

На правах рукописи

Джабраилов Умар Алиевич

**Тенденции развития эффективного государства как актора
современных международных отношений (на материалах внешней
политики Российской Федерации)**

Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Специальность - 23 00 04 – политические проблемы международных
отношений и глобального развития



Москва-2009

Работа выполнена на кафедре национальных и федеративных отношений Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Научный руководитель

Гольдин Геннадий Глебович, доктор политических наук, профессор

Официальные оппоненты:

Явчуновская Регина Анатольевна,
доктор политических наук, профессор
Домбровский Юрий Евгеньевич,
кандидат политических наук

Ведущая организация: Дипломатическая Академия МИД Российской Федерации

Защита состоится 17 декабря 2009 г. в «. » часов на заседании диссертационного совета Д 502 006.14 при ФГОУ ВПО «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации» по адресу: 119606, Москва, пр-т Вернадского, 84, ауд . (1 учебный корпус)

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации

Автореферат разослан ноября 2009 г.

Ученый секретарь диссертационного совета,
кандидат политических наук, доцент



С.А Пистрякова

I. Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Российская Федерация испытывает мощное воздействие на свою внешнюю и внутреннюю политику глобальных процессов. В качестве одного из пяти постоянных членов Совета Безопасности ООН Россия несет особую ответственность за поддержание международного мира и безопасности. Эту же ответственность она несет по своему ядерному статусу. Россия входит также в «Группу восьми» и «Группу двадцати» экономически развитых государств, является членом значительного числа других международных организаций, включая Совет Европы и ОБСЕ. Особое место занимают организации, созданные в постсоветское время в основном при ведущей роли России: СНГ, ЕврАзЭС, ОДКБ, ШОС. Россия поддерживает дипломатические отношения почти со 180 странами мира. Президент Российской Федерации Д.А. Медведев, выступая на международной конференции «Современное государство и глобальная безопасность», подчеркнул, что «мы все чаще видим, как проблемы, возникающие на территории одного или нескольких государств, приобретают глобальный характер, причем происходит это моментально, а некомпетентность или просто иногда нежелание решать собственные проблемы наносят ущерб не только своей стране, но и огромному количеству других стран. Неэффективность государственных институтов порождает международные конфликты»¹.

На международной арене Россия, столкнувшись с серьезными вызовами и проблемами, смогла на многие из них достойно ответить, сохранить, а где-то укрепить свои позиции. Формируется структура многополярного мира. Существенный сдвиг, закрепившийся в основе внешней политики Российской Федерации, заключается в ее четкой нацеленности на отстаивание национальных интересов Российской Федерации. Во внешней политике свойственны такие черты, как сбалансированность, преемственность, многовекторность и ответственность. Геополитические интересы всегда определяются историческими обстоятельствами. Поэтому российскую внешнюю политику отличает забота не только о современном позитивном международном имидже государства, но и ответственность за то, чтобы не было фальсификации истории страны, ее самых трагических страниц, связанных с событиями Второй мировой войны.

¹ www.kremlin.ru



В глобализируемом мире у России не может не быть глобальных интересов. А глобальные интересы – это всегда интересы планетарного масштаба, которые появляются тогда, когда государство выдвигает проект мирового масштаба. Особенностью таких проектов является то, что они демонстрируют эффективность государства.

Сейчас наблюдается углубленность в теоретические дискуссии о характере моделей постимпериализма и неоимпериализма, которые вряд ли применимы к современной России. Эти дискуссии не учитывают изменений, произошедших в Российской Федерации. Они не отражают, по большому счету, и те глубочайшие трансформации, которые претерпело мироустройство в целом. А такие изменения определяют необходимость обеспечения управляемости в новых, глобальных, масштабах¹. Но только эффективное государство в состоянии предложить реальный проект обеспечения управляемости в таких масштабах. В этой связи представляется актуальным проанализировать тенденции развития государства как актора международных отношений и в данном ракурсе рассмотреть возможности повышения эффективности внешней политики России.

Степень научной разработанности проблемы. При изучении вопросов внешнеполитической деятельности современного государства нельзя было обойти вниманием труды, во-первых, раскрывающие особенности формируемого миропорядка, специфику глобальных процессов, а, во-вторых, сущность и роль государства, как ведущего участника международных отношений. И по первой, и по второй группе вопросов имеется обширная отечественная и зарубежная научная литература. Особенности системы международных отношений, различных векторов мировой политики в условиях глобализации раскрываются в работах Е.П. Бажанова, У. Бека, М.М. Лебедевой, А.И. Уткина, П.А. Цыганкова, А. Этциони и других авторов. Тема государства как участника международных отношений раскрывается в трудах А.С. Блинова, А.Д. Богатурова, Дж. Найя, Б. Рассета, Х. Стара, А. Уолферса, М.А. Чешкова, Дж. Фрэнкела.

Истоки разработки внешнеполитической деятельности такого государства, которое можно считать эффективным, уходят в далекие времена. Для понимания сущности эффективного государства необходимо решить ряд вопросов, найти ответы на которые помогают размышления о

¹ См. Рыхтик М.И. В чем актуальность проблематики внешней политики? / Внешняя политика: вопросы теории и практики. Материалы научного семинара / Науч. ред. П.А. Цыганков. М., 2009. С. 21.

том, при каких условиях политическая власть легитимна, а при каких – нет, что лежит в основании законности политического порядка, в чем заключается различие между законом и правом, что такое политическая справедливость и др. Целесообразно в историографический обзор включить книгу «Великое заблуждение» Р. Нормана Энджелла, английского публициста, лауреата Нобелевской премии мира 1933 г., заложившую основы теории «норман-энджелизм»¹, согласно которой военная и политическая власть не приносят нации никакой коммерческой выгоды. В третьем выпуске, подготовленной ИНИОН РАН «Политической науки» представлены работы западных и российских ученых, в которых выявляются основные тенденции трансформации государства на современном этапе и их роли в современном мире².

Е.М. Примаков показывает, что Россия далека от того, чтобы утверждать свое значение в мировых делах через конфронтацию с кем бы то ни было³. Необходимо отметить труды С.В. Кортунова⁴, который обстоятельно останавливается на особенностях становления нового мирового порядка и месте России в нем, что позволяет автору предложить оптимальную стратегию внешней политики РФ. Издание «Россия в современной системе обеспечения глобальной стабильности. Политика и восприятие» посвящено анализу роли России в обеспечении системы глобальной стабильности⁵. Также образ России представлен и в книге «"Рычащий медведь" на "диком Востоке"». Образы современной России в работах американских авторов 1992-2007 гг.»⁶. Интересен анализ внешнеполитической роли государства с точки зрения той структуры, которую принято относить к прообразу мирового правительства. Такими

¹ См. Норман Энджелл Р. Великое заблуждение. Очерк о мнимых выгодах военной мощи наций (The Great Illusion. A Study of the Relation of Military Power to National Advantage) М., 2009.

² См. Политическая наука. Государства в политическом пространстве современности. Вып. 3. Серия Политология. Антология. М., 2007.

³ См. Примаков Е.М. Мир без России? К чему ведет политическая близорукость. М., 2009.

⁴ См. Кортунов С.В. Становление национальной идентичности. Какая Россия нужна миру. М., 2009; Кортунов С.В. Современная внешняя политика России. Стратегия избирательной вовлеченности. М., 2009.

⁵ См. Россия в современной системе обеспечения глобальной стабильности. Политика и восприятие. М., 2008.

⁶ См. Баталов Э.Я., Журавлева В.Ю., Хозинская К.В. "Рычащий медведь" на "диком Востоке". Образы современной России в работах американских авторов 1992-2007 гг. М., 2009.

известными политиками, как К Ватанабэ, Р Лайн, С Тэлбот был подготовлен второй доклад для Трехсторонней комиссии¹ В современных условиях оценка риска является теоретической базой для принятия решений в политике и экономике Поэтому интерес представила работа А В Соколова «Политический риск от теории к практике», в которой раскрывается операционализация прикладных моделей анализа и прогнозирования политических рисков применительно к специфике политической ситуации в России²

К сожалению, проблематика эффективного государства почти не находит отражения в научных статьях Имеется небольшое количество работ, в которых рассматривается его роль в глобальном контексте³ Практически не получила отражения данная тема в диссертационных исследованиях В то же время проблема эффективного государства является одной из ведущих тем научно-исследовательской деятельности РАГС В апреле 2006 г Администрацией Президента РФ и РАГС в рамках Года России в Китае была проведена Международная научно-практическая конференция «Эффективное государство и его роль в развитии российско-китайского сотрудничества»

Сохранение за государством ведущей роли в международных отношениях, что проявилось в период мирового экономического кризиса, необходимость проведения последовательной и прагматичной внешней политики России, отвечающей национальным интересам страны и тесно связанной с проблемами внутренней модернизации, делают актуальным изучение проблемы эффективности государства как важнейшего внешнеполитического фактора

Объект исследования - международные отношения, развивающиеся в условиях современных глобальных трансформаций, ведущими участниками которых остаются государства

Предмет исследования – политические механизмы и средства осуществления внешнеполитической деятельности Российской Федерации, формируемой в результате политики повышения эффективности государства

¹ См Ватанабэ К, Лайн Р, Тэлбот С Взаимодействие с Россией Следующая фаза (Engaging with Russia The Next Phase) М, 2007

² См Соколов А В Политический риск от теории к практике М, 2009

³ См Федоров Е Эффективное государство в глобальном мире // Стратегия России 2008 №2, февраль, Энтин М Л Эффективное государство [Электронный ресурс] / [2007] <http://www.reser.ru/ru/group-eurf-docs.php?subaction>

Рабочая гипотеза диссертации заключается в том, что на современном этапе мирового развития, когда фактически завершен переход от биполярного мира к комплексному миру, но окончательно не оформленному как многополярный, ускоряется процесс деформации структуры межгосударственных отношений. И для придания долговременной динамики международным отношениям необходимо, чтобы государства, как суверенные акторы, отвечали новым требованиям, выраженным в формуле «эффективного государства». Это относится ко всем странам, но в первую очередь тем, которые, как и Российская Федерация, прошли стадию активных политических, социальных и экономических трансформаций и находятся на начальном этапе инновационных преобразований.

Целью диссертации стало выявление взаимосвязи и взаимозависимости между формированием эффективного государства и повышением внешнеполитической активности Российской Федерации.

Данная цель предполагает необходимость решения следующих **научных задач**

- доказать двойственный характер влияния глобализации на выработку и реализацию стратегии эффективного государства,
- выявить особенности современной геополитической роли Российской Федерации,
- обозначить специфику таких факторов формирования миропорядка начала XXI века, как эффективность и легитимность глобального регулирования, и показать его влияние на внешнюю политику государств,
- раскрыть возможности национальных и международных политических механизмов управления новыми рисками в кризисных условиях,
- дать оценку антикризисным инструментам, имеющимся у электронного правительства в связи с вхождением в глобальное информационное общество,
- проанализировать причины усиления внимания к проблеме территориальной целостности государства как имманентной характеристики эффективного государства,
- обосновать значение федерализма в комплексе внешнеполитических ресурсов Российской Федерации,
- доказать закономерность расширения сферы внешнеполитического партнерства России за счет развития межпарламентских связей,
- показать возрастающую роль культуры и международного культурного сотрудничества, отражающих национально-культурную

идентичность и выступающих в качестве индикаторов эффективного государства

Теоретическая база исследования была сформирована на основе работ отечественных и зарубежных исследователей, в которых анализируется вопрос о роли государств и негосударственных участников международных отношений в определении содержания и характера современных международных отношений

Методологическую основу исследования составили системный и структурно-функциональный подходы. Основные аспекты проблемы эффективного государства рассмотрены с позиций междисциплинарного подхода. Также применяется статистический метод обработки информации. Репрезентативность и достоверность результатов исследования обеспечиваются использованием общенаучных и специальных методов, в том числе анализа, синтеза, моделирования, сравнительного анализа, экстраполяции, контент-анализа и других.

Эмпирическая основа диссертации представлена несколькими группами источников. В первую группу включены не только международные договоры, документы международных организаций, но и доклады этих институтов. Так, еще в конце 90-х годов в докладе Всемирного банка «Государство в меняющемся мире» указывалось, что «эффективное государство жизненно необходимо для предоставления товаров и услуг, а также для создания правил и институтов, позволяющих рынкам процветать, а людям вести более здоровую и счастливую жизнь. Без этого невозможно устойчивое развитие, как в экономической, так и в социальной сфере»¹. В настоящее время в публикациях Всемирного банка проблемы эффективного управления тесно связываются с идеями инклюзивного развития. Так, «Доклад о росте» появился в результате двух лет исследований и дискуссий, проводившихся под руководством опытных политических деятелей, бизнесменов и ученых - нобелевских лауреатов, которые выслушали мнения разных лидеров о множестве проблем - от макроэкономической политики до урбанизации.

Ко второй группе источников относятся документы внешней политики Российской Федерации, прежде всего, Концепции внешней политики (2000, 2008) и Стратегия национальной безопасности до 2020 г (2009).

В третью группу источников вошли материалы печатных и электронных СМИ, а также статистическая информация,

¹ Государство в меняющемся мире. Доклад Всемирного банка М., 1997 С. 6

свидетельствующая о глубине проникновения современного экономического кризиса в жизнь разных стран

Хронологические рамки исследования – охватывают период развития международных отношений, начавшийся после холодной войны, однако, основное внимание сосредоточено на последних нескольких годах, когда обозначились признаки нового мирового финансово-экономического кризиса и выявилась необходимость поиска новых политических механизмов по преодолению его последствий, что на национальном уровне требует повышения эффективности управления. И только опираясь на эффективные управленческие рычаги, государство в состоянии отстаивать свои национальные интересы на международной арене в сложных условиях расширения пространства рисков и вызовов.

Результаты, полученные лично автором, и их научная новизна заключаются в том, что в диссертации осуществлен комплексный подход к рассмотрению проблем формирования эффективного государства в глобализируемом мире. Этот подход позволил выявить тенденцию сохранения ведущей роли государства как актора международных отношений. При этом

- в диссертации дан сравнительный анализ позиций участников научной дискуссии по вопросу о влиянии глобальных процессов на разработку стратегий эффективного управления,
- автором проанализирована эффективность основных политических средств модернизации мирового сообщества и государства в условиях глобализации,
- диссертантом выявлены особенности геополитической роли Российской Федерации в начале XXI столетия и доказывается необходимость разработки проекта общества для повышения этой роли,
- проведен анализ эффективности и легитимности управления на различных уровнях – от национального до глобального – и доказано, что на настоящем этапе мирового общественного развития возникает потребность дополнения принципов эффективности и легитимности принципом инклюзивности, означающим непосредственную включенность человека в управленческий процесс,
- на основании развернутого анализа политических причин совершенствования риск-менеджмента автором представлено сравнение различных моделей интегрированного управления рисками в условиях современного мирового экономического кризиса,
- с учетом вхождения человечества в стадию глобального информационного общества выявлены антикризисные возможности

электронного правительства и показаны сложности формирования такого правительства в России,

- раскрыта закономерность усиления внимания к проблемам территориальной целостности и национального самоопределения как важнейших условий мобилизации внутренних ресурсов, в частности, вытекающих из природы федеративного государства, для совершенствования внешнеполитической деятельности Российской Федерации,
- обозначены причины актуальности поиска и утверждения геополитической и национально-культурной идентичности в условиях глобальных трансформаций

Положения, выносимые автором на защиту:

1 Сохраняющаяся фрагментация мироустройства по-разному проявляется в каждой сфере общественной жизни. В частности, аморфность глобального социума обнаруживается в его неспособности проявлять единую политическую волю, что подтверждает сохранение разрыва в динамике развития глобального политического и социального пространств. В рамках отдельного государства степень такой фрагментации оказывается несравнимо ниже, чем в глобальном или региональном масштабах. Именно в этом заключается ресурс развития эффективного государства, сохранения его ключевой роли в международных отношениях, несмотря на появление значительного числа новых негосударственных акторов.

2 Глобальные трансформации приводят к наполнению новым содержанием термина «великие державы», который ранее означал принадлежность к наиболее мощным государствам, обладающим большим, чем другие страны, военно-политическим и экономическим потенциалом, т.е. источниками, возможностями, средствами, запасами, которые могут быть использованы для решения какой-либо принципиальной геополитической задачи. В современных условиях к таковым должны быть отнесены государства, оказывающие ключевое влияние на систему международных и международно-правовых отношений в определенной, значимой в конкретный момент для мирового сообщества, области, что может служить основанием для построения многополюсного, мультилатерального мира.

3 Для реализации стратегии эффективного государства во внешнеполитической сфере не меньше, чем во внутриполитической области, требуется разработка и реализация проекта общества, который в отличие от национальной идеи обладает характеристикой определенности,

открывающей путь к консолидации общества, политической и социальной стабильности. Актуальность такого проекта особенно очевидна в период глобального кризиса, протекание которого способствует формированию в различных слоях населения ощущений неопределенности мирового развития, осложняет работу институтов гражданского общества и затрудняет их связи с государством.

4 Усиление взаимосвязи и взаимопроникновения характеристик, присущих глобальным политическому и экономическому пространствам, приводит к изменению представлений о сущности политических рисков, которые нельзя более связывать только с войнами, революциями, восстаниями, сменой власти и другими политическими событиями, имеющими, как правило, катастрофический характер и требующими длительного времени для стабилизации внутрисполитической ситуации и налаживания международного сотрудничества. В современных условиях политическим рискам свойственна трансграничность причин возникновения как в национально-территориальном, так и в проблемном плане, что проявилось в результате обвального влияния кризиса в США на мировые экономические и политические реалии, но что также позволило выйти на новый уровень международного взаимодействия по вопросам антикризисного управления.

5 В начале третьего тысячелетия, как и в период формирования национальных государств, когда происходило наполнение конкретным содержанием понятия «суверенитет», важен принцип территориальной целостности государства. Однако территориальный фактор приобретает не свойственную ему ранее динамику, дающую возможность отражать логику развития отдельной территории как в рамках границ суверенного государства, так и в пределах интегрирующегося пространства, а также в глобальном пространстве. Это отвечает диалектическому единству принципов барьерности и контактности границ государственной территории, а также отражает такой императив эффективного управления, который основан на общности интегритетов личности и государства.

6 В многообразии трактовок геокультуры в ракурсе внешней политики эффективного государства необходимо выделить компонент, связанный с политикой, касающейся сохранения национального культурного пространства, защитой культурных норм и ценностей, свойственных любому государству и являющихся индикаторами определенной культурно-цивилизационной идентичности. Можно отметить глубокую связь между политикой и практикой включения институтов гражданского общества в дело сохранения такого наследия,

выраженного не только в виде памятников культуры, но и национальных ландшафтов, и наиболее распространенным названием организационных форм этого движения - траст, - отражающим принцип доверия – истории, обществу, государству Это позволяет включить принцип доверия в число отличительных принципов построения и функционирования эффективного государства

Теоретическая значимость исследования состоит в обогащении теоретических подходов к анализу проблем структуры современных международных отношений, в выявлении факта сохранения ключевой роли государства в этой структуре при условии его эффективности во внутривнутриполитической сфере и в международной области, что служит гарантией нахождения оптимальных путей выхода из кризисов, имеющих глобальный характер

Практическая значимость исследования вытекает из его актуальности Материалы диссертации могут найти применение в деятельности федеральных, региональных и местных органов власти в осуществлении ими внешней политики, международных и внешнеэкономических связей, деятельности по обеспечению национальной безопасности России, преодолению последствий кризиса Положения и выводы исследования могут быть использованы в учебном процессе в ходе подготовки и переподготовки специалистов по международным отношениям

Апробация диссертации имеет разноплановый характер Так, автор получил возможность выразить идеи, заложенные в исследовании во время работы членом Комитета по международным делам Совета Федерации Федерального Собрания РФ, кроме того, обсуждение положений диссертации происходило в период обучения в аспирантуре на кафедре национальных и федеративных отношений РАГС Также основные положения получили отражение в публикациях автора и его выступлениях на научных мероприятиях

Структура исследования отвечает цели и задачам диссертации Работа состоит из введения, трех глав (девяти параграфов) заключения и списка использованных источников литературы

II. Основное содержание диссертации

Во **введении** раскрывается актуальность темы исследования, поставлены его цель и задачи, показана научная новизна и практическая направленность работы, сформулированы объект, предмет, гипотеза диссертации и положения, выносимые на защиту

В главе I – **«Переход к эффективному управлению как реакция на глобальные процессы»** - автор рассматривает основные проблемы, возникающие в связи с влиянием глобализации на роль и место государства в формируемой системе международных отношений

В первом параграфе – **«Контурь глобального порядка и место государства в нем»** - показано, что с наступлением эпохи глобализации ни одно государство не в состоянии рационально формировать свою политику и реализовывать экономическую стратегию, не учитывая приоритеты и нормы поведения основных участников мировой политики и мирохозяйственной деятельности. При этом в политической области также неоднозначно проявление глобальных процессов, в частности в результате сложного сочетания последствий фрагментации и интеграции. Это нашло отражение в «парадоксе Нэсбитта», заключающимся в том, что, чем выше уровень глобализации, тем сильнее ее мельчайшие участники. В этом контексте становится важным понимание того нового содержания, которым наполняются традиционные понятия геополитики «мощь» и «сила». Различие между ними лежит в различии между потенциалом государства, его материальными и людскими ресурсами, с одной стороны, и человеческим отношением - с другой стороны. Автор указывает, что на основе этих понятий формировалось представление о «великих державах». В условиях глобализации термин «великие державы», по сути, превращается в неофициальный, принятый для обозначения наиболее мощных государств благодаря своему военно-политическому и экономическому потенциалу. В работе подчеркивается, что такой статус определяется комплексом факторов, к которым необходимо отнести численность населения и размеры территории, природные ресурсы, экономические возможности, военную силу, внутривнутриполитическую стабильность, интеллектуальный потенциал и уровень компетентности руководителей страны.

Россия после распада СССР отказалась от собственного глобального проекта. Но важнейшие внешние признаки глобальности ее интересов сохранились: постоянное членство в Совете Безопасности ООН, унаследованное от СССР, ядерный статус страны, сохраняющийся при всех военно-технических новациях, которые способствуют размыванию позитивной корреляции между уровнем экономического развития и характером военной мощи государства, участие в решении глобальных проблем, таких, как международная безопасность (урегулирование региональных конфликтов, контроль над вооружениями, нераспространение ОМУ и средств его доставки, транснациональный

терроризм и т д), энергетическая безопасность, охрана окружающей среды и другие, особое геополитическое положение, глубокая культурная традиция, подкрепляемая опорой на общечеловеческие ценности мировых религий Все это позволяет заключить, что при верном выборе стратегии внутреннего развития и проведении ориентированной на национальные интересы внешней политики, Россия способна сыграть роль междивизиационного моста и стабилизатора ситуации не только на региональном, но и глобальном уровнях

Во втором параграфе – **«Геополитическая роль России в аспекте модернизации»** - раскрывается специфика национальных интересов России в их внешнеполитическом измерении Автор проводит сравнительный анализ оценок сущности сильного государства и в этой связи рассматривает положения Концепций внешней политики Российской Федерации 2000 г и 2008 г, доказывает, что концептуальные положения можно эффективно реализовать только при условии модернизации сложившегося миропорядка

Для России принципиальное значение имеет выбор стратегии модернизации Как позитивный сдвиг следует оценивать произошедшую рационализацию модернизационного проекта российской внутренней и внешней политики

Автор считает, что в 2000-е годы стратегическая внешняя политика формировалась под воздействием геополитического стечения обстоятельств, к которым следует отнести высокий уровень цен на энергоносители, неумелую, не учитывающую специфику иракского общества политику США в Ираке, проявления антидемократического эффекта в Евразии, бурный рост в новых индустриальных странах, что позволило создать новый формат международных отношений – БРИК Но Россия не смогла извлечь из этой ситуации выгоды

Диссертант особо подчеркивает, что в стране, где не были полностью преодолены последствия системного кризиса и возник новый кризис, не оказалось эффективных возможностей для мобилизации ресурсов в антикризисных целях Однако не наблюдается и условий возвращения к мобилизационному типу экономики и соответствующим ей моделям политического управления В то же время достаточно сложно осуществляется переход к новой ступени модернизации, основанной на инновационной экономике, что нашло отражение в статье Д А Медведева «Россия, вперед!» и его послании Федеральному Собранию Российской Федерации

В третьем» параграфе - **«Проблемы эффективности и легитимности глобального регулирования как проекция эффективного государства во внешний мир»** - автор утверждает, что важным шагом на пути формирования новой системы глобального регулирования является налаживание механизмов решения сложнейших международных проблем. Под регулированием в современных международных отношениях следует понимать действия по созданию такого международно-политического и правового порядка, который характеризуется разнообразными возможностями по его поддержанию политическими и правовыми средствами.

Регулирование в международных отношениях зависит от реальной способности их участников проводить свою волю, учитывающую все многообразные интересы в международных делах на основе согласованной политики и правовых норм. Принцип эффективности означает гарантированное проведение в жизнь согласованно принятых международными институтами решений в планируемые ими сроки и с меньшими издержками. К критериям эффективности относятся достаточность оснований действий органов глобального регулирования, наличие необходимых ресурсов для реализации принимаемых решений, рациональность распределения полномочий по реализации различных мер глобального регулирования, контроль выполнения таких решений, необходимое организационно-техническое и кадровое обеспечение анализа процесса регулирования, наличие системы санкций, применяемых к тем участникам международных отношений, которые своей политикой ставят под угрозу международную безопасность и стабильность.

Если применительно к государству легитимность означает признание обществом законности существующих институтов власти и правомерности принимаемых ими решений, то применительно к мировому сообществу можно говорить о признании права международных институтов выносить обязывающие решения, касающиеся в первую очередь суверенных субъектов международных отношений, даже в том случае, когда они не ратифицировали эти решения. Легитимное глобальное регулирование обычно характеризуется как правомерное и справедливое. Однако понятие «справедливость» применительно к международным отношениям мало разработано и все известные примеры указывают на то, что в подавляющем большинстве случаев участники международных отношений по-разному подходят к его интерпретации. В современных условиях легитимность и эффективность глобального регулирования - два существенных фактора стабильности мирового общественного развития,

доверия к ней и поддержки ее большинством участников международных отношений

Для того чтобы избежать нежелательного сценария, необходимо обеспечить устойчивый рост. Понятие «инклюзивность» может быть рассмотрено в одном ключе с характеристиками «эффективность» и «легитимность». В некоторых странах быстро развивающиеся экономики находились или находятся (КНР) под контролем однопартийного правительства, которое может оставаться у власти в течение длительного времени. В Центральной и Восточной Европе соперничающие политические партии придерживались двухпартийной стратегии роста, которой каждая из них следовала в период нахождения у власти. И даже если формальное соглашение об этом не было заключено, успешная стратегия роста, завоевавшая доверие общества, переживало правительство, которое ее инициировало.

В главе II – **«Проблемы интегрированного управления новыми рисками в кризисных условиях»** - автор сосредоточил внимание на характеристике миропорядка в условиях самого глубокого в истории кризиса.

В первом параграфе – **«Политические причины зарождения и развития риск-менеджмента»** - раскрываются причины развития риск-менеджмента, представляющего собой систему управления риском и соответствующими ему отношениями, возникающими в процессе такого управления, включая в себя стратегию и тактику управления риском. В международной практике широкое распространение получил предупредительный принцип, способный уменьшить угрозу, ориентирующий политиков на сведение ее к набору известных рисков, позволяющих перейти к действиям, направленным на искоренение самой угрозы. Речь может идти о таких угрозах, как природные катастрофы (землетрясение, наводнение, цунами, извержение вулкана, лесные пожары), антропогенные и техногенные катастрофы (ядерная угроза).

Обзор по системам контроля в сфере управления рисками в Российской Федерации за 2006 г. выявил, что человеческий ресурс является для большинства компаний наиболее слабым звеном в системе управления рисками. Таким образом, человек оказывается причиной создания риска. Социальные психологи отмечают, что исключительно опасные события, в которых участники не желают оказаться снова, могут игнорироваться, несмотря на факт, что события произошли и имеют вероятность, отличную от нуля. Такими событиями могут быть демонстрации протеста, которые сопровождаются насилием, как со

стороны участников, так и со стороны сил правопорядка. Так, например, разворачиваются выступления антиглобалистов во время проведения крупнейших международных мероприятий (саммитов ВТО, G8, G20, Давосского экономического форума и др.) известны

Любой процесс принятия решений в состоянии неопределенности, которую мы наблюдаем в развитии многих международных политических процессов, должен учитывать познавательный, культурный и терминологический уклоны развития событий. Эти уклоны отражают влияние «коллективной мысли» на отдельного человека, которому в чрезвычайных обстоятельствах часто сложно действовать в соответствии со своим прошлым опытом или собственной интуицией. При этом современный многообразный мир дает мировому сообществу механизм для снижения степени риска. Этот механизм может быть назван диверсификацией. Диверсификация представляет собой процесс распределения имеющихся средств, возможностей, ресурсов и т.д. между различными акторами, среди которых особо выделяется государство, как тесно взаимодействующими, так и непосредственно не связанными между собой, с целью снижения степени риска.

Во втором параграфе – **«Американская и российская специфика управления рисками в условиях кризиса: политическое измерение»** – рассмотрены различия в формировании стратегий и в тактических действиях по выведению государств из глобального кризиса. В остром кризисе, которому сопутствовало представление, что глобализация и мировая экономическая интеграция создают основу непрерывного роста экономического благосостояния, находится неолиберальная модель экономики. Сложившиеся обстоятельства и представления о глобализации способствовали распространению американского экономического кризиса на весь мир. Но фундаментальная причина кризиса в России – сырьевой вариант развития отечественной экономики с неизбежной корреляцией с кризисом в потребляющих сырье развитых странах. Национальные особенности российского кризиса состоят в сочетании внешних и внутренних компонентов: в мире резко упал спрос на сырьевые экспортные товары, с одной стороны, а с другой стороны, многие российские компании потеряли свою финансовую устойчивость за счет возникновения отрицательного эффекта финансового рычага.

В условиях кризиса выявилась потребность в усилении координации действий государств по преодолению кризисных явлений, что отразилось в развитии сотрудничества по линии G20. И также оказалось важным учитывать опыт других стран в данной области. В параграфе проведен

сравнительный анализ планов выхода из кризиса США и России. В плане Президента США Б. Обамы по стимулированию экономики большое внимание уделяется использованию новых источников энергии. Основной целью субсидирования является снижение зависимости США от импорта нефти и нефтепродуктов. Для этого вложения будут направляться в производство возобновляемых энергоресурсов и модернизацию общественных зданий, чтобы их содержание стало менее энергозатратным. Этот план направлен не просто на то, чтобы снизить безработицу, а на то, чтобы работа, которую будут получать потерявшие ее, была направлена на созидание будущего США, что отражает политико-психологический аспект американской антикризисной программы.

В России большая часть ресурсов направлена на выживание, но программы стимулов еще в достаточном объеме нет. А те меры, которые уже осуществлены, не рассчитаны были на глубину кризиса. Россия приняла активное участие в Вашингтонском, Лондонском и Питсбургском саммитах G20, на которых был запущен процесс реформирования глобальной финансовой архитектуры, поддержанный на саммите АТЭС в Лиме. Проявляется интерес к таким обсуждениям в рамках ООН. Чтобы быть легитимной и эффективной, новая архитектура мировых финансов должна быть открытой и справедливой, опираться на все имеющиеся финансовые центры и на региональные валюты, обеспеченные реальными ресурсами и реальным потенциалом экономического роста.

Также требуется укрепление регионального уровня управления. Кризис предоставляет возможность для перефокусировки внимания основных акторов, прежде всего государств, на реальные проблемы и может стать мощным катализатором в развитии перспективных тенденций к прагматизму, демилитаризации и деидеологизации международных отношений.

В третьем параграфе – **«Антикризисные возможности электронного правительства»** – отмечается, что в современных условиях возникла необходимость расширения международного диалога в целях повышения эффективности программ и проектов в области информационных технологий, а также мобилизации ресурсов участников международных отношений для того, чтобы способствовать ликвидации электронно-цифрового разрыва в мире. Согласно Хартии глобального информационного общества, государство обязуется предоставить всем гражданам возможность освоить и получить навыки работы с ИКТ посредством образования, пожизненного обучения и подготовки. Федеральная целевая программа «Электронная Россия» исходит из того,

что каждый человек должен иметь возможность доступа к информационным и коммуникационным сетям Главной функцией, которую выполняет Программа, являются усилия по разработке и осуществлению стратегии, направленной на решение проблемы «цифрового разрыва» в самой России

Мобилизация знаний и ресурсов в этой области является необходимым условием для эффективного сотрудничества между правительствами и гражданским обществом, чутко реагирующим на высокие темпы развития технологий и рынка. Понятие «электронное правительство» (e-Government) означает эффективное применение информационных технологий в государственном управлении, является новой тенденцией использования Интернета. e-Government - это система интерактивного взаимодействия государства и граждан при помощи Интернета, новая модель государственного управления, преобразующая традиционные отношения граждан и властных структур. Кроме того, электронное правительство как развитая система политического информирования граждан способствует увеличению капитала общественного доверия, необходимого для эффективного функционирования власти.

Наибольшую активность в повышении уровня информатизации собственного госсектора проявили Оман, ОАЭ и Сингапур. В России над проектом «электронного правительства» работают Министерство связи, Министерство экономического развития и торговли, другие министерства и ведомства. Намечено разработать долгосрочную целевую программу «Информационное общество» до 2018 г. Однако необходимо предвидеть риски политического характера, которые могут возникнуть в результате электронизации управления. Эти риски проявляются в усилении недоверия граждан к правительству и к чиновникам, создании информационных перегрузок, появлении новых возможностей для неверного информирования и для дезинформации, усилении непропорционального влияния отдельных лиц, усугублении политической раздробленности, создании несправедливых преимуществ лицам, занимающим государственные должности, нанесении вреда процессу принятия решений, снижении авторитета СМИ, ограничении возможности для контактов между людьми, обострении социального раскола. Вместе с тем в современном мире без активной опоры на ИКТ затруднительной становится мобилизация внутренних ресурсов в целях совершенствования внешнеполитической деятельности государства.

В главе III – «Мобилизация внутренних ресурсов как фактор

совершенствования внешнеполитической деятельности Российской Федерации» - автором на современном материале показано углубление связи между внутренней и внешней политикой государства

В первом параграфе – **«Проблемы интегритета в аспекте формирования эффективного государства»** - обосновывается необходимость возвращения в политическую лексику понятия «интегритет» Данное понятие в настоящее время комплексно отражает идею целостности, социальной и экологической ответственности и указывает на важнейшие характеристики эффективной личности Также это понятие, когда оно характеризует территориальную целостность, связано с идеей эффективного государства В этой связи важно подчеркнуть, что понятие «территория» отличается от понятия «пространство», занимающего существенное место в геополитике Понятие «территория» обладает большей конкретностью, привязанностью к географическим координатам Территория - это часть поверхности земной суши со свойственными ей природными, а также созданными в результате человеческой деятельности свойствами и ресурсами

Несмотря на то, что значительная часть геополитических интересов связана с борьбой за владение пространством, важнейшей территориальной единицей современного мира остается государство Именно в современных государственных границах территориально совмещены основные структуры страны и управление ими Поэтому понятие «территория» лежит в основе идеи целостности государства Территорию государства можно считать системой, хотя она представляет собой пространство, но обладает всеми признаками системы – наличием взаимосвязанных элементов (территорий субъектов Российской Федерации и общей государственной границы) и системными свойствами (неделимость территории, ее неизменность во времени, т.е. стабильность, нерушимость границ, пространственный размах, устойчивость к внешним и внутренним воздействиям и др.) Несмотря на наличие правовой базы понятие «территория» пока не конкретизировано в смысловом, правовом и международном политическом аспектах

К преимуществам большой территории может быть отнесена возможность уравнивать неблагоприятное географическое положение одних регионов благоприятными условиями в других Однако такие возможности контрастируют со сложностями, возникающими в результате региональной правовой и социально-экономической асимметрии Ценность территории как ресурса ощутима только тогда, когда наблюдается ее интенсивное использование Этот процесс может

осуществляться в разных формах, но императивом выступает сохранение экологического баланса территории. А такая задача гораздо труднее осуществляется в странах с большими территориями.

В условиях глобализации формируются глобальные пространства политическое, экономическое, социальное, правовое, экологическое и др. Более того, происходит унификация факторов развития таких пространств. И можно говорить о том, что одним из универсальных факторов этого процесса является территориальный фактор, который позволяет учитывать логику развития территории как в рамках границ суверенного государства или в пределах интегрирующегося пространства, так и в глобальном масштабе. Международный политический опыт свидетельствует, что территория не должна развиваться автаркически, представлять собой депрессивный регион, а ее границы должны соответствовать принципам не только барьерности, но и контактности. Все это в совокупности позволяет говорить об эффективном управлении, таком, при котором устанавливается интегритет личности и интегритет государства.

Во втором параграфе – **«Федерализм как внешнеполитический ресурс Российской Федерации»** - автор исходит из того, что императивы расширения сферы внешнеполитического партнерства России диктуются тем, что Российская Федерация представляет собой федеративное государство. Федерализация общественных отношений все более заявляет о себе как глобальная для демократических государств тенденция. Но элементы федеративного устройства с широкой децентрализацией проявляются и в государствах, которые считались сугубо унитарными. Процессы глобализации и региональной интеграции способствовали возрождению национального самосознания многих народов. Это затронуло этнические территории, входящие в состав многонациональных государств, что привело к усилению тенденций децентрализации и сепаратизма в ряде стран и регионов. Стабильность и целостность многосоставного государства опирается на общность внутригосударственных интересов в сфере безопасности, экономического развития и благосостояния, мировоззрения и культуры. А глобализация в силу сложности и неоднозначности этого явления несет новые вызовы такой внутригосударственной общности.

Принцип самоопределения в федеративных государствах нередко подталкивают к развитию рисков угрозы целостности государств. В процессе эволюции от времени, когда концепция самоопределения впервые была обозначена в Уставе ООН, она, первоначально трактовавшаяся как политико-правовой принцип, а затем возведенная и в

категорию права на самоопределение, обросла декларативными и рекомендательными наслоениями, затрудняющими современное понимание смысла и значения принципа самоопределения. Формами осуществления народом права на самоопределение могут быть создание суверенного и независимого государства, свободное присоединение к такому государству или объединение с ним, а также установление любого другого политического статуса, свободно определенного этим народом. Государство обязано воздерживаться от каких-либо насильственных действий, лишающих народы их права на самоопределение, свободу и независимость. Но чем выше эффективность управления, тем менее возможен силовой вариант решения проблем таких народов. В аспекте тех рисков, которые несет в себе сепаратизм, особенно важны возможности включения субъектов федераций в международные и внешнеэкономические связи. Выделяются три основные области международной деятельности субъектов: политическая, экономическая и культурная, что подтверждается практикой международных связей субъектов Российской Федерации.

Автор подчеркивает, что императивы расширения внешнеполитического партнерства России формируются на основе множества факторов, среди которых не последнее место имеет фактор федеративного устройства государства. Этот фактор в российских реалиях обнаруживает себя и в трактовке такого понятия международных отношений, как «внешнеполитический потенциал», под которым следует понимать способность той или иной страны воздействовать на состояние курса мировых дел, ее международный вес. Внешнеполитический потенциал определяется состоянием национальной экономики, военной мощью, внутривнутриполитической стабильностью, участием во влиятельных международных организациях, уровнем духовного и интеллектуального развития населения. Раскрытию такого потенциала, в частности, способствует парламентская составляющая внешнеполитической деятельности Российского государства, что выражается в расширении участия Федерального Собрания в реализации внешнеполитического курса страны.

В третьем параграфе – **«Культура как индикатор эффективного государства и условие оптимизации международных связей России»** - автор рассматривает вопрос о роли культуры в качестве внешнеполитического инструмента современного государства. Новая геополитическая идентичность включает в себя различные варианты субкультуры, обусловленные этническими, географическими, социальными,

хозяйственными и социальными факторами. А такие глобальные факторы, как миграция, межэтнические контакты, деятельность информационно-коммуникационных систем, направленная на распространение как инноваций, так и элементов чужеродных культур, способствуют нарушению устойчивых стереотипов в национальной культуре, что, в свою очередь, ведет к нарушению традиционного геополитического кода.

В этой связи понятна забота государства и местных сообществ к проблемам локальных культур. Ее можно назвать политикой формирования плюралистической идентичности, основанной на синтезе культур. А сохранение культурного и природного наследия выступает не только одним из главных направлений культурной политики, но и внешней политики. Каждая страна пытается построить собственную эффективную модель охраны национального достояния, о чем свидетельствуют различия в структуре управления культурным наследием. В этой связи особо полезен опыт работы таких структур гражданского общества, которые получили название трастов. Известно, что первые национальные трасты (НТ) создавались представителями потомственной аристократии и видными общественными деятелями. Участие в деятельности современных трастов – это престижное гражданское служение, в ней заняты видные представители культуры, науки и бизнеса. Деятельность трастов широко поддерживается государствами. В 2001 г. на круглом столе в России в Совете Федерации «Национальный Траст и национальные ландшафты» со специальными докладами выступили генеральный директор и партнеры НТ Великобритании, Норвегии и Шотландии. В рамках пилотного проекта Партнерские отношения сложились у российского НТ с НТ Австралии, Японии, США, Южной Кореи, Индии и других стран.

Вступление человечества в информационную эпоху поставило на повестку дня вопрос о разработке и применении новых инструментов эффективной внешнеполитической деятельности. Одной из форм использования новых возможностей информационной среды можно считать создание продвижение положительного имиджа государства как компонента его «мягкой силы», основанной на притягательности ценностей и культуры нации. Негативный имидж России за рубежом, во-первых, отчасти до сих пор испытывает на себе влияние тех подходов, которые были свойственны Западу в период холодной войны. Во-вторых, негативное восприятие России во многом обусловлено неоднозначностью представлений россиян о самих себе, отсутствием внятной интерпретации «гуманистических и идеологических установок» новой России и,

соответственно, непоследовательностью в их реализации, отсутствием устойчивости того образа, который следовало бы конструировать в глазах мировой общественности. Позитивный имидж России привлекателен для тех зарубежных политиков и слоев общественности, которые осознают заинтересованность мира в существовании сильной России, способной вести самостоятельную политику. Важные аспекты позитивного имиджа России культивируют иностранные граждане, которым довелось приобщиться к богатому наследию русской культуры, побывать в стране и на себе ощутить душевную щедрость, искренность и доброту ее народа.

Безусловно, культурный потенциал России является наиболее выигрышным компонентом ее имиджа. Соответственно, культурная составляющая международных связей Российской Федерации содержит в себе наибольший ресурс эффективного позиционирования страны в современном многообразном мире, где культурная свобода выступает в роли одной из важнейших ценностей.

В заключении автор подводит основные итоги исследования. Несмотря на очевидную активность, отражающую новую роль и реальную силу многих негосударственных акторов, государство остается ведущим субъектом международных отношений. Но для того, чтобы отстаивать свои геополитические интересы, государство должно заботиться об эффективности предпринимаемых усилий не только во внешней сфере, но и во внутренней политике. Термин «эффективное государство» в последнее время стал весьма распространенным, хотя наполнение его содержания далеко не закончено. Эффективным государство может с полным правом называться только тогда, когда оно само строго и последовательно придерживается установленных им самим правил, когда оно может обеспечить, чтобы и регионы, местные власти, бизнес-сообщества, корпорации, политические и другие общественные объединения, группы интересов и частные лица неукоснительно следовали этим правилам. Важно, что в условиях глобализации все перечисленные структуры и объединения становятся участниками международных отношений. Для того чтобы быть эффективным во внешнеполитической сфере, в полном объеме справляться с возложенными на него обязанностями по регулированию экономики и управлению обществом и его обслуживанию, государство должно быть эффективным и в плане внутренней организации и функционирования. Для этого нужно, чтобы оно было рационально устроено, справлялось с регулятивными функциями, обладало высоко профессиональным корпусом государственных служащих. Суверенитет государства в международных

делах требует, чтобы участие негосударственных акторов в международном сотрудничестве носило взаимосвязанный и непротиворечивый характер. Отсюда необходимо, чтобы государство четко определяло высшие приоритеты, принципы и ценности, которым подчиняется и внутренняя политика, и внешнеполитическая деятельность.

Выделяя тенденции развития эффективного государства как актора международных отношений, следует отметить закономерное усиление воздействия глобальных процессов на формирование стратегии такого государства. Основными признаками эффективного государства помимо легитимности органов власти, его конструктивной социально-экономической политики и политики безопасности, оказываются

- наличие проекта общества как основы взаимодействия государства и гражданского общества на длительную перспективу,
- высокие возможности реализации инклюзивного управления, а также интегрированного управления новыми рисками, связанными с глобальной взаимозависимостью,
- необходимая для оперативного реагирования на эти риски информационно-коммуникационная среда,
- широкое использование преимуществ федеративного устройства не только во взаимодействии центра и регионов, но и в активизации международных и внешнеэкономических связей субъектов федерации,
- утверждение геополитической идентичности и с учетом ее специфики формирование устойчивого позитивного международного имиджа страны.

Лишь в качестве эффективного государства Российская Федерация может быть неотъемлемой частью единого международного сообщества и достойным партнером в ряду мировых держав. Будучи таким государством, Россия обретет новые возможности принимать активное участие в разработке эффективных способов реагирования на угрозы глобальной и региональной безопасности, возникшие в начале XXI века и исходящие как от негосударственных и транснациональных структур, так и от некоторых национальных государств.

По теме диссертационного исследования автором опубликованы работы, общий объем которых составил 13, 85 п л

В изданиях, включенных в перечень ведущих рецензируемых изданий ВАК

1 Джабраилов У А Пространства и территории в геополитической реальности // *Власть* 2009 №10 0,5 п л

2 Джабраилов У А Эффективное государство // Обозреватель 2009 №9 0,75 п л

В других изданиях

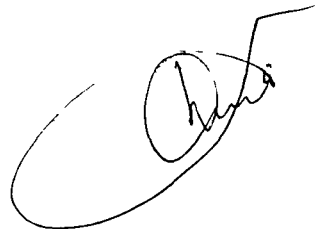
3 Джабраилов У А Проблемы интегрированного управления рисками в условиях глобализации §4 Гл II / Международный порядок в начале XXI века М Интердиалект+, 2008 0,6 п л

4 Джабраилов У А Проблемы интегритета в аспекте формирования эффективного государства / Международные отношения между инновациями и стагнацией доклады летней научной школы / Под ред Г Г Гольдина и Л О Терновой Институт политики и деловых коммуникаций М.. Интердиалект+, 2008 0,6 п л

5 Джабраилов У А Пространства и территории в геополитической реальности §4 Гл I / Международный порядок в начале XXI века М Интердиалект+, 2009 0,7 п л

6 Джабраилов У А Эффективное государство в контексте глобализации Монография М Интердиалект+, 2009 10,0 п л

7. Джабраилов У А Эффективность и легитимность глобального регулирования / Международные отношения между инновациями и стагнацией доклады летней научной школы / Под ред Г Г Гольдина и Л О Терновой Институт политики и деловых коммуникаций М Интердиалект+, 2009 (в соавторстве с Гольдиным Г Г, авторство не разделено) 0,7 п л



Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата
политических наук

Джабраилов Умар Алиевич

Тема диссертационного исследования:

**«Тенденции развития эффективного государства как актора
современных международных отношений (на материалах внешней
политики Российской Федерации)»**

Научный руководитель
доктор политических наук, профессор
Гольдин Геннадий Глебович

Изготовление оригинал-макета
Джабраилов Умар Алиевич

Подписано в печать 12.11.09, Тираж 80 экз
Усл. п. л. 1,2

Федеральное государственное образовательное учреждение высшего
профессионального образования «Российская академия государственной
службы при Президенте Российской Федерации»

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ 526.

119606, Москва, пр-т Вернадского, 84