

**САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**



**005016575**

*На правах рукописи*

**КУЛАКОВА ТАТЬЯНА АЛЕКСАНДРОВНА**

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА  
И ТРАНСФОРМАЦИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЙ  
ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВА  
(на примере России)**

**Специальность 23.00.02 –  
Политические институты, процессы и технологии**

**АВТОРЕФЕРАТ  
диссертации на соискание ученой степени  
доктора политических наук**

**3 МАЙ 2012**

**Санкт-Петербург  
2012**

Диссертация выполнена на кафедре политического управления факультета политологии Санкт-Петербургского государственного университета

Официальные оппоненты: Доктор политических наук.

профессор Вера Алексеевна Ачкасова

доктор социологических наук,

профессор Галина Исааковна Грибанова

доктор социологических наук,

профессор Дмитрий Петрович Гавра

Ведущая организация: Северо-Западный Институт Российской Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Защита состоится 17 мая 2012 г. в 16.00 на заседании диссертационного совета Д.212.232.14 при Санкт-Петербургском государственном университете по адресу: 193311 г. Санкт-Петербург, ул. Смольного, д.1/3, 7 подъезд, факультет политологии, аудитория – большой зал.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. А.М. Горького Санкт-Петербургского государственного университета.

Автореферат разослан 12 апреля 2012 г.

Ученый секретарь диссертационного совета,

доктор философских наук



В. Г. Белоус

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы диссертационного исследования** определена глубокими изменениями системы государственного управления в современной России и других странах мира. Растущая взаимосвязь государств в условиях глобализации, обострение конкуренции между ними в экономическом и политическом плане, ставит задачу совершенствования системы государственного управления и повышения управляемости общества. Вовлечение граждан в процесс государственного управления рассматривается как целенаправленное изменение на принципах открытости и прозрачности, обеспечивающих общественное участие, надзор и контроль деятельности органов государственной власти и управления.

Анализ проведения административных реформ в России на рубеже XX – XXI веков свидетельствует о потребности расширения влияния демократических принципов управления на прежде закрытую и консервативную систему государственного управления. Необходимость изменения административной системы была осознана руководством страны с середины 90-х годов прошлого века, но следует признать, что ни один из проектов административной реформы этого периода не имел серьезной теоретико-методологической основы и не был полностью реализован<sup>1</sup>. Первые шаги административной реформы в России (1995-1997, 2003-2005 гг.) принято считать мало результативным, но они были этапом технологического изменения административного процесса в федеративном государстве, проводимом в политических интересах федеральной и региональной элит.

К середине первого десятилетия XXI века обострение внешних и внутренних противоречий поставило перед политическим руководством страны задачи обновления административной системы<sup>2</sup> как основного субъекта проводимых в

---

<sup>1</sup> Кузьминов Я. Тулики и перспективы административной реформы // Независимая газета. 2006. 7. 04; Административная реформа буксует // Парламентская газета. 2005. 25. 08; Якобсон Л. У нас в государстве слишком многие занимаются не своим делом // Время новостей. 2005. 05.07; Кузина М. Избыточные функции надо отдать рынку // Профиль. № 25. 2005. 04.07; Административная реформа: все только начинается // Профиль. № 25. 2005. 04.07.

<sup>2</sup> Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003 – 2004 годах» // Российская газета. № 148 (3262). 2003. 25 июля.

обществе социально-экономических изменений, и была разработана концепция административной реформы. В основу Концепции проведения второго этапа административной реформы в 2006 – 2010 гг.<sup>3</sup> были положены принципы, которые по своему смыслу соответствовали политическому уровню изменений. Эти принципы, однако, опережали действующие принципы и дизайн политического устройства страны, что стало серьезным препятствием для обновления административной системы в ходе реализации второго этапа административной реформы. Вовлечение граждан в процесс государственного управления, т. е. формирование, осуществление, контроль и оценку публичной политики, рассматривались как целенаправленное изменение деятельности органов государственной исполнительной власти на принципах открытости и прозрачности, которые впервые были четко сформулированы в Концепции. Идеальный образ государства просматривался в Концепции достаточно четко: гибкое, открытое, компетентное, сотрудничающее с общественностью в публичном пространстве, принимающее обоснованные и открытые обществу решения (публичная политика), ответственное перед гражданами государство, соответствующее тому объему целей и задач, которые стоят перед российским обществом.

Второй этап административной реформы существенно отличался от предыдущего этапа несколькими обстоятельствами. Во-первых, административная реформа была обеспечена методологически и методически разработанной Концепцией административной реформы в 2006-2010 годах<sup>4</sup>. Введение формализованных процедур (регламентация процедур и стандартизация качества предоставления государственных услуг/исполнения функций) деятельности

---

<sup>3</sup> Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 гг., принята Распоряжением правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р (в ред. Распоряжения правительства Российской Федерации № 157-р от 9 февраля 2008 г., Постановлений правительства Российской Федерации № 221 от 28 марта 2008 г., от 10 марта 2009 г. № 219). СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

<sup>4</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р «Об одобрении Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2008 годах и плана мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах» //Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 46. Ст. 4720.

государственных органов, предусматриваемых веберовской концепцией идеальной бюрократии, было направлено на рационализацию деятельности административного аппарата. Внедрение эффективной технологии разработки, принятия, мониторинга и контроля результатов политико-государственных решений, пересмотр совокупности функций органов государственного управления по уровням государственной власти и направлениям деятельности в целях оптимизации процесса и исключения дублирования были ориентированы на повышение инструментальной рациональности государственного управления. Принципы нового публичного менеджмента стимулировали повышение результативности и эффективности государственных органов исполнительной власти и подкреплялись мероприятиями параллельно проводимой бюджетной (финансовой) реформы.

Во-вторых, административная реформа получила сначала политическую поддержку, что поставило ее в разряд изменений политического уровня, но затем политическое сопровождение было утрачено, что обусловило усиление акцента на технических и инструментальных нововведениях в административной системе в ходе осуществления ее реформы. Модернизация принципов и технологий администрирования была предусмотрена не только в целях снижения издержек на процесс управления, но и в целях преодоления косности и замкнутости управленческого аппарата за счет вовлечения в деятельность органов государственного управления общественности. Контекст общемировой тенденции повышения роли государства составлял содержание требований как экспертов, так и общества к качеству функционирования государственного административного аппарата, к результативности и эффективности государственного управления, к ориентации на базовые ценности и принципы управления, соответствующие не только концепции идеальной бюрократии, но и концепции информационного общества.

Анализ изменений роли исполнительных органов государственной власти актуализирован контекстом трансформаций системы «политика/управление» в современной России. Демократические принципы, лежащие в основе деятельности российского государства и проводимой им политики, должны определять режимы государственного управления всеми сторонами жизни общества, что предопределяет

первенство политики как сферы борьбы политических интересов и ценностей, программ и стратегий, выдвигаемых и реализуемых гражданами и их группами. Признание современной политической наукой исключительной роли государства в качестве института, интегрирующего и координирующего социальные взаимодействия (концепция governance), а также наделение новыми функциями органов исполнительной власти в сфере публичного управления, ставило вопрос об их способности улавливать сигналы «большой» политики и современные тенденции развития, прогнозировать и планировать, четко формулировать цели, принимать решения в отношении сроков и ресурсов изменений, определять способы решения задач, своевременно минимизировать издержки, формировать компетентные управленческие команды – т. е. о способности управлять реализацией согласованных с обществом политических решений. В развитии разноплановых способностей государства, как и в развитии способностей гражданского общества к взаимодействиям с государством видится направление, определяющее развитие современной России.

Однако положительные практики взаимодействий государства и общества не были институционализированы в ходе реализации административной реформы, преобладание иерархических механизмов управления не было потеснено сетевыми взаимодействиями с обществом, результативность не стала ориентиром и оценкой деятельности административной системы, политические и государственные решения принимаются и оцениваются вне публичного политического пространства.

Результаты масштабных мероприятий, запланированных как радикальное изменение систем государственного и административного управления, выглядят менее впечатляюще, что требует их осмысления научным сообществом. Эффективность и эффекты и первого, и второго этапа административной реформы справедливо критикуются разработчиками, экспертным сообществом, теми, кто принимал участие в ее реализации, населением. Проведение комплексной оценки реализации масштабной по своему замыслу программы реформирования административной системы и ее результатов необходимы для извлечения уроков и аккумулирования опыта (политического, управленческого, экспертного), для

сохранения и закрепления тех позитивных сдвигов, которые произошли в ходе ее осуществления.

Процесс и результаты административной реформы и особенности взаимодействий государства и общества обусловили научную и практическую актуальность выбранной темы исследования.

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

Совершенствование системы административного управления, имеющее своим источником разнообразие и углубление взаимодействий государства и общества, в последние десятилетия получает в России теоретическое обоснование<sup>5</sup>.

Модели государственного управления, классификация административных реформ, типы взаимодействия политической власти, органов государственного управления и общества представлены в ставших классическими работах М. Вебера, М. Крозье, Р. Мертон и других зарубежных и отечественных ученых<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Гаман-Голутвина О.В. Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления: отечественный и зарубежный опыт //Полис. 2007. № 4; Гаталов Е.Н. Проблемы современной административно-государственной реформы в России //Власть. 2009. № 3; Логунов А.Б. Административная реформа в Российской Федерации //Аналитический вестник. М. 2006. № 22 (310); Лексин В.Н., Швецов А.Н. Общая теория реформ: Контуры проблемы и система исследования //Теория и практика организации проведения реформ. М. 1995; Нарышкина С.Е., Хабриева Т.Я. «Административная реформа в России». Научно-практическое пособие /Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М. 2006; Осборн Д., Пластрик П. Управление без бюрократов: пять стратегий обновления государства. М. 2001. 536 с.; Рогов С. Функции современного государства. Вызовы для России. Ч.II // Свободная мысль. 2005. № 7.

<sup>6</sup> Крозье М. Современное государство – скромное государство. Другая стратегия изменения //Свободная мысль. 1993. № 11; Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. М. 2006. 880 с.; March J.G., Olsen J. P. The New Institutionalism: Organization al Factors in Political life // American Political Science Review. 1984. Vol. 78. № 3; Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Political Life. New York, 1989; Rhodes R. Understanding Governance. Policy Network, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham (Philadelphia), 1997; Kooiman, J. Socio-Political Governance // Ed. by J. Kooiman. Modern Governance. New Government – Society Interactions. London. 1993; Kooiman, J. Findings, Speculations and recommendations. Ibid; Даль Р. Полиархия, плюрализм и пространство // Вопросы философии. 1994. № 3; Сартори Д. Вертикальная демократия//Политические исследования .1993. № 2; Луман Н. Власть. М. 2001; Гончаров Д.В. Теория политического участия. М., 1997. С. 24 – 25; Дарендорф Р. Благое общество // После 1989. Размышления о революции в Европе. Пер. с англ. М. 1992; Даймонд Л. Прошла ли «третья волна» демократизация? - [http://www.polisportal.ru/files/File/publication/1999-1-3-Diamond\\_Pro](http://www.polisportal.ru/files/File/publication/1999-1-3-Diamond_Pro).

Актуализировали связь политики и управления, прояснили соотношение государственного управления и политики, наконец, концептуализировали понятие политико-административное управление В.С. Комаровский, Л.В. Сморгунов, О.Ф. Шабров, Г.И. Грибанова и другие исследователи<sup>7</sup>.

Содержание политико-административных преобразований современности стало предметом исследований Г. Алмонда, Э. Тоффлера, Ю. Хабермаса, Н. Лумана, Г.Б. Питерса, И. Валерстайна и многих других представителей политической науки<sup>8</sup>.

Особенности постсоветского политического процесса получили осмысление в работах А.С. Панарина, А.И. Соловьева, В.А. Гуторова, А.Д. Шутова, В.Я. Гельмана,

---

<sup>7</sup>Грибанова Г.И. Политико-административная дихотомия в государственном управлении //Политико-административные отношения: концепты, практика и качество управления. Сб. ст. /Под ред. Л.В. Сморгунова. СПб. 2010. 322 с.; Комаровский В.С. Административная реформа в Российской Федерации //Политические исследования. № 4. 2005; Сморгунов Л.В. Государство и политика модернизации //Вестник философии и социологии Курского государственного университета. № 2. 2010; Сморгунов Л. В. Сетевой подход к политике и управлению // Политические исследования. 2001. № 3; Шабров О.Ф. Эффективность государственного управления в условиях постмодерна //Власть. № 5. 2010; Börzel T. A. New Modes of Governance Project. Project no.CITI-CT-2004-506392. Berlin. 2004; Parekh B. The Cultural Particularity of Liberal Democracy. Prospects to Democracy: North, South, East, West. Cambridge. 1993.

<sup>8</sup> Almond, G. A. The Return of the State // American Political Science Review. 1988. Vol.8; Erlau, H. Micro-macro Dilemmas in Political Science. Norman. 1996; Green. D. P., Shapiro I. Pathologies of Rational Choice Theory. New Hawen. 1994; Christensen T., Peters B.G. Structure, Culture and Governance: A Comparative Analysis of Norway and the United States. Maryland. 1999; Christensen T., Laegreid P., Wise L. Transforming administrative policy // Public Administration. 2002. Vol. 80, № 1; Verheijen T. Politico-administrative Relations: Who Rules? Bratislava. 2001; Verheijen T., Rabrenovic A. The evolution of Politico-Administrative relations in Post-communist states: Main Directions / ed. By Verheijen T. Who Rules – Politico-administrative Relations. NISPAcee. Bratislava. 2003; Peters B.G. Institutional Theory and Administrative Reform. Organizing Political Institutions / Ed. By M. Egeberg, P. Laegreid. Oslo. 1999; Selznick P. Leadership and administration. New York. 1957; Rondinelly D., Cheema G. S. Reinventing Government for the XXI Century: State Capacity in a Globalizing Society. Connecticut. 2003; Валерстайн И. Конец знакомого мира. М. Ладомир, 2005; Даль Р. А. О демократии. М. 2000; Даль Р. А. Демократия и ее критики. М. 2003; Козн Д. Л., Арато Э. Гражданское общество и политическая теория. М. 2003; Ротбард М. Власть и рынок: Государство и экономика / Пер. с англ. Б.С.Пинскера; под ред. Г. Сапова. Челябинск. 2003; Талапина Э.В. Административное право сегодня // Ежегодник сравнительного правоведения. М. 2004; Талапина Э.В. О публичном экономическом праве // Журнал российского права. 2004. № 7; Тоффлер Э. Третья волна. М. АСТ. 2004.



Е.Н. Мошелкова, С.А. Ланцова, Я.А. Пляйса, В.А. Ачкасова, А.А. Зиновьева, А.В. Понеделкова и других отечественных политологов<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Анохина Н.В., Мелешкина Е.Ю. Голосование «против всех» на региональных выборах // Россия и современный мир. 2004. № 2; Ачкасов В.А. Особенности эволюции российской государственности или почему в России нет нации гражданства? // ПОЛИТЭКС. Политическая экспертиза. Т. 5. № 4. СПб. Изд-во С.-Петерб. ун-та. 2009; Гельман В.Я. Постсоветские политические трансформации // Полис. № 1. 2001; Зиновьев А.А. Запад. Феномен западнизма. М. 1995; Голосов Г.В. Партийные системы России и стран Восточной Европы: генезис, структуры, динамика. М. 1999; Голосов Г.В. Политические партии на региональных выборах. М. 2006. –<http://www.apn.ru/authors/author415.htm>; Гуторов В. А. Гражданское общество и теория демократии: из международного наследия XX века // Политика XXI века: Преемственность и инновации в России и в мире /Материалы международной научной конференции «Политика XXI века: Преемственность и инновации в России и в мире». Ч. 1. СПб. 23-24 мая 2008. СПб. 2008; Гуторов В. А. Идет ли посткоммунистическая Россия к гражданскому обществу? //Практическая философия и гражданское общество в России / Сб. ст. под ред. В.Г. Марахова. Изд-во СПбГУ. 2004; Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М. 2005; Медведева В.К. Региональные выборы по смешанной избирательной системе: первые итоги // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2006. № 1; Зеленко Б.И. Партии и выборы в современной России. М. 2003; Кынев А.В. В ожидании нового электорального предложения. Выборы региональных Законодательных собраний конца 2004 – начала 2005 г. // Полис. 2005. № 3; Ланцов С.А. Россия перед вызовами модернизации: исторические уроки и современные проблемы // Политическая экспертиза. ПОЛИТЭКС. Научный журнал. Том 6. № 3. СПб. Изд-во С.-Петерб. ун-та. 2010; Мошелков Е.Н. Переходные процессы в России: опыт ретроспективно-компаративного анализа социальной и политической динамики. М. 1996; Макаркин А.В. Смешанная избирательная система в российских регионах – [http://www.apn-nn.ru/diskurs\\_si/780.html](http://www.apn-nn.ru/diskurs_si/780.html); Медведева В.К. Региональные выборы по смешанной избирательной системе: первые итоги // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2006. № 1; Понеделков А.В. Политическая наука в элитологическом измерении. Ростов н/Д. Изд-во СКАГС. 2010. 512 с.; Сморгунов Л. В. Новые электоральные институты и региональные парламенты России: плюрализация vs монополизация // Политэкс. 2006. Т. 2. № 2; Панарин А.С. Народ без элиты. М. 2006; Соловьев А.И. Цивилизация versus политика. Российские иллюстрации //Власть. № 8. 2007; Шутов А.Д. Россия в жерновах истории. М. 2008; Пантин В.И. Волны и циклы социального развития: Цивилизационная динамика и процессы модернизации. М. 2004; Панов П.В. Реформа региональных избирательных систем и развитие политических партий в регионах России: кроссрегиональный сравнительный анализ // Политические исследования. 2005. № 5; Федотова В.Г. Модернизация второй Европы. М. 1997; Модернизация в России и конфликт ценностей. М., 1994; Галкин А. А. Индивид, общество и структуры власти //Размышления о политике и политической науке. М. 2004; Эмсен Э., Интрилигейтор М., Макинтайр Р., Тейлор Л. Эффективная стратегия переходного периода: уроки экономической теории обновления (доклад американских экспертов) // Проблемы теории и практики управления. 1996. № 2; Крыштановская О. Анатомия российской элиты. М. 2005; Cohen F. St. The New American Cold War. The Nation. 21 June 2006; Hahn J.W.

Политико-административные режимы и их трансформация, соотношение режима федерального уровня и региональных режимов составляет интерес для исследователей в плане возможности децентрализации власти при сохранении управляемости общества и роста его самоуправляемости<sup>10</sup>. Исследованиями политико-административных режимов внесли существенный вклад в отечественную политологию В.Я. Гельман, А.Д. Шутов, Е.Н. Мошелков, А.И. Соловьев, А.С.

---

Introduction: Analyzing Parliamentary Development in Russia // *Democratization in Russia: The Development of Legislative Institution* / Ed. by Hahn Jeffrey W. N.Y. 1996.

<sup>10</sup> Баранов Н.А. Потенциал государства и политико-административные отношения в контексте инновационного развития // Политико-административные отношения: концепты, практика и качество управления. Сб. ст. / Под ред. Л.В. Сморгунова. СПб. Изд-во С.-Петербург. ун-та. 2010; Властные элиты современной России в процессе политической трансформации / Отв. ред. О. В. Гаман, А. В. Понедельков. Ростов – на – Дону, 2004; Гаман-Голутвина О.В. Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления: отечественный и зарубежный опыт // Политические исследования. 2007. № 4. – <http://www.garweb.ru/conf/nresident/20030313/docfp1336.htm>; МIRONЮК М.Г., Тимофеев И.Н., Ваславский Я.И. Универсальные сравнения с использованием количественных методов анализа [Электронный ресурс] URL: <http://www.politstudies.ru/Fulltext/2006/5/4/html> (дата обращения 10.05.2011); Кашкин С. Ю. Политический режим в современном мире: понятие, сущность, тенденции развития. М. 1993; Мельвиль А.Ю. Демократические транзиты, транзитологические теории и посткоммунистическая Россия // Политическая наука в России: Интеллектуальный поиск и реальность. Хрестоматия. М. 2000; Могунова М. А. Проблемы теории и практики скандинавского парламентаризма (критический анализ): Автореф. дис. ... д - ра юридических наук. М. 1990; Россия регионов: трансформация политических режимов // Общ. ред. В. Гельман, С. Рыженков, М. Бри. М. 2000; Соловьев А.И. Технологии администрирования: политические резонансы в системе власти современной России // Политические исследования. 2004. № 6; Соловьев А.И. Три облика государства – три стратегии гражданского общества // Политические исследования. 1996. № 6; Сморгун Л.В. Федерализм как принцип публичного управления и региональное развитие // Политическая регионалистика и исследования в регионах России. Политическая наука: Ежегодник 2010 / Российская ассоциация политической науки; гл. ред. А.И. Соловьев. М. Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН). 2011. 494 с.; Туровский Р.Ф. Конфигурации региональных партийных систем в России: получает ли победитель все? // Политическая регионалистика и исследования в регионах России. Политическая наука: Ежегодник 2010 / Российская ассоциация политической науки; гл. ред. А.И. Соловьев. М. Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН). 2011. 494 с.; Цыганков А.П. Современные политические режимы: структура, типология, динамика. М. 1996; Almond G. A., Powell B.G. Comparative Politics: A Development Approach. Boston. 1966; Hix S. The Study of the European Union II: The «New Governance Agenda» and its Revival // Journal of European Public Policy. 1998. Vol. 5. № 1; Kohler-Koch B. and Rittberger B. The «Governance Turn» in EU Studies // Journal of Common Market Studies. 2006. Vol. 44; Lasswell H. D., Kaplan A. Power and Society. New Hawen. 1950; Macridis R. C. Modern Political Regimes. Patterns and Institutions. Boston; Toronto. 1996.

Панарин, А.Ю. Мельвиль, Л.В. Сморгунов, А.П. Цыганков, Н.А. Баранов. Идея соответствия политического и административного режимов государственного управления, связей и отношений в различных сферах жизнедеятельности общества увязывается с повышенным способностей всех участников взаимодействий в различных средах на основе сочетания их интересов, когнитивных установок и моральных ценностей (доверия, ответственности, честности). Политико-административные режимы оказывают существенное влияние на конструирование сетевых политико-административных структур, принятие и реализацию политических решений.

Поиск способов государственного и административного управления<sup>11</sup>, отвечающих требованиям современности, ведется в направлении демократизации, децентрализации и делегирования полномочий, как в части принятия политических решений, так и на этапе их имплементации, гражданским организациям и объединениям, которые осуществляют взаимодействие с государством на постоянной основе на принципах доверия, справедливости и повышения компетенций в конкуренции за получение публичных ресурсов для выполнения проектов и программ по обеспечению «общего блага».

---

<sup>11</sup> Доклад «Российская демократия: от устойчивости к обновлению» Русского института на секции «Стандарты демократии и многообразие демократического опыта» Мирового политического форума «Современное государство: стандарты демократии и критерии эффективности». Ярославль. 2010. 9 - 10 сентября; Новые демократии и / или новые автократии: Материалы Круглого стола 17 декабря 2003 г. // Политические исследования. 2004. № 1; Kooiman J., Van Vliet M. Governance and Public Management // Managing Public Organisations / Eds. K. Eliassen, J. Kooiman. London. 1993; Гельман В. Субнациональный авторитаризм в современной России. Публичные лекции Полит.ру – <http://www.polit.ru/lectures/2010/11/17/avtoritarism.html>; Макарин А.В. Бюрократия в аспекте конфликтологического и политологического анализа // Материалы СПб. Междунар. Конгресса конфликтологов. Т. 2. СПб. Изд-во С.-Петерб. ун-та. 2009; Радиков И.В. Культура политического диалога власти и народа в изменяющейся России // Политическая наука и политологическое образование страны // Материалы Всерос. научн. конфер. 17-18 апреля 2009. СПб. Изд-во С.-Петерб. ун-та. 2009; Хабермас Ю. Постациональная констелляция и будущее демократии // Логос: журнал по философии и прагматике культуры. 2003. № 4-5; Kanzya J. - M. Local Governance Capacity Building for Full range Participation: Concepts, Frameworks, and Experiences in African Countries 4-th Global Forum on Reinventing Governance: Citizens, Businesses, and Governments: Dialogue and Partnerships for Development and Democracy. New York. 2002.

Теоретическими основаниями расширения взаимодействий государства и общества признаются концепция способности государства (State Capacity), концепция «governance» (руководство), теория политических сетей (Policy Network) и связанная с ней концепция координирующей функции государства, концепция политических режимов<sup>12</sup>.

Сетевой подход как направление политической науки соответствует исследованиям и описанию некоторых форм государственного руководства как

---

<sup>12</sup> King L., Hamm P. The Governance Genade: Mass Privatization and State Capacity. – [http://www.allacademic.com/meta/p95123\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p95123_index.html); Rhodes R. The New Governance: Governing without Government // Political studies. 1996. Vol. 44; Гэлбрэйт Д. Кризис глобализации // Проблемы теории и практики управления. 1999. № 6; Тилли Ч. Принуждение, капитал и европейские государства. 990 – 1992 гг. // Пер. с англ. Менской Т. Б. М. 2009; Tilly Ch. Collective violence in European perspective // Graham Y., Gurr T. (eds.) Violence in America. Washington Press. 1969; Тилли Ч. Демократия. М. 2007; Тили Ч. Режимы и их оспаривание // Логос. 2008. № 6; Хабермас Ю. Вовлечение другого. Очерки политической теории / Пер. с нем. Ю. С. Медведева под ред. Д. В. Складнива. СПб. Наука. 2001; Doppelt G. Walzer's Theory of Morality in International Relations. Philosophy and Public Affairs. № 8. 1978; Блумбер Г. Коллективное поведение // Американская социологическая мысль. Тексты. М. МГУ. 1994; Турен А. Социология без общества // Социологические исследования. 2004. № 7; Pizzomo A. Political exchange and collective identity in industrial conflicts // The resurgence of class conflict in Western Europe since 1968 / Ed.by C.Crouch, A. Pizzimo. Vol. 2. London, Macmillan. 1978; Touraine A. An introduction to the study of social movements // Sociological Research. 1985. Vol. 52. № 4; Cohen J. Strategy and identity: new theoretical paradigms and contemporary social movements // Sociological Research. 1985. Vol. 52. N 4; Кастельс М., Киселева Э. Россия и сетевое общество. Аналитическое исследование // Мир России. 2002. Т. 9. № 1; Castells M. The rise of the Network Society – The Information Age. Vol. 1. Blackwall Publishers. Malden (Mass.). 1996; Rhodes R. Understanding Governance. Policy Network, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham (Philadelfia). 1997; Walzer M. Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality. N.Y. 1983; Rondinelly D., Cheema G. S. Reinventing Government for the XXI Century: State Capacity in a Globalizing Society. Connecticut. 2003; Партушев С.В., Айвазова С.Г., Кертман Г.Л., Клеман К.М., Мешезерская Л.Я., Мирясова О.А., Павлова Т.В., Хлопин А.Д., Цыгина Г.А. Доверие, гражданское действие, политика: опыт «старых» и «новых» демократий // Россия реформирующаяся. Ежегодник / Отв. ред. М.К. Горшков. М. ИСРАН. 2008; Патрушев С. Массовые движения и институты политического представительства в современной России // Новые направления политической науки: тендерная политология. Институциональная политология. Политическая экономия. Социальная политика. М. Российская ассоциация политической науки (РАПН), Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН). 2007; Дифференциация российского общества в зеркале публичной политики / Под ред. Ю.А. Красина. М. 2004; Клеман К., Мирясова О.А., Демидов А. (ред.) От обывателей к активистам: зарождающиеся социальные движения в современной России. М. 2010. 688 с.; Модели общественного переустройства России. XX век / В.В. Зверев, Н.И. Канищева, А.Н. Медушевский и др. Отв. ред. В.В. Шелохаев. Институт общественной мысли. М. РОССПЭН. 2004. 608 с.

переговорных отношений между множеством акторов для достижения согласия в проблемной области с фокусом на взаимодействиях партнеров между собой, проведенным С. Хеннисом, А. Бенцем и А.Б. Тевом. Научные исследования характеристик сетевых акторов, их интересов, организационных структур, условий ресурсного обмена, выполненные М. Кастельсом, М. Ховлеттом, Д. Марчем, Г.Б. Питерсом, Т. Берцель, В. Колеманом, С.И. Париновым, показали, что сетевой анализ дает информацию о комплексе управления, как горизонтальными структурами, так и в самих структурах. Сетевой анализ стал признанным инструментарием политической науки, как показали работы Г.И. Градосельской, Г.Л. Купряшина, А.И. Соловьева, Л.В. Сморгунова, З.С. Викторовой, В. Поповой, В.М. Сергеева, Т. Скокпола, М. Фиорины, М. Крозье.

Концепция «governance» стала ответом на неспособность сочетания концепции нового государственного менеджмента и теории сетей обеспечивать эффективность государственного управления в новых условиях. Если, согласно концепции «new public management», государство должно было воспринять элементы управления бизнеса, то теория сетей обосновывала необходимость взаимодействий государства, бизнеса и гражданского общества, продуцирующих справедливость, сотрудничество, взаимответственность, расширяя измерение экономической эффективности государственного управления иными категориями. В концепции «governance», дополнившей теорию сетей, доминантой является деятельностная модель государственного управления, в основе которой – рост качественных изменений способностей государства. Подчеркнем, что в концепции нового способа руководства (governance) получила свое выражение относительная автономность административной системы. Данный политологический подход представлен работами Л.В. Сморгунова, С.П. Перегудова, Н.Ю. Беляевой, О.В. Гаман-Голутвиной, Л.Н. Никовской, В.Н. Якимца, Г. Стокера, Дж. Фримана, Р. Коча, Дж. Диксона и Э. Остром.

Концепция «способности государства» (state capacity), уточняющая и дополняющая концепцию нового способа руководства (governance), позволяет выявить освоенность органами исполнительной государственной власти

разнообразных управленческих практик, необходимых при реализации публичного управления, как показано в научных публикациях Д. Банисара, А. Робертса, Дж. Кохена, Й. Олсона, Д. Канемана, А. Тверски.

Направленность системы государственного управления на усиление взаимодействий с гражданским обществом актуализировали развитие научных концепций публичного управления и вовлечения в публичность. Р. Даль, Д. Сартори, Н. Луман, П. Бурдьё, Й. Олсон, Д.В. Гончаров, В.А. Гуторов, Л.В. Сморгунов, разрабатывая концепции административных изменений (governmentse), нового государственного менеджмента и сетевого подхода, обосновали исследовательский потенциал концепции публичного управления и вовлечения в публичность.

Связи с правительством, как стратегия организации взаимодействий негосударственных организаций с органами государственной власти для решения публичных (общих) дел, получила в отечественной науке еще недостаточное освещение, несмотря на бурно развивающуюся в стране практику. В западной политической науке используемые технологии организации публичных взаимодействий имеют серьезное методологическое и методическое обоснование, благодаря исследованиям Ф. Харриса, Д. Мосс, В. Обермана, К. Гетц, Э. Остром, Дж. Влум-Хансена и других ученых. В отечественной науке эта проблематика связей с правительством активно осваивается исследовательскими группами<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Ачкасова В.А. Возможности СМИ в области лоббирования: медиа как фактор конфликтности и соглашений // Мировые процессы, конфликты и безопасность. М. РОССПЭН. 2007; Вуйма А.Ю. Лоббирование. Как добиться от власти нужных решений. СПб. Питер. 2008; Гавра Д.П. Общественное мнение и власть: режимы и механизмы взаимодействия // Журнал социологии и социальной антропологии. Том 1. Вып. 4. 1998; Евсеев В.А., Барсукова С.Ю., Дынин А.Е. Основы организации работы с органами власти в России. МОО «Ассоциация менеджеров». М. 2005; Могунова М.А. Скандинавский парламентаризм: Теория и практика. М. 2001; Сморгунов Л.В. Место GR и лоббизма в стратегиях взаимодействия бизнеса и власти // Формирование системы цивилизованного лоббизма в России: GR и проблемы эффективности взаимодействия общества и власти / Под ред. В.И. Быкова, Л.Н. Галенской, Л.В. Сморгунова. СПб. СК «Россия-Нева». 2006; Соловьев А.И. Взаимоотношения законодательной и исполнительной власти в современном российском обществе: проблемы и перспективы. М. 2001; GR-связи с государством: теория, практика и механизмы взаимодействия бизнеса и гражданского общества с государством. Учебное пособие /под ред. Л.В. Сморгунова и Л.Н. Тимофеевой. М. Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН). 2012. 407 с.; Султанов Д. Лоббизм: как это делается в России //

Гарольд Лассуэлл, сформулировав модель обобщенной конфигурации процесса принятия решений как коллективного акта<sup>14</sup>, заложил основы направления в политической науке, получившего в дальнейшем название «теория принятия политических решений»<sup>15</sup>. Современная практика управления дистанцируется от узко

---

сайт «стратагема» <http://www.stratagema.org/lobbizm.php&nws=ds31r2063414134>; Толстых П.А. Практика лоббирования в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. М. 2005; Шишкин Д.П., Гавра Д.П., Бровко С.Л. PR-кампания: методология и технологии. СПб. Роза мира. 2004. 187 с.

<sup>14</sup> Lasswell H. A Pre-View of Policy Sciences// American Elsevier. N. Y. 1971; Jones Ch. An Introduction to the Study of Public Policy. Belmont. CA. 1984; Anderson J. Public Policy Making. N.Y. 1979; Sabatier P.A. (ed.) Theories of the Policy Process. Boulder. CP. 1999; Sabatier P. Political Science and Public Policy / Political science & Politics (June). 1991.

<sup>15</sup> Lindblom C.E., Braybrooke D. A Strategy of Decision. N.Y. 1963; Lindblom C.E., Cohen D. K., Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving. Yale. 1979; Тейлор Ф. Принципы научного менеджмента. М. 1992; McGregor D. Theory X and Theory Y. Workforce. Jan. 2002. Vol. 81. Issue 1; Chandler A. Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise. Cambridge. 1998; Классики менеджмента. / Под ред. М. Уорнера. СПб. 2001; March J. G., Olsen J. P. Ambiguity and Choice in Organizations, Universitetsforlaget. Bergen. 1976; Simon H. A. Administrative Behaviour. 2nd end. Macmillan.1960; The New Science of Management Decision. New York. 1960; March J. G. Decisions and Organizations. Blackwell. 1988; March J. G., Simon H. A. Organizations. Wiley. 1958; March J. G., Olsen J. P. Ambiguity and Choice in Organizations. Universitetsforlaget. Bergen. 1976; Cohen J. M., March J. G., Olsen J. P. A Garbage can Model of Organizational Choice. Administration Science Quarterly. 1972; Cohen J.M., March J. G., Olsen J. P. A garbage can model of organizational choice // By ed. J. March. Decisions and Organizations. Oxford. 1988; March J. G. Decisions and Organizations. Blackwell. 1988; Lindblom C. E. The Policy-Making Process. Prentice-Hall. 1968; Lindblom C. E. A Politics and Markets. New York. 1977; Lindblom C. E., Braybrooke D. A Strategy of Decision. New York. 1963; Питерс Т., Уотермен Р. В поисках эффективного управления. М. 1986; Wildavsky A. Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis. Boston. 1979. Грин Д. П., Шапиро И. Объяснения политики с позиций теории рационального выбора: почему так мало удалось узнать? // Полис. 1994. № 3; Соловьев А. И. Колебательно-маятниковый механизм принятия государственных решений: К обоснованию когнитивной модели // Политические исследования. 2005. № 5; Hanter F. Community Power Structure: A Study of Decision-makers. Chapel Yill. 1953; Саймон Г. Теория принятия решений в экономической теории и науке о поведении // Теория Фирмы. СПб. 1995; Simon H. A. Rationale decision-making in business organizations // Economics 1969 – 1980. Ed. A. Lindbeck. Singapore. 1992; Канеман Д., Тверски А. Рациональный выбор, ценности и фреймы // Психологический журнал. 2003. Т. 24. № 4; Нойштадт Р., Мэй Э. Современные размышления: О пользе для тех, кто принимает решения. М. Б-ка Моск. Школы полит. Исслед. 1999; Соловьев А.И. Принятие государственных решений. М. 2006; Соловьев А.И. Теория принятия государственных решений. М. 2004; Сорина Г.В. Принятие решений как интеллектуальная деятельность. М. 2009; Литвак Б.Г. Экспертные оценки и принятие решений. М. 1996; Петров А.В., Федулов Ю.Г. Подготовка и принятие управленческих решений. М. PAFC. 2000; Baumgarter F.R., Leech B. L. Basic Interest: The Importance of Groups in Politics and Political Science. Princeton NJ: Princeton University Press. 1998; Dahl R.A. A critique of Ruling Elite Model //American Political Science

понятой рациональности, отдавая предпочтение неформальным, гибким и коммунитарным методам принятия решений. Обращение исследователей к коммунитарным практикам принятия политических и управленческих решений и выяснению содержания «общего блага» стало ответом на беспощадную разрушающую силу рынка.

Изучение научной литературы, посвященной тем или иным аспектам настоящего диссертационного исследования, дает автору основание для фиксации следующих выводов:

---

Review, June 1958; Due T. R., Zeigler H. L. The Irony of Democracy. Vermont: Wadsworth. 1996; Downs A. An Economic Theory of Democracy. New York. Harper&Row. 1957; Easton D. A Systems Analysis of Political Life. New York: Wiley. 1965; Fiorina M.P. Congress: Keystone of the Washington Establishment. New Haven: Yale University Press. 1989; Green D.P., Shapiro I. Pathologies of Rational Choice Theory. New Haven. Conn. Yale University Press. 1994; Shepsle A., Bonchek M.S. Analyzing Politics: Rationality, Behavior and Institutions. New York. Norton. 1997; Беляев А., Цыганков Д. Оценивая эффективность реформы: новые технологии оптимизации государственной и отраслевой политики. Институт оценки программ и политик //Вестник актуальных прогнозов. «Россия. Третье тысячелетие». 2004. № 11; Маршаков В.А. Оценивание политик и измерение результативности: мировой опыт и российские перспективы оценивания эффективности государственного управления. Коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение»: сборник материалов. Вып. 1. / Под ред. Д.Б. Цыганкова. М. 2007; Селедцова Е.А. Методология горизонтальной оценки – [www.politanaiz.ru/articles\\_694.html](http://www.politanaiz.ru/articles_694.html); Цыганков Д.Б. Оценивание в государственной политике России: новый механизм воздействия для государства? /Материалы 4-й ежегодной международной конференции «Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации» факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова (24-26 мая 2006г.) – М. 2006; Яхнина В.С., Цыганков Д.Б. Формирование системы оценивания и мониторинга эффективности научно-исследовательской деятельности как условие повышения инновационного потенциала российской науки Publ7 Tsygankov.doc; Activities of the European Union: The EQUAL program – [http:// europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c10237.htm](http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c10237.htm); Bamberger M., Rugh J., Church M. & Fort L. Shoestring evaluation: Desinging impact Evaluations under Budget, time and data constraints. American Journal of Evaluation. № 25. 2004; Huckfeldt R. The Social Communication of Political Expertise /American Journal of Political Science. 2001. 45 (2); Huckfeldt R. Unanimity, Discord and the Communication of Public Opinion /American Journal of Political Science 51 (4). 2007; Evaluation economic instruments for environmental policy /Organization for Economic Cooperation, OECD Publishing. 1997; Johnson B. The Role and Importance of Applied Evaluation Methods for Health Risk Communication – [http:// www.health.gov/environent/Casestudies/cstoc.htm](http://www.health.gov/environent/Casestudies/cstoc.htm); Muraskin L. Understanding Evaluation: The Way to Better Prevention Programs – [http://www.ed.gov/offices.OUS/PES/primer\\_1.html](http://www.ed.gov/offices.OUS/PES/primer_1.html); Petra E. Todd and Kenneth I. Wolpin Ex ante Evaluation of Social Programs. University of Pennsylvania, June 1. 2005; Thompson N.J., McClintock H.O. Demonstrating Your Program's Worth – <http://www.cdc.gov/ncipe/pub-res/dypw/index.htm>; Wollman H. Evaluation in public-sector reform: Toward a "third wave" of evaluation? ed. H.Wollman. Evaluation in Public Sector Reform, Cheltenham/Nothampton: Edgar Elgar. 2003.



Во-первых, анализируемый комплекс проблем имеет многоуровневую и многомерную структуру, что требует сочетания теоретических и прикладных (мониторинг) подходов к их изучению.

Во-вторых, несмотря на устойчивый интерес исследователей, многие стороны трансформации взаимодействий государства и общества остаются спорными. Это касается вопроса о сущности современного государства и публичного управления, о соотношении политики и управления, о направленности и перспективах политико-административных преобразований в России, о формах и механизмах взаимодействий государственных органов власти и управления с обществом.

В-третьих, нуждаются в анализе институционализированные взаимодействия государства и общества в различных социальных сегментах, обеспечивающих модернизацию страны.

В-четвертых, прояснение практики использования в политико-административных процессах в России стратегий и технологий политического менеджмента позволяет определить контуры механизмов трансформации отношений государства и общества, в наибольшей степени отвечающих потребностям страны как единого целого.

Обширное поле исследовательской литературы по вопросам государственного управления, политико-административных реформ, особенностей взаимодействия государства и общества само по себе составляет основание для обобщения, анализа и переосмысления оценок и выводов ученых и экспертов относительно трансформации политико-административной сферы в условиях трансформации самого российского общества.

Проблематизация административно-политических отношений на федеральном и региональном уровне в условиях стратегии изменений, взаимовлияние реформы административной системы и политико-административных отношений, трансформация взаимодействий органов исполнительной государственной власти с институтами гражданского общества в публичной сфере, современные политико-административные процессы и технологии стали основными темами настоящего исследования.

В качестве **основной рабочей гипотезы** выступает предположение о том, что в условиях современного этапа глобального развития и перехода к информационному, построенному на сетевых отношениях, обществу, трансформируется сущность и природа самого государства, корректируются цели, задачи и способы государственного управления. Этот процесс затрагивает все развитые страны мира, а также те страны, которые пытаются решать задачи модернизации и развития. Современное гибкое, динамичное, «умное» государство создается людьми, их знаниями, ответственностью, соучастием в управлении, что обеспечивает новое качество, высокую политическую и экономическую эффективность государственного управления на основе равноправного социально-политического диалога, широких и честных взаимоотношений с гражданами. Трансформация взаимодействий государства и общества проявляется во всей своей полноте в качестве и результатах политико-административных преобразований, через которые происходит процесс приспособления административной системы государства (наращивание способностей государства) к требованиям общества и общественного развития (политической системе). Политические цели и ценности, политические решения и программы формируются в сфере публичной политики, которая, являясь процессом (непрерывные переговоры по важнейшим вопросам, определяемым в самом дискурсе) и результатом (оформлением результатов переговоров в политическом процессе – законотворчестве, программах и проектах) переговоров различных социальных групп задает направление, рамки, методы и средства реализации общественных изменений в целях достижения «общего блага».

**Объектом исследования** являются административные реформы и публичная сфера современного информационного, сетевого общества.

**Предметом исследования** являются трансформации взаимодействий государства и общества, определившиеся в ходе современных административных реформ, включая и Россию, как объективно обусловленный процесс адаптации системы государственного управления к потребностям изменений в современной публичной сфере.

**Цель исследования** заключается в выявлении особенностей современных трансформаций во взаимодействии государства и общества и обосновании закономерной связи между новым качеством современной системы государственного управления как цели административных реформ и ростом потребности вовлечения в публичность широких слоев населения.

**Теоретической базой исследования** являются результаты научных исследований, полученные специалистами в области политико-государственного и административного управления, проведения административных реформ, становления и развития публичной политики.

**Методологической основой исследования** стали общие принципы системного анализа социальных и политических процессов, институциональный подход, теория сетевого анализа, теория принятия политических решений, концепции «способности государства» (state capacity), «новый способ управления» или «руководство» (governance), политико-административные режимы, «вовлечение в публичные дела».

**Используемые методы исследования.** Диссертационное исследование проводилось с использованием принципов и методов мониторинга и сравнительного политологического анализа.

**Эмпирическую базу диссертации** составили нормативные документы и материалы, отражающие ход административной реформы в России и в других странах, выступления политических лидеров и законодательные акты Российской Федерации. Были использованы материалы официальных публикаций органов государственной власти и управления, печатные и электронные публикации российских средств массовой информации, издания общественно-политического характера, статистические материалы ведущих аналитических центров страны. Использовались эмпирические данные и результаты исследований, полученных автором в ходе осуществления ряда научно-исследовательских проектов: (1) в проведении мониторинга реализации административной реформы в Северо-Западном Федеральном округе при выполнении коллективного гранта РГНФ в 2007-2009 гг. «Способность государства и системы оценки эффективности государственного управления: международный опыт и современная административная реформа в

России» (проект № 07-03-00553а, руководитель д.ф.н., профессор Л.В. Сморгунув); (2) в исследовании взаимодействий государства, бизнеса, науки и образования в рамках аналитической целевой ведомственной программы Министерства образования и науки Российской Федерации «Развитие научного потенциала высшей школы (2006-2008гг.)» № 2049 «Основные векторы интеграции в современном обществе: наука, образование, бизнес» (руководитель проекта к.с.н., доц. И.Д.Демидова); (3) в изучении влияния трансформационных процессов в публичной сфере на изменение миссии государства, его структуры, функций и технологий осуществления политики и управления в современном обществе при выполнении проекта в 2010-2011 гг. «Государственная политика и управление в условиях трансформации современной публичной сферы: национальные и глобальные контексты» (Темплан фундаментальных НИР СПбГУ № 28.0.194.2010, руководитель д.ф.н., профессор Л.В. Сморгунув).

#### **Основные положения, выносимые на защиту.**

1. Динамика развития общества определяет трансформацию его взаимодействий с государством, которое, в свою очередь, вырабатывает высокие адаптивные способности, обеспечивая цельность и целостность нации, ее конкурентоспособность на основе расширения форм и механизмов социальных взаимодействий. Способность современного государства к совершенствованию собственной природы, к изменению структуры, функций, освоению современных политических технологий в реализации политики и осуществлении управления обеспечивает управляемость современными сложными общественными системами. Трансформация государства в направлении развития взаимодействий с обществом формирует условия для становления «сильного» государства, реализующего политику в интересах и совместно с обществом, его группами, гражданами. Теория политических сетей, теория принятия политических решений в сложных системах, концепции «способности государства», «новый способ управления», «вовлечения в публичные дела» и современных политико-административных режимов в исследовательском потенциале современной политической науки занимают

приоритетное место в связи с актуализацией влияния граждан на осуществление деятельности современным государством. Понимание управления как процесса сотрудничества и взаимодействия в координируемых коллективных действиях выделяет и новое понимание субъектов и структуры управления как равноправных членов сети, объединенных состязательными отношениями в выработке и реализации политических и государственных решений.

2. Реализация административной реформы в России способствовала прояснению целей, задач и методов трансформации современного государства и направлений развития способностей политико-административной системы к управлению, востребованных усложнившимся обществом. Технические и инструментальные изменения административной системы создают условия и могут производить политические результаты, выражающиеся в активизации общества в публичном управлении и повышении требовательности к качеству государственного управления.
3. Фундаментальная цель развития способностей государства, реализуемая в ходе политико-административных реформ, состоит в умении выстроить и адресовать четкие, соответствующие политическому выбору и образу реальности перспективы, базирующиеся на понимании возможностей среды обитания и нужд людей. Развитие институциональных, политических (законотворческих), фискальных, административных, технических, коммуникативных, информационных, легитимационных, способностей государства к открытости и прозрачности деятельности административной системы российского государства направлено на повышение управляемости современного общества, что усложняет соотношение политики и управления.
4. Стремление государства к реформированию административного сегмента государственного управления не может быть обеспечено без повышения способностей гражданского общества к участию в публичном управлении на принципах открытости и прозрачности. Институционализация взаимодействий государства и гражданского общества формируется мероприятиями административной реформы, направленными на осуществление гражданами

различных форм участия (неправительственный мониторинг, участие представителей граждан в совещательных, консультативных, общественных советах, экспертной работе над стандартами и регламентами административного управления, экспертизе нормативных и законодательных актов) в процессе принятия и реализации социально значимых решений органами политико-административного управления.

5. Политика модернизации, понимаемая как всестороннее обновление страны, реализуется в поддержании многообразия форм публичного управления, развитии потенциала человека и гражданина, развитии базовых элементов системы общества, обеспечивающих процессы формирования нации и как культурно однородного, и солидарного целого, связывается с «вовлечением в публичность» граждан и их ассоциаций. В публичной сфере взаимодействия различных групп населения кристаллизуются требования и нормы, способствующие развитию человека как приоритетной ценности современности. Простор инициативам гражданского общества и возможности развития потенциала каждого человека делают возможной модернизацию всей системы государственного управления.
6. Институционализация связей с правительством как стратегии и технологии, реализуемой в публичном пространстве в современной России, влияет на продуктивность взаимодействий государства и общества, в первую очередь, бизнес сообщества, определяя устойчивость и направления развития экономики страны.
7. Влияние институтов и технологии связей с правительством в системе взаимодействия «наука-бизнес-образование» и государства повышают эффективность публичных взаимоотношений различных сегментов общества, способствуя его модернизации.
8. Роль государства в стимулировании новых (сетевых) форм взаимодействий науки, бизнеса и образования, адекватных запросам информационного и модернизируемого общества, определяется степенью развитости способностей государства к равноправным, партнерским взаимодействиям с инновационными структурами.

9. Публичное управление подразумевает вовлечение в публичность населения и отдаст предпочтение неформальным, гибким методам принятия политических и административных решений в широком переговорном процессе государства с обществом по определению общего блага в целях повышения его управляемости.
10. Политические решения, как важнейшая часть публичного управления, обусловлены способностями государства к построению эффективных способов определения публичных целей; политические решения влияют на процесс применения технологических приемов оперативного управления; административные решения принимаются институтами административной системы для реализации политических решений, имеют подчиненный характер, оказывают регулятивное воздействие на управление общественными отношениями. Административные решения, изменяющие режимные характеристики реализации политического решения, вызывают дисфункции в системе государственного управления.
11. Административные режимы управления как реальные механизмы функционирования власти, форма и характер ее осуществления, включают в себя не только государство, но и всю политическую систему организации общества, т.е. характер политических взаимоотношений между людьми, между людьми и государством, определяя степень и характер политического участия населения и его включенность в процесс принятия решений.
12. Стратегия связей с правительством как политико-административная технология является способом влияния гражданского общества на выработку, принятие и реализацию политических и административных решений, на динамику политических и административных изменений, отвечающих согласованным с обществом задачам развития.

#### **Научная новизна исследования:**

В результате проведенного научного исследования были получены следующие выводы, содержащие новизну представленного диссертационного исследования:

1. Доказан конструктивный характер современных административных реформ, находящихся под влиянием современных концепций и теорий. Проанализированы современные теории и концепции политико-государственного управления (теория сетей, теория принятия решений, концепции «способности государства», «новый способ управления», «вовлечение в публичные дела» и политико-административных режимов), выделены их сущностные характеристики, задающие вектор трансформации политического и административного управления к горизонтальным (сетевым) формам взаимодействия и партнерства субъектов публичного управления.
2. Выявлена эволюция целей и задач административной реформы, определяемая ходом ее реализации и восприятия ее результатов общественными институтами. Реализация административной реформы в России способствовала прояснению целей, задач и методов трансформации современного государства и направлений развития способностей политико-административной системы к управлению, востребованных усложнившимся обществом. Технические и инструментальные изменения административной системы могут производить политические результаты, выражающиеся в активизации общества в публичном управлении и повышении требовательности к государству, что выявляет и уточняет сложность соотношения политики и управления.
3. При исследовании развития способностей государства в ходе реализации второго этапа административной реформы в Российской Федерации и проведении мониторинга административной реформы в Северо-Западном федеральном округе Российской Федерации была выявлена и проанализирована совокупность направлений совершенствования природы, реформирования структуры и функций современного российского государства (административных и политических), отвечающая задачам развития общества. Проанализировано развитие институциональных, политических (законотворческих), фискальных, административных, технических, коммуникативных, информационных, легитимационных, способностей государства к открытости и прозрачности деятельности административной системы российского государства, направленных на повышение управляемости современного общества.



3. Доказана синергия в развитии современного государства и общества. Динамика развития общества определяет трансформацию его взаимодействий с государством, которое, в свою очередь, вырабатывает высокие адаптивные способности, проявляя свою дееспособность, обеспечивая цельность и целостность нации, ее конкурентоспособность на основе расширения форм и механизмов социальных взаимодействий.

4. Выявлено и обосновано, что понимание государственного управления как процесса сотрудничества и взаимодействия в координируемых коллективных действиях предполагает институционализацию отношений партнерства и доверия участников. Повышение способностей государства к реформированию административного сегмента государственного управления на принципах открытости и прозрачности обуславливает повышение способностей гражданского общества к участию в публичном управлении. Институционализация взаимодействий государства и гражданского общества формируется мероприятиями административной реформы, направленными на осуществление гражданами различных форм участия (неправительственный мониторинг, участие представителей граждан в совещательных, консультативных, общественных советах, экспертной работе над стандартами и регламентами административного управления, экспертизе нормативных и законодательных актов) в процессе принятия и реализации социально значимых решений органами административного управления. Доказано, что повышение способностей государства к открытости и прозрачности, как механизм социально-политических инноваций, реализуется в ходе взаимодействий с гражданским обществом (надзор и контроль за процессами принятия социально значимых решений органами власти и управления). Мониторинг реализации административной реформы выявил связность способностей к реформированию административного сегмента государственного управления и способностей гражданского общества к участию в публичном управлении.

5. Определено, что политика модернизации, понимаемая как социально-политическое обновление страны, может эффективно реализоваться в современных условиях только через поддержание многообразия форм публичного управления, развитии потенциала

человека и гражданина, развитии базовых элементов системы общества, обеспечивающих процессы формирования нации и как культурно однородного, и солидарного целого, связывается с «вовлечением в публичность» граждан и их ассоциаций. В публичной сфере как арене социального взаимодействия различных групп населения кристаллизуются требования и нормы, способствующие развитию человека как приоритетных ценностей современности. Простор инициативам гражданского общества и возможности развития потенциала каждого человека делают возможной модернизацию всей системы государственного управления.

6. Доказано, что институционализация связей с правительством, как стратегии и технологии, реализуемой в публичном пространстве в современной России, влияет на продуктивность публичных взаимодействий государства и общества, в первую очередь, бизнес сообщества, определяя устойчивость и направления развития экономики и социальной сферы.

7. Выявлено и обосновано, что влияние институтов и технологии связей с правительством в системе взаимодействия «наука-бизнес-образование» и государство повышают эффективность публичных взаимоотношений различных сегментов общества, способствуя его модернизации, если государство повышает свои институциональные, регулятивные, координирующие, коммуникативные способности.

8. Раскрыта зависимость между ролью государства в стимулировании новых (сетевых) форм взаимодействий науки, бизнеса и образования в кластерах и технопарках, адекватных запросам информационного и модернизируемого общества, и степенью развитости способностей государства к равноправным, партнерским взаимодействиям с инновационными структурами и созданию институтов (режимов) взаимодействий при формировании инновационной политики и выборе приоритетных форм взаимодействий. Повышение эффективности инновационных секторов науки и экономики требует повышения институциональных, интегративных и координирующих способностей государства в выстраивании межсекторальных взаимодействий, а также способностей к прогнозированию, проектированию, планированию и оценке, а главное - к моделированию сетевых взаимодействий и их

администрированию. Именно государством формируется институциональный дизайн системы создания и использования научного знания, определяется режим функционирования реальной экономики как потребителя новых знаний и технологий, выстраивается мотивационная система научной и образовательной деятельности, применяются инструменты стимулирования специалистов инновационного сектора, вводятся законы и регулятивные механизмы распоряжения интеллектуальной собственностью. Инновационные изменения стимулируются государством, выполняющим функции целеполагания, арбитра, организатора диалога и инициатора реализации инновационных задач и программ.

9. Определен приоритет неформальных, гибких методов принятия политических и административных решений в широком переговорном процессе государства с обществом по определению «общего блага» в целях повышения его управляемости. Сетевой анализ выработки, принятия, реализации, оценки политических и управленческих решений создаст основу для нового понимания рациональности политических и административных решений и определения коммунитарных процедур участия гражданского общества в публичном управлении.

10. Доказано, что административные решения, изменяющие режимные характеристики реализации политического решения, вызывают дисфункции в системе государственного управления. Политические решения, как важнейшая часть публичного управления, обусловлены легальными способностями государства к выработке публичных целей; политические решения определяют процесс применения технологических приемов оперативного управления на объект управленческого воздействия; административные решения принимаются институтами административной системы для реализации политических решений, имеют подчиненный характер, оказывают регулятивное воздействие на управление общественными отношениями.

11. Выявлено, что в условиях трансформации отношений государства и общества административные режимы управления, как реальные механизмы функционирования власти, форма и характер ее осуществления, включают в себя не только государство, но и всю политическую систему организации общества, т.е. характер политических

взаимоотношений между людьми, между людьми и государством, определяя степень и характер политического участия населения в публичном управлении и его включенность в процесс принятия решений.

12. Обосновано, что стратегия связей с правительством, как политико-административная технология, является способом влияния гражданского общества на выработку, принятие и реализацию политических и административных решений, на динамику политических и административных изменений, отвечающих согласованным с обществом задачам развития. Выработка диалоговых форм коммуникации и сотрудничества, организация публичных взаимодействий при реализации стратегий связи с правительством повышают переговорные и консенсусные способности всех участников коммуникативных взаимодействий, определяя эффективность публичного управления.

**Теоретическая значимость результатов** исследования состоит в решении крупной научной проблемы определения особенностей трансформации отношений государства и общества в современных условиях глобального и коммуникационного развития и обосновании концепции синергии этих отношений, в приращении потенциала политологического изучения содержания, особенностей, сложностей и перспектив политико-административных изменений в России в контексте развития общественных отношений. Решение задач, поставленных в рамках настоящей диссертационной работы, способствует более глубокому пониманию сущности современного государства, наращивающему свои способности к управлению в процессе различных форм институционализации взаимодействий с обществом.

**Практическая значимость результатов** исследования заключается в возможности применения его конкретных положений и выводов в аналитической работе для определения целей и приоритетов развития государства и общества. Предложенные рекомендации могут быть использованы при разработке программ и проектов развития страны, регионов России, уточнении направлений и методов политической модернизации, развития различных сфер жизнедеятельности. Материалы диссертационного исследования могут быть положены в основу учебных

курсов и программ учреждений высшей школы при подготовке бакалавров и магистров по государственному и муниципальному управлению, политологии, менеджменту, а также программ по переподготовке и повышению квалификации государственных и муниципальных служащих.

**Структура диссертации** обусловлена целями и задачами исследования, состоит из введения, трех глав, двенадцати параграфов, заключения и библиографического списка.

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, раскрывается степень научной разработанности проблемы, формулируется цель и задачи диссертации, определяются ее методологическая база, научная новизна и практическая значимость результатов исследования.

Глава первая **«Административная реформа в России: концепции и практика»** посвящена анализу предпосылок и ведущих методологических принципов административной реформы в России и других странах мира, а также исследованию хода реализации административной реформы с позиций сетевого анализа и концепций способностей государства, нового способа управления, публичного управления и политико-административных режимов. Результаты мониторинга осуществления изменений административной системы в Северо-Западном федеральном округе Российской Федерации стали основой изучения повышения способностей государства и гражданского общества к публичному управлению.

Параграф первый **«Соотношение концепций способности государства, нового способа управления и политико-административных режимов»** определяет методологию диссертационного исследования – современные концепции и теории политической науки (новый политический менеджмент, новый способ управления, способности государства, теория сетей, вовлечение в публичные дела, административно-политический режим), отвечающие информационному обществу, а также включает в анализ классические теории индустриальной и постиндустриальной эпох. Выделены сущностные характеристики современных концепций политической науки, задающие вектор трансформации политического и административного

управления к горизонтальным (сетевым) формам взаимодействия субъектов публичного управления. Переосмысление политической наукой понятия «государственное управление» расширило его включением новых форм взаимодействия и партнерства с обществом. В новой архитектуре общественных отношений представители сетевой теории отказывают государству в доминирующем положении и монополии на принятие решений, поскольку оно связано с другими субъектами публичной политики. Трансформация иерархического процесса политического управления под влиянием расширяющихся взаимодействий между государством и обществом описывается концепцией «governance», сосредоточенной на выявлении деятельностной модели государства, способах и методах публичного управления. Концепция «способности государства», дополняя концепцию «руководство», отражает возросшую требовательность общества к государству и осуществлению им функций публичного управления. Концепция административных режимов, в определенном смысле созвучная концепции «руководство», ориентирована на исследование административных правил, основанных на юридических нормах и практиках, которые устанавливают приемы и методы управления государственными органами, предоставляющими обществу государственные услуги. Концепция политических режимов включает совокупность политических и правовых институтов, способов осуществления государственной власти и управления обществом, наличие которых позволяет минимизировать элемент принуждения в политическом процессе. Анализируемые методологии дополняют друг друга, позволяя провести комплексное исследование трансформируемого государства в ходе административной реформы и трансформируемого общества в ходе осуществления отношений с государством на принципах информационного общества — открытости и прозрачности. Указанные концепции составляют основу публичного управления, что позволяет прояснить характер взаимодействий субъектов публичной политики в различных средах, изменение их субъектных характеристик в результате публичных взаимодействий, в том числе в сфере принятия политических решений, а также проследить влияние стратегий и технологий публичной политики на процесс принятия политико-государственных решений.

Параграф **Административная реформа: в поисках лучшего управления** посвящен рассмотрению применения методологии административных преобразований в зарубежных странах, а также методологии и методов осуществления административной реформы в России. Реализация административной реформы в России способствовала прояснению целей, задач и методов трансформации современного государства и направлений развития способностей политико-административной системы к управлению, востребованных усложнившимся обществом. Выявлены барьеры реализации административной реформы, заложенные как Концепцией административной реформы, так и факторами окружающей среды (институциональными, политическими, структурными, культурными, временными, ресурсными, управленческими), что позволило подойти к вычленению значимых способностей государства в публичном управлении. Сосредоточенность на технических и инструментальных изменениях административной системы заслонила достижение запланированного политического результата, но в значительной степени определила повышение требовательности к государству со стороны общества и активизацию политической сферы, что выявляет и уточняет сложность соотношения политики и управления.

Параграф третий **«Формирование “способностей государства” в ходе административной реформы»** направлен на исследование развития способностей государства в ходе реализации второго этапа административной реформы в Российской Федерации. При проведении мониторинга административной реформы в Северо-Западном федеральном округе Российской Федерации была выявлена и проанализирована совокупность направлений реформирования административной системы, потребовавшая повышения способностей государства осуществлять публичное управление. Проанализировано развитие институциональных, политических (законотворческих), фискальных, административных, технических, коммуникативных, информационных, легитимационных способностей государства, способностей государства к принятию решений (инструментальная рациональность), к открытости и прозрачности деятельности административной системы российского государства, направленных на повышение управляемости современного общества.

Уточнение концепции способностей государства обеспечивает ее инструментализацию и возможность измерения динамики способностей государства в осуществлении преобразований, определению базовых функций государства, а также способов и технологий публичного управления.

В четвертом параграфе **«Повышение “способностей государства” к открытости и прозрачности и институционализация взаимодействий государства и общества в ходе административной реформы»** прослеживается изменение функционирования административного аппарата при реализации направлений административной реформы: обеспечении доступности государственных услуг для граждан, повышении качества и комфортности их предоставления органами государственной исполнительной власти, искоренения коррупции в административной системе, повышении доверия к органам государственной власти. «Прозрачность» деятельности административных органов определяется как возможность своевременного поучения гражданами надежной и релевантной информации о деятельности государственных исполнительных органов, а «открытость» - как гарантии учета мнений граждан при разработке и внедрении государственных решений. Анализируются способы осуществления деятельности органов исполнительной власти в соответствии с принципами открытости и прозрачности. Показано, что повышение способностей государства к публичному управлению стимулирует развитие способностей гражданского общества к участию в управлении. Систематизированы формы участия институтов гражданского общества в реализации административной реформы, в том числе и в Северо-Западном Федеральном округе. Открытость и прозрачность формулирования и осуществления политики, повышение способностей государства к выполнению своих функций рассматривается не только как инструментальная задача государства, но и как механизм «вовлечения в публичность» граждан страны. Открытость и прозрачность органов государственной власти для структур гражданского общества, в том числе для групп интересов, позволяет осуществлять им эффективное влияние на деятельность законодательных и исполнительных органов власти и управления, получать информацию о новых проектах, ресурсах, принимать участие в обсуждении и



принятии решений. Усиливается артикуляция интересов и потребностей социальных групп, активизируется участие граждан в низовом политическом процессе. Становление системы общественного контроля со стороны гражданского общества направлено на снижение социального неравенства, препятствует получению привилегий вне и в обход разработанных механизмов формального представительства и с использованием незаконных методов влияния на принятие социально значимых решений.

**Глава вторая «Политика модернизации: государство, бизнес, общество»** посвящена определению характеристик качественного государственного и административного управления как фактора модернизации общества, исследованию влияния изменений в административной системе в ходе реализации административной реформы на результативность управленческих воздействий на осуществление политики модернизации различных социальных сегментов, институционализацию взаимодействий государства и общества в системе «бизнес — наука — образование». Проведен анализ способностей государства по формированию инновационной политики и способов реализации инновационной политики в указанных средах.

Параграф первый **«Потребность “вовлечения в публичность” и политика модернизации»** сконцентрирован на социокультурной составляющей модернизации российского общества. Осуществление модернизации осложняется рисками, важными из которых определяется централизация процессов принятия решений, нескоординированность действий акторов, сокращение консультативных и совещательных механизмов, ограниченная эффективность управленческих воздействий, сокращение альтернатив, ослабление конкурентных начал, доминирование политико-административных блоков в структуре исполнительной власти, раскол элит внутриправительственными и корпоративными партийными противоречиями, и, как следствие, ограниченные формы и способы соревновательности. Вовлечение граждан страны в публичную политику определяется как инновационный механизм модернизации государственного управления.

Самоуправление и самоорганизация на основе состязательности и компромиссов, формирование новых информационных взаимодействий власти и общества, образование сетевых объединений представителей различных блоков – обязательные условия для выработки взвешенных и продуктивных решений. Стратегия развития современного государства строится на основе согласованной с обществом ценностной платформы, разработке и согласовании политик в различных областях жизнедеятельности общества. Именно государство способно предложить способы реализации этих политик с учетом наличных общественных ресурсов, возможностей реформирования полномочий и функций государственного аппарата путем передачи распорядительно-организационных, регулятивных, нормотворческих и финансово-экономических функций различным субъектам управления. Тем самым стимулируется становление гражданского общества, повышается его способность к выполнению реальных задач социального управления в целях сохранения, упорядочивания и преобразования общественных отношений и жизни людей.

Второй параграф **«Институционализация “связей с правительством” в современной России»** обосновывает необходимость расширения открытости взаимодействия власти и общества, а также публичности выработки, принятия и реализации политических и административных решений. К числу конкурентных политических технологий, развивающих публичные отношения власти, бизнеса и общества, можно отнести быстро развивающиеся в стране связи с правительством. Связи с правительством - одно из направлений коммуникативного менеджмента, цель которого - согласование собственных интересов организаций (бизнеса, гражданского сектора, государственных учреждений) с интересами органов государственной власти различного уровня для снижения рисков и обеспечения устойчивого развития в окружающей среде. Под окружающей средой организации в данном контексте понимается деятельность местных, региональных и федеральных органов власти и управления, конкурентов, потребителей продукции и услуг, жителей окрестных районов, неправительственных организаций, инвесторов и акционеров, профессиональных союзов. Формирование департаментов связей с правительством в крупных компаниях, саморегулируемых и некоммерческих организациях

обеспечивает системность деятельности по актуализации и продвижению интересов организаций в российском правительстве, участию в координационных и регулирующих мероприятиях правительства, по обеспечению и поддержке выхода российского капитала на международный рынок. Социальный запрос на развитие «связей с правительством» как менеджериальной технологии государственного управления, был сформирован бизнесом и гражданскими организациями. Стратегия публичного менеджмента получила поддержку правительственных кругов для упорядочивания публичных взаимодействий с обществом, усиления влияния различных общественных групп на процесс принятия политико-государственных решений и их реализацию.

Третий параграф **«Институты связей с правительством в системе взаимодействия "наука-бизнес-образование" и государства»** анализирует публичные взаимодействия власти и общества в системе «наука-бизнес-образование», которые формируют институты доверия между институтами, обеспечивающими модернизацию страны, и государственными органами. Социальное партнерство и согласие устанавливаются путем открытой конкуренции интересов различных социальных групп, которая структурирует социальные взаимодействия формированием институтов, определяющих действия людей в определенных ситуациях, а потому должны быть признаны членами релевантных групп как правила, которым подчиняются другие участники взаимодействий, в результате чего участвующие получают равновесные выгоды. В настоящее время наука бизнес и образование не имеют развитых институтов сотрудничества, что размывает конкурентный потенциал каждой из областей жизнедеятельности общества. Государством не было проявлено достаточных институциональных, интегративных и координирующих способностей в выстраивании межсекторальных взаимодействий внутри системы, но и способности к сотрудничеству посредством связей с правительством со стороны науки, бизнеса и образования проявлены также не в полной мере, что сохраняет разрыв единого инновационного цикла – от подготовки кадров для исследовательской деятельности до внедрения в производство новых технологий.

Четвертый параграф «Кластеры и технопарки: как государство стимулирует взаимодействия» посвящен рассмотрению подходов и моделей формирования новых институциональных взаимодействий науки и технологии, образования, бизнеса и государства в целях повышения конкурентоспособности страны и увеличения общего блага. Теория тройной спирали как модели экономики знаний строится на признании доминирующей роли институтов, ответственных за создание нового знания – науки, бизнеса, государства. Система инновационного развития вскрывает новые принципы взаимодействия в этой триаде, где наука становится ведущим элементом, поскольку государство больше не может отвечать за создание нового знания. Но у государства не менее важная задача: формирование институтов как регуляторов поведения многих людей. Эффективность институтов определяется качеством взаимодействий участников сложной многоуровневой системы: тех, кто производит новые идеи и знания; тех, кто управляет потоками знаний и информации; тех, кто организует использование знания, создавая технологии; тех, кто оплачивает, в конечном счете, новый продукт. Способности государства в части формирования инновационной политики развиваются в широком спектре: от институциональных, интеграционных и координационных до прогнозных, проектных и административных. Именно государством формируется институциональный дизайн системы создания и использования научного знания, определяется режим функционирования реальной экономики как потребителя новых знаний и технологий, выстраивается мотивационная система научной и образовательной деятельности, применяются инструменты стимулирования специалистов инновационного сектора, вводятся законы и регулятивные механизмы распоряжения интеллектуальной собственностью. Инновационные изменения стимулируются государством, выполняющим функции целеполагания, арбитра, организатора диалога и инициатора реализации инновационных задач и программ. Анализ развития наукоемкого инновационного бизнеса в кластерах и университетских технопарках, который имеет более высокие показатели, нежели инновационный сектор бизнеса в целом по стране, показывает, что государство должно быть заинтересовано в повышении способностей к гибкому,

нестандартному управлению инновационным сектором, в основе своей имеющего сетевую структуру.

**Глава третья «Государственные решения: политико-административные процессы и технологии»** ориентирована на определение контуров нового понимания рациональности политических и управленческих решений. Анализ концепций принятия политических и управленческих решений, предложенных К. Мангеймом, К. Поппером, А. Уайтхедом, К. Хюбнером, М. Вебером, Т. Питерсом, Р. Уотерменом, А. Чандлером, Д. Мак Грегором, Д. Марчем, Й. Олсеном, Г. Саймоном, Ч. Линдбломом, Д. Нортон, показывает направление в сторону развития коммунитарных практик принятия политических и административных решений. В данной главе осуществляется последовательное рассмотрение теории принятия политических решений, технологий принятия решений, влияние характеристик административного режима на процесс принятия решений и применение технологии связей с правительством в процессе принятия политических решений в российской практике.

В первом параграфе **«Рациональность "рационального выбора" в политике и управлении»** исследуются модели принятия решений, созданные в теории рационального выбора и ставшие теоретическим фундаментом для изучения политико-управленческих процессов нового типа, описываемых научными концепциями «good governance», «state capacity», «policy networks». Расширение практики выработки коллективных политических и управленческих решений ставит задачу исследования рациональности как метода оценки качества решений и способа декомпозиции процессов и структур их принятия.

Задача государственного управления – разработка государственной стратегии и осуществление публичной политики, которые составляют важные элементы структуры политического процесса. В официальных решениях государства проявляется коллективная воля граждан, реализуемая через специальные механизмы публичной политики. Модели принятия политических решений по формированию легитимного субъекта и институциональной иерархии государственной политики определяются способами представительства граждан, их объединений и характером

субъектов государственной политики. Институты гражданского общества, создаваемые для реализации социальных интересов и потребностей граждан, становятся активными участниками процесса принятия государственных решений, что отражает развитие теории принятия политических решений. Критериями построения моделей участия институтов гражданского общества в принятии государственных решений, выступают публичность принятия решений, демократичность процесса принятия решений, состав акторов процесса принятия решений, процедуры процесса принятия решений. Моделирование реальных практик принятия государственных решений с учетом интересов и мотивов действий публичных и неформальных участников процесса позволяет определить действительную расстановку политических сил в обществе, степень их влияния на характер и процесс принятия государственных решений. Политические решения определяют процесс применения технологических приемов и методов оперативного управления для реализации стратегических целей государства и общества, т. е. практическое управленческое воздействие. Характер принимаемых решений определяется существующим политико-административным режимом.

Параграф второй «Политико-управленческие решения и технологии» направлен на выявление соотношения формальных и неформальных структур и практик принятия политико-управленческих решений как значимой характеристики распределения властных отношений в обществе и степени развитости доверия и солидарности, выступающих условиями общественного развития. Проводится дифференциация управленческих, государственных, политических и административных решений. Формальная структура организации процесса принятия политико-государственных решений, которая придает отношениям предсказуемость и определенность, не снимает сложности и многофакторности человеческих отношений и не сводит их к обезличенным взаимодействиям позиций и функций. Коммуникации не ограничиваются официальными формами и каналами, неформальные отношения оказывают влияние на формальную организацию процесса принятия политических и государственных решений. Велика значимость неформальных каналов для реализации деловых коммуникаций и горизонтальных каналов связи, поддерживающих роль

организационной структуры в обеспечении предсказуемости отношений в процессе принятия и реализации политических решений. Неформальные отношения в иерархической системе имеют временный характер и порождают не только парадоксальные и неожиданные альянсы по поддержанию системы, но и постоянный конфликт с ней, способствуя изменению стилей приспособления к ситуации лиц, участвующих в процессе принятия решений, и общества. Сведение структуры и процесса принятия и реализации государственных и политических решений только к формальной части в принципе невозможно, поскольку формальная организация испытывает натиск дисфункций, источником которых могут быть различные причины. Политические механизмы принятия политических решений не могут сводиться только к формальной – административной – деятельности государственных органов власти, поскольку включают и деятельность других социальных институтов, которые, не будучи государственными, принимают участие в принятии политических и государственных решений. Результативность и эффективность государственной деятельности тесно связана с механизмами разработки политико-управленческих решений, принятыми практиками взаимодействий среди участников сложного процесса принятия решений. Механизм осуществления государственной политики включает в себя процесс применения технологических приемов и методов оперативного управления, обусловленных необходимостью реализации публичных стратегических целей и решений. Государственная политика реализуется посредством объединения действий множества людей, организацию взаимодействия управляемых элементов институционального механизма, направленного на выработку и реализацию стратегических целей и решений для увеличения «общего блага».

Параграф третий «Административные режимы управления избирательным процессом в современной России» направлен на анализ избирательных процессов федерального и региональных уровней в 2003 - 2008 годах в России. Показано, что политико-административный режим, представляющий собой реальный механизм функционирования власти, форму и стиль ее осуществления, включает и характер политических отношений между людьми, между гражданами и государством в процессе публичного управления. Концепция политико-административного режима

позволяет анализировать методы осуществления государственной власти в конкретно-историческом и национальном аспектах развития политической системы общества, поскольку позволяет уяснить способы взаимодействия политических институтов и всю совокупность различных отношений между властью и обществом. Характеристики политико-административного режима указывают на социальную природу власти, а именно: какие группы господствующего класса находятся у власти, на поддержку каких слоев опирается власть. Институциональные и структурные преимущества отдельных групп населения определяют их способности к социальному контролю, а кооперация представителей различных сегментов общества вызывает изменения в центре принятия политических решений, умение договариваться и создавать коалиции для принятия политических решений ведет к появлению устойчивых связей и каналов выработки решений, процедур и форм взаимодействий. Способности государства в организации избирательного процесса в России требуют развития в плане проведения свободных, открытых, конкурентных и легитимных выборов в установленные сроки, что обеспечивает политическим избранникам политический мандат на управление исполнительной властью; создание институциональных условий для независимости средств массовой информации; повышения самостоятельности и ответственности некоммерческих организаций; повышения чувствительности власти к нуждам и требованиям граждан, прозрачности и подотчетности исполнительной власти политической власти; перехода к публичному управлению, повышения уровня компетентности аппарата управления, результативности административного управления и эффективности политического управления.

Параграф четвертый «Связи с правительством и процесс принятия политических решений» раскрывает потенциал стратегии связи с правительством в процессе выработки и принятия политических решений в России. Подробно анализируются возможности влияния неполитических акторов на всех этапах процесса выработки, принятия, контроля и корректировки политических решений. Усиление контроля со стороны гражданского общества за возникающими конфликтами интересов в бюрократической и политической среде расширяют



возможность принятия решений, отвечающих публичным интересам. Применение стратегии связей с правительством обеспечивает расширение информационной базы для подготовки и выбора решений, включает в число субъектов, влияющих на принятие решения, заинтересованные группы, мобилизует общественную поддержку/оппозицию готовящимся законопроектам, создавая условия для реализации конституционных прав граждан на участие в управлении, способствует повышению эффективности деятельности государственных органов. Взаимодействия с негосударственными акторами повышают способности государства к ориентированности на публичные ценности и «общее благо», демократичность взаимодействий, расширяя бюрократическую рациональность. На примерах выработки политических и государственных решений выявляются основные институты гражданского общества, оказывающие влияние на выработку и принятие решений с помощью стратегии связи с правительством; формы и методы влияния негосударственных акторов; подчеркивается важность институционализации отношений, обеспечивающих согласованность и эффективность применения инструментов связей с правительством. Роль государства как концептуального лидера (функция целеполагания), основана на его регулятивных, институциональных, координационных, переговорных способностях. Стратегия «связи с правительством» направлена на развитие этих способностей в целях повышения управляемости общества и качества публичного управления.

В заключении диссертации формулируются основные выводы, намечаются перспективы дальнейших исследований данной проблематики.

**По теме диссертации опубликованы следующие работы (объем 42,77 п. л.):**

#### **Монографии**

1. Гражданское общество в аспекте его возможности в России // Гражданское общество в России: перспективы XXI века. СПб. Изд-во НИИХ СПбГУ. 2001. 264 с. (в соавторстве; 0,5/0,25 п. л.).

2. Наука, образование, бизнес: векторы взаимодействия в современном обществе // Коллективная монография / Под. ред. И.Д. Демидовой, В.Н. Минниной, М.В. Рубцовой. СПб. Скифия-принт. 2008. 288 с. (1 п. л.).
3. Политика изменений: административные реформы и взаимодействие государства и общества. СПб. Изд-во С.-Петерб. ун-та. 2011. 382 с. (22,32 п. л.).

Статьи в научных изданиях, рекомендованных ВАК России:

4. Government Relation в процессе принятия политических решений // ПОЛИТЭКС. Политическая экспертиза. Альманах. Вып. 2. СПб. Изд-во С.-Петерб. ун-та. 2005. (0,3 п. л.).
5. Образование: введение в дискурс социальной политики // ПОЛИТЭКС. Политическая экспертиза. Альманах. Том. 2. Вып. 2. СПб. Изд-во С.-Петерб. ун-та. 2006. (0,2 п. л.).
6. Вовлечение в публичность как инновация государственного управления в России // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов. Грамота. 2011. № 8 (14). Ч.II. (0,8 п. л.).
7. Открытость и прозрачность органов государственной власти как механизмы социально-политических инноваций в ходе административной реформы // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов. Грамота. 2011. № 8 (14). Ч.IV. (0,5 п. л.).
8. Соотношение практик принуждения и сотрудничества в политическом управлении современной России // Вестник Санкт-Петербургского государственного университета. Серия 6. Философия, культурология, политология, право, международные отношения. Вып. 4. 2011. (0,5 п. л.).
9. Принуждение и солидарность как способы координации в политическом управлении // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена = Izvestia: Herzen University Journal of Humanities & Sciences. № 143: Научный журнал. СПб. 2011. (0,5 п.л.).
10. О методологических основаниях административной реформы // Вестник Санкт-Петербургского государственного университета. Серия 6. Философия, культурология, политология, право, международные отношения. Вып. 2. 2011. (0,5 п. л.).
11. Теория самостоятельного мандата и принцип разделения властей на примере Скандинавских стран // ПОЛИТЭКС. Политическая экспертиза: Альманах. Вып. 3. СПб. Изд-во С.-Петерб. ун-та. 2005. (0,6 п. л.).
12. Теория самостоятельного мандата и принцип разделения властей (на примере Скандинавских стран) // Вестник Санкт-Петербургского государственного университета. Серия 6. Философия, культурология, политология, право, международные отношения. Вып. 3 (22). 2003. (0,5 п. л.).

13. Трансформация понятия «рациональное» в теории принятия решений в политике и управлении // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов. Грамота. 2012. № 1 (15). Часть 1. (0,5 п. л.).

#### Статьи в иных научных изданиях

14. GR и процесс принятия политических решений // Формирование системы цивилизованного лоббизма в России: GR и проблемы эффективности взаимодействия общества и власти / Под ред. В.И. Быкова, Л.Н. Галенской, Л.В. Сморгунова. СПб. СК «Россия-Нева». 2006. (0,5 п. л.).
15. К гражданскому обществу через PR // Правовое гражданское общество России: перспективы / Под ред. В.Г. Марахова. СПб. 2003. (в соавторстве, 0,5/0,25 п. л.).
16. Перспективы модернизации современного российского университета: болонское измерение // Российский университет в Европейском научно-образовательном пространстве: Болонская перспектива: Материалы научного отчета / Под ред. И.Д. Демидовой, В.Н. Мининой, В.В. Васильковой. СПб. Борей АРТ. 2006. (0,5 п. л.).
17. Инновационные процессы в организации взаимодействия университетов с бизнесом и выпускниками // Российский университет в Европейском научно-образовательном пространстве: Болонская перспектива: Материалы научного отчета / Под ред. И.Д. Демидовой, В.Н. Мининой, В.В. Васильковой. СПб. Борей АРТ. 2006. (0,5 п. л.).
18. Рациональность «рационального выбора» в политике и управлении // Рациональный выбор в политике и управлении / Под ред. Л.В. Сморгунова. СПб. Изд-во С.-Петерб. ун-та. 1998. 240. (0,7 п. л.).
19. Разработка политико-управленческих решений // Государственная политика и управление. Уровни, технологии, зарубежный опыт политики и управления. Учебник в 2-х ч. Ч. 2. / Под ред. Л.В. Сморгунова. М. РОССПЭН. Российская политическая энциклопедия. 2007. 495 с. (0,5 п. л.).
20. Принятие и реализация политико-административных решений // Государственная политика и управление. Уровни, технологии, зарубежный опыт политики и управления. Учебник в 2-х ч. Ч. 2. / Под ред. Л.В. Сморгунова. М. РОССПЭН. Российская политическая энциклопедия. 2007. 495 с. (0,5 п. л.).
21. Предпосылки эффективного управления модернизацией образования в России // Инновации и образование. Сб. материалов конфер. Сер. Simposium. СПб. СПб. Филос. об-во. 2003. (0, 25 п. л.).
22. Актуальность левизны в современной России // «Актуальные левые» в международном и российском политическом контексте. Сб. ст. / Под. ред. Л.В. Сморгунова. СПб. Изд-во С.-Петерб. ун-та. 2007. (в соавторстве, 0,5/0,3 п. л.).
23. Институтизация GR в современной России // Конфликт-политика-общество: сб. науч. ст. кафедры конфликтологии Санкт-Петербургского государственного университета / Под. ред. А.И. Беглова, А.И. Стребкова. СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та. 2007. (в соавторстве, 2/1 п. л.)

24. Определение соотношений концепций способности государства, нового способа управления и политико-административных режимов // Демократия и управление. № 2 (4). 2007. (0,5 п. л.).
25. Трансформация политико-административного режима как результат реализации административной реформы (на примере Калининградской области) // Демократия и управление. № 2 (6). 2008. (0,5 п. л.).
26. Административная реформа в Калининградской области (опыт мониторинга) // Демократия и управление. № 1 (5). 2009. (0,5 п. л.).
27. Разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти Калининградской области в ходе реализации административной реформы // Современный федерализм: российские проблемы в сравнительной перспективе / Труды всерос. научн.-практ. конфер с междунар. участием. СПб. 21-22 ноября 2008 / Под. ред. Ю.Н. Солонина, Л.В. Сморгунова. СПб. Изд-во С.-Петерб. ун-та. 2008. 378 с. (0,7 п. л.).
28. Административные режимы принятия решений в различных организационных структурах // Демократия и управление. № 1 (5). 2009. (0,5 п. л.).
29. Административная реформа в Республике Карелия в 2009 году // Демократия и управление. № 2 (8). 2009. (0,5 п. л.).
30. Политико-административные режимы управления избирательным процессом в современной России // Электоральное пространство современной России. Политическая наука. Ежегодник. 2008. РАПН / Гл. ред. А.И.Соловьев. М.: РОССПЭН. 2009. (в соавторстве, 1,5/0,7 п. л.).
31. Административная реформа: в поисках лучшего управления // Политико-административные отношения: концепты, практика и качество управления. Сб. ст. / Под ред. Л.В. Сморгунова. СПб. 2010. 322 с. (1,5 п. л.).
32. Концепция «способности государства» и административная реформа в субъектах Российской Федерации (на примере СЗФО) // Политическая регионалистика и исследования в регионах России. Политическая наука: Ежегодник. 2011. РАПН. Гл. ред. А. И. Соловьев. РОССПЭН. 2011. (в соавторстве, 1,4/ 0,7 п. л.).
33. Потребность «вовлечения в публичность» и политика модернизации // Политические институты в современном мире. Материалы Всерос. научн. конфер. с междунар. участием 10-11 декабря 2010. Изд-во ООО «Аллегро». СПб. 2010. (0,4 п. л.).
34. Особенности взаимодействия неправительственных организаций и органов государственной власти в публичной сфере современной России // Политические институты в современной России. Материалы конф. / Под ред. О.В. Поповой. СПб. Изд-во СПбГУ. 2010. (0,4 п. л.).
35. Динамика публичного пространства как измерение модернизации России // Материалы Междунар. конфер. СПб. 24-26 ноября 2011 / Под ред. В.А. Ачкасова. СПб. ООО «Тандем». 2011.(0,4 п. л.).
36. Государственные решения // GR-связи с государством: теория, практика и механизмы взаимодействия бизнеса и гражданского общества с государством.

- Учебное пособие / Под ред. Л.В. Сморгунова и Л.Н. Тимофеевой. М. Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН). 2012. 407 с. (0,5 п. л.)
37. Влияние на процесс выработки государственных решений // GR-связи с государством: теория, практика и механизмы взаимодействия бизнеса и гражданского общества с государством. Учебное пособие / Под ред. Л.В. Сморгунова и Л.Н. Тимофеевой. М. Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН). 2012. 407 с. (0,5 п. л.)
38. Профессионализация GR-деятельности. Компетенции и профиль GR-специалиста // GR-связи с государством: теория, практика и механизмы взаимодействия бизнеса и гражданского общества с государством. Учебное пособие / Под ред. Л.В. Сморгунова и Л.Н. Тимофеевой. М. Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН). 2012. 407 с. (0,5 п. л.)
39. GR-стратегия организации // GR-связи с государством: теория, практика и механизмы взаимодействия бизнеса и гражданского общества с государством. Учебное пособие / Под ред. Л.В. Сморгунова и Л.Н. Тимофеевой. М. Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН). 2012. 407 с. (0,5 п. л.)

Подписано в печать 10.02.2012г.  
Формат 60х84 1/16. Бумага офсетная. Печать офсетная.  
Усл. печ. л. 2,6. Тираж 100 экз.  
Заказ № 2495.

Отпечатано в ООО «Издательство “ЛЕМА”»  
199004, Россия, Санкт-Петербург, В.О., Средний пр., д. 24  
тел.: 323-30-50, тел./факс: 323-67-74  
e-mail: [izd\\_lemma@mail.ru](mailto:izd_lemma@mail.ru)  
<http://www.lemaprint.ru>