

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В. ЛОМОНОСОВА



На правах рукописи

Буссье Рафаэль Франсуа Фредерик

**Эффективность современных демократий перед лицом
глобальных чрезвычайных вызовов**

Специальность 23.00.02 – политические институты, процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Москва – 2018

Работа выполнена на кафедре политического анализа факультета государственного управления Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова

Научный руководитель

– **Соловьев Александр Иванович**
доктор политических наук, профессор

Официальные оппоненты

– **Сморгунов Леонид Владимирович**
доктор философских наук, профессор,
заведующий кафедрой политического
управления факультета политологии ФГБОУ
ВО «Санкт-Петербургский государственный
университет»

Ильичева Людмила Ефимовна

доктор политических наук, профессор,
директор центра государственно-частного
партнёрства ФГБОУ ВО «Российская
академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ»

Телин Кирилл Олегович

кандидат политических наук, научный
сотрудник факультета политологии ФГБОУ
ВО «Московский государственный
университет имени М.В. Ломоносова»

Защита диссертации состоится «27» декабря 2018 г. в 14 часов 00 минут на заседании диссертационного совета МГУ.23.02 Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова по адресу: 119991, Москва, Ломоносовский просп., д. 27, корп. 4, аудитория А 619.

С диссертацией можно ознакомиться в отделе диссертаций научной библиотеки МГУ имени М.В. Ломоносова (Ломоносовский просп., д. 27) и на сайте ИАС «ИСТИНА»: [http://istina.msu.ru/dissertations/...](http://istina.msu.ru/dissertations/)

Автореферат разослан «___» ноября 2018 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат политических наук



А.Е. Коньков

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. После терактов 11 сентября 2001 г. управление в чрезвычайных обстоятельствах стало одной из главных тем в области исследования современных либерально-демократических режимов. Усиление научного интереса связано как с эволюцией самих чрезвычайных ситуаций, их особой природой в условиях глобализации, характера возникновения и распространения, так и в свете очевидного расширения чрезвычайных полномочий власти.

Чрезвычайность становится центральным элементом политической риторики и дискуссий в научно-экспертных кругах. Террористические акты, миграция, пожары, природные катастрофы как отдельные проявления более масштабных экологических, миграционных и геополитических кризисов не сходят с заголовков газет, тем круглых столов и конференций, политических программ и заявлений. В ответ на обострившуюся угрозу большинство западных демократий существенно расширили арсенал экстраординарных мер правительства, в законодательном порядке упростили процедуру их применения, что сказалось на ограничении пространства индивидуальных прав и свобод граждан данных стран. На этом основании ряд авторов предупреждают о вступлении демократий в эпоху перманентного чрезвычайного положения.

На фоне демонстративного присвоения властью особых полномочий, ставших парадигмой обычного управления, им не удастся эффективно сопротивляться системообразующим вызовам, чрезвычайный характер которых признан сегодня экспертным и научным сообществом. В этом свете, учитывая беспрецедентность проблем, которым должны противостоять либеральные демократии и которые угрожают самому факту их выживания, вопрос эффективности управления чрезвычайными обстоятельствами приобретает особое значение. Исламистский терроризм является лишь одним аспектом, впечатляющим, но не самым опасным на фоне остальных угроз.

Глобализация сопровождается проблемами, которые, в глазах автора, имеют характерные черты чрезвычайных ситуаций. Речь идет о глобальном потеплении, влекущем за собой ощутимое уже сегодня увеличение стихийных бедствий; геополитической напряженности, которая скажется усилением миграционной чрезвычайности; финансовом дисбалансе, уже однажды проявившем себя, в 2007–2010 г., но при этом до сих пор не разрешенном. Актуальность вопроса о том, достаточно ли вооружены современные демократии, чтобы противостоять данным вызовам, не может вызывать сомнений.

К сожалению, в настоящее время можно наблюдать выборочный подход демократий к применению чрезвычайных полномочий. Многие ситуации, достигнувшие критического уровня опасности для граждан демократических стран, несмотря на это, продолжают игнорироваться властью и не воспринимаются ею в качестве чрезвычайных. Показательный пример – действия французского правительства в 2015 г., которое вводит общенациональное чрезвычайное положение после терактов, в которых погибло 240 человек, но при этом полностью абстрагируется от проблемы предельно высокого уровня загрязнения воздуха в крупных городах, унесшего в том же году тысячи жизней.

Очевидный парадокс между масштабом полномочий власти и ее неспособностью противостоять чрезвычайности нового уровня, по отношению к которой теракты, засухи, наводнения и пожары являются лишь отдельными проявлениями, стал главным толчком для написания настоящей диссертации. Данный парадокс полностью вписывается в тему «кризиса либеральной демократии», пользующейся большим исследовательским интересом в последние годы. В конкуренции с другими моделями политического устройства (суверенной демократии, авторитарного капитализма, религиозного фундаментализма), либеральная демократия терпит поражение, выразившееся в рекордном сокращении темпов ее

распространения на новые территории. Отчеты Freedom House (НПО «Дом свободы»), отмечающие девять лет последовательного усиления авторитарных тенденций во всем мире, и индекс демократии Economist Intelligence Unit лишь подтверждают данный тезис анализом чистых фактов. По мнению автора, низкая эффективность демократии в защите своих граждан от опасности на фоне все большего нарушения самих ее принципов и основ является системообразующим элементом общего кризиса либеральной демократии, свидетелями которого мы сегодня становимся, и проблема управления чрезвычайными обстоятельствами занимает здесь центральное место.

Таким образом, назрела необходимость критического переосмысления 1) подходов к идентификации чрезвычайности и определению объективных пороговых значений, за пределами которых государствами должны применяться особые механизмы управления; 2) показателей эффективности управления чрезвычайными обстоятельствами как с точки зрения разрешения самой чрезвычайной ситуации, так и с позиции предохранения основ и принципов демократического режима.

Степень научной разработанности проблемы. Срез анализа, выбранный в настоящей диссертации, определяет ее междисциплинарный характер и необходимость изучения научных трудов в разных исследовательских областях. Вопросы чрезвычайности и управления чрезвычайными ситуациями рассматриваются в работах классических авторов или институционально-правовой направленности. Большое значение имеют исследования демократических политических процессов, принятия решений и антикризисного управления. Влияние на автора оказала литература по глобализации и узкоспециализированные исследования отдельных глобальных кризисов, которые в диссертации рассматриваются как новые виды чрезвычайных ситуаций.

Исследования в области политической философии стали вкладом в развитие концепций демократического парадокса – компромисса между эффективностью демократии как государственного механизма и ее эффективностью как особой системы политических принципов и ценностей. Философами-классиками заложены основы теорий государства, в которых вопрос полномочий, в том числе особых полномочий власти, рассматривается в первую очередь. Основополагающее значение здесь имеют труды Д. Локка, Д. Ботеро, Н. Макиавелли, Т. Гоббса, Ж-Ж, Руссо¹. В другой группе окажутся имена классиков теории управления чрезвычайными обстоятельствами второй половины XIX в. – середины XX в. В них прорабатываются концептуальные основы понятий чрезвычайности и исключительности в правовом государстве. Данные работы в основном сосредоточены на правовом аспекте или относятся к области юридической философии, позволяющей закрепить управление в чрезвычайных условиях в качестве одного из институтов современного государства. Нельзя обойти вниманием сочинения Г. К. Росситера, Дж. П. Ренувена, Г. Тингстена, Ф. Уоткинса, М. Вебера,². Особое значение для целей настоящего исследования имеют труды К. Шмитта³, а также анализ его текстов современниками (Л. М. Романовой, Ж. Заганьяри, О. В. Горяиновым, Л.М. Павкиным⁴).

¹ Locke J. Second Treatise of Government. USA: Hackett Publishing Co, Inc, 1980; Botero G. Della ragion di Stato. Rome: Donzelli, 1997; Machiavel N. Discours sur la première décade de Tite-Live. Charpentier, 1855; Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского; Rousseau J-J. Du Contrat social. Paris : Editions Flammarion, 2012.

² Kelsen H. Théorie générale des normes. Paris: PUF, 1996; Rossiter C. Constitutional Dictatorship. Crisis Government in the Modern Democracies. USA: Princeton University Press, 2009; Friedrich C. Constitutional Reason of State. The Survival of the Constitutional Order. Providence: Brown University Press, 1957 ; Renouvin P. Les formes du gouvernement de guerre. Paris : PUF, 1925; Tingsten H. Les pleins pouvoirs. L'expansion des pouvoirs gouvernementaux pendant et après la grande guerre. Paris: Stock, 1934; Watkins F. The Failure of Constitutional Emergency Powers under the German Republic. USA: Harvard University Press, 1939; Weber M. Economie et société. Paris : Pocket Agora, 2003.

³ Schmitt K. Political Theology. University of Chicago Press, 1985; Schmitt K. La dictature. Paris: Le Seuil, 2000.

⁴ Романова Л. Диктатура как форма реализации суверенитета (по К. Шмитту). Юрист – Правоведь. 2008. 6. Р. 83-87; Zaganiaris J. Un remède pire que le mal : Carl Schmitt et les apories des régimes républicains // Mouvements. 2005/1, n. 37. Р. 72-92; Горяинов О. В. «Чрезвычайное положение» в условиях «Божественного насилия»: ответ Карла Шмитта Вальтеру Беньямину // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия: Право. 2013. №1. С. 5-16; Павкин Л.М. Теория чрезвычайного положения: К. Шмитт и Д. Агамбен // Северо-Кавказский юридический вестник. 2012. №4. С.19-23.

Методологические основы понятий чрезвычайности и чрезвычайной ситуации, а также особых режимов их урегулирования в большей степени проработаны в трудах Э. Познера и А. Вермела, О. Гросса и Ф. Аолена, Н. Лазара, Д. Фирджона и П. Пасквино, Л.С. Комовкиной и А.В. Кропачевой, Н.И. Архиповой и В.В. Кульба, Б.Н. Порфирьева, М.А. Громова, Д.Б. Кунтуева⁵. Вместе с тем надо отметить, что все они носят комплексный характер и одновременно рассматривают институционально-правовой аспект управления чрезвычайными ситуациями.

Работы, сосредотачивающие внимание на правовых аспектах и процессуальной организации демократического процесса управления в условиях чрезвычайных обстоятельств, составляют ядро современных исследований чрезвычайности. После терактов 11 сентября 2001 г. произошло видимое преумножение исследований в данной области. В первую очередь, это труды американских авторов – К. Роуча, Л. Фельдмана, Н. Сагоса, О. Гросса, К. Шеппеле, Д. Дизенхауса, Б. Аккермана, М. Тушнета, М. Фримана, А. Хаки, Э. Познера и А. Вермела, Д. Лубан⁶. Отдельно стоит

⁵ Posner E, Vermeule A. Accommodating Emergencies // University of Chicago, Public Law Working Paper. 2003. No. 48; Posner E, Vermeule A. The Credible Executive // John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper. 2006. No. 309; Gross O, Aolain F. Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice. Cambridge University Press, 2006; Lazar N. States of Emergency in Liberal Democracies. Cambridge University Press, 2009; Ferejohn J, Pasquino P. The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers // International Journal of Constitutional Law. 2004. 2. P. 210-239; Архипова Н.И. Кульба В.В. Управление в чрезвычайных ситуациях. М.: рос. Гум. Ун-т, 1998; Комовкина Л.С., Кропачева А.В. Понятие чрезвычайной ситуации: проблема законодательного определения и теоретико-правовой анализ // Вестник экономической безопасности. 2016. № 3; Порфирьев Б.Н. Государственное управление в чрезвычайных ситуациях. М.: Наука, 1991; Громов М.А. Понятие «Чрезвычайные правовые режимы»: их виды, характеризующие признаки, классификация // Труды Академии управления МВД России. 2013. №3 (27). С. 129-132; Кунтуев Д.Б. Чрезвычайное правовое регулирование: понятие, признаки // Известия АлтГУ. 2014. №2 (82). С. 137-139.

⁶ Roach K. Ordinary laws for emergency and democratic derogations from rights // Ramraj V. Emergencies and the Limits of Legality. Cambridge University Press, 2008; Feldman L. The banality of Emergency, in Sovereignty, Emergency, Legality. Cambridge University Press, 2010; Sagos N. Democracy, Emergency, and Arbitrary Coercion: A Liberal Republican View. Brill, 2014; Gross O. Chaos and Rules: Should Responses to Violent Crises Always Be Constitutional? // Yale Law Journal. 2003. Vol. 112. 5. P. 1011-1134; Scheppele K. Law in Time of Emergency: States of Exception and the temptations of 9/11 // Journal of Constitutional Law. Vol. 6:5. P. 1001-1083; Dyzenhaus D. Schmitt vs. Dicey: Are States of Emergency Inside or Outside the Legal Order // Cardozo Law Review. 2006. P. 2005 – 2040; Dyzenhaus D. The organic Law of Ex Parte Miligan // Sovereignty, Emergency, Legality. Cambridge University Press, 2011. P. 16 – 71; Ackerman B. The Emergency Constitution // Yale Law Journal. 2004. 113. P. 1029-1091; Tushnet M. Emergencies and the Idea of Constitutionalism in The Constitution in Wartime Emergencies: Beyond Alarmism and Complacency. Duke University Press, 2005; Freeman M. Freedom or Security. The Consequences for Democracies Using Emergency Powers to Fight Terror. Westport: Praeger, 2003; Khakee A. Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe // Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). 2009. N. 30; Posner E, Vermeule A. The Executive Unbound. After

упомянуть французских исследователей (В. Мастора, М. Тропера, М.-Л. Базил-Генша, О. Бо и С. Герин-Барга, М. Гупи⁷), работы которых также строятся в русле политико-правового анализа и стали реакцией на события 11 сентября 2001 г. и более поздние теракты в Париже в 2015 г. В общем объеме политико-правовых исследований следует выделить авторов, сосредотачивающихся на аспектах гражданской и государственной безопасности. Среди них К. Штайкер, А. Шайо, Э. Янус⁸ работают над концептом превентивного государства, а М. Саутер и Д. Карафано⁹ – над процессуальными аспектами обеспечения безопасности, как и ряд российских авторов, в числе которых В.А. Владимиров, Н.Н. Долгин и И.Ф. Кимстач, Ю.В. Репин, А. Фролов, А.В. Снеговой, Т.Л. Ляховец, Ф.С. Собакин, А.В. Прокопенкова, А.С. Котосонов,¹⁰. Особое значение для целей диссертации имеют исследования Дж. Агамбена¹¹, носящие больше философско-политический, нежели правовой характер. Он является основоположником

the Madisonian Republic. Oxford University Press, 2011; Luban D. Liberalism, Torture, and the Ticking Bomb. Virginia Law Review. 2005. 91. P. 1425-1461.

⁷ Mastor W. L'Etat d'exception aux Etats Unis : le USA Patriot Act et autres violations en règles de la constitution // CRDF. 2007. No. 6. P. 61-70; Troper M. L'Etat d'exception n'a rien d'exceptionnel // Théodorou S. L'exception dans tous ses états. Editions Parenthèses, 2007; Basilien-Gainche M.-L. Etat de droit et états d'exception. Une conception de l'Etat. Paris : PUF, 2013; Beaud O, Guérin-Bargues C. L'état d'urgence. Etude constitutionnelle, historique et critique. LGDJ, 2016; Goupy M. L'Etat d'exception ou l'impuissance autoritaire de l'Etat a l'époque du libéralisme. Paris: CNRS, 2016.

⁸ Steiker. C, Foreword: The Limits of the Preventive State, J. Crim. L and Criminology, vol. 88, 1998, p. 771 -774; Sajo A. From Militant Democracy to the Preventive State? // Cardozo Law Review. 2006.Vol. 27-5. P. 2255-2294; Janus. E, The Preventive State, Terrorists and Sexual Predators: Countering the Threat of New Outsider Jurisprudence, 40 Crim. Bull. 576, 2004

⁹ Sauter M, Carafano J. Homeland Security: A Complete Guide. 2nd ed. McGraw Hill Professional, 2012.

¹⁰ Владимиров В.А, Долгин Н.Н, Кимстач И.Ф. Основные положения Концепции интеграции РСЧС и системы ГО в единую государственную систему защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий // Стратегия гражданской защиты: проблемы и исследования. 2013. №1. С. 611-629; Репин Ю.В. Безопасность и защита человека в чрезвычайных ситуациях. Пособие для педагогических вузов. Высшее педагогическое образование (Дрофа), 2007; Фролов А. Чрезвычайные ситуации: гражданско-правовой аспект // Стратегия гражданской защиты: проблемы и исследования. 2014. №1. С. 4-15; Снеговой А. Правовые и организационные аспекты деятельности органов внутренних дел Российской Федерации при чрезвычайных обстоятельствах // Вестник ВИ МВД России. 2014. №2. С. 61-65; Ляховец Т, Собакин Ф, Прокопенкова А, Котосонов А. Организация управления в чрезвычайных ситуациях в США // Технологии гражданской безопасности. 2010. №1-2. С. 125-131.

¹¹ Agamben G. Comment l'obsession sécuritaire fait muter la démocratie // Le Monde Diplomatique. Janvier 2014. p. 22-23 ; Agamben G. La Guerre civile. Pour une théorie politique de la stasis. Paris: Seuil, 2015 ; Agamben G. Homo Sacer. Il potere sovrano e la nuda vita. Torino: Einaudi, 1995; Agamben G. Stato di Eccezione. Torino: Bollati Boringhieri, 2003.

теории перманентного чрезвычайного положения, существенно повлиявшей на ход и результаты настоящего исследования.

Помимо литературы, непосредственно касающейся вопросов чрезвычайности и управления чрезвычайными обстоятельствами, в целях настоящего исследования рассматриваются труды по вопросам эффективности демократии (Р. Даль, Ф.В. Шарпф, И. Блаттер¹²), демократического процесса принятия решений (А. Якобс, Дж. Бостон, Т. Биркланд, Ф. Баумгартнер и Б. Джонс, А.И. Соловьев¹³), политического рынка и общественного выбора (Дж. Бьюкенен и Г. Таллок, Ф. Кидланд и Э. Прескотт, А. Алесина и Л. Саммерс¹⁴). Можно отметить отсутствие литературы, напрямую связанной с качеством управления чрезвычайными ситуациями, в связи с чем здесь следует рассматривать работы, раскрывающие общие техники антикризисного управления и литературу по организационному взаимодействию и оценке качества процесса управления. Внимания заслуживают труды А. Бойна, П. Харта, Э. Штерна и Б. Санделиуса П. Буаверта и Р. Мура, И.У. Ямалова, Э.М. Короткова, А.Г. Грязновой¹⁵.

¹² Dahl R. Democracy and Its Critics. Yale University Press, 1989; Dahl R. A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation // Political Science Quarterly. 1994. 109. no.1. P. 23-34; Scharpf F. Governing in Europe: Effective and Democratic? Oxford University Press, 1999; Blatter J. Efficiency and Democracy: Reconstructing the Foundations of a Troubled Relationship // Blühdorn I. In Search of Legitimacy: Policy Making in Europe and the Challenge of Complexity. Verlag Barbara Budrich, 2009.

¹³ Jacob E. Governing for the Long-term: Democracy and the Politics of Investment. Cambridge University Press, 2001; Boston J. Governing for the Future: Designing Democratic Institutions for a Better Tomorrow. Emerald Group Publishing, 2016; Boston J. Governing for the future: How to bring the long-term into short-term political focus, Paper prepared for a seminar at the Centre for Environmental Policy: WP School of Public Affairs, American University. Washington D.C. Nov. 2014; Birkland T.A. Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting // Journal of Public Policy. 1998.Vol. 18. Issue 01. P. 53–74; Baumgartner F.R., Jones B.D. Agendas and Instability in American Politics. University of Chicago Press, 2003; Соловьев А. Принятие государственных решений. М: Аспект Пресс, 2015.

¹⁴ Buchanan J, Tullock G. The calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy. Liberty Fund. 1962; Kydland.E, Prescott.C. Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans // The Journal of Political Economy. June 1997. Volume 85, Issue 3. P. 473-492; Alesina A, Summers L. Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence // Journal of Money, Credit and Banking. May 1993. Vol. 25, No. 2. P. 151-162.

¹⁵ Boin A, Hart P, Stern. E, Sundelius B, The Politics of Crisis Management, Public Leadership under Pressure, Cambridge University Press, 2005; Boin A. Thinking the Unthinkable: The Limits of Traditional Crisis Management and the Necessity for New Approaches // Presentation, First OECD? Swiss Federal Chancellery Workshop on Strategic Crisis Management, Geneva, June 28, 2012, OECD, The Changing Face of Strategic Crisis Management, 2015; Boisvert P, Moore R. Crisis and Emergency Management: A guide for Managers of the Public Service of Canada. Canadian Centre for Management Development, 2003; Ямалов И.У. Моделирование процессов управления и принятия решений в условиях чрезвычайных ситуаций. М: БИНОМ, 2015; Короткова Э.М. / под ред. Антикризисное управление М.: "ИНФРА-М", 2002; Грязновой А.Г. / под ред. Антикризисный менеджмент. М.: ЭКМОС, 1999.

Учитывая, что ряд задач диссертации лежит в области чрезвычайности, свойственной современному периоду эволюционного развития общества, особое внимание отводится литературе по вопросам глобализации за авторством Д. Хелда, А. МакГрю, Т. Фотопулоса, М. Штегера, Д. Томсона¹⁶. Социально-психологический аспект глобализации, тесно связанный с восприятием чрезвычайности современными поколениями, рассмотрен в сочинениях З. Лаиди, К. Ру-Дуфорта, С. Брандикурт-Берто, Ж. Финкельштейна, Х. Роза¹⁷. Р. Рево д'Аллон, а также Данилов К., Г.П. Журавлева и Н.В. Манохина¹⁸ анализируют глобализацию в связи с сопутствующими ей кризисами; У. Бек, Н.Талеб, А.Н. Бордовских¹⁹ – с рисками. Здесь также следует отметить работы по отдельным глобальным проблемам, вызывающим наибольший интерес в связи с развитием концепции глобальной чрезвычайной ситуации. Проблема терроризма анализируется в трудах А. Бауера и К. Суллеса, Г. Шалианда и А. Блина, Д. Карафано и П. Розенцвейга, Б. Накоса, О.В. Будницкого, М.П. Одесского и Д.М. Фельдмана.²⁰; а различные аспекты глобального экологического кризиса – в работах Д. Шермана и И.Уэйн-Смит, Ф. Фишера, П. Глейка, Ф. Ди Паола

¹⁶ Held D. [et al.] *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Cambridge: Polity Press, 1999; McGrew A. *The Transformation of Democracy*. Cambridge: The Open University, 1997; Fotopoulos T. *Globalization, the Reformist Left and the Anti-Globalization 'Movement'* // *Democracy & Nature: The International Journal of Inclusive Democracy*. 2001. 7:(2); Steger M. *Globalization: A Very Short Introduction*. New York: Oxford University Press, 2009; Thomson G. *Introduction : situer la mondialisation* // *Revue internationale des sciences sociales*. 1999.

¹⁷ Laidi. Z, *La tyrannie de l'Urgence*. Cerf, 1999 ; Roux-Dufort. C, *Le culte de l'urgence : la société malade du temps*, Flammarion, 2009; Brandicourt-Bertaux. S, *L'urgence, élément constitutive des médias d'information de proximité sur internet*, *Communication et organisation*, 29, 2006; Finchelstein G. *La dictature de l'urgence*. Paris: Fayard, 2013; Rosa H. *Social Acceleration. A New Theory of Modernity*. Columbia University Press, 2013; Daniel Halévy, *Essai sur l'accélération de l'histoire*, De Fallois, 2001 (1re édition, 1948).

¹⁸ Revault d'Allonnes M. *La Crise sans fin, Essai sur l'expérience moderne du temps*. Le Seuil, 2012; Данилов К. *Перманентный кризис в современной России и меры по его преодолению*. М: А-пресс, 2010; Журавлева Г.П., Манохина Н.В. *Перманентный кризис рыночного хозяйства* // *Вестник ЧелГУ*. 2016. №11 (393). С. 140-149.

¹⁹ Beck U. *Risk Society: Towards a New Modernity*. New Delhi: Sage, 1992; Beck U. *The Metamorphosis of the World*. Polity, 2017; Taleb N. *The Black Swan. The Impact of the Highly Improbable*. Penguin Books, 2008; Taleb N. *Skin in the Game: Hidden Asymmetries in Daily Life*. Allen Books, 2017; Бордовских А. *Политические риски международного бизнеса в условиях глобализации. Учебное пособие*. М: Аспект Пресс, 2015.

²⁰ Bauer A, Soulez C. *Terrorismes*. Paris : Dalloz, 2017; Chaliand G, Blin A. *Histoire du terrorisme : de l'antiquité à Daech*. Paris : Fayard, 2016; Carafano J, Rosenzweig P. *Winning the Long War: Lessons from the Cold War for Defeating Terrorism and Preserving Freedom*. Heritage Books, 2005; Nacos B. *Mass-mediated Terrorism: The Central Role of the Media in Terrorism and Counterterrorism*. Rowman & Littlefield, 2002; Будницкий О.В. *История терроризма в России в документах, биографиях, исследованиях: Учебное пособие для студентов вузов*. Ростов-на-Дону: Феникс. 1996; Одесский М. П., Фельдман Д. М. *Поэтика террора и новая административная ментальность: очерки истории формирования*. РГГУ, 1997.

и Д. Джеймисона, Д. Бостона, Ф. Лемппа, М.А. Кравчука, Ю.И. Краснова, В.Н. Малинин и А.В. Захарова²¹.

Следует отметить, что со времен создания конституционных режимов тема чрезвычайности всегда была в центре философско-политической мысли. Институционально-правовые базы управления чрезвычайными ситуациями и чрезвычайного положения были заложены в период с конца XIX в. до середины XX в. В связи с этим, с определённой точки зрения, они устаревают сегодня на фоне совершенно иного исторического контекста. Анализируя современную литературу, не сложно заметить всплеск интереса к чрезвычайным режимам управления, однако он практически полностью строится вокруг проблемы их соответствия принципам демократической легитимности и никак не касается выведения новых теоретических концептов. Академическая литература продолжает заложённые ещё в 1930-х гг. теории, в наибольшей степени подвергшиеся влиянию работ К. Шмитта и сосредотачивающие свое внимание на вопросах разграничения исключительности и нормы, возможности интегрировать особые режимы в конституционный порядок, совместимости механизмов управления чрезвычайными ситуациями с демократическими идеалами. Вопрос эффективности институциональной архитектуры остается малоисследованным в научной литературе, посвященной непосредственно проблематике управления чрезвычайными обстоятельствами.

Основная цель настоящего исследования состоит в разработке теоретико-прикладной модели, раскрывающей характер государственного

²¹ Shearman D, Wayne-Smith J. The Climate Change and the Failure of Democracy. Praeger, 2007; Fischer F. Climate Crisis and the Democratic Prospect. Participatory Governance in Sustainable Communities. Oxford University Press, 2017; Gleick P. Environment and Security: The Clear Connections // Journal Bulletin of the Atomic Scientists. 1991. Vol. 47. Issue 3. P. 16–21; Di Paola M, Jamieson D. Climate Change and the Challenges to Democracy // University of Miami Law Review. 2018. Vol. 72. P. 369 – 424; Boston J, Lempp F. Climate Change: Explaining and Solving the Mismatch Between Scientific Urgency and Political Inertia // Accounting, Auditing & Accountability Journal. 2011. Vol. 24 Issue: 8. P. 1000-1021; Кравчук М.А, Краснов Ю.И, Малинин В.Н. Глобальный экологический кризис: стратегия выживания // Общество. Среда. Развитие (Terra Humana). 2009. №1. С. 194-205; Захаров А.В. Современные глобальные экологические вызовы человечеству как фактор оптимизации функционирования российского государства // Вестник ТГУ. 2013. №4 (120). С. 348-353.

управления чрезвычайными обстоятельствами, которая отвечала бы как требованиям первичной эффективности власти (как формы ее системной организации), так и ее вторичной эффективности (отражающей особенности ее собственно демократического порядка).

Для достижения данной цели в диссертации поставлены следующие **задачи**:

1. определить основные векторы трансформации природы чрезвычайности, источники и факторы ее возникновения и распространения в условиях глобализации, а также определить, какие долгосрочные глобальные вызовы обретают характер чрезвычайных ситуаций, как они взаимосвязаны с классическими проявлениями чрезвычайности;
2. уточнить границы понятий «чрезвычайности» и «чрезвычайной ситуации» в современных условиях; раскрыть лингво-семантические аспекты интерпретации этих феноменов в западной и российской научных традициях; предложить авторское определение «чрезвычайности», разработанное на основе применения объективных подходов и критериев;
3. охарактеризовать сущностное содержание эффективности современных демократий в рамках концепции демократического компромисса (дилеммы демократии); определить критерии эффективности управления чрезвычайными обстоятельствами и на их основе предложить эмпирическую оценку современных систем управления глобальными чрезвычайными вызовами в современных демократиях.
4. на основании комплексного анализа современных систем управления чрезвычайными обстоятельствами в разных странах определить причины их низкой эффективности;
5. на основании применения авторского подхода предложить направления и механизмы институционально-правовых преобразований, способные стать основой развития новой эффективной модели управления чрезвычайными вызовами как на национальном уровне, так и в рамках международного

сотрудничества.

Объектом исследования являются институционально-правовые и организационные аспекты государственного управления в либеральных демократиях.

Предметом исследования выступают проблемы эффективности управленческих систем либеральных демократий в преодолении чрезвычайных обстоятельств, вызванных процессами глобальной интеграции.

Теоретико-методологическая и эмпирическая база исследования характеризуется широким использованием качественного аналитического инструментария. В рамках определения критериев эффективности управления чрезвычайными обстоятельствами использованы методы системно-исторического и ситуационного анализа, позволившие раскрыть эволюционное развитие институционально-правовой базы государственного управления в соответствии с основными вехами исторического развития современных демократий. Одним из центральных методов исследования является политико-правовой анализ, на основании которого производится оценка соответствия законодательства разных стран основополагающим принципам демократического управления. В связи с широтой предметной области диссертации в ней широко используются сравнительные методы. В частности, на их основе проведено сопоставление методологических подходов к определению основных понятий чрезвычайности, а также сравнение институционально-организационной базы систем управления чрезвычайными обстоятельствами в разных странах. Эмпирическая оценка, включая отдельные элементы корреляционного и факторного анализа, широко используется для прикладной верификации эффективности современных систем управления применительно к новым глобальным вызовам.

Источниками получения аналитического и статистического материалов послужили базы данных и отчеты государственных структур во Франции

(Главного управления гражданской безопасности и кризисного регулирования, министерств внутренних дел и обороны, Сената), в США (Федерального агентства по управлению чрезвычайными ситуациями – FEMA, ФБР, Внутренней безопасности, Конгресса), Великобритании (отчеты палаты общин), в России (МЧС, министерств обороны и внутренних дел), а также межправительственных организаций (МСУОСБ, ОЭСР, ВОЗ, МГЭИК) и неправительственных организаций (Центра стратегических разработок, Всемирного экономического форума, Консорциума по изучению терроризма и ответов на терроризм – START, Фонда «Наследие» – Heritage Foundation, Legaambiente, Центра экономических и политических реформ). Особое место в диссертации занимает анализ законодательных баз в США (amlaw.com), Франции (legifrance.gouv.fr) и России (pravo.gov.ru). Исследование содержит ссылки на многочисленные публикации периодической печати, в частности, Ведомости, Газета.Ру, Профиль, The New York Times, USA Today, CNN, AFP, Le Monde, Le Figaro, Les Echos, Le Point, L'Espresso, Panorama, The Guardian, The Economist, Bloomberg, Reuters, Wired.

Рабочая гипотеза диссертационного исследования состоит в предположении, что стоящие перед современным обществом глобальные вызовы представляют собой новые формы чрезвычайности, в борьбе с которыми либеральные демократии показывают критическую неэффективность. Национальные системы управления чрезвычайными обстоятельствами, сформированные в историческом контексте XIX-XX вв., устаревают на фоне глобальной метаморфозы мирового порядка. В этих условиях либеральные демократии (как и другие ориентированные на эти принципы страны) могут сохранять свою легитимность только оставаясь эффективными системами государственного управления, способными адекватно отвечать на чрезвычайные вызовы. Только эта т.н. первичная эффективность систем государственного управления может стать основанием

сохранения основ и принципов демократического политического порядка (вторичной эффективности).

Сочетание мер по обеспечению первичной и вторичной эффективности демократий предполагает конструирование соответствующего институционального дизайна, образующего новую конфигурацию конституционно-правовых и политических механизмов государственного управления. Составной частью разработки этой институциональной структуры управления чрезвычайными обстоятельствами является обновление научного аппарата и разработка теоретических подходов к пониманию чрезвычайности, раскрывающих ее онтологические и темпорально-процессуальные параметры.

Основные положения, выносимые на защиту. На защиту выносятся следующие основные положения, в которых нашли отражение научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы:

1. Предлагаемое автором прояснение и сопоставление концептов «чрезвычайности», «исключительности», «чрезвычайного положения» и «чрезвычайной ситуации» способствует обновлению теоретического аппарата и устранению лингво-семантических несоответствий западной и российской научных традиций в области исследования особых режимов государственного правления в чрезвычайных обстоятельствах.
2. Процессы глобализации способствуют существенному нарастанию и метаморфозам различных проявлений чрезвычайности. В этом контексте автором выделяются основные векторы и параметры влияния интеграционных процессов на чрезвычайность (темпоральная неравномерность транснациональной динамики (отрицающая ее «временное сжатие»), стирание географической локализации, рост интенсивности и масштабов распространения), выявляются новые формы чрезвычайных ситуаций-процессов, выходящих за рамки классических определений.

3. К объективным критериям идентификации темпоральных и процессуальных аспектов чрезвычайности в целях заблаговременного выявления и введения особых механизмов чрезвычайного управления относятся: 1) исчисляемость ущерба и возможность прогнозирования вероятности его реализации, 2) установление пороговых значений потенциального ущерба, 3) темпоральные критерии применения чрезвычайных механизмов на основе предложенной автором трактовки временной неотвратимости.
4. Снижение эффективности управления чрезвычайными ситуациями и глобальными вызовами присуще всем современным либерально-демократическим режимам. Потребность в разработке эффективных механизмов такого регулирования предполагает различение взаимодействующих форм «первичной эффективности» государства (органически связанной с обеспечением безопасности своих граждан), а также «вторичной эффективности» правящего режима, обуславливающую сохранение в государстве собственно демократического порядка.
5. Историческая эволюция средового контекста возникновения и развития чрезвычайных ситуаций требует пересмотра институционально-правовых основ режимов государственного управления. В целях преодоления несостоятельности современных демократий по преодолению новых форм чрезвычайности необходимо создавать новую институциональную модель государственного управления, основанную на разграничении нормального и чрезвычайного механизмов госрегулирования. Учитывая эти требования предлагаемая автором мандатная модель государственного управления подразумевает как соответствующие теоретические основания своего функционирования (позволяющие идентифицировать различные состояния чрезвычайных вызовов глобализации), так и механизмы, обеспечивающие «первичную» и «вторичную» эффективность государственного управления.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в рассмотрении чрезвычайности и чрезвычайных полномочий власти сквозь призму их эффективности не только по предохранению собственно демократического порядка, но и эффективности ее системной организации в управлении чрезвычайными ситуациями, а также в предложении: а) нового подхода к определению чрезвычайной ситуации в условиях глобализации; б) институциональной модели управления чрезвычайными ситуациями в условиях новых глобальных вызовов.

В данном контексте основные научные результаты, полученные лично автором, состоят в следующем:

1. Сформулировано новое комплексное определение чрезвычайной ситуации в условиях глобализации, которое основывается на применении объективных количественных критериев, а также на пересмотре концепций временного сжатия (неотвратимости) чрезвычайной ситуации.
2. Предложен комплексный анализ влияния процессов глобализации на природу чрезвычайных ситуаций, определена суть трансформации классических чрезвычайных ситуаций и сформирован авторский подход к идентификации глобальной чрезвычайной ситуации (вызова).
3. Проведена политико-правовая оценка систем управления чрезвычайными обстоятельствами в разных странах (включая их историческую эволюцию), а также комплексный анализ их эффективности как на предмет фактического преодоления чрезвычайности, так и свете незыблемости главных принципов демократического устройства. Выделены основные факторы, обуславливающие неприспособленность данных систем к новым глобальным чрезвычайным вызовам.
4. Предложена авторская прикладная модель институциональной реформы, которая позволит повысить эффективность управления чрезвычайными обстоятельствами, и, вместе с тем, предохранит основы демократического строя, а также может быть использована для развития

межгосударственного сотрудничества по противостоянию наиболее опасным вызовам глобализации.

Теоретическое и практическое значение работы. Основные выводы и положения работы уточняют теоретические основания изучения чрезвычайности в условиях глобализации и позволяют на прикладном уровне совершенствовать механизмы управления чрезвычайными обстоятельствами для повышения их эффективности. Исследование способствует лучшему пониманию динамики чрезвычайности в современных условиях, позволяет ее более точную идентификацию и классификацию ее проявлений и, главное, учет чрезвычайного характера ключевых вызовов глобализации, среди которых автор подчёркивает особое значение глобального экологического кризиса. Предложенные теоретические новшества направлены на улучшение темпоральных и процессуальных параметров управления чрезвычайными обстоятельствами: авторский подход позволяет проводить более оперативную идентификацию чрезвычайной ситуации для немедленного введения чрезвычайных полномочий государства. Авторская мандатная модель может стать источником, идейным вдохновением для проведения комплексных институциональных реформ в области управления чрезвычайными обстоятельствами. Заложенные в ее основу принципы позволят повысить первичную и вторичную эффективность демократий перед лицом новых вызовов на национальном и международном уровне.

Соответствие содержания диссертационного исследования паспорту научной специальности. Диссертация соответствуют следующим пунктам паспорта специальности 23.00.02 – «Политические институты, процессы и технологии»: пп. 1–3, п. 5, пп. 8–10.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертационного исследования были представлены автором на научных и практических конференциях (в рамках Восьмого Всероссийского конгресса политологов «Политика развития, государство и мировой

порядок», Москва, 6 – 8 декабря 2018 г.; на международной конференции «Toward a Broader Discipline: Russia, Europe and New Possibilities for the Study of Comparative European Politics», Москва 19-20 Ноября 2015; на XVI Международной конференции «Государственное управление Российской Федерации: повестка дня власти и общества», Москва, 31 мая – 2 июня 2018), а также в публикациях общим объемом 4,6 п.л. Диссертация обсуждалась на заседании кафедры политического анализа МГУ им. М.В. Ломоносова и рекомендована к защите.

Структура диссертационного исследования предопределена целью и задачами настоящей научной работы. Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, заключения, списка источников и литературы и четырех приложений.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновывается актуальность темы работы, освещается степень научной разработанности проблемы, формулируются цели и задачи, определяются теоретико-методологические основания исследования, а также раскрывается научное и практическое значение диссертации.

Первая глава «Проблема чрезвычайности (emergency) в теориях государства и либеральной демократии» посвящена рассмотрению концептуальных подходов к исследованию проблем управления в чрезвычайных ситуациях и исторической эволюции институционально-правовой базы чрезвычайных мер управления в России и за рубежом.

В первом параграфе **«Чрезвычайность и чрезвычайная ситуация: проблемы дефиниции»** рассматриваются подходы к трактовке понятий чрезвычайности и чрезвычайной ситуации. Это позволило выявить наличие лингво-семантической разницы между общепринятым в российской практике термином «чрезвычайная ситуация» и западным вариантом «чрезвычайности» (от англ. *emergency*). Автор отмечает тенденцию постепенной эволюции

русского понятия чрезвычайной ситуации в сторону более широкого западного аналога чрезвычайности и подчеркивает, что это не противоречит текстам законодательных актов Российской Федерации и поддерживается целым рядом русских исследователей, а также практикой государственного управления.

Помимо уточнения семантического содержания понятия чрезвычайности проясняется его соотношение с родственным понятием исключительности, а также рассматриваются общие методы к классификации чрезвычайных ситуаций по уровню возникновения и природе происхождения. На основе анализа известных методологических подходов выявляются главные критерии чрезвычайности: существенные материальные и/или людские потери (однако без четкого определения их количественных показателей) и неминуемость наступления данных потерь в ближайшей временной перспективе (в литературе обозначается как эффект временного сжатия или временная неотвратимость).

Во втором параграфе **«Классические теории государства о демократическом парадоксе в условиях чрезвычайности: проблема «первичной» и «вторичной» эффективности»** внимание автора сосредоточено на анализе проблемы чрезвычайных полномочий власти в классических текстах политической философии и в более поздних работах теоретиков либеральной демократии.

Особые режимы управления – одна из главных тем как общих теорий государства, так и самой практики государственного управления – предполагают существенное ограничение прав и свобод граждан, необходимое для успешного преодоления обстоятельств чрезвычайного характера. Первый исторический пример римской диктатуры послужил источником вдохновения и ориентиром для многих выдающихся мыслителей, среди которых Макиавелли, Гоббс, Локк, Руссо и др. Автор поддерживает широкую группу исследователей, которые подобно Гоббсу рассматривают

управление чрезвычайностью среди основных задач государства.

От рассмотрения классических теорий государства автор переходит к проблеме чрезвычайных полномочий власти в либеральных демократиях. В работе уточняются основные признаки либерально-демократического государства, обуславливающие особую остроту данного вопроса в этих режимах. Чрезвычайность обнажает лежащий в основе западных либеральных государств конфликт между их эффективностью как системы управления и эффективностью самой демократии, иными словами, ее способностью сохранять свой собственно демократический порядок. В условиях чрезвычайности, когда власть задействует особые механизмы управления, либеральные демократии стоят перед двойным вызовом, описанным в работах Р. Даля, Ф. Шарпфа и Й. Блаттера, – они должны быть способны справиться с чрезвычайными обстоятельствами, не подорвав при этом демократических основ работы государственных институтов.

На этом основании автор предлагает рассматривать эффективность либеральных демократий как собирательный критерий *первичной эффективности*, которая определяется их способностью разрешить сложившуюся чрезвычайную ситуацию, и *вторичной эффективности*, отражающей их способность предохранить демократический характер институтов власти. Вместе с тем, на фоне большого количество трудов по проблемам демократичности чрезвычайных механизмов управления в научной литературе отмечается недостаток исследований первичной эффективности, которая, согласно автору, является ключевым фактором легитимности либерально-демократических режимов. В диссертации отмечено очевидное снижение показателей первичной эффективности западных режимов, являющееся одним из объяснений регресса демократизации и развития новых форм нелиберальных демократий.

Третий параграф «Теоретические модели правового подхода к применению чрезвычайных механизмов управления в либеральных

демократиях» рассматривает правовые теории, направленные на разрешение конфликта между первичной и вторичной эффективностью демократии в процессе управления чрезвычайными обстоятельствами.

Анализ теоретических моделей правового подхода позволяет их расположение по двум основным осям – легального и экстра-легального свойства. Сторонники легальных моделей выставляют требования соответствия чрезвычайных полномочий власти существующим законам и этическим нормам, которые гарантируют неприкосновенность демократической формы правления. В рамках легального подхода модель «business as usual» предлагает отказ от специального законодательства на случай чрезвычайных обстоятельств и сохранения при их урегулировании нормального правового порядка. Конституционная модель предполагает конституционное закрепление чрезвычайных полномочий власти в особых случаях, а модель приспособления – принятие специальных законов, регулирующих государственное управление чрезвычайными обстоятельствами. Экстра-легальная модель, систематизированная О. Гроссом, в условиях чрезвычайности предоставляет полную свободу власти, которая не опирается ни на какие законодательные основания, однако именно так обеспечивает защиту основ демократического режима.

Критический взгляд на рассмотренные теоретические модели выявляет ряд их концептуальных и практических недостатков, способствующих сужению границ исследования. Прежде всего все они опираются на слишком узкое определение чрезвычайности, которое ограничивается крайними случаями особой остроты и не учитывает современных реалий этого явления. Кроме того, с практической точки зрения сложно представить возможность использования любой из моделей в чистом виде, ввиду чего прикладные системы чрезвычайного управления в современных демократиях вынуждены комбинировать отдельные механизмы разных подходов. Наконец, в целом правовые теории ориентированы исключительно на вторичную

эффективность демократии (защиту демократических принципов при применении чрезвычайных полномочий власти) и пренебрегают первичной эффективностью (способностью устранить чрезвычайность как таковую), что, по мнению автора, является их главным недостатком.

В четвертом параграфе «Исторический контекст развития демократических механизмов управления в чрезвычайных обстоятельствах» анализируются главные этапы формирования институционально-правовой базы применения властью чрезвычайных полномочий в западных странах и в России.

Рассмотрение исторических событий, подтолкнувших к развитию чрезвычайных мер государственного управления в разные периоды, позволило установить зависимость содержания и характера данных механизмов от социально-политического контекста, в условиях которых они разрабатывались. В западных странах этими событиями последовательно становились американская и французская революции, Первая мировая война, период между двумя войнами на фоне развития тоталитарных режимов, Холодная война и теракты 11 сентября 2001 г. Пять этапов данной эволюции характеризуются качественным и количественным расширением чрезвычайных полномочий власти, которые постепенно распространяются на все сферы жизни общества, однако отправной точкой для их развития каждый раз служат события военно-политического происхождения.

В России ввиду исторических особенностей рассматривается иная эволюция – покушение на Александра II в 1881 г., затем революция 1917 г., перестройка и развал СССР и, наконец, консолидация управления чрезвычайными обстоятельствами после второй чеченской кампании и избрания президентом В.В. Путина. Несмотря на особенности исторического пути, на сегодняшний момент можно, тем не менее, констатировать схожесть западной и российской концептуальной и институционально-правовой базы особых режимов.

Вторая глава «Концептуализация чрезвычайности в условиях глобализации» посвящена рассмотрению проблем управления чрезвычайными ситуациями в контексте глобальной интеграции, способствующей развитию новых форм чрезвычайности.

В первом параграфе **«Глобализация и чрезвычайность: темпоральные и процессуальные аспекты»** предлагается комплексный анализ влияния глобализации на природу и свойства чрезвычайных ситуаций.

Глобализация имеет многогранное воздействие на чрезвычайность. Она ведет к большему взаимопроникновению отдельных чрезвычайных ситуаций, их цепному распространению, не взирая на географические границы. В связи с этим, происходит мультипликация чрезвычайных ситуаций, а также их выход за пределы отдельных отраслей, уровней взаимодействия и границ локальных или национальных образований. Автор обращает внимание и трансформацию временных параметров чрезвычайности. Она все меньше соответствует критериям временной неотвратимости и, напротив, становится растянутой во времени. Вместе с новым форматом распространения потенциально возрастает и опасность чрезвычайных ситуаций, охватывающих все большее количество граждан.

Во втором параграфе **«Новые формы чрезвычайности в условиях глобализации»** автор предлагает различать классические формы чрезвычайных ситуаций, которые существовали и до начала глобализации, а также новые виды глобальных чрезвычайных ситуаций, напрямую связанных с интеграционными процессами.

В эту новую категорию входят долгосрочные структурные угрозы, способные оказывать глобальное разрушительное воздействие. Автором подчеркивается особая природа этих новых проявлений чрезвычайности, которые часто имеют латентное, косвенное и растянутое во времени влияние на общество, но при этом обладают способностью широчайшего распространения и охвата, что делает их особенно опасными. В работе

подробно рассматриваются четыре наиболее актуальные проблемы, которые автор относит к категории глобальных чрезвычайных вызовов – это глобальный экологический кризис, демографическая проблема, феномен «глобальной гражданской войны» (международного терроризма) и несбалансированность мировой финансовой системы. Классическая и глобальная чрезвычайность могут развиваться параллельно, но также могут быть сильно взаимосвязаны, когда классические чрезвычайные ситуации оказываются лишь отдельными сигналами более общего глобального чрезвычайного процесса.

В третьем параграфе **«Теория режима перманентной чрезвычайности в условиях глобальных вызовов»** в основу анализа положена теория Дж. Агамбена о слиянии нормального и чрезвычайного режимов управления в современных демократиях. Снижение эффективности власти в преодолении постоянно растущих угроз и опасностей становится оправданием все более широких чрезвычайных полномочий государства, которые используются им по умолчанию даже в областях, не требующих применения специальных механизмов. Такое положение дел конкретно выражается в общем укреплении исполнительной власти (переход к модели превентивной демократии), а также в беспрецедентном накоплении специальных мер чрезвычайного урегулирования, в основном в сфере безопасности. Применение исключительных полномочий становится регулярным, баланс между нормой и исключением значительно смещается в сторону чрезвычайности, на основании чего Дж. Агамбен связывает современные демократические государства с «режимами перманентной чрезвычайности». Демократический компромисс между первичной и вторичной эффективностью в таких условиях теряет свою сбалансированность: большой кризис первичной эффективности приводит к постепенному снижению и вторичной, т.к. демократические режимы все чаще и на постоянной основе нарушают лежащие в их основе принципы и идеалы.

В четвертом параграфе «Идентификация чрезвычайности и ее виды в условиях глобализации» сформулирован авторский подход к определению чрезвычайной ситуации на основе четких критериев, позволяющих объективный мониторинг и раннее обнаружение обстоятельств, требующих применения чрезвычайных механизмов управления.

Автор подчеркивает назревшую необходимость повышения первичной эффективности современных демократий перед лицом новой глобальной чрезвычайности, что, в свою очередь, требует пересмотра концептуальных основ определения чрезвычайности как таковой. Для этого, во-первых, необходимо устранить смешение понятий «чрезвычайности» и «исключительности», свойственное современным государствам. Оно создает препятствия для независимого и объективного анализа глобальных чрезвычайных ситуаций и, в итоге, приводит к бессилию демократических режимов. Во-вторых, следует применить жесткие критерии идентификации обстоятельств, требующих введения немедленных чрезвычайных мер правительства.

Далее автор предлагает отказаться от жесткого подхода к временной неотвратимости, основанной на идее незамедлительного наступления чрезвычайной ситуации, и принять во внимание возможность ее отсроченной реализации в будущем, причем не обязательно с четким временным определением этого момента. С такой позиции неотвратимость представляет собой соотношение между периодом материализации ущерба от рассматриваемой чрезвычайной ситуации и временем, необходимым для получения эффекта ответных мер. Если период действия регулярных мер по ее устранению оказывается длиннее, чем период, в котором произойдет реализация, то выполняется условие неотвратимости, и исследуемое явление должно действительно рассматриваться в качестве чрезвычайного и урегулироваться не регулярными, а чрезвычайными мерами государственного управления.

В работе также конкретизируется понятие воздействия чрезвычайности. Классическая теория, как и практика государственных институтов, грешат неточностью при определении ее количественных параметров. Выявление чрезвычайности фактически основывается на субъективной оценке ее воздействия. Автор предлагает определение количественных порогов для установления иерархии чрезвычайных ситуаций и лучшего распределения средств по их урегулированию.

Наконец, фундаментальному пересмотру в диссертации подвергается восприятие чрезвычайности как события. Автор утверждает, что на современном этапе развития чрезвычайные ситуации-события все чаще становятся отдельными точечными, острыми проявлениями чрезвычайных ситуаций-процессов, к которым и должно быть обращено основное внимание исследователей.

Согласно новому определению, глобальная чрезвычайная ситуация представляет собой нелинейный процесс, фактическое или потенциальное воздействие которого является исчислимым, а неотвратимость может носить как непосредственный, так и отсроченный характер.

Третья глава «Прикладные аспекты управления чрезвычайными обстоятельствами в современных либеральных демократиях» включает в себе последовательный анализ существующих сегодня в демократиях прикладных систем управления чрезвычайными ситуациями и предложение институционально-правовой реформы, направленной на повышение их первичной эффективности в управлении глобальными чрезвычайными вызовами.

В первом параграфе **«Текущие системы управления чрезвычайными обстоятельствами в либеральных демократиях»** приводится оценка прикладных систем чрезвычайного управления на примере трех стран – США, Франции и России. Рассматривается институционально-правовая основа их работы, оперативно-организационный

аспект, а также структура и объем задействованных ресурсов. На основании полученных данных автор делает выводы: а) о несоответствии прикладных систем рассмотренным ранее теоретическим моделям; б) об отсутствии чередования нормального и чрезвычайного режимов управления, а вместо этого – их слиянии в гибридную форму, которая противоречит одному из главных принципов демократического устройства; в) об отсутствии единой когерентной структуры регулирования и использовании множества методов общей и специальной направленности, применяемых в различных сочетаниях.

Во втором параграфе **«Прикладной анализ «первичной» эффективности либеральных демократий перед лицом глобальных чрезвычайных ситуаций»** от анализа самих систем чрезвычайного управления автор переходит к оценке их первичной эффективности в сопротивлении новой глобальной чрезвычайности.

В качестве критериев такой оценки предложена комплексная трактовка эффективности, которая складывается из двух главных взаимосвязанных между собой составляющих: первичной и вторичной эффективности. Первичная эффективность подвержена влиянию процессуальной эффективности, связанной с процессом принятия решений; ресурсной эффективности – соответствием объемов ресурсов уровню угрозы; и эффективностью полномочий, выраженной корреляцией между объемами полномочий и степенью разрешения ситуации. Вторичная эффективность, выявляющая силу воздействия чрезвычайных мер на конституционные права и свободы, определяется соответствием масштаба предпринятых мер уровню опасности чрезвычайной ситуации. Эмпирической базой проводимой оценки послужили четыре примера глобальной чрезвычайности: критический уровень загрязнения воздуха в крупных городах, исламистский терроризм после 11 сентября 2001 г., долговой кризис в Греции и эпидемия лихорадки Эбола.

В третьем параграфе «Институциональные основы кризиса эффективности прикладных систем управления чрезвычайными обстоятельствами» автор сосредотачивает внимание на возможных причинах кризиса эффективности современных демократий в преодолении глобальных вызовов на национальном и международном уровне.

На национальном уровне предлагается рассмотреть проблему сквозь призму теорий общественного выбора и политического рынка. В частности, подчёркивается презентистский подход современных систем чрезвычайного управления, который обоснован ориентацией политических лидеров на получение сиюминутных результатов ради укрепления уровня доверия со стороны электората. При таком подходе происходит концентрация внимания на чрезвычайных ситуациях с максимальным временным сжатием и имеющих характеристики фокусирующего внимания события, разрешение которых позволяет исполнительной власти получить максимальное сиюминутное (в преддверие следующих выборов) одобрение граждан. При таком подходе, несмотря на опасность глобальных вызовов, они не воспринимаются государством как требующие применения чрезвычайных механизмов управления.

Низкая эффективность международного сотрудничества в разрешении новых чрезвычайных ситуаций объясняется тем же субъективным подходом к расстановке приоритетов во внутренней политике отдельных государств. Неспособность достичь консенсуса выражается в заключении недостаточно амбициозных компромиссов, которые, в дополнение, не всегда приводятся в исполнение национальными властями.

В четвертом параграфе «Модель «мандатного управления» чрезвычайными процессами как компромисс «первичной» и «вторичной» эффективности демократий в условиях глобализации» предлагается авторская мандатная модель, основанная на двух ключевых принципах: а) гарантии независимости институциональных механизмов

управления чрезвычайными обстоятельствами от колебаний политического рынка; б) корректировке свойственного современным демократическим режимам презентистского подхода к управлению в чрезвычайных обстоятельствах. В основу модели положен опыт независимых агентств, американских «царей» и, в особенности, институциональной основы работы центральных банков. Предполагается создание трех институтов: высшей комиссии по управлению в чрезвычайных обстоятельствах, проводящей идентификацию чрезвычайных ситуаций на основе жестких объективных количественных критериев; агентств по чрезвычайным процессам, наделенных широкими полномочиями и собственными бюджетами; уполномоченных координаторов по разрешению особо острых чрезвычайных обстоятельств. Модель прежде всего адресована национальному уровню государственного управления, однако в диссертации описана также возможность ее реализации и на региональном уровне (в рамках Евросоюза, и на глобальном уровне (в форме новых специализированных структурных подразделений ООН). Тем не менее, наиболее перспективным, по мнению автора, является ее ограничение уровнем государства при развитии максимального международного сотрудничества и обмена информацией между национальными институтами разных стран.

В **заключении** подводятся итоги исследования, формулируются основные выводы и положения.

III. СПИСОК ПУБЛИКАЦИЙ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Статьи в научных журналах, входящих в Перечень рецензируемых научных изданий, рекомендованных ВАК при Минобрнауки России и для защиты в диссертационном совете МГУ имени М.В. Ломоносова:

1. Буссье Р. Изменение климата как вызов глобализации. На пути к новому определению чрезвычайной ситуации // Государственное управление. Электронный Вестник. – 2018. – №69. (1 п.л.).
2. Буссье Р. Бордовских А.Н. An Efficient Democracy at the Local Level: New Alternatives to Policy Networks // Вестник Томского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Политология. – 2017. – № 40. – С. 206–221. (Личный вклад 0,6 п.л.).
3. Буссье Р. Бордовских А.Н. Европейская интеграция как новый источник политического риска // Вестник Московского университета. Серия: 21. Управление (государство и общество). – 2013. – № 2. – С. 60–68. (Личный вклад 0,8 п.л.).
4. Буссье Р. Принятие решений западными демократиями в противостоянии вызовам глобализации // Вестник Московского университета. Серия: 21. Управление (государство и общество). – 2012. – №2. – С. 55 – 73. (1 п.л.).

Публикации в иных изданиях:

5. Буссье Р. Исключительные полномочия государств в урегулировании глобальных вызовов: проблемы дефиниции чрезвычайной ситуации // Политика развития, государство и мировой порядок. Материалы восьмого всероссийского конгресса политологов. Москва, 6–8 декабря. Москва: РАПН. 2018 г. (0,2 п.л.)
6. Boussier R. Bordovskikh A. Comment moraliser la vie publique ? // La Revue. – 2017. – N. 71. – P. 35. (Личный вклад 0,1 п.л.).

7. Boussier R. Bordovskikh L'arbitrage de la vie politique : un antidote à la «post-vérité» ?// La Revue. – 2017. – N. 70. (Личный вклад 0,1 п.л.).
8. Boussier R. Bordovskikh A. Repenser les referendums // La Revue. – 2016. – N. 68. – P. 51. (Личный вклад 0,1 п.л.).
9. Bordovskikh A. Boussier R. Decision-making crisis in contemporary democracies // Democracies XXI: A Paradigm shift. Analytical report prepared by ISERP Foundation. Moscow: Re-Thinking Russia. – 2015. – С. 38–65. (Личный вклад 0,7 п.л.).