



4856767

ЕВСТИФЕЕВ РОМАН ВЛАДИМИРОВИЧ

**ПОЛИТИКО-АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ В
КОНТЕКСТЕ ГЛОБАЛЬНЫХ ВЫЗОВОВ:
ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ, ПРОБЛЕМЫ И
ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ**

Специальность 23.00.02 – политические институты,
процессы и технологии

– 6 ОКТ 2011

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
доктора политических наук

МОСКВА – 2011

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

Научный консультант: доктор политических наук, профессор
Морозова Елена Георгиевна

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
Соловьев Александр Иванович

доктор исторических наук, профессор
Омельченко Николай Алексеевич

доктор политических наук, профессор
Буренко Владимир Иванович

Ведущая организация: Санкт-Петербургский
государственный университет

Защита состоится 20 октября 2011 г. в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д 504.001.12 в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ по адресу: 119606, г. Москва, пр-т Вернадского, д. 84, учебный корпус 2, аудитория № 2021.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале библиотеки РАНХиГС (1 учебный корпус).

Сведения о защите и текст автореферата размещены на официальном сайте Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки РФ (www.vak.ed.gov.ru).

Автореферат разослан 20.09 2011 года.

Учёный секретарь
диссертационного совета *А. С. Фаина* А. С. Фаина

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена активными и глубокими изменениями, происходящими сегодня в системе государственного управления. Растущая взаимозависимость государств, особенно ярко проявившаяся в ходе мирового экономического кризиса 2008-2010 гг., только усиливает жесткую конкуренцию между ними. В результате усилия, направленные на достижение большей эффективности государственного управления и проведение целенаправленных преобразований в этой сфере, становятся неотъемлемой частью политики современных государств. При этом важнейшим элементом проводимых преобразований становится организация взаимодействия государства и общества, вовлечение граждан в процессы управления. На рубеже XX – XXI вв. именно эти ориентиры обозначили приоритетность административного реформирования и в России.

Необходимость преобразований в системе государственного управления провозглашалась в нашей стране, начиная с середины 90-х гг. Однако ни один из принимавшихся Правительством РФ планов административной реформы не был до конца реализован. В последнее десятилетие задачи наведения порядка в органах исполнительной власти, модернизации принципов и технологий администрирования вышли на одно из первых мест в политических программах российского руководства. Содержание проводимой ныне административной реформы предусматривает преобразование системы исполнительной власти, внедрение эффективной и четкой технологии разработки, принятия и исполнения решений, тщательный анализ государственных функций и сохранение только самых необходимых из них. Результатом должно стать государство, адекватное целям и задачам, которые стоят перед Россией, российским социумом в целом.

Несмотря на значительный объем подготовленных нормативно-правовых документов и проделанной работы¹, итоги реформы достаточно скромны. Результаты массовых и элитных опросов, проведенных Левада-центром в 2007-2011 гг., показывают, что 49% граждан и 46%

¹ См. Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах» // «Российская Газета», 25 июля 2003 г., № 148 (3262); Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «Об одобрении Концепции административной реформы в РФ в 2006 - 2008 годах и плана мероприятий по проведению административной реформы в РФ в 2006 - 2010 годах» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2005, N 46, ст. 4720).

представителей элиты разделяют мнение о том, что реформа «по-настоящему в России еще и не проводилась»¹. Согласно опросу, проведенному в марте 2010 г., более 30% респондентов считают, что ни власть, ни граждане друг друга не контролируют. При этом 24% респондентов полагают, что граждане и власть обманывают друг друга. 47% ответивших уверены, что «чиновники интересуются только мнением высшего начальства и игнорируют мнения и нужды рядовых граждан»². Ухудшение экономической ситуации в связи с мировым экономическим кризисом усилило критический настрой граждан: за последние два года доля респондентов, считающих, что правительство хорошо справляется с задачами по борьбе с финансовым кризисом, существенно снизилась³.

Критические оценки были актуализированы Президентом РФ Д.А. Медведевым⁴, неоднократно говорившим о традиционном недоверии административного аппарата к свободному человеку, об абсолютно неэффективной бюрократической системе, которая создает коррупцию, тормозит развитие инновационной экономики и демократии⁵. Формируемая сегодня повестка дня административного реформирования в России исходит именно из этих жестких оценок.

Отмеченная выше общемировая тенденция повышения роли и значения государства, предъявления повышенных требований к качеству его функционирования, эффективности государственного управления, поддержания общих для всех стран ценностей в государственно-управленческой сфере обозначает ситуацию, когда развитие каждой страны все больше зависит от процессов, происходящих за ее пределами. Многие из стран, проводивших в последние 25-30 лет реформы государственного управления, нарабатывали богатый политико-управленческий опыт и этим

¹ См.: Гудков Лев, Дубин Борис. Иллюзия модернизации: российская бюрократия в роли «элиты» // Pro et Contra. 2007, № 3 (37). С. 85; Левада-Центр. Оценки населением деятельности правительства. 20.11.2008 // <http://www.levada.ru/press/2008112008.html>.

² Левада-Центр. Реформы президента Медведева и взаимоотношения общества и власти. 05.03.2010 // <http://www.levada.ru/press/2010030502.html>.

³ Левада-Центр. Оценки деятельности Путина и правительства. 27.10.2009 // <http://www.levada.ru/press/2009102705.html>.

⁴ Медведев Д.А. Россия, вперед! //Gazeta, 10 сентября 2009 г. // http://www.gazeta.ru/comments/2009/09/10_a_3258568.shtml.

⁵ См.: Ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. 5 ноября 2008 г. // Российская газета. Неделя. № 4787 от 6 ноября 2008 г.

внесли серьезный вклад в определение общих трендов развития политико-государственных систем. Внимание к такого рода опыту не означает признания ведущей роли экзогенных факторов в государственном управлении, но требует взвешенного и сбалансированного подхода к определению детерминант и возможностей дальнейшего развития указанной сферы в условиях быстро меняющихся процессов глобального характера. Эта мысль хорошо выражена известным специалистом У. Барчем, отмечающим сходство задач, стоящих сегодня в области управления перед Россией и перед другими странами, и в то же время предупреждающим, что «ответы на вызовы времени не могут быть одинаковыми»¹.

Противоречивость и неоднозначность результатов административного реформирования в условиях продолжающейся комплексной трансформации социально-экономической и политической жизни России, увеличивающаяся зависимость развития страны от глобальных тенденций, необходимость давать собственные ответы на вызовы времени рождают запрос на выработку новых подходов к решению данных задач, учитывающих не только внутренние, эндогенные факторы, но и включающих в один из классов значимых факторов процессы и явления глобального характера в быстро меняющемся мире.

Именно поэтому, исследование деятельности государственной власти в сфере политико-административных преобразований, испытывающих влияние глобальных процессов, представляется весьма своевременным, необходимым и перспективным, особенно в ситуации продолжающегося поиска наиболее эффективных принципов построения политической системы, изменения политико-административной составляющей этой системы, трансформации ценностей и принципов государственного управления. Практика российских политико-административных преобразований нуждается в серьезном осмыслении, рефлексии, без которой крайне трудно будет воспользоваться богатыми возможностями этого инструмента государственного управления.

Перечисленные обстоятельства обуславливают политическую и практическую актуальность выбранной темы исследования.

Степень научной разработанности проблемы. Развитие государственного управления, его взаимодействия с обществом, находящее свое концентрированное выражение в разнообразных политико-администра-

¹ Барч У. Возможности внедрения зарубежного опыта в условиях России // Государственная служба. – 2007. – № 6. – С. 171.

тивных преобразованиях, традиционно привлекает внимание социально-гуманитарных наук - политической науки, в частности.

Сделаем несколько предварительных замечаний. Во-первых, сущность и особенности государственного управления, взаимодействие государства и общества попали в фокус интересов исследователей задолго до институционализации политической науки. В связи с этим сложилась традиция рассмотрения указанных проблем с точки зрения различных парадигм научно-гуманитарного знания и с различных методологических позиций. Во-вторых, конкретизация политологического взгляда на процессы государственного управления происходила, начиная с конца XIX в., и в настоящее время можно выделить несколько хорошо разработанных направлений политической мысли, как за рубежом, так и в России. Речь идет, в частности, о той подотрасли политической науки, которая разрабатывает концепт «политико-административное управление». В-третьих, большой объем научных исследований, посвященных влиянию глобальных процессов на политическое развитие конкретных обществ, который сформировался в последние 10-15 лет, сегодня активно пополняется, становясь основанием ещё одного нового направления современной политической науки.

Говоря о классической традиции научного рассмотрения взаимоотношений государства и общества, нельзя не упомянуть о двух принципиально различающихся подходах по этому вопросу. Их родоначальниками принято считать Платона и Аристотеля¹. Данная проблематика позднее разрабатывалась Н.Макиавелли, Т.Гоббсом, Д.Локком, Ш.-Л. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо, А. де Токвилем, К. Марксом, Ф. Энгельсом, Д. С. Миллем, Г. Спенсером, Ф. Хайеком².

В трудах отечественных ученых XIX-XX вв. Н.А. Бердяева, С.Н. Булгакова, Н.Я. Данилевского, И.А. Ильина, Н.М. Карамзина Н.О. Лос-

¹ См.: Платон. Государство // Государство. Законы. Политика. М.: Мысль, 1998; Аристотель. Политика // Соч.: В 4 т. Т.3. Ч.2. М., 1972.

² См.: Макиавелли Н. Государь. М., 1990; Гоббс Т. Левинафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского // Избр. произв.: В 2 т. М., 1964; Локк Д. Два трактата о правлении // Соч. Т.3. М., 1988; Монтескье Ш. О духе законов // Избранные произведения. М., 1956; Руссо Ж.Ж. Трактаты. М., 1990; Токвиль А. Демократия в Америке. М., 1994; Маркс К. Гражданская война во Франции // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т.17; Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т.21; Милль Д. Рассуждения о представительном правлении. М., 2006; Спенсер Г. Социальная статика. СПб., 1996; Хайек Ф. Дорога к рабству. М., 1992.

ского, В.С. Соловьева, И.Л. Солоневича, Л.А. Тихомирова, Г.П. Федотова, С.Л. Франка¹ рассматриваются особенности становления и функционирования российского государства. В работах этих мыслителей сформировались представления о том, что государство является определяющим фактором общественного развития и, что история народа накрепко связана с созданием государства, которое является воплощением исторической воли народа.

Проблематика, связанная с деятельностью государственной власти в политическом пространстве, также достаточно давно присутствует в мейнстриме политической науки. Эта проблематика изначально включала теоретические и практические вопросы функционирования государственной власти, органов государственного управления. Современный этап развития этого направления представлен, прежде всего, трудами таких авторов, как П. Козловски, Д. Козн, М. Ван Кревельд, А. Лейпхарт, Х. Линц, Н. Мэннинг, А. Пшеворский, А. Степан, С. Хантингтон, Ф. Шмиттер².

Фундаментальный вклад в разработку моделей государственного управления, типологии административных реформ, вариантов взаимодействия политической власти, административного аппарата и гражданского общества был внесен такими учеными, как М. Вебер, М. Крозье, К. Сикстон, Ш. Айзенштадт, Ф. Риггс и др.³

¹ См.: Бердяев Н.А. Судьба России. М., 1990; Булгаков С.Н. Два града. СПб., 1997; Булгаков С.Н. Христианский социализм. Новосибирск, 1991; Данилевский Н.Я. Россия и Европа. М., 1991; Ильин И.А. Общее учение о праве и государстве. М., 2006; Карамзин Н.М. Записка о старой и новой России в ее политическом и гражданском общении. М., 1991; Лосский Н.О. Характер русского народа. М., 2005; Соловьев В.С. О христианском единстве. М., 1994; Солоневич И.Л. Народная монархия. М., 2003; Тихомиров Л.А. Монархическая государственность М., 2006; Федотов Г.П. Судьба и грехи России. СПб., 1991; Франк С.Л. Духовные основы общества. М., 1992.

² Козловски П. Общество и государство: неизбежный дуализм. М., 1998; Ван Кревельд М. Расцвет и упадок государства. М., 2005; Козн Дж.Л., Арато Э. Гражданское общество и политическая теория. М., 2003; Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах. М., 1997; Линц Х., Степан А. «Государственность», национализм и демократизация // Полис. 1997. № 5; Мэннинг Н., Паркинсон Н. Реформа государственного управления. Международный опыт. М., 2003; Панкратов С.А. На пути модернизации к устойчивому развитию России. Волгоград, 2001; Пшеворский А. Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке. М., 2000; Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века. М., 2003.

³ Weber M. Theory of Social and Economical Organization. N.Y., 1947; Crozier M. Le Changement dans les Organisations // Revue française d'administration publique. 1991.

Серьезный научный вклад в разработку проблемы соотношения государственного управления и политики, концептуализацию понятия «политико-административное» внесли и отечественные исследователи - Л.В. Сморгун, В.С. Комаровский, О.Ф. Шабров и др.¹ Однако в российской политической науке эта тема еще не получила должного раскрытия. Можно согласиться с мнением Л.В. Сморгунова, отметившего, что «при той роли, которую играет государство и государственное управление в России, вызывает удивление ограниченное развитие теории государственного управления и политики в отечественной науке»².

Особо следует отметить работы исследователей, обращающих внимание на содержание политико-административных преобразований в эпоху модерна. В трудах таких авторов, как Д. Белл, Т. Парсонс, Э. Тоффлер, Ю. Хабермас, Н. Луман, И. Валлерстайн, исследуются политические характеристики модерна и предлагаются возможные интерпретации современности - от жесткой привязки модерна к образцам, задаваемым западными обществами (Т. Парсонс, Э. Тоффлер), до признания возможности существования множественных современностей, *modernities* (Ю. Хабермас)³. Активный интерес западной политологии к вопросам реформирования государственной сферы, компаративистским исследованиям реформ государственного управления в различных странах выражен в работах Э. Пейджа, Ф. Хиди, Ж. Эбербаха и др.⁴.

¹ См. Комаровский В.С. Административная реформа в Российской Федерации // ПОЛИС (Политические исследования) – 2005 - №4 – С.172-178; Сморгун Л.В. Государство и политика модернизации // Вестник философии и социологии Курского государственного университета - 2010. - № 2. - С. 132-139; Шабров О.Ф. Эффективность государственного управления в условиях постмодерна // Власть. – 2010. – №5. – С.4-9.

² Государственная политика и управление / Под ред. Л.В.Сморгунова. — М.: 2006. С. 3

³ Тоффлер Э. Третья волна. М., АСТ, 2004; Валлерстайн И. Конец знакомого мира. М., Ладомир, 2005.;

⁴ Aberbach J.D. Public Service and Administrative Reform in the United States: the Volcker Commission and the Bush Administration // International Review of Administrative Science. 1991. № 3; Guy P. Comparing Public Bureaucracies: Problems of Theory and Method. Tuscaloosa, AL., 1988; Farazmand A. Handbook of Comparative and Development Public Administration. N.Y., 1991; Page E. Comparative Public Administration in Britain // Public Administration. 1995. Vol. 73. № 2; Heady F. Public Administration. A Comparative Perspective. Sixth edition, N.Y., 2001; Heady F. Comparative and International Public Administration: Building Intellectual Bridges // Public Administration Review. 1998. Vol. 58. № 1; Wong H.-K., Chan H. Handbook Comparative Public Administration of in Asia-Pacific Basin. N.Y., 1999.

Среди публикаций современных российских авторов следует отметить работы, в которых выявляются основные тенденции и закономерности постсоветского политического процесса. В их числе можно выделить работы В.И. Буренко, В.Я. Гельмана, Н.И. Глазуновой, А.А. Зиновьева, В.И. Коваленко, Е.Н. Моцелкова, Н.А. Омельченко А.С.Панарина, С.А. Панкратова, Пляйса Я.А., А.В. Понеделкова, А.И. Соловьева, А.Д. Шутова¹. Наиболее близки к теме диссертации работы отечественных политологов, посвященные становлению новой российской государственности. В трудах А.С. Ахизера, М.В. Ильина, Б.Г. Капустина, Ю.С. Пивоварова, А.П. Плешакова, С.М. Рогова, Л. Шевцовой² представлен довольно широкий континуум позиций: от обоснования необходимости и неизбежности усилий верховной власти по укреплению государства до резкого неприятия современных российских реалий.

Следует отметить, что для России рассмотрение таких проблем, как трансформация политических режимов, соотношение региональных политических режимов с общефедеральным составляет предмет актуального научного и практического интереса и разрешает известную проблему централизации и децентрализации власти, управляемости обществом и его самоуправляемости³.

¹ Буренко В.И. Социальное регулирование политической власти. М., 2001; Гельман В.Я. Постсоветские политические трансформации // Полис. 2001. № 1; Глазунова Н.И. Государственное и муниципальное (административное) управление. М. 2007; Демократия в современном мире. М., 2009; Зиновьев А.А. Запад. Феномен западнизма. М., 1995; Моцелков Е.Н. Переходные процессы в России: опыт ретроспективно-компаративного анализа социальной и политической динамики. М., 1996; Омельченко Н.А. Этатистский соблазн: власть и общество в России в контексте становления и эволюции национальной государственности // Право и политика. 2010. №6; Панарин А.С. Народ без элиты. М., 2006; Соловьев А.И. Цивилизация versus политика. Российские иллюстрации // Власть. 2007. №8; Шутов А.Д. Россия в жерновах истории. М., 2008.

² См.: Ахизер А.С. Российская цивилизация: содержания, границы, возможности. М., 2000; Капустин Б.Г. «Свобода от государства» и «свобода через государство». О неизбежности посткоммунистической России и ответственности либералов // Вопросы философии. 1998. № 7; Пивоваров Ю.С., Фурсов А.И. «Русская система» как попытка понимания русской истории // Политические исследования. 2001. № 4; Шевцова Л. Как Россия не справилась с демократией: политика политического отката // Pro et Contra. 2004. № 3.

³ См. об этом: Заславская Т.И. Социетальная трансформация российского общества: деятельностно-структурная концепция. М., 2003; Ильин В.В., Ахизер А.С. Российская государственность: истоки, традиции, перспективы. М., 1997; Мачкув Е. Преобразование коммунистического тоталитаризма и посткоммунистическая

В последние годы усилия отечественных ученых концентрировались на поиске путей оптимизации реформ российского общества, их социальной эффективности и социально-политических последствий. Анализ данных проблем дан в трудах М.Г. Анохина, Г.И. Вайнштейна, А.А. Галкина, В.Н. Иванова, Ю.А. Красина, В.Г. Ледяева, А.Ю. Мельвиля и др.¹

Обсуждение феномена глобализации в среде профессионалов-политологов началось не так давно, в конце 70-х гг. Сначала в глобализации видели процесс формирования нового уровня международного сотрудничества – прежде всего, в таких вопросах, как война и мир, разоружение, экология. Постепенно видение глобализации изменилось, и сегодня в центре внимания исследователей находится судьба национального государства, его развитие в условиях глобализационных вызовов. Большой вклад в изучение проблем глобализации внесли такие ученые, как Р. Вайцеккер, А. Кинг, Э. Ласло, Д. Меддоуз, М. Месарович, Э. Пестель, А. Печчей, Я. Тинберг, Дж. Форрестер, Б. Шнайдер, Э. Янг и другие, которые привлекли внимание мировой общественности к глобальным проблемам. Мощный интеллектуальный тренд был задан работами Дж.Форрестера и Д.Медоуза, в которых утверждалось, что дальнейшее развитие человечества на физически ограниченной планете Земля может привести к социальной катастрофе уже в 20-х гг. текущего столетия.

В СССР данные проблемы получили научное осмысление к началу 1990-х гг. Феномен глобализации в различных его аспектах – социальном, экономическом, политологическом, демографическом, экологическом, социально-культурном, геополитическом – анализируется в трудах В.В.

системная трансформация: проблемы, концепции, периодизация // Полис. 2000. № 4; Мельвиль А.Ю. Демократические транзиты, транзитологические теории и посткоммунистическая Россия / Политическая наука в России: Интеллектуальный поиск и реальность: Хрестоматия. М., 2000; Мультикультурализм и трансформация постсоветских обществ [Международная научная конференция сент. 1997 г.] / Под ред. В.С. Малахова, В.А. Тишкова. М., 2002; и др.

¹ См. напр.: Анохин М.Г. Политическая система: переходные процессы. М., 1999; Вайнштейн Г.И. Закономерности и проблемы посткоммунистических трансформаций / Политические институты на рубеже тысячелетий. Дубна, 2001; Галкин А.А., Красин Ю.А. Россия на перспутье. Авторитаризм или демократия: варианты развития. М., 1998; Иванов В.Н. Россия: социально-политическая ситуация (национальный и региональный аспекты). М., 2000; Ледяев В.Г. Власть: концептуальный анализ. М., 2001; Мельвиль А.Ю. Демократический транзит в России – сущностная неопределенность процесса и его результатов. М., 2002.

Афанасьева, З. Баумана, М.Г. Делягина, В.И. Добренкова, А.И. Смирнова, В.Л. Лобера, А.Н. Чумакова и др.¹

Несомненный интерес для данного исследования представляет работа А.С. Панарина «Искушение глобализмом»², в которой автор определяет статус различных государств, народов, групп в системе однополярного мира и указывает, что к разрушительным последствиям для человечества могут привести геополитические, культурные, экономические проекты теоретиков западной глобализации.

В ряду зарубежных исследований необходимо выделить работы финансиста Дж. Сороса, политолога З. Бжезинского, бывшего советника по национальной безопасности президента США³, в которых анализируется политическая ситуация в мире, рассматривается поведение стран в условиях глобализации и предлагается видение трансформации глобальных вызовов в XXI веке. В целом, можно отметить, что при рассмотрении процессов глобализации, как в отечественной, так и зарубежной литературе, продолжает доминировать экономический подход, обращающий основное внимание на влияние глобализации на мировые экономические процессы. Вместе с тем, специальное рассмотрение политических аспектов функционирования государственной власти в контексте процессов глобализации только начинает привлекать внимание и российских, и зарубежных ученых.

Изучение корпуса трудов, посвященных тем или иным аспектам настоящего диссертационного исследования, дает автору основание для следующих выводов.

Во-первых, рассматриваемый комплекс проблем имеет сложную, многомерную структуру, что требует междисциплинарного подхода к их изучению.

¹ См.: Афанасьев В.В. Россия и Европа: нации в эпоху глобализации. М., 2006; Бауман З. Глобализация. Последствия для человека и общества. М., 2004; Делягин М.Г. Мировой кризис: Общая теория глобализации. М., 2003.; Добренков В.И. Глобализация и Россия: социологический анализ. М., 2006; Лобер В.Л. Антиглобализм как социально-политическое явление / Глобализация: многостороннее измерение. М., 2004; Смирнов А.И. Информационная глобализация и Россия: вызовы и возможности. М., 2005; Чумаков А.Н. Глобализация. Контуры целостного мира. М., 2005.

² См.: Панарин А.С. Искушение глобализмом. М., 2002.

³ См.: Сорос Дж. О глобализации. М., 2004; Бжезинский З. Великая шахматная доска. Господство Америки и ее геостратегические императивы. М., 1998; Бжезинский З. Выбор. Мировое господство или глобальное лидерство. М., 2004.

Во-вторых, несмотря на устойчивый исследовательский интерес, многие, в том числе важнейшие, аспекты взаимодействия практики политико-административных преобразований и глобальных процессов остаются спорными. Прежде всего, это вопросы о сущности современного государственного управления; о направленности и перспективах политико-административных преобразований в России и в мире; о современных проявлениях глобализации; о степени воздействия глобализационных процессов на внутриполитическую сферу государств; об условиях и перспективах интеграции России в глобальное сообщество.

В-третьих, несмотря на общее признание зависимости экономических процессов внутри России от общемировых тенденций, что ярко проявилось в период мирового экономического кризиса 2008-2010 гг., удачных попыток создания объяснительных и интерпретационных моделей влияния глобализации на внутриполитические процессы в России пока явно недостаточно.

Вместе с тем обширнейший массив исследовательской литературы по проблемам государственного управления, политико-административных преобразований, глобализации сам по себе является основанием для обобщения и переосмысления оценок и выводов предшественников как по наиболее общим вопросам, так и в отношении развития российской политико-административной сферы в условиях глобализационных вызовов. Это и определило выбор темы, цели и задачи представленного диссертационного исследования.

В качестве **основной рабочей гипотезы** выступает предположение, что в условиях стремительно меняющегося глобального миропорядка и под воздействием продуцируемых им вызовов радикально преобразуются природа и миссия государства, цели и задачи государственного управления. Глобальный мир предоставляет человеку немыслимые ранее возможности, но также способствует возникновению угроз, разрушающих человеческую цивилизацию. И возможности, и угрозы в равной степени являются вызовами, адресованными государству, неминуемое «исчезновение» которого еще совсем недавно постулировалось представителями различных направлений социальной науки. В зримой исторической перспективе, по предположению автора, не существует реальной альтернативы государству как системе, создающей наиболее благоприятные условия для выживания и развития всех составляющих государство групп и индивидов.

В то же время достойный ответ на вызовы глобализации может дать не просто государство, а государство, способное адаптироваться к изменившимся условиям, т.е. обеспечить новое качество управления, включающее как высокую экономическую эффективность, конкурентоспособность, так и особенно востребованное в современном мире стремление государства к организации и поддержанию равноправного общественно-политического диалога, взаимодействия с обществом и гражданами.

Указанный вектор эволюции наиболее полно проявляется в политико-административных преобразованиях, посредством которых в явной форме реализуется процесс адаптации государства к требованиям глобального мира, обретения им способности к выживанию и развитию при изменении требований среды.

Вызовы глобализации носят универсальный характер. Ответы на вызовы разнятся в той мере, в какой различаются исторические, геополитические, социокультурные характеристики государств. В этой связи можно предположить наличие весомой национальной составляющей в зарубежном опыте политико-административных преобразований, равно как необходимость выявления и использования российской специфики на фоне глобальных тенденций. Игнорирование национально-уникального чревато серьезными ошибками в проведении политико-административных преобразований. Успех вхождения России в мировое сообщество зависит, таким образом, от сбалансированного учета как эндогенных, так и экзогенных факторов, влияющих на темпы, содержание и перспективы политико-административных преобразований.

Объектом исследования являются политико-административные преобразования как объективно обусловленный процесс адаптации институтов и процессов государственного управления к потребностям глобализирующегося мира.

Предметом исследования выступают концепции и мировая практика проведения политико-административных преобразований в контексте вызовов глобализации, а также проблемы и тенденции политико-административных преобразований в современной России.

Цель исследования заключается в выявлении связи между глобализационными процессами и политико-административными преобразованиями, проводимыми в современном мире, определении характера и специфики воздействия новой генерации глобальных вызовов

на политико-административные преобразования в России, сложностей и перспектив их развития.

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих взаимосвязанных исследовательских задач:

1) выявление сущности политико-административного как понятия, позволяющего осмыслить природу и особенности современного государства и государственного управления;

2) раскрытие содержания концепта политико-административных преобразований и определение его места в исследовательском арсенале современной политической науки;

3) определение основных характеристик модернистской и постмодернистской моделей политико-административных преобразований;

4) осмысление зарубежного опыта оценки эффективности политико-административных преобразований, возможностей применения этого опыта в условиях России;

5) выявление природы глобализационных вызовов и характера их влияния на политико-административные преобразования в современных государствах;

6) раскрытие основных характеристик новой генерации глобальных вызовов и оценка их воздействия на процессы политико-административных преобразований в России;

7) определение условий и этапов формирования в РФ политико-административных институтов переходного периода;

8) рассмотрение хода и результатов институализации политико-административных преобразований в России на современном этапе;

9) определение политико-административных аспектов регионального развития России сквозь призму сетевого подхода;

10) выявление особенностей реализации новых информационных технологий в государственном управлении и перспектив их использования для эффективизации взаимодействия государства и общества в России.

Теоретической базой исследования являются выводы, сформулированные в трудах специалистов в области теории развития и модернизации (Ш. Эйзенштадта, Д. Растоу), политической транзитологии (С. Хантингтона, А.Ю. Мельвиля), глобалистики и международных отношений (У. Бека, Дж. Ная, З. Баумана), мир-системного анализа и развития современных государств (И. Валлерстайна, Ч. Тилли, Дж. Арриги), системного подхода к государственному управлению (О.Ф. Шабров, В.С. Комаровский,

Е.Г. Морозова). Таким образом, можно сказать, что в исследовании применен междисциплинарный подход, позволяющий повысить уровень концептуализации знаний по теме исследования.

Методологической основой исследования стали общие принципы системного анализа социальных, политических, экономических и геоцивилизационных процессов, принципы формационного и цивилизационного подходов к развитию человеческого общества. Особое место в исследовании отводится автором институциональной парадигме.

Методологическая основа диссертационного исследования сформирована на фундаментальных научных подходах М.Вебера, идеях и методах, применяемых в работах И. Валлерстайна. В работе использовались положения сетевого подхода, разработанные в трудах М. Кастельса, Л.В. Сморгунова и других современных авторов.

Используемые методы исследования. Диссертационное исследование проводилось на основе принципов и методов научного анализа, разработанных в области современного философского, исторического, политологического и социологического знания. При этом автор исходил из признания противоречивости, многомерности и альтернативности общественного развития, диалектического единства глобального и локального.

Общенаучные методы (восхождения от абстрактного к конкретному, единства исторического и логического, системный) использовались преимущественно при теоретическом обосновании проблемы, а также при формировании теоретико-методологической базы диссертации. Специальные методы, анализ первичных и вторичных документальных источников были применены при описании конкретных процессов современного этапа политического развития России. Применение сравнительно-политологического анализа обуславливалось необходимостью выявления общего и особенного в проведении политико-административных реформ в различных странах мира.

Из методов прикладной политологии в диссертационной работе были использованы политологический анализ юридических документов, программных положений политических партий, экспертные опросы методом интервьюирования граждан, государственных гражданских и муниципальных служащих, статистические инструменты оценки эффективности государственного управления. Кроме того, немалое значение имеет метод неформализованного включённого наблюдения, применявшийся в течение более чем 10-летней работы диссертанта на должностях гражданской госу-

дарственной службы в администрации субъекта Российской Федерации, работы на выборной должности в качестве депутата регионального парламента, включая участие автора в разработке и экспертизе стратегических документов, определяющих государственную политику в субъекте РФ.

Эмпирическую базу диссертации составили документы и материалы проводимых в России административных реформ и преобразований в сфере государственного управления, начиная с 1991 г. Автор также обращался к Посланиям Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ (2001–2010 гг.), законодательным актам Российской Федерации. Использовались материалы, содержащиеся в сообщениях, бюллетенях и других официальных публикациях органов государственной власти и управления, печатные и электронные публикации российских и зарубежных СМИ, издания общественно-политического характера и специализированная периодика, официальные статистические материалы России, Евросоюза, США, материалы социологических исследований Фонда «Общественное мнение» (ФОМ), «Левада-Центра», «РОМИР мониторинга», ВЦИОМа (2000–2011 гг.), обзоры и исследовательские материалы Всемирного Банка, международных «фабрик мысли» Rand Corporation, Hoover Institute. При написании диссертации интерпретированы материалы, полученные в результате исследований, проведенных при участии автора в рамках Международного проекта «Российские ворота в глобальный мир» (2006–2007 гг., руководитель - профессор В.М. Сергеев), а также авторского исследования электоральных предпочтений избирателей, выполненного по заказу Владимирской областной избирательной комиссии «Мелодии электоральных пространств». Автором использованы материалы и наблюдения, собранные и зафиксированные в ходе работы на государственной службе, в качестве депутата регионального парламента, эксперта и аналитика ряда федеральных избирательных компаний, в качестве консультанта в государственных и муниципальных органах управления.

Основные положения, выносимые на защиту.

1. Динамика общемирового развития обуславливает возрастающее значение политико-административного компонента в жизнедеятельности государств. Понятие политико-административного фокусирует внимание политиков и управленцев, прежде всего, на взаимодействии государства и общества как важнейшем условии эффективности государственного управления, на необходимости интеракций не только внутри самой системы государственного управления, но и между системой и окружающей

ее средой. В то же время понятие политико-административного содержит в себе признание того факта, что реальной альтернативы государству, обеспечивающему наиболее благоприятные условия для развития создавшего его социума, пока не существует.

2. Политико-административная сущность государственного управления явственно реализуется в соответствующих преобразованиях, которые становятся одной из базовых функций государства. Эта функция направлена на достижение таких сопряженных целей, как развитие демократических начал и повышение эффективности управления, укрепление конкурентоспособности государств. В связи с этим концепт политико-административных преобразований начинает играть заметную роль в теоретико-методологическом оснащении политической науки, позволяя сформировать особое видение соотношения политики и управления и, следовательно, придать импульс развитию соответствующей исследовательской перспективы.

3. Осмыслению изучаемого феномена способствует и научная ретроспекция, показывающая, что движение к современным идеям и практикам государственно-общественного взаимодействия носило нелинейный характер. Это подтверждается сравнением модернистской и постмодернистской моделей политико-административных преобразований. При всех завоеваниях эпохи модерна, ею не были решены такие проблемы демократии участия, как децентрализация управления, нахождение баланса между профессионализацией управленческой деятельности и привлечением к принятию решений социальных партнеров, учет мнений меньшинства и др. Это обуславливает приоритетное развитие партнерства и диалога в рамках постмодернистской модели политико-административных преобразований.

4. Отличия между моделями модерна и постмодерна проявляются и в оценках эффективности преобразований. Доминирующий ранее универсализм представлений об эффективности, базирующийся только на количественных показателях экономической состоятельности, сегодня уступает место показателям «второго поколения», в которых присутствует политически нюансированное понимание эффективности – например, для стран с переходной экономикой. Россия показывает, с одной стороны, большую степень совпадения целей, задач, методов преобразований с рядом развитых экономик мира. С другой стороны, наша специфика

значительна и требует большего понимания степени готовности страны к изменениям.

5. Основными проявлениями глобализации как феномена постмодерна, влияющего на функционирование национальных государств, являются растущая проницаемость государственных границ, обострение проблем нелегальной миграции, наркотрафика, глобальных террористических сообществ и т.п. Серьезным вызовом стали также финансово-экономические и экологические кризисы, распространение особо опасных инфекций. При этом политическая составляющая и вызовов, и ответов на них состоит в том, что государство, лишаясь то одной, то другой части суверенитета (которые передаются как наднациональным, так и субнациональным властным структурам), стремится защитить себя политикой изоляционизма, усилением традиционалистских, почвеннических тенденций. Фрагментация национального суверенитета названа в литературе «исчезновением», «размыванием» государства.

6. К началу XXI в. сформировалась совокупность явлений, объединяемых в кластер «новая генерация глобальных вызовов». К ним относятся образование новых мировых центров силы, успешно конкурирующих с традиционными политико-экономическими моделями (Китай), проявление «незападного лика» глобализации (альтерглобализм), зарождение «бесполярного беспорядка» со вступлением в глобальную игру новых акторов. Тогда же начал определяться и новый ответ государства, который можно кратко охарактеризовать как его «возвращение». Адаптация России к новой генерации глобальных вызовов требует безусловного «возвращения» государства, однако не в классическом, а в преобразованном виде. Преобразования должны, в первую очередь, затронуть пространственную организацию политической власти и политико-административного управления, а также изменить принципы и механизмы взаимодействия государства и общества. Последнее означает значительное расширение числа граждан (представителей экспертного, журналистского, предпринимательского и др. сообществ, групп заинтересованных граждан), вовлекаемых в процессы государственного управления.

7. Политико-административные преобразования в РФ, стартовавшие в последнее десятилетие прошлого века, были обусловлены не только глобальными вызовами, но и содержанием политического и

экономического процессов внутри страны. Формально-конституционной сутью прошедшего 20-летия было формирование и развитие демократической политической системы и рыночной экономики. В реальности же в стране строили госкапитализм и административное государство, ориентированное на обслуживание крупного бизнеса и высшей политико-управленческой элиты. Институционализация партий, конкурентных выборов, дееспособного парламентаризма приняла во многом деформированный и выхолощенный характер. В этих условиях преобразования затронули преимущественно административную сферу и свелись к созданию государственно-управленческих институтов, решающих задачи переходного периода и гарантирующих невозможность возвращения к прежней системе власти и собственности.

8. Тенденция к стабилизации сложившегося институционального порядка, недопущению в политику новых групповых и индивидуальных акторов, минимизации реальных политических изменений сохранилась и в последующий период. Несколько попыток развертывания административной реформы в конце 90-х – начале 2000-х гг. не имели успеха. Стержнем преобразований было проведение институциональных изменений внутри самой системы исполнительной власти. Целые направления реформирования оставались слабо затронутыми в силу того, что они требовали политических решений. Сегодня Россия испытывает сильнейшую конкуренцию со стороны ведущих экономик мира. Решается вопрос о сохранении ее в группе мировых лидеров. Проведение необходимых для этого системных преобразований требует соблюдения баланса между политической и административной составляющими – в частности, отказа от направленного только «сверху вниз» управленческого подхода. Эффективным государственным управлением становится только при условии налаживания межсекторального, межведомственного, межуровневого, многоакторного взаимодействия в государстве и обществе.

9. Высокая степень неопределенности, с которой столкнулись российские регионы на рубеже веков, диктует необходимость выработки единых и понятных для всех правил игры, обеспечиваемых государством и реализуемых в ходе политико-административных преобразований. Приемлемым вариантом преобразований, отражающим процессы адаптации страны как к эндогенным, так и к экзогенным факторам, является модель «ворот в глобальный мир» и располагающейся вокруг «ворот» периферии (О. Андерсон, Д. Андерсон, В.М. Сергеев). На основе

данной модели диссертантом разработаны сценарии сетевого взаимодействия центра и регионов России: консервативный, негативный, умеренно позитивный и промежуточный. Последний представляется наиболее вероятным и конструктивным, поскольку в его рамках поддержка наиболее проблемных регионов сочетается с ускоренным развитием «ворот».

10. Одной из главных тенденций в развитии взаимодействия государства и общества является использование интернет-технологий. При этом возникает и контр-тенденция: бюрократия использует интернет, пытаясь при этом не допустить настоящей открытости власти и реального участия граждан в управлении. Для этого выбираются специфические интернет-стратегии – например, «мерцающее информирование пространства», предполагающее минимум взаимодействия субъектов. Используются три основных «механизма торможения»: установление барьеров на пути движения информации; стирание истории взаимодействий; применение недиалогических приемов коммуникации. Так бюрократия выхолащивает суть новшества и сохраняет присущие ей закрытость, неэффективность, склонность к коррупции. Диссертант отмечает, что данная проблема не может быть решена только технологически. Она требует серьезной политической работы, направленной на освобождение инициативы граждан, равно как и на приобретение государственными служащими способностей и мотиваций к взаимодействию.

Основные научные результаты, полученные лично соискателем, и их научная новизна. В результате проведенного научного исследования были получены следующие выводы, содержащие в себе новизну представленного диссертационного исследования:

1. На базе данного в работе концептуального обоснования понятия политико-административного выделено и определено производное от него понятие политико-административных преобразований, понимаемых как реальные результаты изменений в системе государственного управления, направленных на достижение принципиально нового качества работы как внутри самого административного аппарата, так и в сфере его взаимодействия с обществом.

2. В работе описаны и проанализированы модернистская и постмодернистская модели политико-административных преобразований, выделены их сущностные характеристики, сделан вывод о нелинейной динамике

развертывания политико-административных преобразований в ходе перехода от эпохи модерна к эпохе постмодерна - от освоения и внедрения политической демократии и представительства к построению постдемократии, препятствующей дальнейшему развитию политической конкуренции, сужающей политическое пространство и насыщающей политический процесс элитарно-авторитарными компонентами.

3. На основании проведенного анализа международных показателей эффективности модернистской и постмодернистской моделей политико-административных преобразований сделан вывод о том, что наиболее актуальной мировой тенденцией является ослабление значимости чисто экономических и административных критериев эффективности и повышение важности социально - политических критериев при оценке результатов деятельности государственной власти. Сделаны выводы о степени применимости различных систем показателей эффективности в российских условиях.

4. На базе разработанной автором методики выявления взаимосвязи политико-административных преобразований и глобальных процессов (основанной, в свою очередь, на модернизированном методологическом подходе А. Тойнби «вызов-и-ответ») выделено и определено понятие глобальных вызовов, установлено их влияние на политическое развитие государств; проанализированы основные модели глобализации, провоцирующие различные по интенсивности и глубине взаимодействия между государствами, экономиками, культурами и оказывающие различное воздействие на современные политико-административные преобразования.

5. Выделена сформировавшаяся в начале XXI в. и оказывающая специфическое влияние на политико-административные преобразования группа факторов, обозначаемых автором как «новая генерация глобальных вызовов»; предложены конкретные направления политико-административных преобразований в России, обеспечивающих «возвращение» государства - прежде всего, изменение его пространственной организации, а также принципов и механизмов взаимодействия с обществом.

6. Разработана авторская периодизация политико-административных преобразований в России, учитывающая динамику интересов российской элиты и институциональный аспект данного процесса. На начальном этапе, носившем переходный характер, преобразования затронули преимущественно административную сферу и свелись к созданию

государственно-управленческих институтов, решающих задачи создания рыночной экономики, новой политической и государственно-управленческой системы. На современном этапе интересы страны требуют не только повышения эффективности экономики, но и сбалансированного функционирования всей политико-административной сферы. В диссертации сформулированы обязательные политические условия для достижения позитивных результатов преобразований.

7. Разработаны перспективные направления преобразований, основанных на сетевом подходе к политической практике российских регионов и связанных с пространственным распределением политической власти в государстве по модели «глобальных ворот». Установлены важные условия эффективности взаимодействия государственной власти и населения на основе внедрения информационных технологий: проведение политической работы по высвобождению инициативы граждан и приобретение государственными служащими способностей и мотиваций к взаимодействию.

Теоретическая значимость результатов исследования состоит в приращении эвристических возможностей политологического изучения содержания, особенностей, сложностей и перспектив политико-административных преобразований в России и мире сквозь призму воздействия на них глобализационных вызовов новой генерации, сформировавшихся на рубеже веков и носящих отпечаток эпохи постмодерна. Решение задач, поставленных в рамках диссертационной работы, способствует более глубокому пониманию сущности современного государства, обоснованию новой государственной функции, состоящей в осуществлении политико-административных преобразований с целью обеспечения синергетического взаимодействия эффективности и демократичности государственного управления. Концепт политико-административных преобразований может обогатить понятийно-категориальный аппарат политической науки и способствовать активному развитию соответствующей исследовательской перспективы.

Практическая значимость результатов исследования заключается в том, что его конкретные положения и выводы могут быть использованы в аналитической работе для определения целей и приоритетов развития России, ее политико-административной системы в условиях действия глобальных вызовов нового поколения. Предложенные рекомендации могут быть полезны при разработке стратегий и программ развития

Российской Федерации, регионов России, уточнении направлений и методов политической модернизации, развития экономики и социальной сферы страны.

Материалы диссертации могут быть востребованы в высших учебных заведениях при подготовке специалистов, бакалавров и магистров по государственному и муниципальному управлению, политологии, менеджменту, а также при переподготовке государственных и муниципальных служащих.

Апробация работы. Результаты, полученные в ходе проведенного исследования, получили апробацию в политической практике, в том числе, при разработке:

- проекта стратегии развития Владимирской области, предпринятой творческим коллективом Владимирского филиала Российской академии государственной службы при Президенте РФ по заказу администрации Владимирской области;

- информационно-аналитических материалов к заседаниям Политического консультативного Совета при Губернаторе Владимирской области, Общественной Палаты Владимирской области, областной Избирательной комиссии;

- Закона Владимирской области «Об Общественной палате Владимирской области», а также в ходе разработки основных принципов работы и направлений деятельности Общественной палаты Владимирской области;

- стратегий развития муниципальных образований Владимирской области в ходе реализации проекта «Стратегии развития муниципалитетов»;

- новой Стратегии развития города Владимира в рамках работы проектной группы «Самоуправление», руководителем которой являлся автор исследования;

- концепции научной деятельности Лаборатории социально-политического анализа Владимирского филиала Российской академии государственной службы, плана работы лаборатории и его реализации;

- научно-исследовательского проекта «Политико-административная элита Владимирской области» (2010 г.), профинансированного на грантовой основе Владимирским филиалом Российской академии государственной службы при Президенте РФ.

Помимо вышеперечисленного, результаты, полученные в рамках настоящего диссертационного исследования, легли в основу выступлений на научных конгрессах, конференциях, дискуссиях и семинарах. Главные теоретические положения были представлены и обсуждались на Третьем, Четвертом и Пятом Всероссийских конгрессах политологов (октябрь 2003 г., октябрь 2006 г., ноябрь 2009 г., г. Москва); на Третьем Социологическом Конгрессе (ноябрь 2008 г., г. Москва), на более чем 20-ти международных научных конференциях, в том числе: Международной научной конференции «Трансформация политической системы России: проблемы и перспективы» (22-23 ноября 2007 г., Москва, РАПН); Международной научной конференции «Политика XXI века: преимущество и инновации в России и в мире» (23-24 мая 2008 г., Санкт-Петербург, Балтийский государственный технический университет «Вoenмех» им. Д.Ф.Устинова); Российско-немецком симпозиуме «Демократия и элиты: демократия versus элитократия» (13 ноября 2008 г., Москва, РАГС).

Основные положения диссертационного исследования представлялись и обсуждались на более чем 20-ти общероссийских и межрегиональных конференциях и семинарах, а также на методологических семинарах кафедры политологии и политического управления Российской академии государственной службы при Президенте РФ, научно-методологических семинарах кафедры управления Владимирского филиала Российской академии государственной службы при Президенте РФ, научных мероприятиях Владимирского регионального отделения Российской ассоциации политической науки.

Структура диссертации обусловлена целями и задачами исследования и состоит из введения, пяти глав, разделенных на параграфы, заключения и библиографического списка.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается научная актуальность выбранной темы, характеризуется степень ее разработанности, определяются объект, предмет и гипотеза, ставятся цель и задачи исследования, рассматриваются его научная новизна и практическая значимость, указываются теоретико-методологическая основа и формулируются положения, выносимые на защиту.

В первой главе «**Политико-административные преобразования в сфере государственного управления: концептуальные основы исследования**» уточнено понятие политико-административного как категории политической науки, применен методологический подход к рассмотрению государственного управления через призму понятия «политико-административное». Прослежена эволюция основных направлений исследования политико-административных преобразований в мировой и российской политической мысли.

В первом параграфе первой главы «**Понятие политико-административного как выражение сущности современного государственного управления**» автор, опираясь на работы российских и зарубежных исследователей (М. Вебер, М. Крозье, Ф. Риггс, Г. Петерс, О.В. Гаман-Голутвина, В.С. Комаровский, Е.Г. Морозова, Л.В. Сморгун, О.Ф. Шабров) обосновывает понятие политико-административного как такого понимания государственного управления, которое отражает ведущую роль взаимодействия государства и общества. С этой точки зрения диссертантом рассмотрена динамика развития политико-административной сущности государственного управления в исторической ретроспективе. В традиционных обществах политика рассматривалась как специфическое искусство, основанное на деятельности государства, направленной на достижение и поддержание порядка в обществе. Однако проблемы взаимодействия государства и общества на данном этапе еще не были центральным звеном государственного управления. Закономерные процессы внутренней дифференциации социума, повышение уровня сложности его организации, появление новых социальных групп, расширение и стабилизация территории, управляемой государством, привели к серьезным трансформациям социального порядка, связанным с зарождением индустриального общества. Сущностью данного этапа стало постепенное включение в политическую деятельность больших групп людей, расшире-

ние сферы политических отношений, дифференциация политической и государственной деятельности. В результате широкое вовлечение в политику масс сочеталось с развитием государственного управления как профессиональной деятельности, требующей специального знания и специальной подготовки. Субъектом государственного управления в данной парадигме выступает государство, объектом – общество, общественные отношения. На следующем этапе развития политико-административной сущности государственного управления, связанным с эпохой перехода от индустриального общества к постиндустриальному, происходит дальнейшая дифференциация и разделение государственного управления и общества, а также внутренняя дифференциация государственного управления. В результате современная система государственного управления демонстрирует тенденцию трансформации публичной государственной политики в частную, вплоть до стремления административной власти освободиться от политического контроля. На данном этапе развития центральным звеном государственного управления, обеспечивающим его эффективность, становится организация взаимодействия государственного управления и общества.

Основываясь на работах отечественных исследователей (Л.В. Сморгунова и др.), автор при рассмотрении современных характеристик политико-административной сущности государственного управления выделяет три основные модели. Дихотомическая модель формировалась в эпоху, начинающуюся в конце XIX века, когда в качестве идеала отношений между политикой и управлением сначала выступает их полное разделение, а впоследствии более сложное нормативное и ценностное регулирование их взаимодействия (Вильсон, Вебер). В результате критики дихотомической модели появляется функционалистская модель, согласно которой государственное управление есть процесс принятия решений, а политика обеспечивает их легитимность. В свете этой концепции политикой и легитимацией власти занимаются в основном правящая экономическая и политическая элиты, а организованные структуры управления осуществляют исполнение их решений. Подчеркивая все возрастающее влияние групп интересов на политику и управление, данная модель ставит перед демократическим обществом довольно сложные задачи по ограничению воздействий этих групп на формирование правительственного курса по осуществлению эффективного политического и социального контроля за деятельностью правительства. В диссертации рассмотрены контуры третьей идеально-

типической модели, при которой главным фактором эффективности государственного управления становится эффективное гармоничное взаимодействие между государственным управлением и обществом, гражданами. Главным результатом реализации политико-административной сущности государственного управления в этой модели признается синергетический эффект, полученный при взаимодействии и усиливающий совместные возможности взаимодействующих сторон.

Таким образом, в параграфе обосновывается понятие «политико-административное» как особый взгляд на государственное управление, сфокусированный на ведущей роли взаимодействия государства и общества. В результате рассмотрения государственного управления с точки зрения предложенного политико-административного подхода, автор приходит к выводу о том, что политико-административная сущность государственного управления является важнейшей чертой современного состояния государства. При этом, противоречия, свойственные взаимоотношениям государственного управления как иерархизированного властного управления, и общества, носят объективный характер. А усложнение современных обществ приводит к тому, что эффективность государственного управления напрямую зависит от эффективности взаимодействия между государством и обществом.

Во втором параграфе первой главы «**Политико-административные преобразования в предметном поле политической науки**» автором выделено и обосновано понятие «политико-административные преобразования», исследованы основные проблемы политологического осмысления феномена политико-административных преобразований.

В параграфе проанализировано становление зонтичного понятия «политико-административное управление» в российской политической науке (В.С. Комаровский, Е.Г. Морозова, О.Ф. Шабров, Л.В. Сморгунов и др.). Отмечено что понятие «политико-административное» и связанные с ним понятия направлены на преодоление ограниченности функционалистского прочтения проблематики государственного управления. Автор обосновано и определено понятие «политико-административные преобразования», произведена дифференциация данного понятия от близких понятий. Автор отмечает, что понятия «политико-административные изменения», «политико-административное управление», «политико-административные реформы», уже освоенные политической наукой, рассматривая государственное управление с точки зрения

функционального подхода, в недостаточной мере уделяют внимание результатам выполнения политико-административной функции. Понятие «политико-административные преобразования» позволяет отразить сложность и противоречивость взаимоотношений и взаимовлияния государственного управления и общества, а также и сами результаты этих взаимоотношений. В результате нам удастся совместить в исследовательском фокусе процесс и результаты изменений в государственном управлении и в обществе, направленные на совершенствование принципов и механизмов осуществления функции политико-административного управления.

Автором рассмотрены основные направления развития политологического осмысления феномена политико-административных преобразований, начиная с обозначенной В. Вильсоном дихотомии политики/управления. Ко второй половине XX века методологические споры оказались сосредоточены вокруг возможности применения рыночных методов в государственном управлении. Результатом этих споров стали теории и практики освоения принципов и методов успешного бизнес-менеджмента в системе государственного управления, что выразилось в создании целого ряда направлений, объединенных понятием New Public Management (Гуд, Гэблер, Осборн и др.).

Анализ различных моделей и концепций организации и реализации политико-административных преобразований позволяет сделать вывод что, несмотря на разнообразную таксономию выработанных подходов и направлений, в центре всех теорий и практик лежит проблема взаимодействия государственного управления и общества и степени вовлеченности граждан в государственное управление. Отсюда стремление строить новые подходы на современных методах такого вовлечения и обеспечения коммуникации. В части подходов указанную цель предполагается реализовать при помощи широкого внедрения новых информационно-коммуникационных технологий и вовлечения граждан в использование этих возможностей (концепции «Электронного правительства», E-Government, Digital Government). В рамках понятия «Governance» происходит объединение механизмов, процессов и институтов, через которые граждане и группы выражают свои интересы и реализуют свои законные права. В результате государственное управление становится менее жестким, детализированным и регламентированным; оно базируется, скорее, на горизонтальных, чем на вертикальных связях между государственными органами, ассоциациями гражданского общества и бизнесом. Схожим образом пони-

мается государственное управление и в понятиях «качественное управление» (Good Governance), «демократическое управление» (Democratic Governance). Концепции Connected Government и теории социальных сетей делают упор на создание устойчивых неформальных и полуформальных общественных структур, участвующих в определении целей и реализации государственного управления.

Таким образом, в параграфе обосновано выделение понятия «политико-административные преобразования», отражающего процесс и результаты изменений в государственном управлении, направленные на совершенствование принципов и механизмов взаимодействия государства и общества. Выделение политико-административных преобразований как предмета политологического исследования позволяет дополнить функциональный подход возможностями исследовательских стратегий, направленных на изучение и понимание процессов и результатов проводимых в государственном управлении изменений. Кроме того, сделан вывод о том, что в современной политической науке происходит смещение внимания от различных вариаций концепций Public Administration к концепциям более широкого привлечения общественных структур и граждан к государственному управлению.

Во второй главе «Модели политико-административных преобразований в эпоху модерна и постмодерна и проблема их эффективности» исследуются характеристики политико-административных преобразований в различных странах мира в период перехода от эпохи модерна к постмодерну, проводится анализ подходов и практик определения эффективности политико-административных преобразований.

В первом параграфе второй главы «Модернистская и постмодернистская модели политико-административных преобразований» раскрываются основные характеристики политико-административных преобразований эпох модерна и постмодерна, проводится дифференциация и оценка этих характеристик, выраженная в виде сформулированных модернистской и постмодернистской моделей политико-административных преобразований.

В работе отмечается, что политологический взгляд на модерн (Э. Тоффлер, С. Хантингтон, У. Мор, М. Леви, Ш. Айзенштадт и др.) представляет движение к модерну как серию процессов, начавшихся и развивавшихся в уникальной исторической ситуации Европы и приведших к

экономическому и социально-политическому лидерству этих стран. На основе анализа проведения политико-административных преобразований в эпоху модерна автором сформулированы основные характеристики модернистской модели политико-административных преобразований, среди которых: рационализация общественной жизни, обеспечение технического и социального прогресса, эмансипация. Развитие данной модели политико-административных преобразований происходило от освоения и внедрения политической демократии и представительства (ранний модерн) к проявлениям элитизма вплоть до авторитаризма (модерн), «имитационной» демократии и нивелирования политического (поздний модерн и постмодерн). Указанная нелинейная динамика развертывания политического легла в основу контуров постмодернистской модели политико-административных преобразований.

Автором рассмотрен период перехода от эпохи модерна к постмодерну как ключевой этап формирования идейного содержания и практики современных политико-административных преобразований. Сделан вывод, что постмодернистская модель политико-административных преобразований обусловлена целым рядом причин, общих для различных государств и носящих глобальный характер: финансово-экономические причины (внешний долг, дефицит бюджета, инфляция, экономические кризисы и т.д.); неэффективность государственного управления (недостаточный контроль за деятельностью государственных органов, проблемы кадрового обеспечения, оптимизации структуры государственных органов); давление со стороны общества, осознающего неэффективность существующей системы управления и взаимодействия государства и граждан.

Автором выделены и проанализированы технологии проведения политико-административных преобразований в рамках постмодернистской модели, которые можно сгруппировать в несколько кластеров: меры, направленные на децентрализацию государственного управления (делегирование полномочий, сокращение госаппарата и т.д.); внедрение технологий управления, характерных для сферы бизнеса («от государственного администрирования к государственному менеджменту»); нивелирование роли идеологического фактора в государственном управлении (деидеологизация, технологизация и т.д.). Особо отмечается, что начиная с 1980-х годов в ответ на широкое распространение постмодернистских ценностей (потребление, индивидуализм, мозаичность политического поля и др.) происходит активное развитие и внедрение технологий взаимодействия государ-

ства и общества, что становится ведущим трендом в политико-административных преобразованиях и приводит к поискам новых форм социального взаимодействия. Эта тенденция сегодня характерна не только для развивающихся стран, но и для европейских и северо-американских государств (внедрение принципов «партисипативной демократии» в странах Латинской Америки, технологии вовлечения граждан в управление в городах Франции, Швеции, Германии, Канады и т.д.).

В заключение параграфа автор делает выводы о том, что ключевым этапом формирования идейного содержания и практики современных политико-административных преобразований является период перехода от эпохи модерна к постмодерну. Модернистская модель политико-административных преобразований, заложив основу широкого вовлечения граждан в политическую жизнь, оставила нерешенной проблему автономизации государственного управления и профессионализации деятельности государственных чиновников. Выделение слоя управленцев и закрепление этой тенденции в политико-административных преобразованиях эпохи модерна привело к усилению разрыва между обществом и государственным управлением, к формированию целого ряда авторитарных режимов. Именно поэтому в рамках постмодернистской модели политико-административных преобразований реализуются попытки активного развития и внедрения новых технологий взаимодействия государства и общества.

Во втором параграфе второй главы **«Эффективность политико-административных моделей модерна и постмодерна: российские и мировые практики»** проанализированы выработанные в последние десятилетия международные критерии оценки эффективности государственной власти и политико-административных преобразований, а также произведена оценка степени их применимости в российских условиях.

В диссертации отмечается, что в эпоху модерна и, особенно, позднего модерна, был выработан богатый арсенал методик и технологий, претендующих на роль универсальной методики оценки эффективности политико-административных преобразований. В основе этих методик лежали количественные показатели экономической состоятельности проводимых преобразований. Это, прежде всего: разработки Института Всемирного банка, показатели, полученные в результате Всемирного обследования предприятий (WBES); показатели, полученные в результате обследования предприятий в странах с переходной экономикой (The Business Environment and Enterprise Performance Survey, BEEPS). Позднее к ним прибавились показатель государственного управ-

ления (Governance Research Indicator Country Snapshot, GRICS); Индекс восприятия коррупции организации «Transparency International»; Барометр мировой коррупции организации «Transparency International»; Индекс экономической свободы организации «Heritage Foundation»; индекс непрозрачности, разработанный компанией «Pricewater-House-Coopers».

Рассмотрение указанных показателей и анализ их внедрения и реализации позволили сделать выводы о том, что в эпоху постмодерна происходит определенное замедление международной конвергенции идей и универсализации практик в области политико-административных преобразований. Часть государств, прежде всего, страны с бурно развивающимися экономиками, отказываются не критично и безоговорочно принимать предлагаемые, а нередко и навязываемые им рекомендации, стандарты и методики, которые были разработаны и реализованы без участия представителей этих стран. Недостатки применяемых методик оценки эффективности политико-административных преобразований приводят к необходимости существенного изменения методологии и содержания данных критериев в сторону усиления политико-управленческих составляющих оценки. В активно разрабатываемых в настоящее время показателях эффективности «второго поколения» предпринимаются попытки уйти от чисто экономических или административных критериев эффективности и приблизиться к политическому пониманию функций государственной власти. В диссертации отмечается, что дискуссии по содержанию критериев (показателей) второго поколения, по их структуре и применению еще продолжаются, поэтому до сих пор не сформирован набор исходных ориентиров, в сравнении с которыми можно измерять эффективность государственного управления. С точки зрения оценки политико-административных преобразований, важным представляется то, что в показателях второго поколения среди главных критериев предлагается учитывать сопоставление целей государственного управления с целями, которые объективно детерминированы общественными запросами; объективные результаты управления с общественными потребностями и интересами; общественные издержки, связанные с государственным управлением, с объективными результатами, полученными вследствие управления.

Анализ показателей «второго поколения» и заявленных направлений политико-административных преобразований в России показывает большую степень совпадения целей, поставленных в целом ряде развитых экономических стран в сфере государственного управления, с задачами реформирования системы управления в России. Однако автором отмечаются и

проявившиеся в ходе разработки и внедрения новых критериев оценки недостатков, многократно усиленные в период экономического кризиса.

В диссертации дана оценка степени применимости различных показателей эффективности политико-административных преобразований в российских условиях. Сделан вывод о том, что в России существует определенная специфика, требующая учета целого ряда факторов при проведении политико-административных преобразований, что обуславливает осторожное применение выработанных и принятых международным сообществом критериев оценки эффективности государственного управления - как традиционных, так и показателей «второго поколения». Такая позиция не означает изоляционистского понимания роли и места России в международных процессах, однако работа по интеграции России в мировое сообщество должна идти с четким пониманием степени готовности России к такого рода процессам, с учетом специфики и особенностей российского государства.

В третьей главе «Глобализация как феномен постмодерна и его воздействие на развитие политико-административных преобразований в России» на основании анализа основных направлений глобальных процессов, рассматриваемых в рамках постмодернистских изменений в мире, произведена оценка влияния проявлений глобализации на политико-административные преобразования в России.

В первом параграфе третьей главы «Вызовы глобализации и политико-административные изменения в национальных государствах» автором раскрываются основные характеристики глобальных процессов на основе глобальных вызовов, определяются тенденции развития современных политико-административных преобразований, испытывающих влияние глобализации.

Автором предложен методологический подход для рассмотрения влияния глобальных процессов на политико-административные преобразования, основанный на модернизированной концепции английского историка А.Тойнби. На основе принципа «вызов-и-ответ» (challenge-and-response) автором предложено понятие «глобальный вызов» как явление современного мира, затрагивающее интересы и судьбы всех стран и народов, приводящее к значительным потерям, а в случаях их обострения - к глобальным проблемам, связанным с антропогенной и социально-политической деятельностью человека. Определены основные общие характеристики глобальных вызовов: глобальные масштабы проявления, выходящие

за рамки одного государства; острота проявления и комплексный характер; общечеловеческая социальная сущность, делающая их понятными и актуальными для всех стран и народов; особенность предопределять в тех или иных аспектах ход дальнейшей истории человечества; возможность их предотвращения, устранения и ликвидации последствий усилиями всего мирового сообщества.

В работе отмечается, что влияние глобализационных вызовов второй половины XX века на развитие и ход политико-административных преобразований выразилось в том, что большое количество стран мира вынуждены были проводить изменения, направленные на повышение эффективности государства, взаимодействия государства и общества. Возникает идея эффективности государственного управления, перерастающая национальные границы. В работе выделяются основные характеристики глобальных изменений, влияющих на политико-административные преобразования в различных странах мира в условиях постмодерна: растущая пронизываемость межгосударственных границ и деформация традиционного понятия государства и его ядра - суверенитета. Указанные свойства серьезно отражаются на двух завоеваниях эпохи модерна – идее и конкретном воплощении демократии, как практики участия граждан государства в управлении, и пространственном, территориальном распределении власти в государстве. В результате рождаются ответы, реализуемые в ходе политико-административных преобразований, такие как: регионализация, автономизация, традиционализм, партикуляризм, глокализация, фрагментация мира, фрагментация.

Анализ научной литературы и основных мировых тенденций позволяет выделить три базовые модели глобализации, которые одновременно являются и моделями развития политико-административных преобразований государств в условиях глобализации. Согласно первой модели, глобализация есть своего рода равномерно распределенная по планете сеть экономических и политических взаимосвязей, обеспечивающих всем участникам мирового процесса «равные возможности» и (в идеале) устойчивое развитие. В рамках этой модели развитию государств, в целом, ничего не угрожает - при условии, что государство грамотно будет встраиваться в уже установленный порядок. Вторая модель, видящая в глобализации новый механизм господства «золотого миллиарда» над большинством населения планеты, в теоретическом плане тесно связана с концепцией мир-экономики И. Валлерстайна. Эта концепция основана на признании того

факта, что исторически существует группа стран, которые становятся главными бенефициариями глобальных процессов. Именно эти государства задают нормы и стандарты глобализации, а остальные страны вынуждены подстраиваться под них. При этом государству ничего не угрожает только тогда, когда оно принимает правила игры и встраивается в иерархию государств, то есть признает верховенство тех, кто устанавливает правила. В рамках третьей модели, основанной на активно развивающейся в последние десятилетия теории социальных сетей, глобализация рассматривается как многоуровневая система, верхний уровень которой составляет сеть так называемых «ворот в глобальный мир» – компактных территорий мегаполисов, соединяющих в себе функции транспортных узлов, финансовых центров, а также центров образования, науки и политического влияния. В этой модели судьба государства сильно зависит от внешних факторов, то есть от территориального положения, степени удаленности от значимых социально-экономических центров, уровня развития государств в приграничной зоне и так далее.

В целом, в параграфе делается вывод, что процессы глобализации, приводящие к усилению интенсивности и глубины взаимодействия различных государств, экономик, культур, оказывают одно из определяющих влияний на современные политико-административные преобразования. Под воздействием преобразований и успехов этих преобразований в развитых странах мира большое количество государств в конце XX – начале XXI веков начали проводить изменения, направленные на повышение эффективности государства. Идеи и концепции эффективности государственного управления становятся межнациональными и наднациональными, приводя к формированию международных критериев эффективности, что рождает запрос и требования к политико-административным преобразованиям соответствовать этим критериям, в первую очередь, обеспечивая эффективное взаимодействие государства и общества.

Во втором параграфе третьей главы «Новая генерация глобальных вызовов и процессы политико-административной адаптации к ним России» рассматриваются новые тенденции, происходящие на глобальном уровне, и производится оценка их влияния на политико-административные преобразования в России, направленные на адаптацию государственного управления к потребностям социума и требованиям конкурентной международной среды.

На основе анализа основных проявлений глобализации в XXI веке

сделан вывод о том, что трансформация автономных национальных государств в глобальную взаимозависимую систему приводит к возникновению феномена глобальной политики, под которой сегодня понимается протяженность политических отношений в пространстве и во времени и распространение политической власти и политической активности за пределы национального государства вплоть до планетарного масштаба. Политическая глобализация, таким образом, образует многоуровневую систему политических акторов, в которой политическая власть и политические действия распространяются независимо от географического расположения. Автором сделан вывод о том, что современные характеристики политической глобализации проявляются не только в традиционных «классических» геополитических интересах государств, но и во множестве разнообразных экономических, социальных, экологических и социокультурных проблем, в поисках эффективного решения которых многочисленные политические акторы выходят на межгосударственный, межнациональный и наднациональный уровни.

На основе проведенного автором анализа новейших тенденций глобализации в параграфе сформулирована группа явлений, объединенных в кластер «новая генерация глобальных вызовов», которые проявились в начале XXI века и оказывают влияние на политико-административные преобразования в России и в мире: появление новых движущих сил развития историко-политического процесса в виде конкуренции различных социально-экономических и политических моделей; «размывание» национального государства и «возвращение» его в новом облики; проявление незападного лика глобализации; зарождение «бесполярного беспорядка» с большим количеством вступающих в глобальную игру новых акторов.

На основании применения методики «вызов-и-ответ» автором произведена оценка влияния новых вызовов глобализации на политико-административные преобразования в России, а также сформулированы возможные российские ответы на обозначенные вызовы в рамках политико-административных преобразований. По мнению автора, российскими ответами на обозначенные вызовы в рамках политико-административных преобразований могли бы стать следующие направления:

- организация пространственного распространения политической власти, как ответ, с одной стороны, на дихотомию глобализация – локализация, а с другой стороны, на вызовы, связанные с изменениями ролей государства в современном мире и новыми реалиями глобализации и

мирового устройства.

- адекватный ответ на усложнение организации политического пространства и быстрой смены внешних политических условий требует серьезных изменений структуры политического взаимодействия между государством и обществом, организации широкого вовлечения граждан в процессы государственного управления и, прежде всего, в качестве поставщиков информации о происходящем в системе, своеобразных индикаторов, оценщиков, и, во-вторых, некоей креативной массы, рождающей подходы к решению проблем и сами технологические решения. При организации такого взаимодействия с гражданами государственной власти необходимо создавать особое политическое пространство, в котором бы преодолевались известные проблемы, доставшиеся России от модернистской модели политико-административных преобразований: объективное отсутствие технической, и даже физической возможности учесть все мнения граждан; отсутствие эффективных инструментов позитивной селекции как самих политических идей, так и носителей этих идей; дихотомия между профессионализацией управленческой деятельности и необходимостью привлечения граждан к процессам выработки, принятия и реализации управленческих решений.

В четвертой главе «**Политико-административные преобразования в России на рубеже XX-XXI веков: институциональный аспект**» автором рассмотрены основные характеристики и проблемы современных политико-административных преобразований в России с точки зрения институционального подхода.

В первом параграфе четвертой главы «**Условия и этапы формирования в РФ политико-административных институтов переходного периода**» рассматриваются исходные предпосылки и обстоятельства проведения политико-административных преобразований в России в 90-е годы XX и их результаты.

Автором предложен подход, в соответствии с которым, происходившие в стране в 1990-е гг. политико-административные преобразования были тесно связаны с общим состоянием и характеристиками российского политического процесса, формальной сутью которого было формирование демократической политической системы. Политико-административные преобразования в этот период осуществлялись с разной степенью интенсивности в рамках третьей волны демократизации, со свойственными этому процессу ориентацией на создание политических партий, развитием политической конкуренции, вы-

боров, становлением необходимых политических институтов. Однако эта ориентация часто ограничивалась формальным и поверхностным следованием образцам.

Автор описывает особую институциональную ситуацию, в которой совместились условия и факторы, связанные с разрушением Советского Союза (декоммунизация и десоветизация управления, формирование основ правового государства), приватизацией и формированием рыночных отношений (изменение структуры и состава функций государственного управления, определение пределов его интервенции в экономическую область), становлением федеративных отношений (два уровня системы государственного управления), а также факторы, отражающие динамику политического процесса в России, развития экономической ситуации, ускоренного стремления России к современности, факторы глобализации.

Автором разработана и обоснована периодизация процесса становления и развертывания российского варианта политико-административных преобразований, отражающая различные попытки политической элиты сформировать условия, необходимые для режимной или институциональной стабилизации, гарантирующей невозможность возвращения к прежней системе управления и повышение эффективности существующей системы.

На первом этапе (1991-1993 гг.) происходит дифференциация правящей элиты, вызванная структурным кризисом, выразившимся в разрыве между уровнем требований, предъявляемых к системе, и недостатком ресурсов для их удовлетворения. Однако отсутствие ценностной основы не позволило сблизить позиций конкурирующих элит и сформировать конвенциональную модель. В результате данный этап завершился обострением противоборства вокруг взаимосвязанных проблем распределения власти и определения модели политической системы. Во время второго этапа (1994 – 2000 гг.) продолжается дальнейшее формирование новой институциональной структуры управления. Однако тенденции конфронтации, сложившиеся на предшествующих этапах, сохранили свою актуальность. Закрытый для включения в политику новых социальных групп режим дестабилизировал функционирование политической системы и сформировал механизмы саморазрушения. Осознание неэффективности сложившейся модели выразилось в нескольких попытках развертывания административной реформы, в силу указанных причин не доведенных до стадии конкретной реализации.

Автор делает выводы о том, что попытки политической элиты сфор-

мировать условия, необходимые для создания, а затем и реформирования системы государственного управления, в основном, были направлены на режимную или институциональную стабилизацию. Главным содержанием политико-административных преобразований были попытки проведения институциональных изменений внутри самой исполнительной власти. Политико-административные преобразования, частично включаемые в различные варианты административных реформ, по методам осуществления и по своему содержанию оказывались почти лишены политической составляющей. Несмотря на довольно богатое меню планов политико-административных преобразований, целые направления реформирования оставались очень слабо затронуты, а сами эти планы были ограничены только изменениями внутри административной системы.

Во втором параграфе четвертой главы «Институционализация политико-административных преобразований в России на современном этапе» исследуются основные характеристики и проблемы институционализации политико-административных преобразований в России в начале XXI века.

В работе отмечается, что множество попыток сформулировать позитивные цели политико-административных преобразований в конце XX века наталкивались на стойкое сопротивление институционализированной политической элиты, видящей свои интересы в сфере «приватизации» государственных функций и получения выгод от этого владения. В результате на первом этапе (2001 – 2007 гг.) руководству страны удалось запустить процессы режимной консолидации, что привело к ситуации «навязанного консенсуса» элит с присущим этому явлению моноцентризмом. Приоритетными задачами данного этапа политико-административных преобразований становятся обеспечение территориальной целостности, единства правового пространства и системного качества исполнительной власти. В отличие от 1990-х годов, когда режим опирался на «негласное соглашение» с крупным бизнесом и рядом глав регионов, новый режим ограничил давление олигархических и региональных элит на систему. Следующий этап (конец 2007 г. – настоящее время) начинается с официальных признаний неудачи в проведении административной реформы с заявленными целями. Однако начавшийся в конце 2008 г. мировой экономический кризис, в силу открытости экономики и финансовой сферы России повлиявший на все процессы внутри страны, не позволил политическим элитам поставить вопрос о путях и направлениях

дальнейших политико-административных преобразований, ограничив поле деятельности в этой сфере только реактивными действиями, направленными на решение возникающих острых проблем, имеющих широкий общественный резонанс.

Диссертантом выделен комплекс идей и практик, формировавшийся начиная с конца 1999 г. вокруг назначенного председателем Правительства В.В. Путина и определяющий направленность политико-административных преобразований: сохранение в целом сложившейся к концу 90-х гг. прошлого века структуры распределения всенародной собственности; создание технологически и политически более эффективной модели распределения доходов от продажи природных ресурсов при концентрации большей части этих доходов в руках доверенных лиц; обеспечение и защита опережающего роста прибыли крупных предпринимателей, монополистов, государственных корпораций и холдингов; безусловное обеспечение минимальных социальных стандартов жизни большинства населения с тенденцией их повышения; минимизация активного организованного и неподконтрольного власти вмешательства граждан и населения в целом в борьбу за свои интересы как на уровне предприятий, места жительства, так и на политическом уровне. Выполнение этих задач сформировало специфическую ситуацию усиления автономии государства, достижению независимости от частных интересов, интересов корпораций, отдельных экономических групп, региональных политико-экономических кланов, а также к развитию сервисной роли государства для граждан при одновременном усилении регулирующего воздействия на экономическую и социальную сферу.

Автором выделяется комплекс идей и представлений, свойственных российской политической элите: ориентация на элитарное строение политического пространства и социума в целом; футуральность, то есть ориентация на «светлое будущее» в противовес несовершенному настоящему; градуированность, медленная постепенность в развитии, особенно касающаяся социальных вопросов; опора на количественные показатели в ущерб качественным при оценке развития основных сфер жизни государства и положения граждан; стремление к ограничению политической конкуренции.

На основе разработанной периодизации и исследования содержания проводимых в России политико-административных преобразований в диссертационном исследовании сформулирован авторский подход к основным

направлениям политико-административных преобразований, включающих в себя: изменения в организации и функционировании исполнительной власти, направленные на оптимизацию, рационализацию и повышение эффективности системы государственного управления в целом; регулирование политической жизни государства; организацию партийного пространства; регулирование создания и функционирования политических организаций и общественных движений; регулирование системы пространственной организации политической власти, включающее проблемы распределения полномочий между Центром и регионами и организацию взаимодействия Центра, регионов и местного самоуправления; организацию взаимодействия органов власти и общества; обеспечение открытости государственного управления и диалога с обществом.

Автором сделан вывод, что традиционная матрица рассмотрения государственной власти с точки зрения деятельности трех ветвей власти в данном случае может быть дополнена более общим взглядом, рассматривающим, прежде всего, политико-административную сущность государственной власти, ответственную за организацию взаимодействия между государством и обществом. При этом происходит смещение акцентов от одностороннего функционального подхода в сторону интеракции, взаимодействия, то есть процесс государственного управления рассматривается как результат комплексного взаимодействия, многоэтапных итераций и интеракций между государством и обществом. В наиболее полном виде данный подход представлен в социальной науке сетевыми теориями, активно разрабатываемыми начиная с 80-х гг. прошлого века.

В пятой главе «Тенденции и перспективы дальнейшего развития политико-административных преобразований в России» рассматриваются характеристики и основные направления политико-административных преобразований в России как политических процессов.

В первом параграфе пятой главы «Политико-административные аспекты развития сетевой модели регионального взаимодействия в современной России» на основе теории социальных сетей исследуется региональная структура российского государства и тенденции ее развития под воздействием глобализационных процессов.

В диссертации обосновывается методологический выбор в пользу активно разрабатываемой в последние десятилетия теории социальных или политических сетей. Данная методология позволяет учитывать и рассматривать факторы внутрироссийского развития, а также может служить ос-

новой для включения в число значимых факторов глобальных процессов, оказывающих в последние годы серьезное влияние не только на экономику России, но и на организацию политической власти в стране. Актуальной моделью для такого рассмотрения может быть модель «ворот» в глобальный мир и располагающейся вокруг «ворот» периферии (О. Андерссон, Д. Андерссон, В.М. Сергеев).

Исследование 15 российских регионов, расположенных в коридоре между двумя мегаполисами России, Москвой и Санкт-Петербургом, показало, что для эффективного взаимодействия в зоне «ворот», прежде всего, необходимы единые, эффективные и понятные для всех правила игры, обеспечиваемые государственной властью. При этом формальная институционализация демократических институтов нередко приводит к сознательному географическому дистанцированию политических институтов от мест сгущения экономических социальных сетей, что создает противоречивые соотношения пространственной локализации политического, экономического и интеллектуального центров.

Результаты исследования показывают, что политико-экономическую включенность конкретного региона в процессы внутрироссийской интеграции и глобализации определяло соотношение силы региональных политических и экономических элит, с одной стороны, и крупного московского капитала – с другой.

На основе изложенных подходов автором разработаны основные сценарии развития России и ее регионов через перспективы их вовлечения в глобальный мир. Консервативный сценарий предполагает сохранение основных тенденций экономического развития России при минимальном политическом воздействии, что приведет к усилению единственных «ворот» в глобальный мир, замедление развития инфраструктуры и новых отраслей экономики во всех периферийных регионах. Негативный сценарий отличается курсом федерального центра на проведение агрессивной экономической политики, нацеленной на межрегиональное выравнивание в масштабах страны. Умеренно позитивный сценарий, связанный с осуществлением агрессивной научно-образовательной и промышленной политики, характеризуется поощрением развития экспорта продукции высокотехнологичной трансформационной экономики. Наиболее вероятным и плодотворным представляется промежуточный сценарий, в рамках которого поддержка наиболее социально проблемных регионов сочетается с ускоренным развитием «ворот».

Автор делает вывод, что в конце XX века российские регионы столкнулись с высокой степенью неопределенности политической, экономической и институциональной среды, реакцией на которую стали разнонаправленные и практически нескоординированные из центра процессы распада старых, создания новых и частичного восстановления утраченных экономических, политических, социальных сетей. При этом траектории развития регионов отличались между собой во многом из-за позиций и кондиций региональных политических элит. Сложившиеся в этот период социальные сети, благодаря которым основным политическим и экономическим региональным акторам удавалось с разной долей успешности справляться с высокой степенью неопределенности внешней среды, обладают определенной ценностью для регионов и могут оказывать серьезное сопротивление более или менее централизованным попыткам проведения скоординированной политики целенаправленного развития регионов как спутникового окружения «ворот в глобальный мир». При этом возрастает значение в целом внеэкономического, но тесно связанного с экономическим развитием, политико-административного воздействия на развитие регионов в целях организации единого продвижения и координации включения России в глобальную экономику для получения основных преимуществ и нивелирования негативных последствий такого включения.

Во втором параграфе пятой главы **«Актуальные информационные технологии и тенденции взаимодействия государства и граждан в России»** рассматриваются возможности политико-административных преобразований в качестве ответа на современные вызовы в сфере организации эффективного взаимодействия государственной власти и граждан в России с использованием новых информационно-коммуникационных технологий.

В параграфе отмечается, что в современной России на правовом уровне одним из важнейших элементов в политико-функциональном меню современных органов государственной власти является организация и содержательное наполнение взаимодействия органов государственного управления с общественностью, в основном представленной в публичном пространстве сетевыми структурами. Данная проблема в рамках политической науки операционализируется автором как проблема взаимодействия иерархических и сетевых структур, в результате чего предпринимается рассмотрение взаимодействия основных акторов политического процесса, в том числе и органов государственного управления, как сетевого

процесса.

В диссертации представлены результаты конкретного исследования фактической и содержательной представленности органов власти в сети Интернет. На основании положений современных концепций социальных сетей, концепций пост-нового государственного управления (post-NPM), концепций «Электронного правительства» вплоть до новейших разработок Connected Governance в проведенном исследовании автор рассматривает интернет-портал органа власти как своеобразное окно внутрь иерархии, заглянув в которое со специальной оптикой можно гораздо точнее увидеть и понять происходящие там процессы. В качестве такой специальной оптики автором разработан перечень параметров: целеполагание, явное и латентное; структура и организация данных; проблематика контента; ориентация на решение проблем граждан; юзабилити, интерфейс, отталкивающийся от логики потребителя; организация участия граждан в работе сетевой структуры органа власти; стимулирование создания и работы сетевых сообществ.

Автором диссертации приводится интерпретация результатов проведенного исследования, выделяются типовые интернет-стратегии органов власти, среди которых можно выделить такие, как отсутствие в сети; информационное мерцание в сети; рассеянное информирование пространства; несистематическое взаимодействие; сотрудничество. Отмечается, что большинство сайтов органов власти говорят о слабом осознании и использовании политических эффектов реализуемых интернет-стратегий. Обобщенно наиболее распространенную стратегию можно характеризовать как мерцающее информирование пространства с минимальным взаимодействием с посетителями интернет-сайтов. Автор выделяет три основных негативных механизма, присущие взаимодействию иерархии с окружающим пространством, позволяющие навязывать иерархические отношения и, в целом, отталкивать граждан от активности: установление барьеров на входжение информации из сети непосредственно; стирание истории взаимодействия; особые формы ведения диалога, применение недиалогических приемов. При помощи указанных механизмов иерархия довольно устойчиво обходит все создаваемые для нее препятствия и сохраняет присущие ей отрицательные характеристики в виде бюрократически организованных процессов, неэффективности принимаемых решений и склонности к коррупционному поведению.

В качестве главного вывода в заключение параграфа обосновывается

суждение о том, что в целом, использование интернет-технологий органами власти, несмотря на нарастающее присутствие в Сети, пока в большей степени проявляет старые политико-коммуникационные проблемы, чем открывает новые возможности в обеспечении эффективной коммуникации между властью и обществом. Таким образом, проблема взаимодействия государства и общества не решается простым применением новейших технологических средств, а требует серьезной политической работы, направленной на освобождение инициативы граждан и на приобретение государственными органами способностей с этой инициативой работать. Включение в орбиту внимания государства, кроме привычных административно-иерархических, также и сетевых структур организации власти и общества является актуальной задачей, которая одновременно отвечает вызовам глобального мира и преодолевает ограниченность политических характеристик государств эпохи модерна. Новые способы коммуникации с гражданами позволяют государственным органам точнее диагностировать ситуацию и находить оперативные способы разрешения проблем в случаях, когда управленческая иерархия не демонстрирует эффективности.

Всего автором опубликовано 75 научных работ общим объемом более 200 п. л., среди них по теме диссертации:

1. Евстифеев Р.В. (в составе авторского коллектива). Россия и современный мир. М., Национальный институт «Высшая школа управления», 2007. 330 с. (24 п.л.), (1 п.л. – авторский текст).
2. Евстифеев Р.В. Россия на пути к эффективному государству: траектория политического развития в контексте новой генерации глобальных вызовов. Владимир, Владимирский филиал РАГС, «Собор», 2008. – 216 с. (14 п.л.).
3. Евстифеев Р.В. Политико-административное управление: теоретические рамки политической науки и российские реалии. Владимир, Владимирский филиал РАГС, «Собор», 2009. – 184 с. (12 п.л.)
4. Евстифеев Р.В. Мелодии электоральных пространств. Политический процесс и электоральные предпочтения избирателей (Владимирская область, 1999-2009 гг.). Владимир, Избирательная комиссия Владимирской области, 2009.- 192 с. (12 п.л.).

5. Евстифеев Р.В. Политико-административная элита Владимирской области: основные тенденции развития и исследовательские стратегии. Владимир, Владимирский филиал РАСГ, «Собор», 2011. (10 п.л.)

6. Евстифеев Р.В. После глобализации? Политико-административные преобразования в России в XXI веке. Владимир, Владимирский филиал РАГС, «Транзит Х», 2011. – 228 с. (16 п.л.).

7. Евстифеев Р.В. (в составе авторского коллектива). «Хора» московских «ворот» и сценарии ее развития// ПОЛИС, 2007, №2. (2 п.л.), (0,5 п.л. – авторский текст)

8. Евстифеев Р. В. Российский путь к эффективному государству // Журнал ПОЛИТЭК, 2008, № 4. (0,5 п.л.).

9. Евстифеев Р.В. Одиночество в Сети: политические эффекты интернет-стратегий органов власти субъектов Российской Федерации // ПОЛИТЭК, 2009, №3. (1 п.л.).

10. Евстифеев Р.В. Политико-коммуникационные эффекты интернет-стратегий органов власти регионов России // Вестник Пермского университета. Серия Политология. № 3(7), 2009. (1 п.л.).

11. Евстифеев Р.В. Государство и общество в XXI веке: метафоры глобализации и глобализация метафор // «Социум и власть», №1, 2010. (1 п.л.).

12. Евстифеев Р.В. На пути к акме: психологические и акмеологические особенности становления и развития молодых политических лидеров // Акмеология, 2009г., № 3, с.78-79. (0,2 п.л.).

13. Евстифеев Р.В. Политико-административные преобразования в России в начале XXI века: институциональные рамки и тенденции развития //ПОЛИТЭК, 2011 (готовится к печати), (1 п.л.).

14. Евстифеев Р.В. Владимирская область. Очерк истории развития политической ситуации (1988 –1996) // Регионы России. Хроника и руководители. Т.5. Рязанская, Владимирская и Тульская области. - Sapporo, Slavic research center, Hokkaido University, 1998. С.128-168 (8 п.л.)

15. Евстифеев Р.В. Новая генерация глобальных вызовов и судьбы суверенных государств в XXI веке // Белорусская политология: Многообразие в единстве IV. Республика Беларусь в глобализирующемся мире. Тезисы докладов IV Международной научно-практической конференции (13-14 мая 2010 года). Часть 1, Гродно, Республика Беларусь, 2010. С.97-100. (0,5 п.л.).

16. Евстифеев Р.В. Политическая наука и гражданское образование в

России// Общественные функции политической науки в постсоветской России. Материалы научно-практического семинара 10 апреля 2005 года. Хабаровск, 2005. (0,3 п.л.)

17. Евстифеев Р.В. Государственное управление как предмет политической науки: размышления у парадного подъезда //Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации. Материалы 5-й международной конференции факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова (31 мая – 2 июня 2007 г.). М., 2007. С.358-360. (0,5 п.л.)

18. Евстифеев Р.В. Моделирование электорального пространства российских регионов на основе показателей корреляционной близости политических альтернатив // Моделирование в социально-политической сфере. Альманах. 2007 г., №1. С.72-79 (0,8 п.л.)

19. Евстифеев Р.В. Российский путь к эффективному государству: политическая траектория России в контексте новой генерации глобальных вызовов в начале XXI века//Политика XXI века: преемственность и инновации в России и в мире. Материалы международной научной конференции. Часть 2. Санкт-Петербург, 23-24 мая 2008 г. СПб, 2008. С.272-280. (0,5 п.л.)

20. Евстифеев Р.В. Мелодии электоральных пространств: российская партитура и региональные импровизации (эскиз исследования) // Политическая социология / редкол.: В.Л. Римский (отв. ред.) и др. -М.: Российская ассоциация политической науки (РАПН); Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2008. С.39-50. (1 п.л.)

21. Евстифеев Р.В. Политико-административные преобразования в России в контексте новой генерации глобальных вызовов в начале XXI века.//Демократия и управление. Информационный бюллетень исследовательского комитета РАПН по сравнительной политологии. №1 (5) 2008. С.46-47 (0,3 п.л.)

22. Евстифеев Р.В. «Ворота в глобальный мир» и перспективы политического развития регионов России //Территориально-политическое устройство российского государства: от прошлого к будущему : материалы Всероссийской научной конференции, Москва, 3 апреля 2008 года / отв. ред. А.С. Фалина; РАГС при Президенте РФ, Кафедра политологии и политического управления. - М. : Изд-во РАГС, 2008. С.250-256 (0,5 п.л.)

23. Евстифеев Р.В. Социальное государство versus государство социального благополучия? Политические аспекты социального мира //

Россия: путь к социальному государству / Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 6 июня 2008 г.). — М.: Научный эксперт, 2008. С.209-215. (1 п.л.)

24. Евстифеев Р.В. Новая генерация глобальных вызовов и политическая траектория России в начале XXI века // Российская политическая наука XXI века: неполитический потенциал политического. Материалы Международной научной конференции. Москва, 23-24 апреля 2009 г. Часть 2. М., 2009. С165-180. (1 п.л.)

25. Евстифеев Р.В. «Бесполярный беспорядок»: новая реальность глобализации и перспективы политико-административного режима в России // Политика развития и политико-административные отношения: сб. науч.ст. Краснодар: Кубанский гос. Ун-т, 2009. С. 123-132. (1 п.л.)

26. Евстифеев Р.В. Национальное стратегическое проектирование как инструмент политико-административных преобразований: история, концепции и российские реалии // Ученые записки РАГС. Выпуск 1 (IX). Издательство РАГС, М., 2009. - С. 15-36. (1,3 п.л.)

27. Евстифеев Р.В. Политико-административные преобразования в России: институциональные рамки и тенденции развития // Политические институты в современном мире. Материалы Всероссийской конференции с международным участием 10-11 декабря 2010 года. Санкт-Петербург, 2010, С. 112-113. (1 п.л.)

28. Евстифеев Р.В. Где может родиться демократия // «60 параллель», 2011, № 1 (40). С. 14-23. (1 п.л.)

Диссертация на соискание ученой степени
доктора политических наук

ЕВСТИФЕЕВ Роман Владимирович

Тема диссертационного исследования:
«Политико-административные преобразования в России в контексте
глобальных вызовов: отечественный и зарубежный опыт, проблемы и
тенденции развития»

Научный консультант
доктор политических наук, профессор
МОРОЗОВА Елена Георгиевна

Изготовление оригинал-макета
Евстифеев Роман Владимирович

Подписано в печать 01.09.2011 г. Тираж 100 экз.
Усл. п.л. 2

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования «Российская академия
народного хозяйства и государственной службы при Президенте
Российской Федерации»
Владимирский филиал

Отпечатано в типографии издательства «Атлас»
г. Владимир, ул. Дворянская, 27а