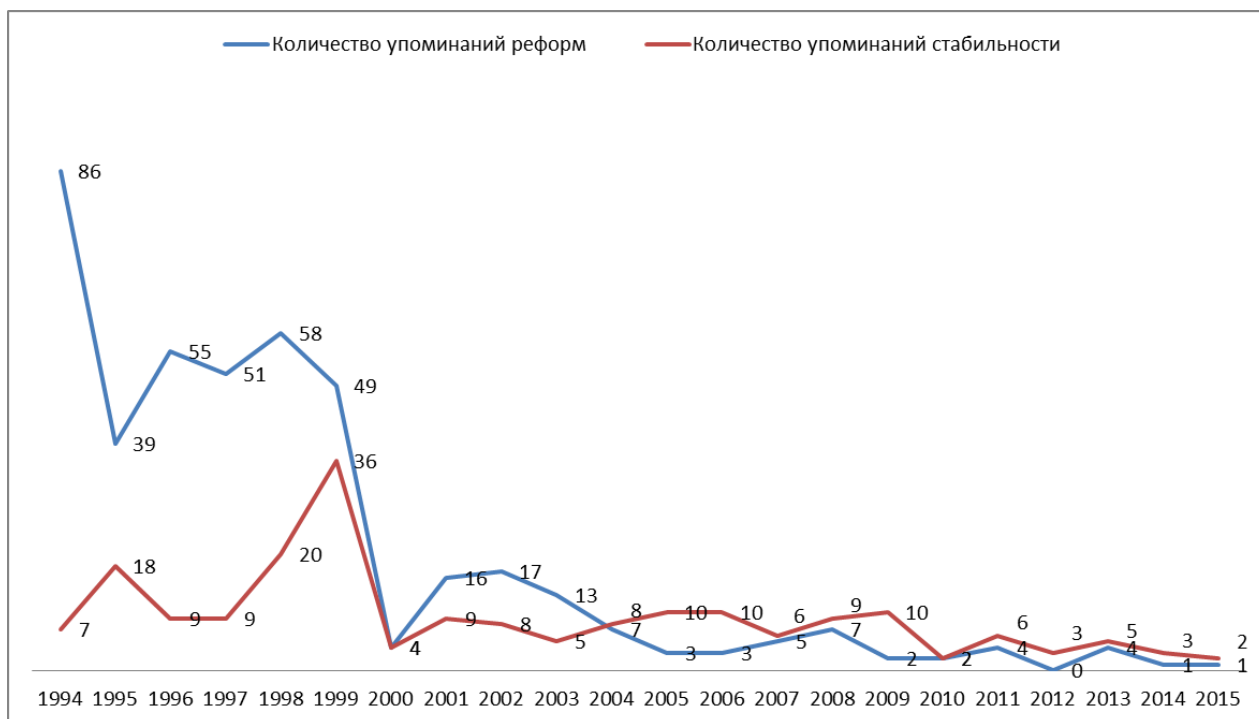


Рисунок 1. Частотность употребления смысловых блоков, связанных с реформированием и стабильностью в Посланиях Президента Российской Федерации с 1994 по 2015 гг.

Таким образом, можно наблюдать тенденцию к содержательному сокращению дискуссии в отношении преобразований в официальных выступлениях Президента. Решительный спад происходит вступления в должность В.В. Путина, после этого тема реформирования больше не вызывала такого серьезного энтузиазма. Напротив, проявилась другая тенденция, связанная с упоминанием реформ в негативной коннотации: «Многие учреждения распущены или реформировались на "скорую руку"» (2003 г.); «Но в тяжелые годы реформ многие, а если сказать по-честному - подавляющее большинство пенсионеров, фактически оказались за чертой бедности» (2007 г.).

С другой стороны, серьезной особенностью становится снижение глубины обозначаемых контуров преобразований. Если на начальном этапе, в период президентства Б.Н. Ельцина обнаруживается стремление отразить максимально детально предстоящие реформы, при том условии, конечно, что они лишь обозначены в намерениях, наблюдается картина наполнения выступления проработанными схемами действий в отношении каждого из

направлений: правовая, экономическая (приватизация, создания институтов по развитию предпринимательства, аграрный сектор, антимонопольная реформа), социальной политики, здравоохранения, образования, в военно-правовой сфере. В последующих посланиях вплоть до 1998 г. подробно отслеживался процесс осуществления этих реформ, анализировались сложности и приводились комментарии в отношении возможных корректировок. С 1998 г. появляется новый формат дискурса и, наряду с включением в направления реформирования осуществления налоговой, земельной реформ и ЖКХ, обнаруживается также и снижение уровня завершения предшествующих направлений реформ. Выстраивается непростой сценарий, при котором критическому анализу проведенных реформ не уделяется внимание. В основном это касается самой насыщенной из областей – экономической. Б.Н. Ельцин заявляет: «Но в тяжелые годы реформ многие, а если сказать по-честному – подавляющее большинство пенсионеров, фактически оказались за чертой бедности».

Использование широкого терминологического ряда, тесно связанного с осуществляемыми реформами, с каждым годом приобретал все более широкое звучание. Если в начале суверенного существования Российской Федерации наблюдается осмысление в речах Президента значительного набора сфер, подлежащих реформированию, то приближаясь к текущему периоду можно видеть переключение на международный контекст, чаще всего связанный с обозначением необходимости преобразований в таких организациях, как СНГ и ООН. Это же относится и к вопросам стабильности.

Такие изменения можно проследить на следующих диаграммах (рис. 2 и 3).

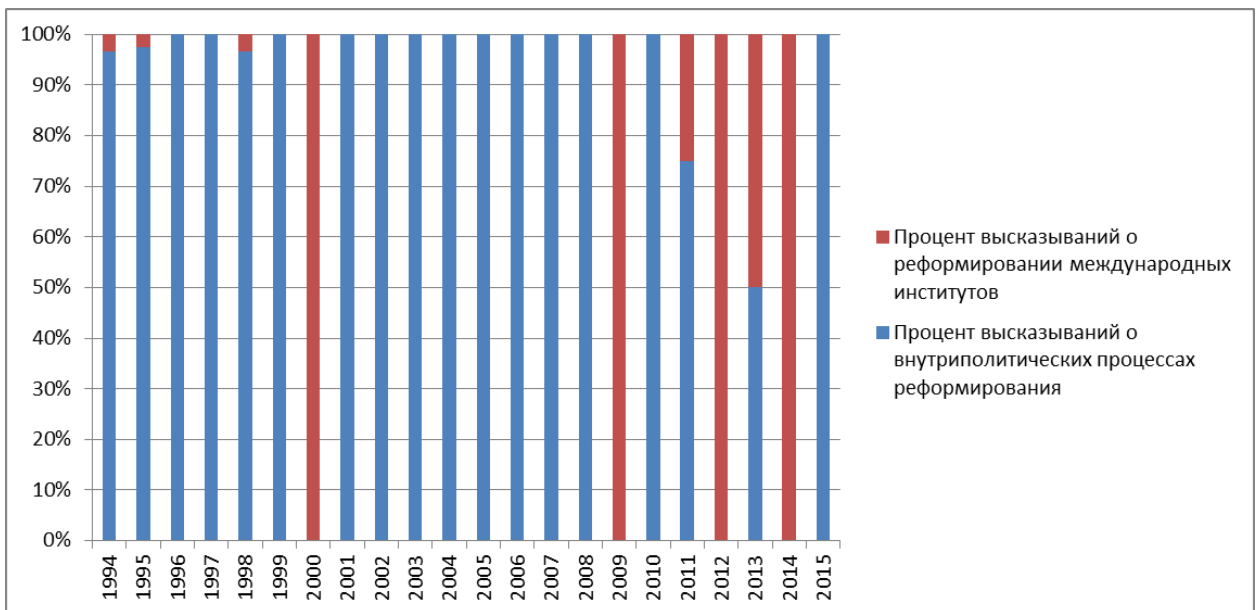


Рисунок 2. Процент высказываний о внутриполитических процессах реформирования и реформировании международных институтов в Посланиях Президента Российской Федерации с 1994 по 2015 гг.

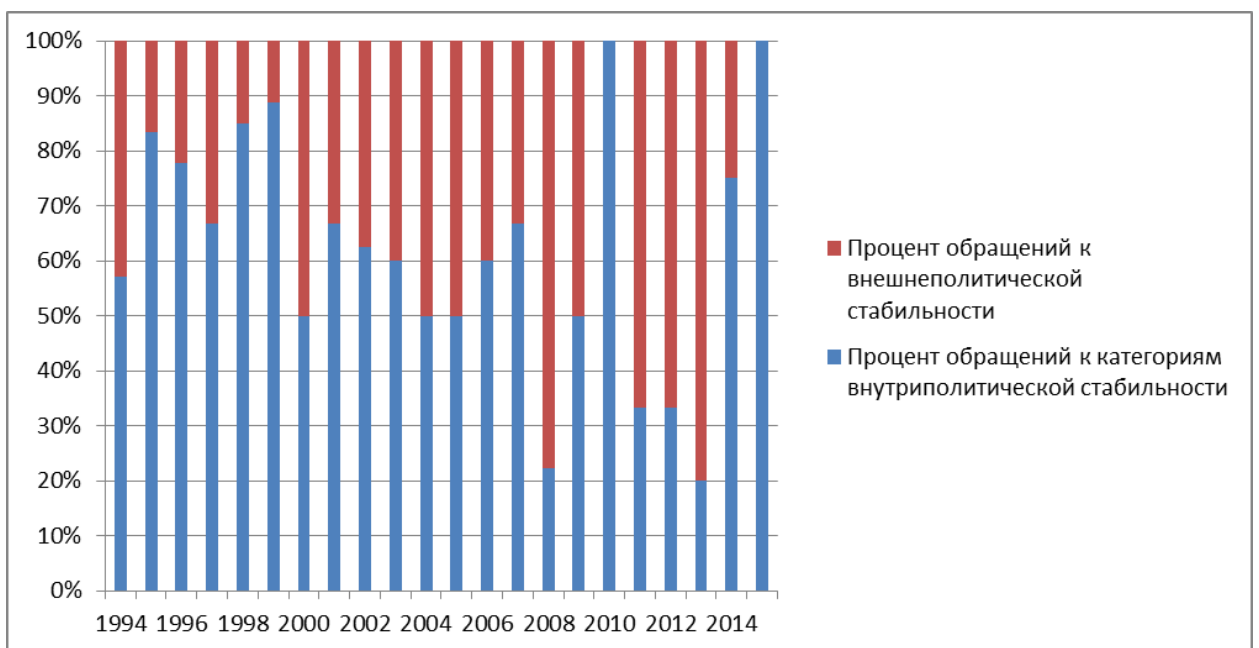


Рисунок 3. Процент обращений к категориям внутри- и внешнеполитической стабильности в Посланиях Президента Российской Федерации с 1994 по 2015 гг.

Таким путем формируется ключевая повестка, предполагающая несколько отвлеченный стратегический взгляд на реализацию реформ. Налицо размывание дискурса путем вовлечения обобщенных взглядов, не связанных с формированием внутригосударственной стратегии реформирования. До-

вольно неоднозначно выглядит тот факт, что вместе с определенными вехами в сфере государственного управления в посланиях президентов слабо просматривалось отчетливое обозначение задач и течения реформ в этой сфере. Основное внимание с 2000 г. уделялось таким областям, как бюджетная, налоговая, пенсионная реформа, реформа вооруженных сил, ЖКХ, правоохранительных органов и судебной системы.

Также прослеживается довольно яркая зависимость в характере озвучивания реформ и стабильности в периоды пребывания на постах разных президентов. Так, Б.Н. Ельцин обозначал довольно ясный и ограниченный диапазон областей реформирования и в основном придерживался его до завершения своего срока. В свои первые два срока В.В. Путин обозначил собственную повестку, которая не во многом, но продолжала политику предшественника. В свою очередь, Д.А. Медведев озвучил совершенно новые приоритеты реформирования, сузив преобразования в правовой сфере до реформ МВД и судебной системе. Возвращение на пост президента В.В. Путина в 2012 г. довольно ощутимо повлияло на характер упоминаний реформ в этих выступлениях.

Такая картина может быть отслежена по годам. Например, в рамках приведенной ниже таблицы 1 можно увидеть довольно ясную картину кластеризации определенных тематических блоков в годы правления трех президентов. Причем в двух случаях (Б.Н. Ельцин с 1991 по 1999 гг. и В.В. Путин с 2000 по 2007 гг.) наблюдается дифференциация и по президентским срокам.



Таблица 1. Распределение высказываний о процессах реформирования в Посланиях Президента Российской Федерации с 1994 по 2015 гг.

Год Послания Президента / Сфера реформ	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Политическая (демократическая)	24	2	17	2	7	5	1					1			2			1				
Системы государственного управления				5	1	3		1				1										
Административная					6	1		2	3	2		1							1	1		1
Муниципальная				2																		
Экономическая	37	10	24	14	4	27	1	1	1	5					1	1						
Антимонопольная	4		1	2	2			1	4													
Финансового сектора	4	4		1					1													
Бюджетная		1			1						2											
Пенсионная		1		4	1			2	1	1				1								
Аграрная		2	1																			
Земельная		1			2				1	1												
Налоговая	1	1	1	7	5	2	2	2	1	2	1											
Таможенная								1														
Конституционная	1	1	1			1									2							
Правовая	2	2		3					1								1	1				
Правоохранительной системы																	1	1				
Судебная	5	4	3			2		1	1						1		1	1				
Здравоохранения	3				1																	
Социальной сферы	1			6	4	3													1	1	1	
Жилищно-коммунальной сферы				1	8	1			4					3								
Образования	2	1			1	1					1										1	
Научная сфера		1			1																	
Военная	4	11	4	9	9	4			3	2	3											
Реформы международных организаций	1	1				2						1	5		2	1		1			1	
Электроэнергетика, газоснабжение, железнодорожного транспорта и связи								1							1							

Из приведенной таблицы видно, что повестка довольно четко увязывается с личностным фактором, но интересно выглядят выделяемые руководителями страны «лакуны» по вопросам реформ. Если период решительных преобразований в экономике в 1990-е гг. довольно точно совпадал с официальной риторикой Б.Н. Ельцина, то при В.В. Путине эти аспекты постепенно сворачиваются, обнаруживая себя лишь в начале первого срока президентства. В дальнейшем вопросы реформ увязываются с большей конкретикой, появляются новые сферы внимания (электроэнергетика, газоснабжение, же-

лезнодорожный транспорт). Но чрезвычайно важно иметь в виду бросающееся в глаза несоответствие реальных политических изменений, имевших место, например, в 2004 году, и связанных с изменениями избирательного законодательства, формированием системы федеральных округов, и официальной риторики. В первые два срока В.В. Путина в Посланиях Президента РФ Федеральному Собранию обсуждения этой тематики практически не проматривалось.

С точки зрения преобладания определенных направлений реформ в Посланиях трех президентов наблюдается следующая картина (см. рис. 4).

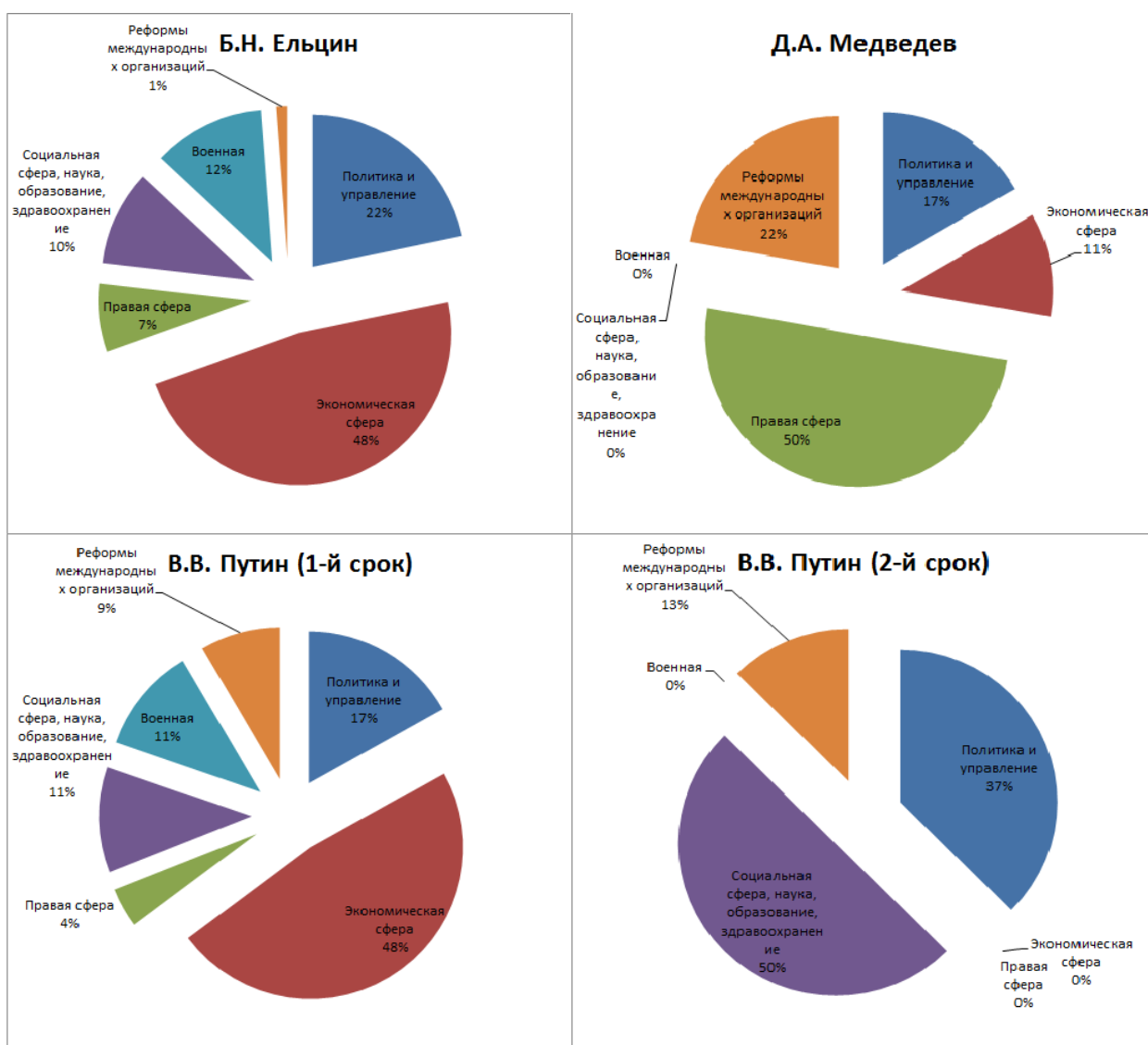


Рисунок 4. Процент обращений к различным сферам реформирования в Посланиях Президента Российской Федерации с 1994 по 2015 гг.

Общая картина выглядит так, что большинство сфер реформирования были обозначены Б.Н. Ельциным в 1994 и 1995 гг., а после этого наблюдается постепенное снижение такого рода риторики. Вплоть до полного выпадения из поля зрения ряда направлений. С приходом к власти В.В. Путина в начале срока сокращение направлений продолжается и из 19 сфер, обозначенных Б.Н. Ельциным, остается только 14. После этого (второй срок в первом периоде В.В. Путина, срок правления Д.А. Медведева, третий период В.В. Путина) количество областей, подлежащих реформированию, в официальных выступлениях такого рода сокращается до минимума и составляет всего 6 сфер.

Как видно из рисунка 4, ключевые области менялись в зависимости от пребывания у власти трех президентов. Различия также обнаруживаются и между двумя периодами нахождения в должности В.В. Путина. Пропорции выглядят таким образом, что по трем наиболее важным (часто упоминаемым) сферам реформирования можно проследить следующую картину (см. табл. 2).

Таблица 2. Распределение высказываний о процессах реформирования в Посланиях Президента Российской Федерации с 1994 по 2015 гг.

	<b>Первоочередная</b>	<b>Второй очереди</b>	<b>Третьей очереди</b>
Б.Н. Ельцин	Экономическая сфера	Политика и управление	Военная сфера
В.В. Путин (1-й период)	Экономическая сфера	Политика и управление	Военная и социальная сферы
Д.А. Медведев	Правовая сфера	Реформы международных институтов	Экономическая сфера
В.В. Путин (2-й период)	Социальная сфера, наука, образование, здравоохранение	Реформы международных институтов	Политика и управление

Наблюдается серьезная аналогия и преемственность в отношении приверженности реформам Б.Н. Ельцина и В.В. Путина (времени первого периода). Первое место в утверждениях обоих президентов занимает экономиче-

ская сфера; на втором месте – политика и управление; третье место в случае с Б.Н. Ельциным занимает военная сфера, а для В.В. Путина военная сфера занимает одинаковые позиции с социальной сферой. Ключевая область трансформируется наиболее существенно при Д.А. Медведеве, когда наиболее существенное внимание начинает привлекать правовая сфера с реформированием как законодательства, так и правоохранительных органов. При этом серьезное значение начинает играть международная область, которая в этом случае находится уже на втором месте, а экономическая опускается на третье. Если обратить внимание на второй период пребывания у власти В.В. Путина, то картина меняется полностью в очередной раз. На первое место прочно выходит социальная сфера, включающая в данном случае помимо собственно социального обеспечения и защиты также образование, науку и здравоохранение, спорт и др.

Что касается соотношения смысловых блоков о реформах со временем, то складывается довольно ясная картина, свидетельствующая об устремленности в будущее. Например, в одном из последних Посланий В.В. Путин предписывает Правительственной комиссии «по административной реформе совместно с деловыми объединениями представить до 1 июля 2016 года конкретные предложения по устранению избыточных и дублирующих функций контрольно-надзорных органов».

Наблюдаемый переход можно отследить по приведенной ниже диаграмме (рис. 5), согласно которой постепенно снижается, а затем и приглушается оценка текущей ситуации в отношении проводимых реформ. Наиболее явно она проявляется в период правления Б.Н. Ельцина. В рамках же первого президентского срока В.В. Путина (2000-2004 гг.) имеются небольшие реформаторские вспышки. Также оценку текущей ситуации можно отследить и у Д.А. Медведева. Причем в 2011 году такая оценка играет роль одного из важнейших направлений. В основном же у В.В. Путина наблюдаются либо отсылки к прошлому, либо реформаторские установки или намерения.

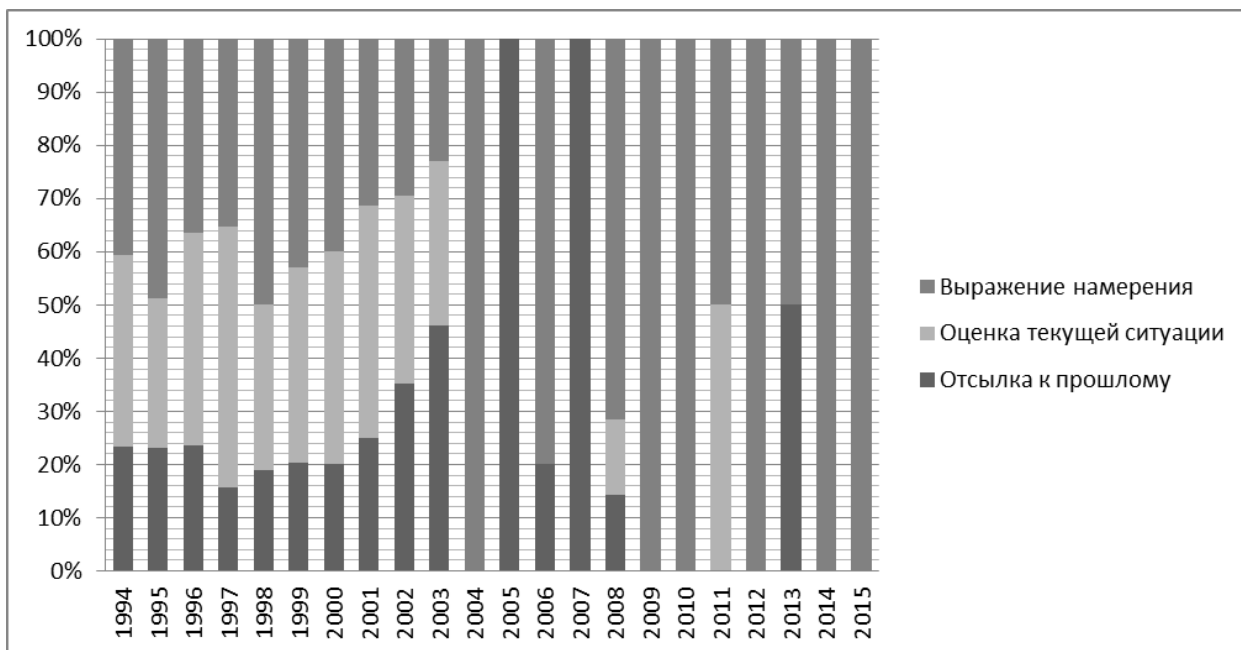


Рисунок 5. Темпоральные характеристики в смысловых блоках о реформировании в Посланиях Президента Российской Федерации с 1994 по 2015 гг.

Другим источником информации для рассмотрения официальной позиции в отношении производимых реформ выступили публикации с использованием интервью президентов России. Таким образом, удалось проанализировать большое количество текстового материала, позволившего сделать некоторые выводы об отношении президентов к текущим реформам. Наиболее существенный вывод базируется на том, что с течением времени, изменением конфигурации международного политического пространства, экономических изменений в мире, Европе и России, восприятие лидерами государства осуществляемых реформ трансформируется в пользу локутивного дискурса, при этом явно с положительным акцентом (рис. 6).

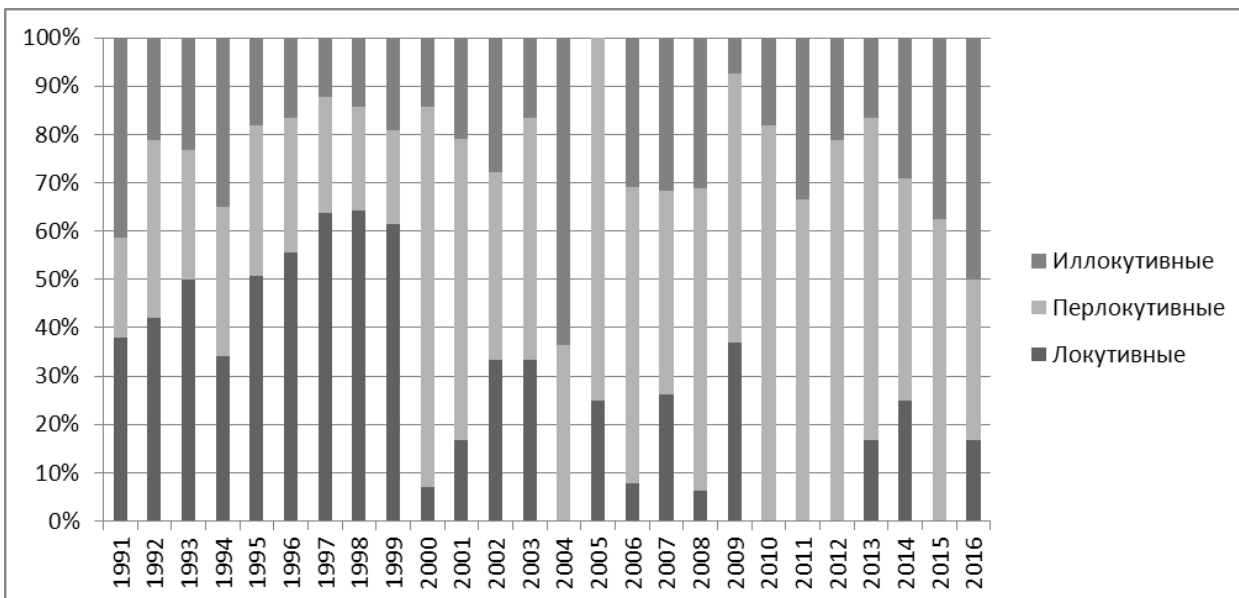


Рисунок 6. Типы утверждений в зависимости от отношения к объекту реформ в интервью Президентов РФ с 1991 по 2016 гг.

Далее расширенный анализ интервью трех президентов дает основание судить об определенной динамике в восприятии ими осуществляемых реформ. Можно также обратить внимание на представленные в диаграмме на рисунке 7 отношение трех политических лидеров к вопросам реформирования.

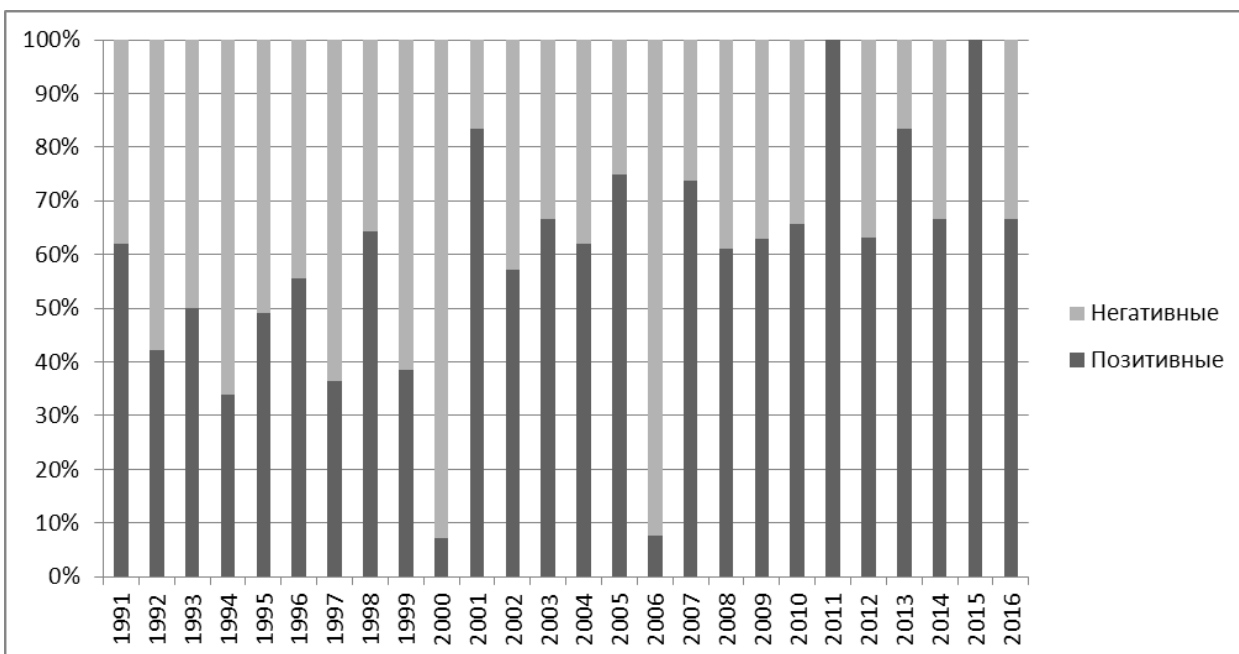


Рисунок 7. Типы утверждений в зависимости от отношения к объекту реформ в интервью Президентов РФ с 1991 по 2016 гг.

Если ельцинский период был тесно связан с настроениями в пользу негативного восприятия реформ вместе с информированием (локутивным дискурсом), а также с концентрацией внимания на намерениях: «Мы надеемся на мудрое спокойствие нашего народа, который не понаслышке знает, что такое настоящие потрясения, и не желает новых революций. Отсутствие реальных шагов по реформированию социальной сферы, бюджетный кризис сделали цену рыночных преобразований чрезвычайно высокой. Основной груз реформ лег на плечи наименее социально защищенных групп населения»<sup>210</sup>. Анализ содержания приведенного высказывания показывает, что оно носит преимущественно негативный оттенок. Как впрочем и следующее положение: «Речь идет о том, чтобы, с учетом уже полученного опыта, смягчить удары, которые в ходе преобразований получает производство, чтобы нейтрализовать издержки социального обеспечения, которые возникли в предыдущие месяцы»<sup>211</sup>.

Если вести речь о первом президентском сроке В.В. Путина, то картина решительным образом меняется. Оттеняется предыдущий период реформирования, появляются новые задачи (социальная составляющая, военная реформа, жилищно-коммунальное хозяйство, электроэнергетика). С точки зрения локуса внимания, основное значение начинает приобретать иллюкутивный аспект, причем с позитивным восприятием процессов реформирования:

Довольно широкий размах приняли реформы в период президентства Д.А. Медведева, который сконцентрировал свое внимание на широком круге процессов, начиная с широких либеральных преобразований, включая выборное законодательство, конституционные изменения, права и свободы граждан в области формирования партий и некоммерческих объединений. По его мысли, - «нормы закона не должны подавлять общественную активность. Найти этот баланс - это самое сложное. Задача президента как раз и заключа-

---

<sup>210</sup> <http://www.kommersant.ru/doc/176260> (Дата обращения: 10.10.2016)

<sup>211</sup> <http://yeltsin.ru/archive/publication/11348/> (Дата обращения: 10.10.2016)

ется в том, чтобы установить паритет между мерой свободы и мерой безопасности. На мой взгляд, та версия, которая была принята, содержит позитивные моменты, но она в чем-то эту меру меняет. Она должна быть восстановлена. Конкретные предложения я сделаю»<sup>212</sup>. Большое внимание уделялось новым главам государства конкретным областям реформирования, в частности реформе МВД, на которой также был отработан новый подход в рамках реформирования самих принципов принятия законодательных актов через их публичное обсуждение: «...я считаю, что опыт обсуждения законопроекта оказался удачным. Посмотрим, насколько удачным окажется сам закон. Увидим какие-то проблемы - будем корректировать. Я с самого начала говорил, что этот закон - первый опыт реформирования такой сложной системы, как МВД. Если потребуются изменения, то мы это сделаем»<sup>213</sup>.

Текущий срок В.В. Путина обозначен в большей мере концентрацией на иллокутивном дискурсе, формирующим намерения. Причем содержательно текущие утверждения выглядят уже несколько в новом свете. Основной акцент в реформировании действующий Президент выделяет политической воле при достаточно четко прописанном перераспределении ресурсов: «Структурные реформы требуют не таких уж больших денег. Они требуют просто политической воли и принятия определенных административных решений»<sup>214</sup>.

Также стоит отметить, что упоминаемые и рассматриваемые сферы реформирования довольно тесно увязываются с характером издания, которому дается интервью. Так, РИА «Новости», «Ведомости», «Коммерсант», «Российская газета», «Новая Газета», «Известия» демонстрируют стремление Президентов сконцентрироваться на конкретных описаниях реформ, разворачивающихся в Российской Федерации (см. рис. 8). В то же время в интервью зарубежным СМИ («Bild», «Times», «Financial Times», «New York

<sup>212</sup> <https://rg.ru/2010/11/09/president.html> (Дата обращения: 12.10.2016)

<sup>213</sup> Там же.

<sup>214</sup> <http://izvestia.ru/news/579422#ixzz4LLQzHaKQ> (Дата обращения: 10.10.2016)



Times», BBC и CNN) (см. рис. 9) эти аспекты опускаются и уступают отсылкам или переводом акцентов на международный или зарубежный опыт. Такая тенденция обнаруживается во второй половине первого десятилетия 2000-х гг. и усиливается ко второму президентскому сроку В.В. Путина (с 2012 г.).

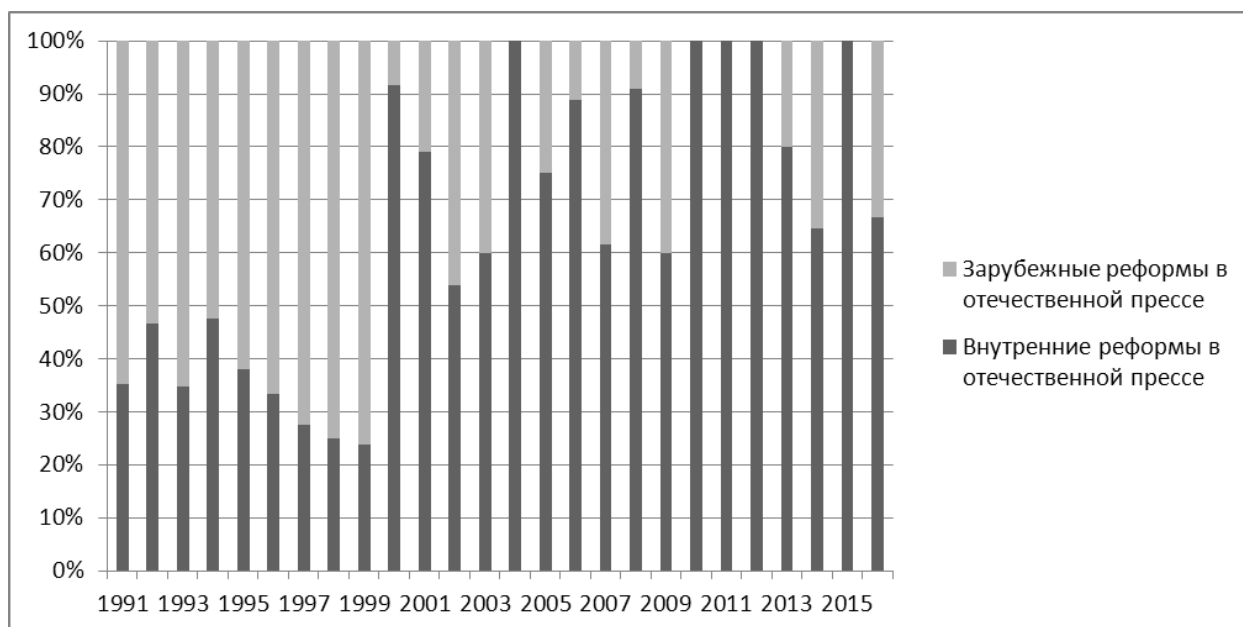


Рисунок 8. Типы реформ, обсуждаемые в интервью Президентов РФ в отечественных СМИ с 1991 по 2016 гг.

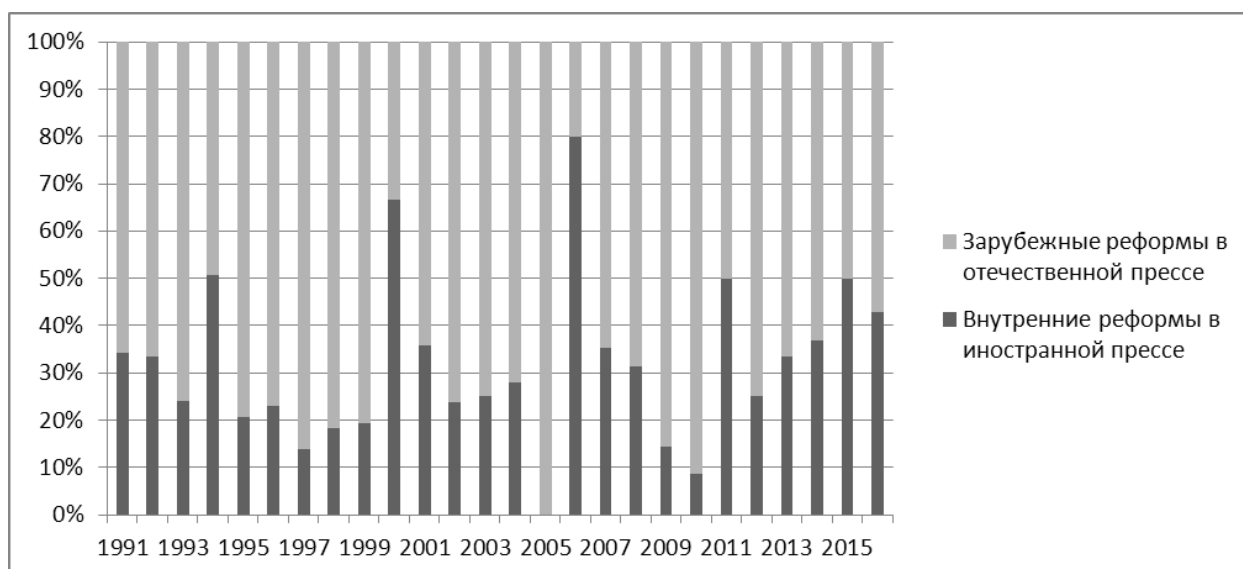


Рисунок 9. Типы реформ, обсуждаемые в интервью Президентов РФ в зарубежных СМИ с 1991 по 2016 гг.

Итак, прослеживаются определенные изменения в программных заявлениях лидеров относительно предстоящего реформирования, в основном они связаны с переносом локуса контроля с общих целей к конкретным задачам. Эта тенденция наиболее явно проявляется в период, последовавший за глобальным финансово-экономическим кризисом 2008 г. и выразилась в некотором избегании темы экономической реформы в этот период. Перенос центра тяжести с политической реформы, связанной с либерализацией, демократизацией и трансформацией политических институтов в пользу принятия нового видения вопросов администрирования и эффективной работы госаппарата. Довольно ярко проявляется негативная оценка реформирования в целом (например, через появление утверждения «реформаторский зуд» в официальных выступлениях Д.А. Медведева). При этом оценка смещается в пользу придания значения конкретным шагам на пути преобразований, допускающего некоторым нивелированием интересов широкой общественности. Далее предпринята попытка отследить обратную сторону этих процессов через выражение оценки реформ со стороны общества и СМИ.

Результаты рассмотрения официальной риторики свидетельствуют о том, что используется довольно неоднозначный вариант целевых ориентиров верховной власти Российской Федерации. Размывание конкретных направлений реформ, переход от незавершенных процессов к совершенно новым. Не завершенная реформа ЖКХ, электроэнергетики и газоснабжения, начатые во время первого периода В.В. Путина, были вытеснены правовой реформой при Д.А. Медведеве. Затем вновь при новом президентском сроке В.В. Путина в реформаторскую повестку возвращаются вопросы административной реформы, а также начатая еще при Б.Н. Ельцине реформа социальной сферы. Такие изменения свидетельствуют о невыраженной последовательности и значительном влиянии личностного фактора в вопросах осуществления реформ.

Характерологические особенности президентов страны довольно сильно отражаются на характере и стиле реализуемых изменений. Однако в этом плане наметилось несколько ярко выраженных тенденций, двумя основными из которых выступают следующие: (1) в интервью руководителей страны в отношении реформ начинает преобладать мнение о необходимости не осуществлять институциональные преобразования, а путем приложения «политической воли» заставить работать уже имеющиеся; (2) акцент в вопросах реформирования смещается от внутригосударственных реформ в сторону реформы международных институтов, других государств и т.д. Однако, системность этих преобразований напрямую зависит от общественного консенсуса в отношении реформирования конкретных институтов.

### **3.2 Анализ публикаций по вопросам политического реформирования и стабильности в открытой печати в России**

При рассмотрении проблемы стабильности политической системы, особенно в контексте осуществления реформ необходимо рассматривать совокупность факторов, включающих, в том числе, ситуативную поддержку гражданами решений органов власти, выражающуюся в их положительной оценке общественным мнением. Также существенным элементом в рамках данного вопроса выступает социально-психологическое одобрение обществом институтов власти, ее структур, режима и конкретных политических лидеров на системном уровне. Значительную информацию по вопросам общественного консенсуса в отношении осуществляемых реформ может дать изучение источников открытой печати. Если особенности взглядов высшего руководства страны рассмотрены в предыдущем параграфе, то для рассмотрения взглядов широкой общественности требуется более широкое погружение в источниковедческую базу. В данном случае были рассмотрены публикации в таких печатных изданиях, как «Коммерсантъ», «Российская газета», «Новая газета», «Известия», журнал «Полис» и др.

Стабильность, как некая константа до сих пор не вошла в общественное мнение россиян в качестве доминирующего тренда. Об этом свидетельствуют многочисленные социологические опросы, связанные с проблемами реформ и стабильности в обществе. Так, под руководством профессора Е.Б. Шестопаля<sup>215</sup> были представлены результаты многочисленных исследований, посвященных этим вопросам с точки зрения ценностных ориентиров российского общества. В этих исследованиях мы видим довольно четкие тенденции, направленные на снижение ощущения стабильности среди населения.

Важным аспектом в контексте рассмотрения влияния системности реформ на происходящие изменения в общественном мнении выступает тот

---

<sup>215</sup> См.: Шестопаля Е.Б. Четверть века политических реформ в России с точки зрения психологии // Полис. Политические исследования. 2015. № 1. С. 136-150.

факт, что изменения в ментальных структурах по скорости изменений довольно сильно отстают от преобразований политических институтов. Также важным представляется и тот факт, что в определенной мере наличие соответствующих ментальных структур является фундаментом для проводимых политических преобразований.

Определенный всплеск в общественном мнении, повлекший за собой необратимые и существенные изменения, произошел на стыке эпох после распада СССР. С 1990-х гг. начинается довольно долгий путь быстрой смены ценностных ориентиров в обществе по отношению к происходящим политическим преобразованиям<sup>216</sup>. На основе многочисленных исследований можно сделать вывод о том, что постепенно в этот период появляются некоторые устойчивые конструкты, самым ярким из которых выступает ориентир на демократию и демократизацию<sup>217</sup>. Очевидно, что это и явилось причиной четкого следования этим принципам, по меньшей мере, в официальной риторике политических лидеров.

Демократические принципы шли с опережением в идеологическом плане, а власть придерживалась их с самого начала постсоветской истории России. Но понимание демократии в общественном мнении прошло определенное эволюционное развитие, начавшееся с некоторого неприятия, даже отрицания ее, как необходимого режима для страны. Так, в 2011 г. посредством опросов было установлено, что 49% считает необходимым движение к демократии (конечно, им противостоят 51% тех, кто считает правильным путь приоритетного развития государства)<sup>218</sup>. Стоит добавить, что в этом же исследовании выявлен процент не считающих действующий режим демокра-

---

<sup>216</sup> См.: Дискин И.Е. Российская модель социальной трансформации. – Pro et Contra. 1999. № 3. – С. 5-40.

<sup>217</sup> См., напр.: Лапин Н.И. Как чувствуют себя, к чему стремятся граждане России. – Социологические исследования. 2003. № 6. С. 78-87; От Ельцина до Путина: три эпохи в историческом сознании россиян (под ред. В. Федорова). 2007. М.: ВЦИОМ. 223 с.

<sup>218</sup> Шестопал Е.Б. Четверть века политических реформ в России с точки зрения психологии // Полис. Политические исследования. 2015. № 1. – С. 139.

тическим, который составляет 76%<sup>219</sup>, что служит сигналом к тому, в каком направлении ожидает преобразований значительная часть общества.

Стоит отметить, что потребности, формирующие представления о демократии в России представлены довольно неоднозначно (рис. 10) и отражают стремление к самоактуализации и самореализации в условиях свободы выбора пути. С другой же стороны, довольно слабую оценку получает потребность в материальных благах, которая должна выступать в качестве одного из ключевых элементов, обеспечивающих существования среднего класса (доход участников большинства подобных опросов в ФОМ составляет менее 12000 руб. в месяц). Возможным объяснением этому может служить то, что россияне не рассматривают демократию в качестве инструмента, способствующего их повседневной жизни, ее значение переносится для потребностей более «высокого» уровня (в соответствии с пирамидой Маслоу), а значит и отдаленного плана.

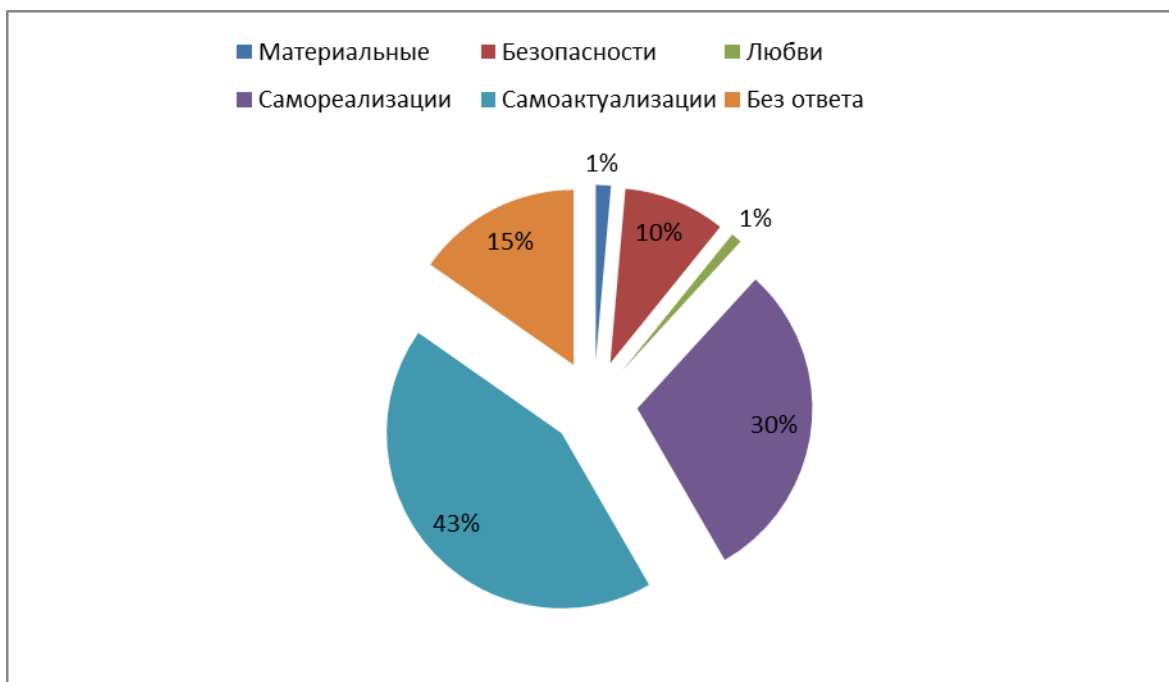


Рисунок 10. Потребности, определяющие представления о демократии 2011 г.<sup>220</sup>

<sup>219</sup> Там же.

<sup>220</sup> Там же. С. 142.

Относительно другой стороны вопроса, идей власти по поводу текущих элементов стабильности, можно отметить, что несмотря на то, что для политиков вопросы безопасности выступают в качестве ключевых, в общественном мнении эти проблемы не вызывают повышенного внимания. Если вести речь о заинтересованности политическими аспектами жизни в целом, то стоит обратить внимание на то, что также присутствует определенный прогресс. 1990-е годы были ознаменованы сильной индифферентностью в этом вопросе, соответственно в электоральных процессах преимущественную роль играло эмоциональное восприятие политиков. В то же время, идет постепенное изменение отношения к формам политического участия, на смену протестным выступлениям приходит доминирование конвенциональных форм.

Ситуация начинает меняться вместе с политическими изменениями 2000-х годов, когда происходит серьезная централизация в политическом процессе посредством выстраивания «вертикали» власти. Вслед за этим начинает активно распространяться и политический лексикон, который влияет как на вопрос политической грамотности, так и понимания протекающих в системе государственной власти процессов. Все это влечет за собой консолидацию общества вокруг определенных политических ценностей и представлений. Наиболее негативную оценку с точки зрения осуществляемых реформ в их влиянии на стабильность демонстрирует период правления Б.Н. Ельцина. Негативную оценку ему дают около 80% респондентов (содержательно этот период зачастую характеризуют, как «хаос», «развал», «бардак» (это утверждения каждого пятого опрошенного)<sup>221</sup>).

Резко меняется ситуация с восприятием населением путинских реформ, в этом случае положительно оценивают этот период уже 67% опрошенных<sup>222</sup>. В то время, как в риторике проявляются такие утверждения, как «стабильность», «порядок», «эффективность». Но в современных условиях ситуация

---

<sup>221</sup> Эпоха Ельцина глазами россиян // ВЦИОМ. Пресс-выпуск № 683. - <http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=8078> (Дата обращения: 15.10.2016)

<sup>222</sup> Там же.

вновь ведет к снижению доверию проводимых реформ: 52% высказывают негативное отношение<sup>223</sup>.

Относительно ценностных приоритетов в контексте осуществлявшихся реформ следует также отметить первый этап, ставший своего рода водоразделом, сопровождавшимся серьезным сдвигом в ценностном плане. Следует отметить слабую проработку реформ в отношении ценностного фактора со стороны лиц принимающих решения. Важно иметь в виду, что ценностные ориентиры, доминировавшие в советское время, не были отринуты полностью, однако значительная часть из них была отвергнута либо пересмотрена.

Вместе с цинизмом в политике, приходит и отбрасывание таких устоявшихся ценностей, как коллективизм и интернационализм. На смену им приходят выстроенные благодаря формированию рыночной экономики индивидуализм и рыночные отношения. В то же время сохраняются такие ценностные установки, как справедливость и равенство.

Имитационные характеристики осуществляемых преобразований все больше давали о себе знать в контексте быстроменяющихся целевых ориентиров и их дробления (центр и регионы, законодательная и исполнительная власть, противоречия в законодательном плане и т.д.). В результате неопределенности целей, а соответственно и ценностных установок в ходе реформ был совершен переход к представлению об относительности всех ценностей, заявляемых в контексте политических преобразований<sup>224</sup>.

Планомерное улучшение ситуации было обусловлено теми процессами централизации, которые начали происходить с начала 2000 г. Результатом стала специфическая консолидация, тесным образом связанная с личностью В.В. Путина, в то время как раздробленные ценностные приоритеты в полной

---

<sup>223</sup> Шестопад Е.Б. Четверть века политических реформ в России с точки зрения психологии // Полис. Политические исследования. 2015. № 1. – С. 142.

<sup>224</sup> Магун В., Руднев М. Ценностный портрет россиян на европейском фоне: Россия в зеркале Европейского социального исследования. – Демоскоп Weekly. 2012. № 503-504: <http://demoscope.ru/weekly/2012/0503/tema01.php> (Дата обращения: 16.10.2016)



мере объединить не удалось. Хотя к 2010-м гг. наступает пора определенной консолидации.

Видимо, это расхождение и ложиться в основу суждений участников различных опросов относительно проблем стабильности и реформ, проводимых различными организациями, ведущими из которых выступают Фонд Общественное мнение, ВЦИОМ, Институт социологии РАН. Так, на рисунке 11 можно проследить динамику отношения изменения общественного мнения относительно социально-политической стабильности в России.

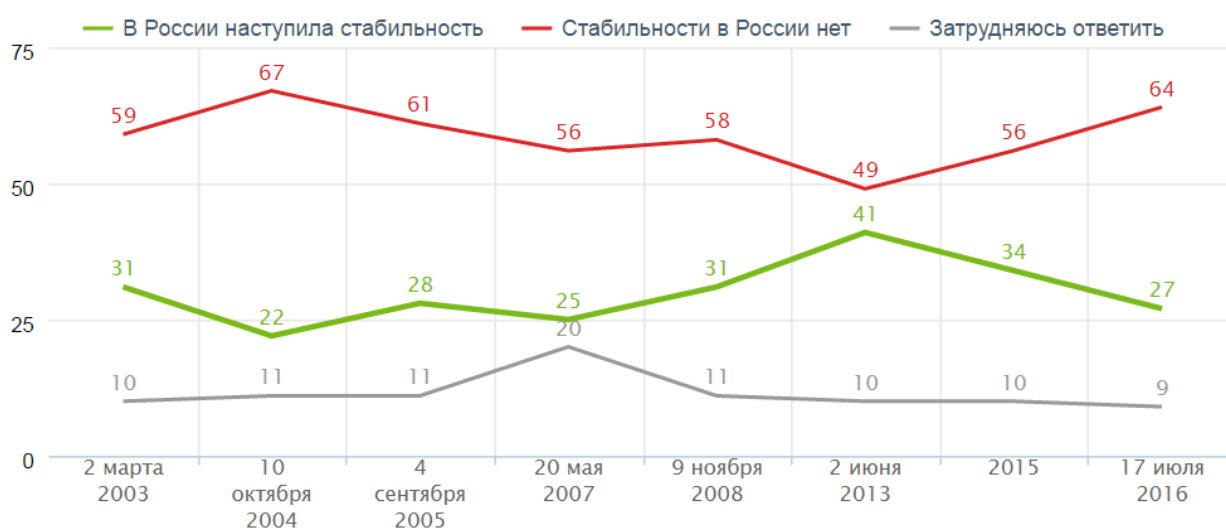


Рисунок 11. Восприятие россиянами вопроса социально-политической стабильности в России в 2003–2016 гг.<sup>225</sup>

Неожиданным выглядит тот факт, что присутствует определенное расхождение с точки зрения периодов и поддержки руководства конкретных лидеров. Необходимо отметить, что максимальных положительных значений оценка общественностью стабильности в стране была достигнута в 2013 году, после чего кривая вернулась практически к изначальному уровню. Расхождение, выраженное в отрицательной оценке политической системы в це-

<sup>225</sup> Стабильность или реформы? Стабильность или развитие нужны сейчас России? // Фонд общественного мнения. 22 июля 2016 г. <http://fom.ru/TSennosti/12765> (Дата обращения: 17.10.2016)

лом и положительных характеристик лидеров страны, напрямую связано с релятивистским восприятием населением политических представлений<sup>226</sup>. Стоит также упомянуть, что именно среди заслуг В.В. Путина и Д.А. Медведева в области реформирования общественность отмечает такие категории, как «стабильность» и «порядок». То есть наблюдается некоторый разрыв в отношении к частной ситуации и способности лидера удерживать ситуацию под контролем и реальным положением дел в политической системе в целом.

Если обратить внимание на сам общественный запрос к власти относительно дальнейших действий, то на первый план выходит необходимость обеспечения стабильности, что отчетливо демонстрируется на графике, представленном на рисунке 12.



Рисунок 12. Восприятие россиянами необходимости для современной власти осуществлять реформы или обеспечивать стабильность в России в 2005–2016 гг.<sup>227</sup>

<sup>226</sup> См.: Немировский В.Г. Ценностные и социально-сословные препятствия на пути социокультурной модернизации России и ее регионов // Мониторинг общественного мнения. 2013. № 4. С. 57-70.

<sup>227</sup> Стабильность или реформы? Стабильность или развитие нужны сейчас России? // Фонд общественного мнения. 22 июля 2016 г. <http://fom.ru/TSennosti/12765> (Дата обращения: 17.10.2016)

В подавляющем большинстве (в основном в разные годы эти характеристики находятся в диапазоне от 60% до 70%) население сориентировано на запрос к власти на обеспечение стабильности. Наблюдается легкое снижение лишь в 2013 г., когда и возникло повышение восприятия стабилизации. Это вызывает определенные сложности в процессе осуществления политических преобразований, которые, тем не менее, имеют место именно в периоды пиковых значений стремления общества к стабильности. Это подтверждается тем, что россияне демонстрируют слабую осведомленность содержательными аспектами реформ (например, опросы о реформах МВД, образования, пенсионной системы по опросам Фонда Общественное Мнение дают возможность работать не более чем с 30% респондентов, которые в курсе содержания преобразований).

Обращаясь к запросу общества к власти относительно выбора определенных приоритетов в выборе направлений развития, можно отметить наличие несколько отличающейся картины, ее демонстрирует соответствующий график на рисунке 13.

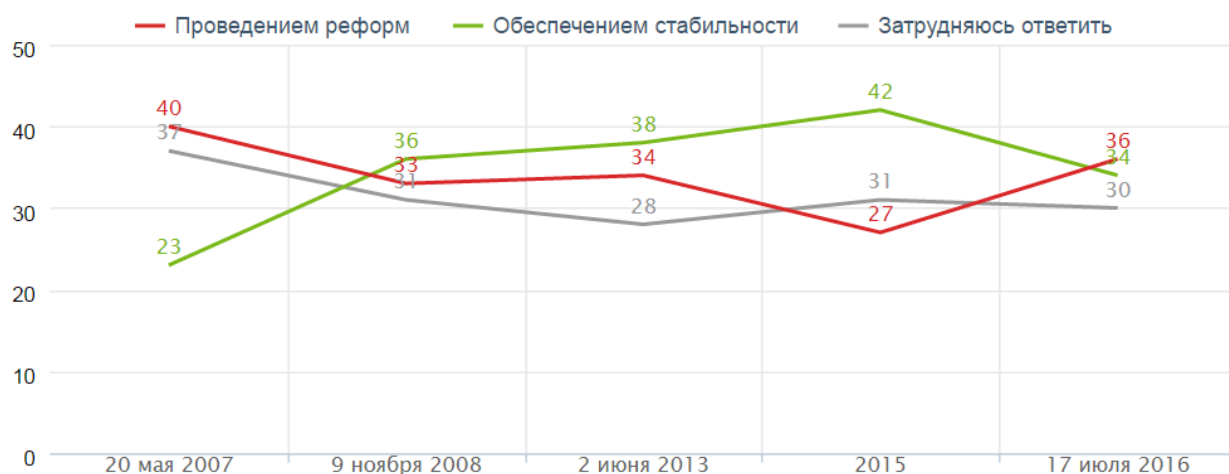


Рисунок 13. Восприятие россиянами основного направления деятельности современной власти в России в 2007–2016 гг.<sup>228</sup>

<sup>228</sup> Там же.

В этом случае наблюдается уже совершенно новая ситуация, не отражающая два других замера стабильности, представленных в ожиданиях населения. Когда речь идет о рефлексии по поводу действий власти, наблюдается слабая зависимость от общественного мнения на взгляд самих же граждан. В то же время такая постановка вопроса вновь может быть тесно увязана с тем фактом, что политические представления продолжают оставаться разрозненными. Однако одобрение деятельности властей в целом свидетельствует о существенной интегрирующей силе ценностных ориентиров на других основаниях. Здесь, прежде всего, следует обратить внимание на ценности, связанные с неуклонным стремлением к соблюдению традиций и порядку<sup>229</sup>. Это и дает основания одобрению ведущей линии властей (при сохранении основных действующих лиц) в области осуществления политических реформ, даже несмотря на то, что они идут вразрез с основным общественным запросом на обеспечение стабильности.

Таким образом, политические реформы, протекавшие в период постсоветского развития страны, поспособствовали утверждению ряда важных ценностных ориентиров. Ключевым и бесспорным ценностным представлением выступает ориентир на демократический режим. В то же время повышенный запрос на обеспечение институтами власти стабильности влечет за собой формирование общественного представления о сильном государстве как о ключевом элементе в политической системе. Такое сильное государство как раз и должно, согласно общественному мнению, участвовать в прямом поддержании стабильности и обеспечении работоспособности органов власти и соблюдения законов.

Кроме того, имеют значение такие ценностные представления, как необходимость обеспечения социальной справедливости, которая занимает доминирующую позицию в своеобразной иерархии политических ценностей насе-

---

<sup>229</sup> См.: Лапин Н.И. Функционально-ориентирующие кластеры базовых ценностей населения России и ее регионов // Социологические исследования. 2010. № 1. С. 28-36.

ления. В этом контексте необходимо отметить, что также присутствует некоторое расхождение общественного мнения с риторикой государства, не упускающего из вида проблемы социальной справедливости, но делающего упор на проблемах безопасности.

### **Выводы по третьей главе**

В результате проведенного анализа было установлено, что целевые установки в отношении реформ в официальных выступлениях и интервью лидеров до сих пор находятся на слабо проработанном уровне. Имеет место ряд скачкообразных переходов от одного к другому типу реформ, что свидетельствует об отсутствии неформальной программы их осуществления. Соответственно, они формируются под воздействием конъюнктурных соображений. На первый план зачастую выходят личные предпочтения президента. Так, не смотря на статус приемника В.В. Путина, Д.А. Медведев с самого начала своего президентского срока выносит на повестку совершенно новый пакет, касающийся правовой реформы. Тем самым он отошел на длительное время от незавершённых преобразований в административной сфере, ЖКХ, электроэнергетике и газоснабжении.

Относительно проблемы консолидации общества по отношению к реформам наблюдается двойственная ситуация, которая может быть обозначена как стремление лидеров сконцентрировать в своих руках ключевые рычаги для продвижения определенных преобразований путем приложения «политической воли». Это, в общем, отражает общественный запрос, увязываемый с доверием высшему должностному лицу страны в его осуществлении общественно-политических преобразований.

Но если обратиться к оценке реализуемых в стране реформ со стороны населения, то акцент делается на поддержке большинством граждан курса на сохранение стабильности в ущерб реформированию. Данный момент довольно хорошо освещен в выступлениях президентов, которые снижают тон дис-

курса относительно реформирования, смещая акценты в пользу обеспечения социальной справедливости, стабильности и безопасности. Необходимо также отметить низкую информированность населения об осуществляемых реформах, что создает трудности для серьезной консолидации населения по поводу проведения политических реформ.

## **Заключение**

Представленный в диссертации анализ основных теоретических и методологических аспектов системного подхода к изучению политических реформ позволяет увязать происходящие в Российской Федерации процессы с характеристиками общественно-политической стабильности.

1. В результате проведенного анализа основных теоретических и методологических аспектов применения системного подхода к изучению политических реформ установлено, что условием их реализации является общественный консенсус относительно путей и целей реформирования, а также проработанная программа действий, охватывающая сферы гражданского общества, образования, семьи и органов государственной власти, и удовлетворяющая общественным запросом на построение запланированной модели управления.

Кроме того, существенную роль играет понимание политическими лидерами будущих путей системных преобразований, последовательности действий в области реформирования, а также наличие политической воли и возможностей дополнить институциональное строительство элементом деэтизации. Успешность такого рода преобразований напрямую зависит от институционального дизайна и форм предшествующего развития общественно-политических структур. Помимо этого в значительной мере успешность реформирования зависит от профессионализации государственного управления, воздействующая в свою очередь на оформление правил и процедур, способствующих избеганию институциональных сложностей в процессе реализации масштабных преобразований.

2. В результате проведенного исследования выявлены особенности воздействия реформ на стабильность политической системы и общества, которые заключаются в появления совокупности конфликтогенных областей общественно-политической активности. Все это может проявляться во взаимоисключающих и противоречивых ценностных ориентирах, вбирающих в се-

бя, наряду с дореформенными установками, новые моменты. Яркими примерами здесь выступают наиболее сильные паттерны, включающие в себя одновременно диаметрально противоположные позиции: регионализм – централизация, патернализм – полная свобода рыночных отношений и др.

Тем не менее, неспособность ряда политических институтов соответствовать текущим задачам в рамках новых условий рыночной экономики влечет за собой необходимость власти действовать даже без возможности получить конвенциональным путем ясно обозначенное направление готовящихся изменений. С одной стороны, это облегчает возможности планирования. С другой стороны, такая ситуация влечет за собой заведомую опасность непринятия значительной частью населения постреформенных реалий.

3. Периодизация происходящих в России преобразований на основе критериев системности позволяет определить базовые этапы их осуществления. Эти этапы представлены двумя большими блоками, первый из которых начался с реализации политики «большого шока» в 1992 г. и завершился оформлением устойчивой конфигурации институтов и механизмов к концу эпохи 1990-х годов. Второй большой этап начался в 2000-е годы и характеризуется перезапуском многих начатых в предшествующий период преобразований, но включает в себя ряд существенных отличий. В это время происходит отход от незыблемости принятых конституционных основ, постепенная трансформация системы взаимодействия между центром и регионами, как в институциональном, так и в функциональном плане.

В 2000-е годы происходит централизация системы управления, укрупнение регионов, изменения в области земельных, жилищных отношений, преобразования в армии, образовании, пенсионной системе, здравоохранении и социальной сфере и т.д. Выстраивается новая модель связи государства и общества через попытку внедрения новых подходов в форме «Открытого правительства». Определенное значение именно для Российской Федерации имеет опора на лидеров в этом процессе. Особенностью является то, что ли-



деры, даже при такой мягкой передаче власти через обозначения преемника, имеют свои оригинальные взгляды на осуществление реформ, которым строго следуют после вступления в должность. Так, отличительной чертой реформ Д.А. Медведева стало стремление к вовлечению населения в процесс обсуждения будущих преобразований, например, в случае с реформой МВД. Все это, тем не менее, имеет тенденцию к сворачиванию в последнее время после возвращения В.В. Путина на пост президента и переориентации органов власти на реформы, имевшие место в 2000-2008 гг.

4. К ключевым особенностям системного реформирования политической сферы следует отнести особые характеристики целей такого реформ и набирающий силу профессионализм государственного аппарата. С точки зрения целеполагания необходимо отметить постепенную трансформацию этих установок в зависимости от успешности или неуспешности тех или иных преобразований. Заявленные ориентиры очень сильно трансформируются как при переходе от одного этапа к другому, так и в рамках одного и того же этапа. Наиболее характерным в этом плане выступает факт замены доминирующего в течение большей части 1990-х годов ориентира на формирование демократии другим постулатом, который может быть обобщенно назван как «сильное государство». И тот и другой ориентир сохранились как в политической риторике, так и в общественном мнении. Но, в конечном счете, привели к оформлению совершенно новой программы действий «с колес» без учета программной и концептуальной проработки будущей траектории преобразований.

Другая тенденция, направленная на профессионализацию политического управления тесно связывается с концепцией «нового публичного управления» и влечет за собой принятие на вооружение в органах власти подходов, используемых в бизнесе. Таким образом, в жизнь чиновников врываются понятия «единого окна», «открытого правительства», «ключевых показателей эффективности», что влечет за собой придание определенной динамичности

системе государственного управления, а также повышения ее адаптивности. При этом наблюдается рост формальных требований и возрастание роли публичных процедур отбора управленцев, безусловно, положительно влияющий на качество самой системы управления.

5. В ходе анализа официальной риторики отечественных политических лидеров в вопросах реформ и стабильности было выявлено, что довольно сильное влияние на нее оказывает текущая обстановка. Соответственно на передний план выходят конъюнктурные факторы. Наблюдается несоответствие целевого параметра, трансформирующегося от года к году, что свидетельствует о слабой проработанности программы осуществляющихся реформ и отсутствии четких представлений о последовательности их реализации. Ценностные аспекты также находятся в несколько неустойчивом состоянии, что происходит под воздействием меняющихся социальных запросов. Наиболее серьезной проблемой выступает растягивание реализации определенных видов реформ (например, административной или военной), их включение или выпадение из повестки одних и тех же лидеров.

Также постепенное смещение акцентов наблюдается в официальных выступлениях и интервью президентов относительно баланса реформ и стабильности. За период постсоветского существования России само упоминание реформ постепенно уступает место риторике о стабильности. Эта тенденция доходит до максимума после президентства Д.А. Медведева и возвращения В.В. Путина к власти в 2012 году.

6. При изучении основных параметров общественного мнения в отношении реформирования и стабильности в России были определены доминирующие ценностные ориентиры. Так, обращает на себя внимание постепенное возрастание значимости ценностей демократизации, включая самореализацию и самоактуализацию. А традиционные для демократических обществ ценности частной собственности и экономического благополучия стоят на

последних местах. Что касается восприятия реформ и стабильности, то они видятся общественности как взаимоисключающие.

Исходя из вышеизложенных теоретических положений, противопоставление реформ и стабильности выступает основным препятствием для полноценного воплощения системных преобразований. Этот факт определяется своего рода социальной «фобией», возникшей как реакция на неудачи системного реформирования в 1990-е годы. Поэтому наблюдается формирование индифферентности общественности по отношению к процессам осуществления преобразований, что влечет за собой серьезный вызов обществу, так как не позволяет развиваться действенным институтам и механизмам демократии. А это способно повлечь за собой период нестабильности при последующей передаче власти.

## Список использованной литературы

1. Арендт Х. О насилии. М.: Новое издательство, 2014.
2. Асемоглу Д., Джонсон С., Робинсон Д. Институты как фундаментальная причина долгосрочного экономического роста // Экономический вестник. 2006. Вып. 5. № 2.
3. Аузан А.А. Институциональная экономика: новая институциональная экономическая теория. М., 2003.
4. Барабашев А.Г., Клименко А.В. Ретроспективный анализ основных направлений модернизации системы государственного управления и государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 3. С. 36-72.
5. Бек У. Общество риска. На пути к другому модерну. М.: Прогресс-Традиция, 2000.
6. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования. М.: Academia, 1999. 788 с.
7. Бердяев Н. А. Судьба России. М.: АСТ, 2010.
8. Блауг М. Методология экономической науки, или как экономисты объясняют. М.: НП «Журнал Вопросы экономики», 2004. – С. 194.
9. Богданов А.А. Тектология - Всеобщая организационная наука. – [Электронный ресурс]. – Url: <http://uf.kgsu.ru/lib/doc.php?path> (Дата посещения: 18.04.2015).
10. Бойков В.Э. Государственные служащие: штрихи коллективного портрета // Социологические исследования. – 1997. – С. 99–108.
11. Вебер М. Избранное. Образ общества. М.: Центр гуманитарных инициатив, 2012.
12. Вебер М. О России: Избранное. М.: РОССПЭН, 2007.

13. Гаман-Голутвина О.В. Мировой опыт реформирования систем государственного управления // Вестник МГИМО-Университет. 2013. № 4. С. 187-194.
14. Грин С. Природа неподвижности российского общества // Pro et contra. 2011, январь-апрель.
15. Делягин М. Сурков назначит Зюганова Жириновским? URL: <http://ej.ru/11506>
16. Дискин И.Е. Российская модель социальной трансформации. – Pro et Contra. 1999. № 3. С. 5-40.
17. Домрин А. «Гражданское общество» в России. Заметки русского правоведа // Новый журнал. 2003. № 233.
18. Жулин А. Б. Мониторинг платности комплексных государственных и муниципальных услуг - 2009. М. : Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2010.
19. Зигерт Йене. Гражданское общество в России // Отечественные записки. 2005. № 6 (26).
20. Зиммель Г. Избранное. Созерцание жизни. М.; СПб.: Центр гуманитарных инициатив: Университетская книга, 2014.
21. Ильин В. В., Панарин А. С., Ахиезер А. С. Теоретическая политология: Реформы и контрреформы в России. Циклы модернизационного процесса. М.: Изд-во МГУ, 1996.
22. Ионин Л. Г. Восстание меньшинств. М.: Университетская книга, 2013.
23. Капогузов Е.А. Предпосылки и ключевые характеристики реформы государственного управления в зарубежных странах // Экономический вестник Российского государственного гуманитарного университета, 2007. - Т. 5. - № 4. - С.31-37.
24. Кастельс М. Информационная эпоха. Экономика, общество и культура / Пер. с англ. М.: ГУ ВШЭ, 2000. 608 с.
25. Клименко А.В. Механизмы нового государственного управления и модернизированной бюрократии в концепции административной реформы //

- ЧиновникЪ. 2005. № 5(39) [Электронный ресурс]. URL: <http://chinovnik.uara.ru/modern/article.php?id=605>.
26. Кочегура А.П. Административная реформа: проблемы и перспективы преобразований Российского госаппарата // Научные труды РЕЦЭП. Июнь 2002. – 10 с.
27. Красильников Д.Г., Троицкая Е.А. Новый государственный менеджмент и административная реформа в Пермском крае // Are administrandi: Ежегодник - 2009. - С. 74-84.
28. Крюков С.В. Системный анализ: теория и практика. – Ростов-на-Дону: Изд-во Южного федерального ун-та, 2011.
29. Кузнецов Ю. Некоммерческое государство // Отечественные записки. 2004. 2(16). <http://old.strana-oz.ru/?article=806&numid=17>.
30. Куренной В. В поисках достоинств: смысл и логика административной реформы // Отечественные записки. 2004. № 2(16). <http://www.strana-oz.ru/?numid=17&article=807>.
31. Лапин Н.И. Как чувствуют себя, к чему стремятся граждане России. – Социологические исследования. 2003. № 6. С. 78-87.
32. Лапин Н.И. Социокультурные факторы российской стагнации и модернизации // Социс. 2011. №8.
33. Лапин Н.И. Функционально-ориентирующие кластеры базовых ценностей населения России и ее регионов // Социологические исследования. 2010. № 1. С. 28-36.
34. Левашов В. Состоялось ли гражданское общество в России // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2006. № 2.
35. Линдсей С. Культура, ментальные модели и национальное процветание // Культура имеет значение. Каким образом ценности способствуют общественному прогрессу. М.: Московская школа политических исследований. 2002.

36. Лобанов В.В. Модернизация государственного управления: проблемы и решения // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 2.
37. Логунов А.В. Административная реформа в Российской Федерации: Основные этапы реализации // Аналитический вестник. 2006. № 22(310). – с. 5.
38. Луман Н. Власть. М.: Праксис, 2001.
39. Луман Н. Социальные системы. Очерк общей теории. СПб.: Наука, 2007.
40. Магун В.С., Руднев М. Г. Базовые ценности россиян в европейском контексте // Общественные науки и современность. 2010. № 4. – С. 5.
41. Магун В., Руднев М. Ценностный портрет россиян на европейском фоне: Россия в зеркале Европейского социального исследования. – Демоскоп Weekly. 2012. № 503-504: <http://demoscope.ru/weekly/2012/0503/tema01.php>
42. Маргелов М. У бюрократов не останется тайн // Российская газета. 2012. 13 февраля.
43. Медведев Д. А. Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2011. 23 декабря.
44. Медведев Д. А. Свобода как ответственность: Выступление на расширенном заседании Государственного совета Российской Федерации 24 апреля 2012 года // Российская газета. 2012. 25 апреля.
45. Методические рекомендации по созданию реестров государственных услуг и разработке стандартов государственных услуг // Высшая школа экономики, 2004.
46. Милецкий В. П. Российский опыт социального государства // Измерение социальной напряженности. СПб.: РГПУ, 2002.

47. Милецкий В.П. Содержание и мегатренды системной модернизации постсоветской России. В кн.: Россия в фокусе современного социологического дискурса. СПб: Издательство СПбГЭТУ «ЛЭТИ», 2014.
48. Милецкий В.П. Социальное государство: основные предпосылки и этапы становления в постсоветской России // Дискурс». 2017. № 1.
49. Нарышкин С.Е. Административная реформа: первые шаги и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. № 1. С. 12 - 20.
50. Негрова М.С., Савин С.Д. О понятии политических факторов стабильности изменяющегося общества // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 12. Психология. Социология. Педагогика. 2012. № 2. С. 238-246.
51. Немировский В.Г. Ценностные и социально-сословные препятствия на пути социокультурной модернизации России и ее регионов // Мониторинг общественного мнения. 2013. № 4. С. 57-70.
52. О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 года N 636 // Российская газета. 2012. 22 мая.
53. Органы исполнительной власти: функции, типы экономической механизм // Высшая школа экономики, 2002.
54. Осипов Г. В. Российская социология в XXI веке. Доклад на II Всероссийском социологическом конгрессе, 30 сентября - 2 октября 2003 года, МГУ им. М. В. Ломоносова. Москва. – с. 125 - 126, 34.
55. Осипов Г. В. Россия: Национальная идея. Социальные интересы и приоритеты. М.: Изд-во РАН. 1997. С. 145.
56. От Ельцина до Путина: три эпохи в историческом сознании россиян (под ред. В. Федорова). 2007. М.: ВЦИОМ. 223 с.



57. Официальная стенограмма встречи Дмитрия Медведева со сторонниками 15 октября 2011 года. URL: [Бпр://президент.рф/выступления/13065/](http://президент.рф/выступления/13065/)
58. Павловский Г. Гениальная власть! Словарь абстракций Кремля. М.: Европа, 2012. С. – 48.
59. Панкова Т.Ю. Управляемость социальных процессов в молодежной среде // диссертация на соискание ученой степени кандидата социологических наук : 22.00.08. М., 1999. – 172 с.
60. Панов А., Филипович Л. Административный регламент: каким быть новому законопроекту? Чиновник. 2004. № 3. С. 22-31.
61. Панова М.Н. Язык государственного управления и "словарь времени" // Русская речь. 2006. №5. – С. 58-67.
62. Пантин И. К. Демократия в России: противоречия и проблемы. Политические исследования. 2003. № 1.
63. Попова А.В. О приоритетных направлениях административной реформы в 2008-2010 годах– [Электронный ресурс]. – Url: [http://www.smb.ru/analitics.html?id=td\\_Popovoy](http://www.smb.ru/analitics.html?id=td_Popovoy).
64. Путин В.В. Россия на рубеже тысячелетий // Независимая газета. 30.12.1999. – [http://www.ng.ru/politics/1999-12-30/4\\_millenium.html](http://www.ng.ru/politics/1999-12-30/4_millenium.html)
65. Пчелинцев, О. С. Региональная инфраструктура в стратегии реформ / О. С. Пчелинцев // Экономическая наука современной России. - 2005. - N 3. - С. 67-79.
66. Рабочая встреча с Сергеем Ивановым, Аркадием Дворковичем и Михаилом Абызовым 08 февраля 2012 года. URL: <http://www.kremlin.ru/news/14465>
67. Райсиг Р. Исследования трансформации: достижения, насущные проблемы и перспективы. Повороты истории. Постсоциалистические трансформации глазами немецких исследователей. В 2 т. Т. 2. СПб.: М., 2003.

68. Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 N 1789-р (ред. от 10.03.2009) «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах».
69. Реформа государственной службы России. История попыток реформирования с 1992 по 2000 год / А.Г. Барабашев, Х.А. Беков, Т.В. Зайцева и др. ; под ред. Т.В. Зайцева. - М. : Весь Мир, 2003. - 305 с.
70. Розанов В. В. Апокалипсис наших дней // [Электронный ресурс] Библиотека Вехи. – Url: <http://www.vehi.net/rozanov/apokal.html>.
71. Романенко Л. Конфликты гражданского общества: экзистенциальная дилемма в современной России. М.: Изд. группа «Феникс», 1996.
72. Романенко Л. О методике исследования гражданского общества // СоцИс. 1995. № 1.
73. Рукавишников В., Халман Л., Эстер П. Политические культуры и социальные изменения: международные сравнения. М.: Совпадение, 1998.
74. Савин С.Д. Легитимность власти как фактор стабильности современного российского общества // Телескоп: наблюдения за повседневной жизнью петербуржцев. 2003. № 2. С. 38-42.
75. Саломон Л., Анхайер Х. Появляющийся сектор. Новые данные // О взаимодействии организаций третьего сектора (НКО) с государственными органами в сфере социальной политики. Международный опыт. М.: Благотворительный гуманитарный фонд им. П.А. Флоренского, 1999.
76. Севортьян А. Территория НКО: границы открыты // Информационно-аналитический бюллетень АСИ. 2000. № 16 (46).
77. Селигмен А. Проблема доверия / Пер. с англ. И. Мюрберг, Л. Соболевой. М.: Идея-Пресс, 2002.
78. Симонян Р. Х. Без гнева и пристрастия. Экономические итоги реформ 1990-х годов и их последствия для России. М.: Изд-во «Экономика», 2010.
79. Славный Б. Проблема власти: новые измерения // Полис. 1991. № 5-6. С. 42-52.

80. Снеговая М. В. Влияние конфессиональной принадлежности на социально-экономические предпочтения и поведение религиозных респондентов. Автореф. дисс. кандидата эконом. наук, М., 2011.
81. Соловьёв А.И. Институты власти и управления в стратегии российской модернизации: проблемы и перспективы // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2010. № 3.
82. Средний класс в России (конференц-зал) // Знамя. 2001. № 2.
83. Стабильность или реформы? Стабильность или развитие нужны сейчас России? // Фонд общественного мнения. 22 июля 2016 г. <http://fom.ru/TSennosti/12765>
84. Ступишин В. Гражданское общество и демократическое государство // Общественные науки. 1990. № 1.
85. Тамбовцев В.Л. Стандарты публичных услуг: экономическая теория, международный опыт и российские реформы // Научные труды РЕЦЭП. 2004. – 37 с.
86. Терещенко Л.К. Услуги государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. 2004. № 10. – Url: [http://www.adm.yar.ru/a\\_center/admref/napravlenie/standart/012.htm](http://www.adm.yar.ru/a_center/admref/napravlenie/standart/012.htm).
87. Турен А. Возвращение человека действующего. Очерки социологии. М.: Научный мир, 1998. – С. 155-157.
88. Указ Президента РФ от 09.03.2004 N 314 (ред. от 22.06.2010) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».
89. Франк С. Духовные основы общества. М.: Республика, 1992.
90. Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию / Пер. с англ. М.: АСТ; Ермак, 2004.
91. Хантингтон С.П. Третья волна: демократизация в конце XX века. М.: РОССПЭН, 2003. – 368 с.
92. Шаронов А.В. Об итогах реализации федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами

государственной власти субъектов Российской Федерации программ, планов и проектов в рамках административной реформы в 2006 году – [Электронный ресурс]. – Url:

[http://pnzreg.ru/files/penza.ru/admin\\_reform/the\\_outcome\\_implementation\\_power.pdf](http://pnzreg.ru/files/penza.ru/admin_reform/the_outcome_implementation_power.pdf)

93. Шестопал Е. Б. Четверть века политических реформ в России с точки зрения психологии. – Полис. Политические исследования. 2015. № 1. С. 136-150.

94. Эпоха Ельцина глазами россиян // ВЦИОМ. Пресс-выпуск № 683. - <http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=8078>

95. Якимец В. Н. Основы, принципы и механизмы межсекторного социального партнерства в России. Диссертация на соискание ученой степени доктора социологические наук. Санкт-Петербургский университет, 2002.

96. Якимец В.Н., Никовская Л.И. Сложносоставные конфликты – атрибут постсоциалистической трансформации // Социологические исследования. 2005. № 8. С. 77-90.

97. Яacobсон Л.И. Реформа государственной службы: замыслы, интересы и приоритеты / Л.И. Яacobсон // Управленческое консультирование. - 2005. - №4. – с. 5-22.

98. Яницкий О.Н. Социальные движения: теория, практика, перспектива М.: Новый хронограф, 2013.

99. Arnold, P. E. (1995). Reform's changing role. *Public Administration Review*, 55(5), 407-417.

100. Aron R. (1974) *The Imperial Republic*. New Jersey: Prentice-Hall.

101. Barabashev, A. & Straussman, J. D. (2007). Public service reform in Russia. *Public Administration Review*, 67(3), 373-382.

102. Barrett, M., Oborn, E., Komporzos-Athanasiou, A., & Chan, Y. (2010). Policy development and service innovation: An ideological discourse analysis.

Retrieved

from

[http://wiki.uiowa.edu/download/attachments/42023349/Barrett\\_Oborn\\_Health\\_Policy\\_Conference\\_paper.pdf](http://wiki.uiowa.edu/download/attachments/42023349/Barrett_Oborn_Health_Policy_Conference_paper.pdf)

103. Barzelay, M. (1992). *Breaking through bureaucracy: A new vision for managing government*. Berkeley: University of California Press.

104. Battistelli, F. & Ricotta, G. (2005). The rhetoric of management control in Italian cities: Constructing new meanings of public action. *Administration & Society*, 36(6), 661-688.

105. Beissinger, M. R. (1988). *Scientific management, socialist discipline and Soviet power*: I. B. Tauris.

106. Bouckaert, G. (2007). Cultural characteristics from public management reforms worldwide. In K. Schedler & I. Proeller (Eds.), *Cultural aspects of public management reform: Research in public policy analysis and management*, 16 (pp. 29-64): Elsevier.

107. Box, R. C. (2009). *Public administration and society: Critical issues in American governance*. Second Edition. M. E. Sharpe. 149

108. Box, R. C., Marshall, G. S. Reed, and Reed, C. M. (2001). New public management and substantive democracy. *Public Administration Review* 61(5), 608-619.

109. Bremner, C. (1995). Picturing contemporary management. In S. Rees & R. Gordon (eds). *The human costs of managerialism: Advocating the recovery of humanity*, Leichardt: Pluto Press Australia Limited.

110. Brodtkin, E. Z. (2006). Bureaucracy redux: Management reformism and the welfare state. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17, 1–17.

111. Brudney, J. L. & Wright, D. S. (2002). Revisiting administrative reform in the American states: The status of reinventing government during the 1990s. *Public Administration Review*, 62(3), 353-361.

112. Burns, J. M. (1956). *Roosevelt: The lion and the fox*: New York: Harcourt, Brace & World, Inc.

113. Burns, J. M. (1999). *Dead center: Clinton-Gore leadership and the perils of moderation*. Simon and Schuster.
114. Carmel, E. (1999). Concepts, context and discourse in a comparative case study. *International Journal of Social Research Methodology* 2(2): 141-150.
115. Carroll, J. D. (1996). Editor's introduction to reinventing public administration. *Public Administration Review*, 56(3), 245-247.
116. Christensen, T. (2006). *Smart Policy?* In Moran, M. et al. (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. (pp. 448-468). Oxford: Oxford University Press.
117. Christensen, T. (2011). *The Ashgate research companion to New Public Management*. Ashgate Publishing.
118. Christensen, T., & Lægreid, P. (2001). *New public management: The transformation of ideas and practice*. Ashgate.
119. Cigler, B. A. (1990). Public administration and the paradox of professionalization. *Public Administration Review*, 50, 637-653.
120. Deutsch K. *Political Community in the North Atlantic Area*. Princeton: Princeton University Press, 1957.
121. Deutsch K. *Political Research in the Changing World System // International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, 1980. Vol. 1, No. 1, *Studies in Systems Transformation*. pp. 23-33.
122. Deutsch, K. *Social mobilization and political development // American Political Science Review*. 1961. 55 (September). pp. 493-514.
123. DiMaggio, P. J., & Powell, W.W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48, 147-160.
124. Dobrolyubova, Y., Evans, G, Manning N., Parison, N., & Shirokova, Y. (2005). *Increasing Government Effectiveness: Approaches to Administrative Reform in the Russian Federation*. Moscow: World Bank. Retrieved from <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/05/17/0>

125. Easton D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley.
126. Edwards, C., Jones, G., Lawton, A., & Llewellyn, N. (2002). Public entrepreneurship: Rhetoric, reality, and context. *International Journal of Public Administration*, 25(12). p. 1541.
127. Fernández J., Riley D. (2014). Beyond Strong and Weak: Rethinking Post-dictatorship Civil Societies // *American Journal of Sociology*, Vol. 120, No. 2 (September 2014), pp. 432-503
128. Giddens, A. (1979). *Central problems in social theory: Action, structure and contradiction in social analysis*. University of California Press.
129. Goffman, E. (1959). *The presentation of self in everyday life*: Anchor.
130. Goodsell, C. T. (1993). Did NPR reinvent government reform? *Public Manager*, 22, 7-10.
131. Haque, S. (2001). The diminishing publicness of public service under the current mode of governance. *Public Administration Review*, 61(1), 65-78.
132. Haque, S. (2007). Revisiting the new Public Management. *Public Administration Review*, 67 (1), 179-182.
133. Hardy, C., Harley, B., Phillips, N. (2004). Discourse analysis and content analysis: Two solitudes? *Qualitative Methods: Newsletter of the American Political Science Association Organized Section on Qualitative Methods* 2(1), 19-22.
134. Hargrove, E. C. & Nelson, M. (1984). *Presidents, politics, and policy*. New York: Alfred A. Knopf.
135. Herrera, Y. M. & Braumoeller, B. F. (2004). Symposium: Discourse and content analysis. *Qualitative Methods: Newsletter of the American Political Science Association Organized Section on Qualitative Methods* 2(1), 15-19.
136. Holzer, M. & Illiash, I. (2009). Russian bureaucracy as an alternative model of leadership. In J. A. Raffel, P. Leisink, & A. E. Middlebrooks (Eds.), *Public*

sector leadership: International challenges and perspectives. Edward Elgar Publishing.

137. Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration* 69(1), 3-19;

138. Hood, C. (1995). Emerging issues in public administration. *Public Administration*, 73(1), 165-183;

139. Hood, C. (2000). *The art of the state: Culture, rhetoric, and public management*: Oxford University Press.

140. Howard M. (2003). *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

141. Hughes, O. E. (1998). *Public management and administration: An introduction*. New York: St. Martin's Press. P. 242.

142. Huntington S. Political development and political decay // *World Politics*. 1965. № 17 (April). pp. 386-430.

143. Hyde, A., Lohan, M., & McDonnell, O. (2004). *Sociology for health professionals in Ireland*: Institute of Public Administration.

144. Jakobson, L. (2001). Public management in Russia: Changes and inertia, *International Public Management Journal*, 4(1), 27-48.

145. Jenssen, S. (2001). Transforming politics: towards new or lesser roles for democratic institutions. In T. Christensen and P. Laegreid (Eds.), *New public management: The transformation of ideas and practice* (pp. 289-300). Ashgate.

146. Jones, L. R. & Kettl, D. F. (2003). Assessing public management reform strategy. *International Public Management Review*, 4(1), 1-19.

147. Kettl, D. F. (1997). The global revolution in public management: Driving themes, missing links. *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(3). P. 446-462.

148. Kettl, D.F. (2005). *The global public management revolution*. The Brookings Institution.



149. Khademian, A.M. (1998). Review: What do we want public managers to be? Comparing reforms. [Review of the books *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective* and *Public Management: The New Zealand Model*]. *Public Administration Review*, 58(3). P. 271.
150. Kickert, W. J. M. (1996, July). Public management in the United States and Europe. Paper prepared for the conference on the New Public Management in International Perspective, Institute of Public Finance and Fiscal Law, St Gallen, Switzerland.
151. Lee D. The Society of Society: The Grand Finale of Niklas Luhmann // *Sociological Theory*. Jul., 2000. Vol. 18, № 2. pp. 320-330.
152. Liegl, B. (2001). New public management from a theoretical and Austrian perspective. In B. G. Peters and J. Pierre (Eds.), *Politicians, bureaucrats and administrative reform*. (pp. 69-78). Routledge.
153. Light, P. (1998). *The tides of reform: Making government work, 1945-1995*: Yale University Press.
154. Luhmann N. Why Does Society Describe Itself as Postmodern? // *Cultural Critique (The Politics of Systems and Environments, Part I)*. Spring, 1995. № 30. Pp. 171-186.
155. Lynn, L. E. (2001). Globalization and administrative reform: What is happening in theory? *Public Management Review*, 3(2). p. 192-193.
156. Lynn, L. E. (2005). New public management comes to America. Harris School Working Paper prepared for presentation at the International Conference on Public Management in North America, El Colegio de Mexico, Mexico City, October 27-28, 2005. P. 1.
157. Manning, N. & Parison, N. (2004). *International public administration reform: Implications for the Russian Federation*, Washington DC, World Bank.
158. March, J. G. & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*: Simon & Schuster Adult Publishing Group.

159. Marston, G. (2004). *Social policy and discourse analysis*. Burlington, VT: Ashgate Publishing.
160. Mashaw, J. L. (1996). *Reinventing Government and regulatory reform: Studies in the neglect and abuse of administrative law*. *University of Pittsburgh Law Review*, 57, 405-441.
161. Masuda Yoneji. (1971). *The Plan for an Information Society*.
162. McGuire, L. (2001). Service charters – global convergence or national divergence? A comparison of initiatives in Australia, the United Kingdom and the United States. *Public Management Review*, 3(4), 493-524.
163. McKenna, C. D. (2006). *The world's newest profession: Management consulting in the twentieth century*. Cambridge University Press. 158
164. McCann, S. (2008). *A pinnacle of feeling: American literature and presidential government*. Princeton University Press.
165. Moynihan, D. D. (2006). Ambiguity in policy lessons: The agencification experience. *Public Administration*, 84(4), 1029–1050.
166. Olsen J. P. (2008). The ups and downs of bureaucratic organization. *Annual Review of Political Science* 11. P. 13–37.
167. Olsen, J. P. (2004). Citizens, public administration and the search for theoretical foundations. *PS: Political Science & Politics*, 1. P. 70.
168. Ongaro, E. (2010). *Public management reform and modernization: Trajectories of administrative change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. London: Edward Elgar.
169. Osborne, D. (2007). *Reinventing government: What a difference a strategy makes*. Paper presented at the 7th Global Forum on Reinventing Government: Building Trust in Government, 26-29 June 2007, Vienna, Austria. Retrieved from <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan025253.pdf>.
170. Parsons T. (1964). *The Point of View of the Author / The Social Theories of Talcott Parsons*, Max Black (ed.), New Jersey: Prentice-Hall. Pp. 349-350.

171. Parsons T. (1969). Voting and the equilibrium of the American political system: On the concept of political power // Parsons T. Politics and social structure. N.Y.: Free Press. Pp. 441-442.
172. Peters, B. G. & Pierre, J. (2000). Citizens versus the new public manager: The problem of mutual empowerment. *Administration & Society*, 32(1). P. 9-28.
173. Peters, B. G. (2001) *The Future of Governing* (2nd ed.). Kansas: University Press of Kansas.
174. Peters, B. G. (2001). From change to change: Patterns of continuing administrative reform in Europe. *Public Organization Review*, 1. P. 41-54.
175. Pierre, J. (1995). The marketization of the state: Citizens, consumers, and the emergence of the public market. In B. G. Peters and D. J. Savoie (Eds.), *Governance in a changing environment* (pp. 55-82). Canadian Centre for Management Development.
176. Pierre, J. (1998). Public consultation and citizen participation: Dilemmas of policy advice. In B. G. Peters and D. J. Savoie (Eds.). *Taking stock: Assessing public sector reforms* (pp. 137-163). Canadian Centre for Management Development.
177. Pollitt, C. (2001). Convergence: The Useful Myth? *Public Administration*, 79, 933–947;
178. Pollitt, C. (2007). Convergence or divergence: What has been happening in Europe? In C. Pollitt, S. van Thiel, & V. Homburg (Eds.), *The New Public Management in Europe: Adaptation and alternatives* (pp. 10-25): Palgrave Macmillan.
179. Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford University Press.
180. Pollitt, C., van Thiel, S., & Homburg, V. (2007). *The New Public Management in Europe: Adaptation and alternatives*. Palgrave Macmillan.
181. Rosenbloom, D. H., & Piotrowski, S. J. (2005). Outsourcing the Constitution and administrative law norms. *American Review of Public Administration*, 35(2), 103–121.

182. Rosenbloom, D. H., & Yaroni, A. (2001). The transferability of new public management reforms: Caveats from Israel. *Israel Affairs* 7(4), 81-100.
183. Ridley, F. F. (1995). Civil service and democracy: Questions in reforming the civil service in eastern and central Europe. *Public Administration and Development*, 15(1), 11-20.
184. Riggs, F. W. (1991). Guest editorial: Public administration: A comparativist framework. *Public Administration Review*, 51(6), 473-477.
185. Riggs, F. W. (1963). Bureaucrats and political development: A paradoxical view. In J. La Palombara (Ed.), *Bureaucracy and political development*. (pp. 120-167). Princeton: Princeton University Press.
186. Rohr, J. A. (1986). *To run a Constitution: The legitimacy of the administrative state*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
187. Rohr, J. A. (1989). *Ethics for bureaucrats: An essay on law and values*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
188. Rose, G. L. (1997). *The American presidency under siege*. State University of New York Press.
189. Ryavec, K. W. (2005). *Russian bureaucracy: Power and pathology*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
190. Sahlin-Andersson, K. (2001). National, international and transnational constructions of New Public Management. In T. Christensen and P. Lægreid (Eds.) *New Public Management. The transformation of ideas and practice*. (pp. 43-72). Aldershot: Ashgate.
191. Singh, N. (2006). *Making government work*. Mittal Publications.
192. Smullen, A. (2004). 'Lost in Translation? Shifting Interpretations of the Concept of 'Agency': the Dutch case', in C. Pollitt and C. Talbot (eds), *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*. London : Routledge , pp . 184 – 202 .
193. Solomon, P. H. (2005). Vladimir Putin's quest for a strong state. *International Journal on World Peace*, XXII (2), 3-12.

194. Stone D. (2002). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. N.Y.: W.W. Norton & Company.
195. Terry L. D. (1998). Administrative leadership, neo-managerialism, and the public management movement. *Public Administration Review*, 58(3), 194-200.
196. Thompson, J. (1991). *Ideology and modern culture: Critical social theory in the era of mass communication*. Stanford University Press.
197. Thompson, F. & Riccucci, N. (1998). Reinventing government. *Annual Review of Political Science* 1, 231-257.
198. Toonen, T. (2001). The comparative dimension of administrative reform: Creating open villages and redesigning the politics of administration. In Peters, B. G. and Pierre, J. (Eds.). *Politicians, bureaucrats and administrative reform* (pp. 177-193). Routledge.
199. Urban, M. (1982). *The ideology of administration: American and Soviet cases*: State University of New York.
200. Uta G. Talcott Parsons and the Transformation of German Society at the End of World War II // *European Sociological Review*. Dec., 1996. Vol. 12. № 3. pp. 303-325.
201. van Dijk, T. A. (2006). Ideology and discourse analysis. *Journal of Political Ideologies*, 11(2), 115-140.
202. von Bertalanffy L. (1969). *General System Theory. Foundadion, Development, Applications*. – New York: Gearge Braziller.
203. Weber, M. (1991). *From Max Weber: Essays in sociology*. Taylor & Francis, Inc. 165
204. Weldes, J. (1999). *Constructing national interests. The United States and the Cuban missile crisis*. University of Minnesota Press.
205. Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2). p. 504.
206. World Bank. Russian Federation. *Administrative and regulatory reform in Russia: Addressing potential sources of corruption*. Poverty Reduction and Eco-

conomic Management unit: Europe and Central Asia. Retrieved from  
[http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/anti-corruption\\_pn\\_9\\_26\\_06\\_eng.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/anti-corruption_pn_9_26_06_eng.pdf).