

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

На правах рукописи

ВОЛКОВА Анна Владимировна

**ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В
РОССИИ (ПОЛИТИКО-АКСИОЛОГИЧЕСКИЙ ПОДХОД)**

Специальность 23.00.02 – Политические институты, политические процессы и
технологии

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
доктора политических наук

Санкт-Петербург
2014

**Диссертация выполнена в Санкт-Петербургском государственном
университете**

Научный консультант:

Сморгунов Леонид Владимирович
доктор философских наук, профессор
кафедры политического управления
Санкт-Петербургского государственного университета

Официальные оппоненты:

Соловьев Александр Иванович – доктор политических наук, профессор кафедры политического анализа МГУ им. М.В. Ломоносова

Комаровский Владимир Савельевич – доктор философских наук, профессор кафедры политологии и политического управления РАНХиГС, Заслуженный деятель науки Российской Федерации

Грибанов Валерий Владимирович – доктор политических наук, профессор кафедры политологии и международных отношений Сыктывкарского государственного университета

Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Пермский государственный национальный исследовательский университет»

Защита состоится «23» октября 2014 г. в _____ часов на заседании Совета Д. 212.232.14 по защите докторских и кандидатских диссертаций при Санкт-Петербургском государственном университете по адресу: 191060, Санкт-Петербург, ул. Смольного 1/3, подъезд 7, ауд. 216 (Большой зал)

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

Автореферат разослан « » _____ 2014 г.

Ученый секретарь диссертационного совета
Доктор политических наук, профессор

К. Ф. Завершинский

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования.

В начале третьего тысячелетия правительства испытывают серьезное давление со стороны общественности с ее постоянно растущими требованиями по поводу социальной справедливости, эффективности управления, расширения гражданского участия и др. Социологи фиксируют целый ряд новых международных рисков и вызовов и, одновременно, отмечают существенное снижение доверия населения к государственной власти, к её способности справиться с проявлениями глобального кризиса и внутренней нестабильностью. На первый план выдвигается проблема взаимосвязи управляемости с самоорганизацией общества и властью (в том числе, ценностным аспектом управляемости). Способность к управлению предполагает сегодня адаптацию власти к новым формам экономической и социальной организации. Это должно позволить государству реагировать на вызовы модернизации, изменения индивидуальных и коллективных ценностей, а также наличие новых социальных требований и ожиданий, которые сегодня часто превышают пределы возможностей традиционных институтов.

В зарубежной теории публичного управления происходят принципиально важные качественные изменения. Кризис экономического подхода к государственному управлению, проявившийся в связи с практикой масштабных менеджерских административных реформ, подталкивает к поиску новых научно-теоретических и практических ориентиров совершенствования системы государственного управления. Понятие «публичная ценность» вновь входит в дискурс, характеризующий управление государством, что в большинстве случаев означает внимание к коллективному мнению граждан. Ориентация на публичные ценности рассматривается в качестве принципиальной альтернативы узкоэкономическим критериям в сфере государственного управления.

В современном общественном сознании, в исследованиях культурных, политических процессов происходит настоящий аксиологический «ренессанс», который ощутимо преобразует как современную науку, так и систему управления. В политической науке развиваются несколько взаимосвязанных направлений: исследования политической культуры, культурологическая теория политики, исследование публичных ценностей, «тропа зависимости» и др. Обращение к ценностному измерению публичного управления позволяет разобраться в сложных, противоречивых, нелинейных процессах современности. С другой стороны, аксиологические исследования дают возможность рассматривать постнеклассическую логику развития современного общества, учитывать

многомерность общественной системы, эволюцию национальных и культурных факторов социальной организации.

Значительное число современных руководителей иностранных государств начинают делать акцент на ценностном содержании политики и управления. В частности, в публичных выступлениях Канцлера Германии А. Меркель представлено виденье Евросоюза как партнерства на основе общих ценностей.¹ Инаугурационная речь Президента США Б. Обамы была построена вокруг традиционных американских ценностей.² Новая идеология реформ британского премьер-министра Д. Кэмерона обозначена как «Большое общество», публичное управление которым ориентировано на достижение результатов, коррелирующих публичным ценностям. Такая политика требует большего, чем просто действия правительства: эти результаты могут быть достигнуты только совместно с гражданами.³

Изменения в российской системе государственного управления актуализируют проблему адекватных отношений государства и общества, ставят задачу определения таких ценностных параметров, которые способствовали бы повышению эффективности деятельности органов власти. Возрастает потребность в ориентации на систему публичных ценностей, на способы их акцентуации и включения их в процесс принятия решений. Объявленный в России 2014 год – Годом культуры «призван стать годом истинного просветительства, обращения к <...> культурным корням, к вопросам патриотизма, нравственности и морали».⁴ Обращение к публичным ценностям, консолидирующим общество, позволяет не только выявлять духовные источники современной системы государственного управления, но и разрешать существующие идеологические противоречия.

Впервые в новейшей российской истории зафиксирована существенная и резкая смена ключевых политических ценностей и образов в сознании российских

¹ Speech by Federal Chancellor Angela Merkel at the opening ceremony of the 61st academic year of the College of Europe in Bruges on 2 November 2010 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.bruessel.diplo.de/contentblob/2959854/Daten/> (Дата обращения 12.03.2014).

² Inaugural Address by President Barack Obama. 21 January 2013 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/01/21/inaugural-address-president-barack-obama> (Дата обращения 12.03.2014).

³ См.: Cameron D. Speech on the Big Society. 23 May 2011 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.number10.gov.uk/news/speech-on-the-big-society (The official site of The British Prime Minister's Office).

⁴ Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию. 2013 // Российская газета. 2013. 13 Декабря.

граждан,⁵ что в 2011-2012 гг. отразилось в массовом протестном движении. Современная политическая наука делает вывод, что «система ценностей не может быть выращена “в пробирке”, она должна быть принята обществом, соответствовать его культурным и историческим традициям, быть им органичной».⁶ Взаимоотношения политики и культуры в отечественной истории, специфика политической культуры современной России заставляют политиков и обществоведов внимательно анализировать внутрикультурные изменения, вникать в политико-аксиологический смысл процесса административных реформ, адекватно представлять особенности современной ситуации, подлинную роль традиций политической культуры и публичных ценностей в процессе современного общественного развития. Данное исследование приобретает особенно значение для многонациональных и поликультурных обществ, в которых существование социума возможно только при условии консенсуса по вопросу интегрирующих его ценностей.

Степень научной разработанности проблемы.

Ориентация на публичные ценности, возникшая как обостренная реакция на чрезмерное увлечение экономическим подходом к оценке эффективности государственного управления, преобразует современную теорию и практику государственного управления. Внимание к ценностной проблематике приводит к аксиологическому повороту в общественных науках.

Несмотря на то, что понятие «ценность» находит применение в обыденном и в научном языках с древности, философской категорией оно становится только во второй половине XIX в., благодаря работам Г. Лотце. На рубеже XIX-XX вв. оформляется уже отдельная научная, философская дисциплина – аксиология. Работы последователей И. Канта (В. Виндельбанд, Г. Риккерт и др.) создали предпосылки для развития теории ценностей. В российской общественно-политической мысли начала XX в. (В. С. Соловьев, Е. Н. Трубецкой, Н. А. Бердяев, Н. О. Лосский, М. М. Бахтин и др.) ценностная проблематика традиционно занимала значимое место.

В зарубежной политической науке свидетельством аксиологического поворота является обращение к исследованию политической культуры во второй половине XX в. Г. Алмонда, С. Вербы, Р. Льюиса, Г. Пауэлла, Р. Пая,

⁵ Шестопап Е. Б. 2011. Повестка дня российской власти и ее восприятие гражданами // Полис. Политические исследования. № 2. С. 8-25.

⁶ Шестопап Е. Б. Ценностные характеристики российского политического процесса и стратегия развития страны // Полис. Политические исследования. 2014. №2. С. 61-71. С.63.

В. Розенбаума, М. Сомерса, Ф. Хеункса, Ф. Хикспурса, Г. Хофстеда. Отечественные исследователи (Г. П. Артемов, Ф. М. Бурлацкий, М. А. Василик, Л. Л. Галкин, Н. М. Кейзеров, А. В. Ключев, В. Ю. Сморгунова), интерпретируя и критикуя, внесли значительный вклад в развитие концепции политической культуры. Критическое осмысление концепта «политическая культура» в современной российской политической науке и его методологическое значение представлено в работах В. А. Гуторова, А. В. Дуки, К. Ф. Завершинского, Г. Л. Тульчинского.

Культурологическая теория политики (А. Вильдавски, Ч. Локкарт, В. Сведлоу, М. Б. Томпсон, З. Элис, и др.) выступает важным основанием современного аксиологического поворота, поскольку акцентирует внимание на роли ценностей. Проблемы соотношения понятий «ценность» и «благо» получают развитие в работах Дж. Ролза, Ю. Хабермаса, Р. Даля. Последовательными сторонниками исследования ценностей выступают Р. Инхлихарт, Л. Харрисон, С. Хантингтон. Среди тех, кто формировал отечественную теорию ценностей в советский период, в первую очередь следует назвать В. П. Тугаринова и О. Г. Дробницкого, и далее Г. П. Выжлецова, М. С. Кагана, Ю. Н. Давыдова. На современном этапе в западной политической мысли идет активная разработка новой концепции публичного управления – «менеджмент публичных ценностей», представленная работами Б. Боземана, М. Мура, С. Стиверса, Дж. О’Флинна, К. Худа и др. Этот концептуальная установка возникает как реакция на господство экономического подхода к государственному управлению, но она также не свободна от издержек экономизма. Дискуссия по вопросам ценностей активно развивается и в странах Центральной и Восточной Европы.

Сегодня можно с уверенностью говорить о том, что аксиологический поворот прослеживается в различных отраслях отечественного обществознания. В России растет число работ по ценностной проблематике в области философии,⁷ правоведения,⁸ в экономической науке,⁹ в социологии,¹⁰ в педагогике.¹¹

⁷ См.: Выжлецов Г. В. Аксиология в системе философского знания // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 6. 2010. № 4 С.34-39; Баева Л. В. Ценности изменяющегося мира: экзистенциальная аксиология истории. Астрахань Вестник АГУ. 2004 и др.

⁸ См.: Проблемы ценностного подхода в праве: традиции и обновление: Сборник докладов круглого стола в ИГП РАН 4 октября 1995 г. М.: Институт государства и права РАН, 1996; Макарова Е. А. Традиции и обновление в праве: проблемы ценностного подхода // Государство и право. 1996. № 3. С. 105-108; Лаптева Л. Е. Политико-правовые ценности: история и современность // Государство и право. 1997. № 7. С. 84-86; Смирнова И. Г. Ценность как основная категория аксиологии и ее значение в праве// Известия Иркутской государственной экономической академии 2010. № 5. С.144-148; Мишина И. Д. Нравственные

Аксиологический подход развивается в политической науке¹² и в государственном управлении,¹³ но при этом, представляется недостаточным степень его обоснования, а представления о нем не носят системного характера и требуют уточнения.¹⁴

Особенности постсоветского политического процесса в России получили серьезное осмысление в работах В. А. Ачкасова, О. В. Гаман-Голутвиной, В. Я. Гельмана, В. А. Гуторова, Г. И. Грибановой, С. А. Ланцова, Е. Н. Мошелкова, А. С. Панарина, Я. А. Пляйса, А. В. Понеделкова, А. И. Соловьева, А. Д. Шутова и других отечественных политологов.

Концептуальные изменения, происходящие в теории и практике государственного управления отражаются на методологии оценочной деятельности в области государственных программ и политик. Наряду с экономистами, традиционно занятыми анализом экономического эффекта социальных программ, свои оценочные суждения об эффективности стали высказывать социологи, политологи, юристы. Отечественные исследователи активно подключились к

ценности в праве: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Екатеринбург, 1999 и др.

⁹ См.: Ценностное измерение хозяйственно-трудовой деятельности. Междисциплинарный подход. Российская модернизация / Под ред. Родионовой Н. В. М.: ЮНИТИ-ДАНА. 2012 и др.

¹⁰ См.: Лапин Н. И. Социокультурные факторы российской стагнации и мобилизации // Социс. 2011. № 9. С. 3-18; Лапин Н. И. Измерение модернизации российских регионов и социокультурные факторы ее стратегии // Социс. 2012. №9. С.4-23. и др.

¹¹ См.: Кирьякова А. В. Аксиология образования. Фундаментальные исследования в педагогике. М. : Дом педагогики. 2008; Равкин З. И. Развитие образования в России: новые ориентиры (Концепция исследования: аксиологический аспект) // Педагогика. 1995. № 5. С. 87-90; Яковлев Е. В. Реализация аксиологического подхода в педагогических исследованиях // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Сер. Образование. Педагогические науки. 2012. № 4 (263). С. 26-29; Племенюк М. Г. Аксиологический подход в формировании содержания образования в высшей школе // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. 2008. № 68. С. 60-68 и др.

¹² См.: Шилов В. Н. Политическая аксиология. Белгород: Изд-во БелГУ. 2005; Коровникова Н. А. Аксиологические аспекты государственного управления // Россия: тенденции и перспективы развития // Ежегодник. Вып.8 (часть 2). М.: ИНИОН РАН. 2013; Демидов А. И. Ценностное измерение власти // Полис. 1996. №3. С 121-128 и др.

¹³ См.: РУДН программа курса «Ценностные основания государственного управления» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://web-local.rudn.ru/web-local/prep/rj/files.php?f=pf_a0a959bb244acb4dac64150a60e3ab1d (Дата обращения 24.04.2014)

¹⁴ Саква Р. Axiological vs Dialogical Politics in Contemporary Europe // Полис. 2014. №2. С. 8-17.

осмыслению, концептуализации видов и методов аналитической деятельности по оценке государственных программ, отдельных направлений государственной политики, хода административных реформ (А. А. Дегтярев, В. А. Маршаков, Т. А. Кулакова, А. В. Курочкин, Л. В. Сморгунюв и др.).

Исследованиям связей и отношений в различных сферах жизнедеятельности общества на основе сочетания их интересов, установок и ценностей (доверия, ответственности, честности, патриотизма) в разных аспектах посвящены работы Н. А. Баранова, В. Я. Гельмана, К. Ф. Завершинского, А. Ю. Мельвиля, Е. В. Морозовой, Д. З. Мутагилова, А. С. Панарина, С. И. Петрова, Л. В. Сморгунюва, А. И. Соловьева, А. П. Цыганкова, А. А. Ширинянца. Динамику ценностей российского общества в процессе реформирования исследовали В. Э. Бойков, Н. И. Лапин, Е. Б. Шестопал и др. Проблематика ценностей в сфере государственной службы находилась в центре внимания в трудах Ю. В. Ирхина, В. С. Комаровского, В. Н. Колесникова, А. В. Оболонского, О. В. Поповой и др.

Несмотря на то, что констатация проблем ценностного характера, ценностных конфликтов содержится в работах многих исследователей, тем не менее, проблема формирования системы государственного управления до сих пор не рассматривалась с позиций аксиологического подхода. При исследовании административного процесса использование категории «ценность» носит в значительной степени поверхностный, иллюстративный характер.

Объектом исследования является система государственного управления в России, взятая в контексте целенаправленного политического развития – взаимодействия государства и общества.

Предметом исследования выступают аксиологические аспекты формирования системы государственного управления в России: ценностные модели, идеология и практика административных реформ; технологии внедрения публичных ценностей в систему государственного управления.

Цель исследования заключается в политико-аксиологическом анализе государственной системы в России, её исторических особенностей и перспектив развития с ориентацией на повышение её управляемости.

Хронологические рамки диссертационной работы охватывают период с XVIII в. по настоящее время, в течение которого система постепенно эволюционировала от полностью закрытой к частично открытой; при этом её чувствительность к публичным ценностям существенно возростала.

Задачи исследования:

1. Проанализировать содержание, аксиологического поворота в политической науке, его значение и последствия для современного общественного развития;
2. Выявить методологические основания и особенности политико-аксиологического подхода к анализу систем государственного управления;
3. Выявить амбивалентность использования понятия «благо» применительно к теории государственного управления; обосновать ограниченность идеологии «нового государственного менеджмента» как экономического подхода к государственному управлению;
4. Определить значение концепции «менеджмента публичных ценностей» в теории и практике современного государственного управления;
5. Предложить адекватную современным условиям концепцию «этико-ответственного государства»;
6. Выявить динамику ценностных моделей российской политико-административной системы;
7. Проанализировать аксиологические противоречия российских административных реформ реформы 1990–1999 гг.;
8. Исследовать соотношение формальных и реальных ценностей современных административных реформ 2000–2010 гг.;
9. Выделить особенности выработки и реализации этических стандартов в процессе их институционализации;
10. Определить основные технологии выявления и реализации публичных ценностей в систему государственного управления;
11. Исследовать бунтарскую традицию в русской политической культуре в связи с особенностями системы государственного управления и особенности протестного движения в современной России в аспекте изменения взаимодействия государства и общества.

Методологическим основанием диссертационного исследования является политико-аксиологический подход, развиваемый сегодня многими исследователями современной политики, что находит выражение, в том числе, в культурологической теории политики, историческом подходе к «тропе зависимости», в критическом осмыслении концепции публичного управления. Концептуальная преемственность направлений современного аксиологического поворота в современном полититологическом знании связана с движением в русле теории общественного выбора и коммуникационной теории, где понятие «ценность» выражает человеческое измерение культуры и «консенсусный»

характер ее формирования. Можно с уверенностью утверждать, что ценностный подход является сегодня одним из перспективных методологических подходов, способный выявить конфигурацию уникального и универсального в политических системах.

На материале, ограниченном темой диссертации, фиксируются точки соприкосновения между историей становления отечественной системы государственного управления и многообразными концептуальными положениями современной политической теории.

Научная новизна исследования обусловлена тем, что в нем:

- доказано наличие аксиологического поворота в современной политической науке.
- выявлены и обоснованы методологические принципы политико-аксиологического подхода как стратегии исследования системы государственного управления;
- обоснована концепция этико-ответственного государства;
- определено значение ориентации на публичные ценности для новой реформы государственного управления в России;
- обосновано наличие ценностных моделей российской политико-административной системы в исторической ретроспективе, проанализированы их динамика и преемственность;
- дана характеристика аксиологическим противоречиям, объективированным в ходе административных реформ 1990-1999 гг.;
- определены основные различия между декларативными и реальными ценностями в ходе современных административных реформ 2000-2010 гг.
- раскрыто содержание основных противоречий выработки и реализации этических стандартов в процессе институционализации публичных ценностей в государственном управлении современной России;
- определены основные технологии выявления и реализации публичных ценностей в системе государственного управления современной России;
- исследованы особенности соотношения бунтарской и протестной традиций в русской политической культуре; обоснована необходимость повышения уровня чувствительности административно-политической системы к публичным ценностям на основании исследования современного протестного движения в России.

Положения, выносимые на защиту:

- Аксиологический поворот в современной политической науке является исторической попыткой преодоления методологического кризиса, связанного с неэффективностью сциентистских подходов к анализу политических процессов в условиях сложности и неопределенности современной политики.
- Необходимость разработки политико-аксиологического подхода связана с принципиальными изменениями характера государственного управления: с отказом от экономического подхода к оценке эффективности, с расширением роли участия граждан в политике и управлении и, как следствие этого, – с новым звучанием темы ценностей, принципов морали и этики. Политико-аксиологический подход к государственному управлению базируется на понимании политической природы ценностей как результатов публичного соглашения; к его методологическим установкам относятся синтетический характер, интерпретационность, ориентация на целостность исследуемых феноменов, индетерминизм, поиск многообразия и др.
- Традиция утилитаризма в западном мышлении приводит к доминированию в теории государственного управления экономического понимания ценностей, искажению политического характера государственного управления, что получает логически завершённую форму в «новом государственном менеджменте».
- Реализация идеологии «нового государственного менеджмента» в ходе административных реформ в странах Запада приводит к ценностным конфликтам и отождествлению граждан с клиентами, что проявляется также в недооценке политической роли государства («сервисное государство»).
- Концепция менеджмента публичных ценностей, которая делает акцент не на индивидуальных, а на коллективных публичных ценностях, формируемых в ходе публичной дискуссии при участии государства, отчасти смогла преодолеть ограниченность теории и практики нового государственного менеджмента. Однако и она не свободна от утилитарных аспектов, в частности, связанных с попыткой экономического измерения публичных ценностей.
- Предложена концепция «этико-ответственного государства» подразумевающая приоритет этики ответственности над этикой убеждения; ориентирующая на принципы единства государства и общества в процессе формирования и реализации государственной политики и управления; публичности процесса формирования ценностей; приоритета ответственности над подотчетностью в сфере государственной службы.
- Российская традиция государственного управления характеризуется релевантным использованием аксиологического подхода к деятельности государства, что, следовательно, в настоящий момент снимает многие проблемы

адаптации идей менеджмента публичных ценностей к российской действительности.

– Исторические системы государственного управления в России характеризуются ценностным содержанием, что позволяет смоделировать их историко-культурный ряд. Взаимосвязь между моделями подтверждается преемственностью принципа ценностей над целерациональностью. Ценностное содержание деятельности государства способствует эволюции государства от жесткой закрытости к принципу открытости.

– Радикальные либеральные реформы государственного управления в посткоммунистической России противоречили ценностной природе российской государственности, что сопровождалось понижением уровня управляемости.

– Обращение к традициям российской государственности ведет к повышению управляемости. По мнению автора, реформы 2003-2010 гг. характеризовались большим аксиологическим содержанием; в то же самое время они демонстрировали несоответствие между декларируемыми публичными ценностями и ценностями, объективируемыми в реальной политической практике.

– Основными технологиями внедрения публичных ценностей являются гуманитарные технологии, направленные на повышение коммуникативности и гуманизацию системы управления: использование новых информационно-коммуникативных технологий, развитие электронного правительства, совершенствование принципов отбора кадров для системы государственного управления, развитие практик сетевого взаимодействия государства и общества.

– Усиление традиционных механизмов в системе государственного управления обусловило амбивалентное отношение современного российского государства к массовым протестным выступлениям то как к массовому нарушению правопорядка (бунту), то как к легальной форме гражданского участия в рамках правового государства. Этико-ответственное государство основывается, в частности, на том, что государство и гражданское общество должны активно взаимодействовать по вопросу установления правил поведения в публичной сфере. Это предполагает высокий уровень самоорганизации гражданского общества, способность к предъявлению реальных интересов, готовность к сотрудничеству с государством, а для государства – открытость к взаимодействию.

Теоретическая значимость диссертации состоит в доказательстве существования аксиологического поворота в современном общественном сознании, определении его основных направлений. Диссертация вносит вклад в развитие дискуссии, набирающей силу в международных научных и политических кругах,

она инициирует активное вовлечение российских исследователей в разработку ценностного подхода к политике, тем более что ценностный компонент никогда не был чужд российской науке.

Кроме того, предложенный политико-аксиологический подход может стать одним из возможных путей преодоления методологического кризиса, который на современном этапе является серьезной проблемой и отечественной, и западной политической науки.

Практическое значение диссертации заключается в том, что положения и выводы данного исследования могут быть использованы в качестве методологической основы для будущих российских реформ государственного управления.

Материалы исследования также могут быть использованы в учебном процессе, в частности, при подготовке и чтении курсов: «Лидерство и государственная кадровая политика», «Оценка политики и управленческих систем», «Этика государственной службы и государственного управления», «Этика и стратегия коммуникаций в GR-деятельности», «Административные регламенты и административная этика», а также для создания новых спецкурсов.

Степень достоверности и апробация результатов. Степень достоверности достигнутых в работе результатов определяется использованием признанных научных методов исследования и опорой на обширный эмпирический материал, включающий в себя: официальные статистические данные, нормативно-правовые акты органов государственной власти, материалы социологических исследований и пр.

Результаты исследования были апробированы автором в ходе выступления докладами на всероссийских и международных конференциях и семинарах:

Ежегодная конференция EGPA «The European Administrative Space: governance in diversity», Потсдам, Германия, 2002 г.;

Ежегодная конференция EGPA «Public Law and the Modernising State», Лиссабон, Португалия, 2003 г.;

XI Ежегодная конференция NISPA «Enhancing the Capacities to Govern: Challenges facing the CEE countries», Бухарест, Румыния, 2003 г.;

XII Ежегодная конференция NISPA «Central and Eastern European Countries inside and outside the European Union: Avoiding a new divide», Вильнюс, Литва, 2004 г.;

Конференция «Reform of the state», Университет Питсбурга, Пенсильвания, США, 2004 г.;

Региональная конференция «Политические, экономические и социокультурные аспекты регионального управления на Европейском Севере», Коми Республиканская Академия государственной службы и управления, Сыктывкар, Республика Коми, 2001 г.;

Всероссийская научная конференция с международным участием «Политические институты в современном мире», С.-Петербург, СПбГУ, 2010 г.;

Всероссийская научная конференция «Социальный капитал современного общества», СПбГУ, Санкт-Петербург, 2012 г.;

VI Всероссийский конгресс политологов «Россия в глобальном мире: институты и стратегии политического взаимодействия», МГИМО, Москва, 2012 г.;

XI Всероссийский научный семинар «Политика, состоятельность государства и гражданская активность в России: вызовы электорального цикла 2011-2012 гг.», Краснодар- Майкоп, 2012 г.;

Международная научная конференция «Networks in the Global World: Structural Transformations in Europe, the US and Russia» СПбГУ, Санкт-Петербург, 2012 г.;

Международный семинар «Публичные ценности и политико-административные культуры: российский и международный контексты» СПбГУ, Санкт-Петербург, Россия, 2013 г.;

Международная научная конференция «Глобализация и судьбы национального государства», СПбГУ, Санкт-Петербург, 2013 г.;

XXII Ежегодная конференция NISPA «Government vs. Governance in Central and Eastern Europe» Будапешт, Венгрия, 2014 г.;

Международная научная конференция «Networks in the Global World 2014 Bridging Theory and Method: American, European, and Russian Studies» СПбГУ, Санкт-Петербург, 2014 г..

В рамках проблематики диссертационного исследования автор принимал участие в качестве исполнителя в следующих проектах:

Грант РГНФ № 07-03-00553а «Способность государства» и системы оценки эффективности государственного управления: международный опыт и современная административная реформа в России» руководитель д.ф.н., проф. Л. В. Сморгунов, 2007–2009 гг.

Проведение фундаментальных исследований по приоритетным направлениям Программы развития СПбГУ «Исследование перспектив модернизации системы кадровой политики для государственной службы на основе менеджмента публичных ценностей: российские и зарубежные процессы и технологии», руководитель д.ф.н., проф. Л. В. Сморгунов, 2011–2013 гг.

Стажировка в рамках НИР СПбГУ 28.42.390.2013 по теме «Оценка качества государственного управления с позиций менеджмента публичных ценностей» университет Альдо Моро г. Бари, Италия, 2013 г.

В настоящее время диссертант участвует в исследовательском проекте РГНФ № 14-03-00816 «Управляемость и конкурентоспособность государства в условиях неопределенности: сравнительный анализ стран БРИКС», руководитель д.ф.н., профессор Л.В. Сморгун, 2014-2016 гг..

Практическая и экспертная деятельность: автор диссертационного исследования является членом комиссии по проведению административной реформы в органах исполнительной государственной власти Вологодской области и членом экспертного совета при профильной комиссии по науке и высшей школе Законодательного Собрания С.-Петербурга.

Структура работы. Работа состоит из введения, шести глав, двенадцати параграфов, заключения и списка литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, освещается степень ее научной разработанности, излагается методология, ставятся цели и обозначаются задачи исследования.

Первый раздел диссертационного исследования **«Теоретико-методологические основания «аксиологического ренессанса» в современном государственном управлении»** посвящен анализу современных тенденций развития политической науки и обоснованию методологии исследования.

В **первой главе** первого раздела **«Аксиологическое измерение в современной политологии»** проблема ценностей рассматривается как направление поиска новых методологических оснований политической науки, преодоления недостатков, ограниченности т. н. «рационалистического» типа познания. Исследования культурных, ценностных факторов ощутимо преобразуют как современную политическую науку, так и систему управления. Происходит переосмысление значения системы отношений государственных и негосударственных структур с точки зрения реализации публичных ценностей и интересов, что обозначено автором как аксиологический поворот. Предложено осмысление сути современного аксиологического поворота в политологическом знании, его причин, направлений и перспектив развития.

В первом параграфе **«Исследования политической культуры и культурологическая теория политики как основания аксиологического поворота»** автором отмечается, что интерес к политической культуре является вполне закономерным, поскольку эта форма общенациональной культуры в наибольшей степени обуславливает специфику процессов в политической сфере. Первоначально эта концепция носила отчетливо оценочный характер и определяла степень близости к поведению, свойственному гражданам развитых демократий.¹⁵ Несмотря на предпринятые попытки ее усовершенствовать, именно первоначальная трактовка была воспринята позитивно как западноевропейским, так и отечественным политологическим сообществом. Советские и российские исследователи внесли свой оригинальный вклад в ее интерпретацию, критически подошли к осмыслению концепта. Диссертант опирается на ценностно-нормативную модель социогенеза, согласно которой политическая культура, являясь системой порождения, хранения и трансляции политического опыта,

¹⁵ Almond G. A., Verba S. The Civil Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations. Princeton, 1963; Somers M. R. What's Political or Cultural about Political Culture and the Public Sphere? Toward an Historical Sociology of Concept Formation // Sociological Theory. 1995. Vol. 13. № 2. P. 113–144.

выступает как совокупность ценностей и норм, обеспечивающих формирование, сохранение и развитие общества.¹⁶ Политическая культура рассматривается автором с позиций когнитивного подхода, как специфическая коммуникативная структура, как *система исторически сложившихся относительно устойчивых убеждений, знаний, установок и стереотипов мышления и деятельности в политической сфере, а также моделей функционирования системы политических институтов, в формах, обусловленных спецификой общей культуры и опытом политического общения*. Автором отмечаются динамика теоретических представлений о политической культуре, изменение соотношения деятельностного и ценностного аспектов в ее трактовке и выдвижение на первый план категории «ценность». Ценности входят в систему политической культуры, наряду с политическими знаниями, традициями, опытом, навыками, умениями, но среди других элементов ценности являются ее ведущей категорией, они придают смысл развитию и имеют социально обусловленный характер. Именно в этом, по мнению автора, состоит концептуальная связь между исследованиями политической культуры и культурологической теорией политики (*cultural theory of politics*¹⁷) с развитием которой в конце 1980-х годов аксиологический поворот проявился в полной мере.

Интерпретационные возможности культурологической теории политики позволяют широко применять ее для понимания политики в целом, ее отдельных отраслей и особенностей переходных режимов и рисков. Она подходит и для сравнительных политических исследований. Культурные типы генерируют ценности, убеждения и типичные отношения, что создает основу для структурированного, глубокого сравнения. Кроме того, она широко применяется в страноведческих исследованиях в Северной и Южной Америке, Европе, на Ближнем Востоке, в Азии, Африке и в Австралии. В отличие от других культурологических подходов, она хорошо сочетается концепцией рациональности и новым институционализмом и предполагает объяснение политических изменений.

Концептуальная преемственность между исследованиями политической культуры, культурологической теорией политики и «тропой зависимости», прослеживаемая автором, служит наглядным доказательством самого факта

¹⁶ Тульчинский Г.Л. Факторы социогенеза: человеческое, слишком человеческое в политической культуре // Человек. Культура. Образование. 2011. № 2. С. 5-14; Тульчинский Г.Л. Культура как ресурс и барьер инновационного развития // Инновации. 2012. № 5 (163). С. 74-79.

¹⁷ Thompson M., Ellis R., Wildavsky A. *Cultural Theory*. Boulder, CO: Westview. 1990; *Cultural Theory as Political Science* / Ed. by Grendstad G., Selle P., Thompson M. NY. 1999.

аксиологического поворота в современном политологическом знании. В западноевропейской политической науке такой поворот связан сегодня в большей степени с движением в русле обновленной теории общественного выбора и коммуникационной теории. Ценность выражает человеческое измерение культуры, для ее легитимации характерен принцип «консенсуса». Ценностный подход является сегодня одним из амбициозных и перспективных методологических подходов, способный выявить конфигурацию уникального и универсального в политических системах.

Во втором параграфе первой главы **«Выбор политико-аксиологического подхода в стратегиях исследования системы государственного управления»** обосновывается необходимость развивать аксиологический подход в связи с масштабным переосмыслением теории и практики государственного управления, что отмечается и зарубежными, и отечественными исследователями. Так, к примеру, прослеживается переход от чисто экономических показателей оценки государственного управления, к ориентации на достижение публичных благ. Следует отметить, что начиная с философии Платона закладывается традиция многозначной трактовки понятия «благо». С одной стороны, оно выступает как высшая категория этики, а с другой стороны, отождествления с понятием «польза». Эта двойственность сохраняется и позже. В период Возрождения и далее – к середине XVIII в. происходит переосмысление понятия «благо», оно все чаще отождествляется с тем, что приносит пользу человеку. Так в работах А. Смита, а затем в философии утилитаризма получает распространение измерение всякого блага позиций его рыночной цены (стоимости). Критику такого подхода к понятию ценность встречаем у последователей И. Канта в начале XX в. (Баденская школа, М. Вебер). В современной политической философии Дж. Ролз в работе «Теория справедливости» обращается к моральным вопросам, к проблеме ценностей и благ. Он во многом продолжает идеи Канта и выступает как оппозиционер по отношению к утилитаристской традиции.¹⁸ Идеи И. Канта интерпретирует и развивает Х. Арндт.

Автор отмечает, что теория ценностей в русской традиции в XIX и XX вв. преимущественно развивалась на основе философии неокантианства. Со стороны отечественных мыслителей прослеживается стремление сформировать особое, научно-христианское мировоззрение, обосновать понимание государства, гражданских добродетелей, патриотизма неотделимые от веры православной. Судьба аксиологии в отечественной философии в советский период складывалась

¹⁸Ролз Дж. Теория справедливости. М.: Изд. ЛКИ. 2010; Хабермас Ю. Вовлечение другого. Очерки политической философии. СПб.: Наука. 2001.

непросто, но эти, ограниченные марксистской догматикой, исследования, тем не менее, способствовали привлечению внимания к проблемам ценностей, и движению в направлении, характеризующем общеευропейские тенденции развития общественных наук.

Современное аксиологическое направление включает целый спектр трактовок сущности понятия «ценность», и представлено разными направлениями, которые часто дополняют друг друга. Автор отмечает, что, несмотря на скепсис, присутствующий в отношении аксиологии как науки, в частности, со стороны постмодернизма, и трактовки аксиологического подхода как угрозы объективному характеру научного знания, значение аксиологии состоит в продвижении ценностной проблематики в общественных науках XX века.

Учитывая как критику экономического подхода, распространенную сейчас в теории государственно управления, так и российскую интеллектуальную традицию, в основе которой, как представляется, прослеживается стремление к ценностному подходу, в качестве рабочего определения ценности предложена дефиниция, в определенном смысле возвращающая к кантовской традиции. В соответствии с этой установкой, публичные ценности понимаются как *предельные значения, определяющие взаимодействия в публичной политике, коллективные запросы граждан, сформированные в процессе гражданской коммуникации*. В данном случае публичные ценности это не все то, что представлено в публичном дискурсе, а то, что имеет характер обязательного требования к системе государственного управления и организации взаимодействий в публичной сфере и имеет положительный смысл. Публичные ценности не могут формироваться без участия государства, при условии, что оно не навязывает обществу свои приоритеты, а привлекает граждан к сотрудничеству.

По мнению автора, аксиологический подход предполагает ответственное отношение к изучаемому объекту; он направлен исключительно на осмысление его ценностных характеристик. Проблема оценки, безусловно, существует, но ей не принадлежит центральное место. Аксиологическое (ценностное) исследование должно перейти в политико-аксиологическое, т. е. сфокусированное на проблеме формирования публичных ценностей в результате взаимодействий в публичной сфере, на проблеме реализации публичных ценностей в процессе становления систем государственного управления. Политико-аксиологический подход включает целый ряд дополнительных характеристик и методологических установок, принципиально важных для исследования публичного управления, таких как: синтетический характер, интерпретационность, ориентация на целостность исследуемых феноменов, ориентация на исследование процесса формирования ценностей в сфере публичной политики и управления, поиск многообразия и др.

Простое заимствование западного опыта не может являться оптимальным решением. В этом аспекте развитие движение в рамках аксиологического поворота представляется весьма перспективным, поскольку ценностный компонент никогда не был чужд российской науке и есть возможность опираться на собственные исследовательские традиции.

Во второй главе **«Развитие теории государственного управления: от “нового государственного менеджмента” к “менеджменту публичных ценностей”»** раскрывается смысл качественных изменений в теории и практике современного государственного управления и их значение для управленческой практики.

В первом параграфе **«“Новый государственный менеджмент”: ценностные основания административных реформ в США и странах Западной Европы»** характеризуется аксиологическое содержание административных реформ в ведущих западных странах. Идеологически «новый государственный менеджмент» базировался на необходимости внедрения рыночных установок, методик, принципов и ценностей в структуры публичного управления, что привело, в частности, к распространению понимания граждан как клиентов, которым государство оказывает услуги. В связи с этим теория рационального выбора и теория неоинституциональной экономики стали применяться максимально широко и приобрели практически универсальный характер. Ориентация на рыночный тип государственного управления определила смысл и логику административных реформ 1980–1990 гг. в Великобритании, Соединенных Штатах, Новой Зеландии, Канаде, ее влияние испытали позже Франция, Германия, Скандинавские страны, Япония и Россия. Первоначальные успехи реформ привели к фактической абсолютизации менеджериальной идеологии, но оказалось, что отложенные последствия изменения ценностных приоритетов в государственном управлении слишком серьезны. Трактовка граждан как эгоистичных клиентов приводит к тому, что смысл существования личности в государстве составляют безграничный эгоизм, идея власти над людьми ради обогащения, успех любой ценой. Ценности утрачивают духовный смысл, а, следовательно, не могут выполнять функцию смысловых центров, вокруг которых формируется гражданское мировоззрение, что порождает серьезные внутренние конфликты и создает угрозу управляемости государства.

Во втором параграфе **«Кризис экономического подхода к государственному управлению и становление “менеджмента публичных ценностей”»** обращение к изучению публичных ценностей, являющееся сегодня важнейшим направлением критики экономического подхода, рассматривается автором во взаимосвязи с другими теориями как проявление аксиологического

поворота в государственном управлении, актуальность которого подтверждается новейшими исследованиями. Современная дискуссия о смысле и значении публичных ценностей, спровоцированная книгой М. Мура,¹⁹ получила развитие с позиций экономической науки, философии, политологии и государственного управления. Не идеализируя сам подход, автор признает, что он содержит значительный потенциал, в плане возвращения внимания к публичности и политическому, что прослеживается в настоящее время как в научной полемике западноевропейских и американских исследователей, так и в практической деятельности по совершенствованию государственного управления. Было признано, в частности, что управляемость и легитимность политической системы страны во многом зависят от того, насколько государственные институты и высшие должностные лица отвечают господствующим в обществе ценностям и идеалам, а их поведение соответствует нормам общественной морали. Растущий уровень осведомленности общественности в области государственного управления потребовал от государственной службы разработки этических кодексов во многих развитых демократических странах.

Проведенное исследование позволяет автору утверждать, что современный аксиологический поворот в области государственного управления еще не завершен, поскольку доминирует стоимостная оценка содержания политического процесса, а ценности ранжируются в соответствии с экономическим подходом. Перспективы совершенствования систем государственного управления должно идти в направлении большего внимания к ценностному содержанию, публичным ценностям и преодолению издержек менеджизма. В связи с чем, автором предложена *концепция «этико-ответственного государства»* подразумевающая приоритет этики ответственности над этикой убеждения; ориентирующая на солидаризацию государства и общества в процессе формирования и реализации государственной политики и управления и публичность процесса формирования ценностей.

Второй раздел диссертационного исследования «**Аксиологии политико-административных систем России: традиции и современность**» посвящен анализу российских административных реформ с позиций политико-аксиологического подхода, что позволяет рассматривать их как процесс реализации различных аксиологических моделей в системе государственного управления.

В первой главе второго раздела «**Идеология и аксиология административных преобразований в истории России**» автор начинает исследование с реформ начала XVIII в., в результате которых была

¹⁹ Moore M. Creating Public Value: Strategic Management in Government. Cambridge, 1995.

институционально закреплена аксиологическая модель «служилого государства», а приоритетные позиции в отечественной системе ценностей получил государственный интерес. Данная модель оказалась наиболее устойчивой в процессе административных реформ. Основная особенность модели «дворянского бюрократизма», сформировавшаяся к началу XIX в., в том числе, под влиянием европейской теории и практики организации государственного управления, состоит в расширении участия элиты в процессе принятия управленческих решений. Это выразилось в борьбе различных групп внутри дворянского сословия за право определять направление административных реформ путем воздействия на монарха. Либерализация российской системы государственного управления второй половины XIX в. – начала XX в., которую можно обозначить как «охранительный либерализм», связана с активизацией административной, экономической и интеллектуальной элит. Несмотря на то, что реформы, в целом не изменили отношений государства и народа, в исследованный период произошло усиление как внутриэлитной борьбы в процессе подготовки административно-политических решений, так и расширение участия населения в процессе принятия решений.

Что же касается советской модели, то при всем критическом к ней отношении, она внесла ряд важных изменений ценностного порядка, и, прежде всего идею обязательного участия граждан в государственном управлении, через институты представительного правления (советы различных уровней) и иные общественно-политические организации (профсоюзы), ликвидацию безграмотности и утверждение новых ценностей (образования, участия, политической активности), а также патриотизм, основанный на признании ценностью особого «советского» государства и многое другое. В системе государственного управления постепенно усиливались начала рационализации, специализации. Усложняющаяся социальная структура общества требовала создания новых политических институтов, формировались предпосылки для объединения групп интересов: закладывались новые традиции взаимодействия и общения, происходило постепенное становление институтов гражданского общества. Главной проблемой стала узкая идеологическая направленность, связанная с партийным контролем, подавлением неполитическими методами всякого политического противодействия, в результате чего так и не сложилась традиция политического общения, горизонтального дискурса, политического механизма разрешения конфликтов между различными интересами.

Во втором параграфе **«Аксиологическое содержание административных реформ 1990–1999 гг.»** автор констатирует, что административные реформы начались и проводились в России при отсутствии единой, продуманной, четкой концепции модернизации государства и о конечных целях преобразований.

Состояние российского общества того периода чаще всего описывается понятием «системный кризис», имевший и ценностное измерение. Благодаря сторонникам реализации принципа разделения властей, либерализации экономических отношений (Е. Т. Гайдар, Г. Э. Бурбулис, А. Б. Чубайс, А. А. Собчак), опиравшихся на опыт наиболее развитых демократических стран Запада, реализовавшаяся концепция универсального рынка оказала колоссальное влияние на всю политическую жизнь страны. В условиях ослабления государства, чрезмерно высокое влияние корпоративных структур на государство привело к тому, что «приватизированными» в 1990 гг. оказались не только институты государства, но и важнейшие институты гражданского общества: СМИ, политические партии и т. д. Вполне закономерно, что основной характеристикой этой системы выступала слабая институциональная автономия в условиях острого конфликта интересов и ценностей, связанных с перераспределением собственности и борьбой за позиционную власть в государстве.

Автор делает вывод, что в исследуемый период проявилось несоответствие идеологии правящей элиты тем традиционным установкам и ценностям, которые разделялись населением, а формальный набор демократических и правительственных институтов, даже принятие демократической по сути Конституции, не в состоянии были обеспечить эффективное демократическое развитие. Государство, по сути, утратило способность выражать и представлять публичные интересы, а публичная кооперация, долговременное сотрудничество, базирующиеся на взаимности и доверии, потеряли свое значение как условия достижения публичного блага. Фактически имело место навязывание системы ценностей вместо длительного и трудного процесса их формирования. Все это обусловило, в том числе, и невозможность проведения широкой планомерной административной реформы, несмотря на декларирование стремления к ней. В конце 1990-х гг. стало очевидно, что реформы должны иметь преемственную связь с исторически сложившимся способом существования. В основу провозглашенной идеи «гражданского согласия», наиболее соответствующей потребностям и ожиданиям реформируемого общества, нуждавшегося в консолидирующей идее, были положены как общечеловеческие, так и «исконно традиционные ценности»: государственность, патриотизм, державность, социальная солидарность.²⁰ Они декларировались в качестве ориентиров для будущей административной реформы.

Во второй главе диссертации «Соотношение ценностных ориентаций российских административно-политических реформ 2000–2010 гг.» анализируется опыт совершенствования федерального и регионального

²⁰ Путин В. Россия на рубеже тысячелетия // Российская газета. 1999. 31 декабря. С. 5.

законодательств и реальных управленческих практик. Определенное смещение приоритетов в сторону ценностного подхода не означало автоматического изменения структуры государственного управления: учета современного характера публичной жизни, автономии государственной власти, а главное — умения создавать благоприятные политико-административные режимы развития, т. е. формировать и поддерживать публичные ценности.

В первом параграфе второй главы «**Декларативные и реальные ценности в ходе современных административных реформ**» в качестве основного противоречия рассматривается разрыв между декларативными и реальными ценностями, возникающий в ходе административных реформ 2000–2010 гг. как несоответствие между *механизмами и методами повышения политической ответственности и установкой на исполнительность*. В соответствии с «Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг.» в качестве приоритета совершенствования системы государственного управления был избран принцип подотчетности и контроля за деятельностью государственных структур, организаций и государственных служащих, что в широком смысле подразумевало формирования новых отношений между государством и гражданским обществом. Предполагалось, что взаимодействие с общественностью превратится в постоянную функцию государства, его органов, организаций и служащих. Это в значительной степени соответствовало идее формирования публичных ценностей.

В целом прослеживается стремление Российского государства к политико-административной автономии, как от партикуляристских интересов отдельных социальных групп, так и от корпоративных интересов бюрократии или региональных политико-экономических кланов. В ходе современных административных реформ в России произошли изменения в соотношении государства и общества, были созданы определенные предпосылки для развития институтов гражданского общества. Однако из всего перечня возможных функций гражданских структур (аккумуляция и агрегация общественных интересов, участие в формировании государственной политике, продвижение интересов профсоюзов и т. д.) доминирующей оказалась функция контроля над деятельностью государственных органов, которая часто носила лишь формальный характер. Таким образом, реализация данной идеи на практике во многом продемонстрировала имитационный характер механизмов взаимодействия государства и общества в современной России. Ключевой ценностью реформ, направленных на развитие способности государства к адаптации, эффективному управлению, ответственности, к взаимодействию с гражданским обществом, на

практике стало обеспечение *стабильности и устойчивости* исключительно властной вертикали.

В качестве другого существенного противоречия автором выделено противоречие между *бюрократической производительностью* и *новыми методами оценки эффективности реформ*. В истории России оценка хода реформ была, как правило, внутренним делом государственных структур, а признание провала реформ, их сворачивание и контрреформы, носили сугубо политический характер. В ходе современных российских реформ впервые была опубликована система критериев эффективности, осуществлялся мониторинг хода реформы. Вместе с тем предложенная в ходе реформы система, формы и механизмы оценочной деятельности слабо способствовали заинтересованности государства, прежде всего органов исполнительной власти, в реализации общественных интересов и в становлении новых форм политико-административной активности. По мнению автора, к недостаткам системы оценки эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти, с точки зрения их ориентации на запросы со стороны общества, следует отнести имманентный характер системы оценки эффективности и преобладание узко экономического подхода в оценке деятельности исполнительных органов власти. Органы исполнительной власти и государственные служащие оказываются сориентированными на *усиление бюрократической составляющей* своей деятельности, а также на количественные показатели разработанных документов. Последняя тенденция особенно отчетливо проявилась в связи с практикой производства и внедрения административных регламентов в 2008–2013 гг. Действующие административные регламенты делают систему управления и оказания услуг более упорядоченной и определенной, но, в то же время, усиливают ее жесткость и неповоротливость. Эти регламенты нацелены на увеличение степени предсказуемости в деятельности государственных служащих и исполнительных органов власти, однако не учитывают возможность чрезвычайных обстоятельств, возникающих в сфере административной деятельности, принимаются при формальном характере общественных слушаний или без общественной экспертизы. Это означает, что государственная служба по-прежнему стремится унифицировать свою деятельность, ориентируясь на собственное понимание стандартов и качества, а не на публичные ценности. Тем не менее, постепенный процесс развития гражданского общества приводит к тому, что государство вынуждено принимать меры социального характера, что практически не изменяет общего положения вещей.

В параграфе **«Проблема формирования публичных ценностей в условиях региональных политико-административных режимов (на примере Северо-Западного федерального округа)»** автор использует понятие «политико-

административный режим», которое актуализируется в рамках концепции «*governance*». Внимание акцентируется на сложном и многоуровневом характере государственного управления, а также проблеме руководства политическими процессами. «Политико-административный режим» выступает главным фактором формирования ценностей. Такой подход позволяет анализировать методы осуществления государственной власти в конкретно-историческом, в национальном или региональном аспектах развития политической системы общества. Данный параграф посвящен анализу роли региональных политико-административных режимов в процессе административных преобразований и налаживания открытой дискуссии по формированию публичных ценностей. Оценивая программные документы, планы и отчеты о проведении административной реформы в Вологодской, Архангельской и Мурманской областях, автор отмечает невысокий уровень доверия и интереса населения как к реформе в целом, так и к внедряемым информационно-коммуникативным технологиям взаимодействия, отсутствие устойчивых практик гражданского участия. В Республике Карелия, напротив, в ходе административной реформы была создана одна из лучших систем обратной связи с населением, была предложена программа повышения качества труда государственных гражданских служащих. В Республике Коми существенное влияние на характеристики политико-административного режима в ходе реформы оказывала общеэкономическая и социальная обстановка в регионе, где топливно-энергетический комплекс занимает доминирующее положение в экономике. Ключевую роль в формировании стратегии развития региона играют Администрация республики и крупный бизнес; ориентация публичные интересы и ценности представлены слабо. Управленческие практики в рамках политико-административного режима Санкт-Петербурга характеризуются как консервативно-охранительные с доминированием традиционных бюрократических ценностей, в то время как в Ленинградской области преобладала относительно открытая к инновациям система, на формирование которой существенное влияние оказали внебюрократические факторы. Таким образом, в условиях стабилизации политического режима изменяются отношения между центром и регионами. В целом по СЗФО сохраняются бюрократические тенденции, выражающиеся в чрезмерном уповании на процесс разработки «совершенных законов», инструкций, регламентов и других нормативных актов, что не является чем-то новым для истории административных реформ России. В качестве положительной тенденции отмечен опыт публичных обсуждений, гражданской активности, как в регионе, так и в целом по России.

Третья глава диссертационного исследования «**Публичные ценности, их выявление и внедрение в политико-административной системе современной**

России» посвящена определению границ применимости менеджмента публичных ценностей для российской системы государственного управления. Внимание акцентируется на изменениях категориального содержания политического процесса, что делает необходимым изменение технологической составляющей системы государственного управления.

В параграфе **«Патриотизм, гражданственность, ответственность: традиции «государевой службы» и формализация этических стандартов государственного управления»** автор отмечает, что распространение ориентации на публичные ценности привело к необходимости формирования этической инфраструктуры общества, которая анализируется в работе в качестве важного фактора становления этико-ответственного государства. Российская Конституция 1993 г. рассматривается в контексте идеи «ценностного патриотизма». С позиции политико-аксиологического подхода Основной закон страны представляет собой *систему публичных ценностей, которые выступают основанием для развития этической инфраструктуры государства и гражданского общества*, что предполагает повышенное внимание к процессу ее разработки и принятия, а также – требование не формальной, а подлинной легитимации, на основе открытой и свободной дискуссии в обществе по важнейшим вопросам жизни государства.²¹ В этом случае, закрепленные в Конституции, публичные ценности упорядочиваются, образуют иерархическую систему многоуровневых связей и корреляций, основанную на объективно существующем социальном порядке, обоснованном социокультурным контекстом и выступают ценностным основанием профессиональной морали. В ходе сравнения двух проектов этического кодекса государственных служащих РФ (Модельный кодекс РАГС 2004 г. и Типовой кодекс Минздравсоцразвития 2010 г.) автором выделены следующие противоречия: признание Конституции РФ правовым и ценностным источником профессионального кодекса и отсутствие ссылки на нее; неясность в соотношении принципов «служения государству» и «служения обществу» и др.

Взаимодействие государства и общества в процессе формирования публичных ценностей предопределяет интерес к этическим аспектам деятельности не только государства, но и негосударственных организаций, что заставляет анализировать развивающуюся сегодня GR-деятельность организаций и формализацию ее этических норм, где сочетаются *принцип уважения к власти* и *принцип ответственности*. Автор акцентирует внимание на том, что привлечение общественных структур к выработке государственной политики в различных сферах предполагает не только согласование интересов, формирование общей

²¹ Ролз Дж. Теория справедливости. М.: Изд. ЛКИ. 2010.

системы ценностных ориентиров, но и совместную ответственность (совместная экспертиза законов, правительственных решений, организации общественных слушаний и т. д.). Процесс установления общественного консенсуса в современной России, оценивается автором неоднозначно, им выделен ряд проблем как в этической инфраструктуре, так и в сфере политико-административных отношений, а именно: отсутствие ясного определения ролей и отношений между политиками, государственными чиновниками и бизнесом, наличие «двойной морали»; неясные административные процедуры, пробелы правовой базы, слабость легальной базы для участия групп населения в процессе принятия решений; нехватка открытых информационных каналов; отсутствие независимых органов, которые могли бы расследовать и разрешать конфликты, связанные с неэтичным поведением. Процесс формализации этических стандартов осуществляется в современной России под влиянием двух факторов – развития общественных представлений и внутренних, корпоративных потребностей в закреплении системы своих ценностей и приоритетов, ведущих к поощрению конформизма, лицемерию, двойным стандартам, к показной верноподданности партийным лидерам. В соответствии с этим, целью развития этической инфраструктуры общества может быть названа *конституционность сознания* граждан.

Во втором параграфе **«Технологии внедрения публичных ценностей как практика совершенствования системы государственного управления»** отмечается, что изменение категориального содержания политического процесса ведет к необходимости совершенствовать его технологическую составляющую, уделять внимание технологическим аспектам выявления публичных ценностей и их внедрения в систему государственного управления. Идея гуманитарного мышления в политике как противовеса мышлению тоталитарному в России возникла в связи с политическими реформами 1990 гг. Однако и позже отечественные исследователи отмечали господство манипулятивных технологий как основного инструмента в предвыборной борьбе и при обеспечении текущей политической деятельности отдельных лидеров и целых партий, в качестве основной проблемы современного политического управления. Ответом на этот вызов стало обращение к гуманитарным технологиям не только как к альтернативному способу мышления, но и в связи с поисками повышения эффективности публичной коммуникации, а ориентирами для исследователей выступили труды Н. Лумана, Ю. Хабермаса. Гуманитарные технологии определены автором как практика развития мышления в публичном взаимодействии, опирающаяся на технологии или инструменты мягкого взаимного воздействия. Они создают условия для конвенциональной публичной сферы, которая вовлекает все большее количество людей на принципах открытости и

доверия, они поощряют инновативность мышления и ценностное отношение к публичному взаимодействию. В практическом смысле процесс развития гуманитарных технологий предполагает: развитие системы обратной связи с населением (горячие линии, многофункциональные центры (МФЦ)); постепенное и постоянное развитие навыков межличностного общения граждан (системы горизонтальных связей); продвижение гуманитарных ценностей (добро, толерантность, доверие); стимулирование инновативного мышления, внедрение инноваций; совершенствование государственной кадровой политики (механизмов отбора и обучения госслужащих); расширение технических возможностей электронного правительства; сетевое взаимодействие граждан (краудсорсинг). В связи с тем, что развитие коммуникационных технологий ведет к стремительному росту числа взаимодействующих, а граждане все активнее стремятся формировать политическую повестку, диалог государства и гражданского общества становится более открытым и более конфликтным, их границы фактически размываются. Кроме того, автор отмечает, что потребности и запросы со стороны российского гражданского общества зачастую опережают готовность государства идти на контакт, результатом чего становится, с одной стороны, сформированная гражданами параллельная электронная реальность, а, с другой стороны, – появление «псевдо-электронного правительства», что оценивается как наличие существенных проблем в реализации коммуникативных технологий.

В **четвертой главе** второго раздела **«Конфликты политико-административных ценностей и взаимодействие государства и общества»** особое внимание обращается на тот факт, что в российской политической науке в последние годы отчетливо прослеживается интерес к изучению протеста в политике. В связи с событиями электорального цикла 2011–2012 гг. тема протестного поведения, обсуждение «права народа на протест» стали крайне актуальны, причем гражданская активность рассматривается как важный ресурс развития, совершенствования современной российской системы государственного управления.

В первом параграфе **«Бунтарская традиция в русской политической культуре»** рассмотрение протеста в контексте исследования политической культуры и системы публичных ценностей позволяет автору говорить об определенной протестной традиции, связывающей новейшие явления российской политической жизни с событиями и явлениями общественной жизни далекого прошлого. Противоречивость восприятия власти и моральная скованность в возможностях публичного выражения несогласия приводили к определенному сценарию локальных бунтов в российской истории, когда недовольство деятельностью власти или отдельных ее представителей выливалось в масштабные

протесты, вплоть до явного насилия, но никогда не доходило до восстания против основ власти. Протестная традиция относится к числу наиболее значимых и ярких традиций российской политической культуры, она сформировалась в конкретных исторических условиях и веками соотносилась с другими традиционными особенностями (низким уровнем правовой культуры, отчуждением общества и государства). Это своеобразная форма народного участия в общественно-политической жизни, имеющая характер протестной традиции. С двойственностью восприятия русским народом своего государства и правительства связана легитимация бунтов в народном сознании как права на протест. «Право бунта» в российской политической культуре – это реакция на несправедливость власти, поставленной народом для своего блага, причем нормы закона у нас всегда были вторичны по отношению к нормам морали, религиозным нормам, к «ощущению справедливости». Автором утверждается, что в русской истории государство так и не нашло возможных для себя легальных форм выражения гражданского несогласия.

Второй параграф **«Протестное движение в условиях современного политического режима России»** посвящен осмыслению современных форм гражданской активности и гражданского протеста, особенно отчетливо проявившихся в связи с завершением электорального цикла 2011–2012 гг. В условиях курса «управляемой демократии», постепенного изменения избирательного законодательства 2004–2011 гг., снижения уровня политической конкуренции, имитационными процессами в государственном управлении и появления «управляемой партийности» роль парламента в российской политической системе как легального канала правительственной критики оказалась невысока, с чем связан один из самых низких уровней доверия национальному парламента в Европе. Ситуация к середине нулевых стала казаться критической, особенно в связи явной стабилизацией режима, имитационными процессами, и с пробуксовкой неэффективностью административной реформы 2003–2010 гг. на федеральном уровне и процессами торможения в регионах. В связи с предложенной концепцией *этико-ответственного государства*, предполагающей, что ответственность за эффективность публичного управления возлагается на как на государство, так и на структуры гражданского общества автором обозначается проблема «гражданских способностей». Наличие социального капитала (свода неформальных правил групповой коммуникации) и развитие гражданского общества не всегда способствуют достижению всеобщего блага, отсюда идет необходимость регулирования гражданских инициатив и недопустимость абсолютизации социального капитала как такового. В России построение гражданского общества провозглашалось в начале нулевых как национально-

государственная идея, причем свобода развития гражданского общества воспринималась практически без критического осмысления опыта европейских стран, но роль таких гражданских организаций как правозащитные или экологические, расистские объединения, фанатские клубы и др. не может быть оценена однозначно. По мнению автора, *гражданские способности* как деятельностная характеристика граждан в публичном взаимодействии, предполагают: способность дискутировать и формировать публичные ценности; способность формировать позитивную политическую повестку; сотрудничать на горизонтальном уровне, развивая социальный капитал гражданского общества в целом, а не только его отдельных групп; взаимодействовать с органами государственного управления в целях повышения эффективности публичного управления; использовать и продвигать гуманитарные (а не манипулятивные) технологии взаимодействия; проявлять протестную активность в рамках правового поля.

В данном случае, идея *этико-ответственного государства* противостоит политическим установкам «нового патернализма», который предоставляет теоретические санкции для развития «врожденных» патерналистских устремлений современных государств. Тем более, что наряду с деятельностью государственной власти по разработке и реализации законов, регулирующих гражданскую активность и гарантирующих право на выражение своей позиции, существуют примеры нарушений «правил игры» со стороны власти, создаются формальные и неформальные препятствия деятельности оппозиции. По мнению автора, это свидетельство сохранения традиционных реакций со стороны государства на гражданскую активность, т. е. действие традиционные охранительные механизмы. Делается вывод, что в процессе установления правил поведения в публичной сфере, когда и государство, и гражданское общество активно взаимодействуют, к взаимодействующим сторонам предъявляются достаточно высокие требования. Несмотря на то, что опыт публичного выражения недовольства существующими политическими институтами или политическими процессами в рамках правового государства в России невелик, ограничения политических свобод, аргументированные «незрелостью» и «неготовностью» российского общества к участию в принятии политических решений не могут быть приняты. С этих позиций, развитие гражданских способностей с целью налаживания процесса формирования и отстаивания публичных ценностей представляется действительно актуальным направлением.

В заключении подводятся основные итоги исследования, формулируются выводы, к которым диссертант пришел в результате проведенной работы.

III. ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Монографии, главы в монографиях

1. Волкова А. В. Государственное управление: политико-аксиологический подход. Санкт-Петербург: Издательство Санкт-Петербургского государственного университета технологии и дизайна. 2014. -222 с. (13, 875 п.л.)
2. Волкова А. В. Публичные ценности и система государственного управления в России. Санкт-Петербург: Издательство Санкт-Петербургского университета. 2013. -383 с. (24 п.л.)
3. Публичные ценности и государственное управление. Коллективная монография / Под ред. Сморгунова Л. В., Волковой А. В. М.: Аспект-Пресс. 2014.
4. Волкова А. В. Протестное поведение и формирование публичных ценностей в современной России / Философия российской государственности: история и современность. К 1150-летию российской государственности: коллективная монография: в 2 т. Т. 1 / Под общ. Ред. Дудника С. И., Даудова А. Х., Осипова И. Д. Санкт-Петербург: Издательство Санкт-Петербургского университета. 2013. -374 с. С. 218-230 (личный вклад 1 п.л.)
5. Волкова А. В. Конституционные основания этических кодексов / Аксиология российского конституционализма: история и современность. Коллективная монография / Под ред. Дудника С. И., Осипова И. Д. Санкт-Петербург: Издательство Санкт-Петербургского университета. 2012. -330 с. С. 273-293 (личный вклад 1 п.л.).

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных Перечнем ВАК Министерства образования и науки

1. Волкова А. В. Управляемость государства и гражданская состоятельность // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведения. Вопросы теории и практики. 2014. №4. Ч. 1. С. 44-47. (0,5 п.л.)
2. Волкова А. В. Современная публичность и публичные ценности: российские и зарубежные практики // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6. 2014. № 1. С. 111-118. (0,5 п.л.)
3. Волкова А. В. Публичные ценности и развитие парламентской культуры в России // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведения. Вопросы теории и практики. 2014. № 2 (39). Ч. 2. С. 36-40 (0,5 п.л.).

4. Волкова А. В. Сети в публичной политике: формирование сетевой культуры // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2014. № 1. Ч. 1. С. 52-55 (0,4 п.л.)
5. Волкова А. В. Управляемость государства в условиях глобализации: проблема формирования публичных ценностей // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2013. Том . № 4. С. (0,8 п.л.)
6. Волкова А. В. Ценностные конфликты в публичной политике // Конфликтология. 2013. № 4. С. 74-84 (0,5 п.л.)
7. Волкова А. В. Механизмы и методы внедрения менеджмента публичных ценностей: российские и зарубежные практики // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2013. №12 (38). Ч. 3. С. 43-47 (0,5 п.л.)
8. Волкова А. В. Электронное правительство и формирование публичных ценностей в современной России // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6. 2013. № 3. С. 84-92 (0,6 п.л.)
9. Волкова А. В. Бунт и традиции российской политической культуры // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2013. №3 (29). Часть 2. С. 49-53 (0,6 п.л.)
10. Волкова А. В. Гуманитарные технологии как практика развития мышления в публичном взаимодействии // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2012. Том 8. № 4. С. 163-178 (0,8 п.л.)
11. Волкова А. В. Политико-аксиологический подход к анализу систем публичного управления // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6. 2012. С. 63-72 (0,7 п.л.).
12. Волкова А. В. Конституционные основания этической инфраструктуры общества // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2012. Том 8. № 2. С. 215-235 (1 п.л.).
13. Волкова А. В. Гуманитарные технологии в публичном взаимодействии в современной России // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. №5 (19). Часть 2. 2012. С. 39-43 (0,4 п.л.).
14. Волкова А. В. Потенциал гуманитарных технологий в государственной кадровой политике РФ // Социология власти. 2012. №3. С. 198-202 (0,5 п.л.).
15. Волкова А. В. Гражданственность, ответственность, доверие как принципы развития государственной кадровой политики РФ // Социально-гуманитарные знания. 2012. № 1. С. 89- 100 (0,5 п.л.).

16. Волкова А. В. Публичные ценности и государственная кадровая политика Российской Федерации // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6. 2011. №3. С. 118-126 (0,6 п.л.)

Публикации в иных изданиях

1. Волкова А. В. Ценности как ориентир современного публичного управления / Публичная политика - 2012. Сб. статей / Под ред. М. Б. Горного, А. Ю. Сунгурова. СПб: Норма. 2013. С. 64-74 (0,5 п.л.).
2. Волкова А. В. Протестная традиция в российской политической культуре и гражданская активность россиян / Государство и общество в пространстве власти и политической коммуникации. Политическая наука: Ежегодник 2013. М.: РОССПЭН. 2013. С. 96-107 (0,6 п.л.).
3. Волкова А. В. Политико-аксиологический анализ сетевого взаимодействия в публичной политике // Демократия и управление. Информационный бюллетень исследовательского комитета РАПН по сравнительной политологии (СП-РАПН). СПб. 2012. №1(13). С. 42-52 (0,5 п.л.).
4. Волкова А. В. Публичные ценности и оценка эффективности кадровой политики РФ // Демократия и управление. Информационный бюллетень исследовательского комитета РАПН по сравнительной политологии (СП-РАПН). СПб 2012. №2 (14). С. 16-26 (0,6 п.л.).
5. Волкова А. В. Протестная традиция в российской политической культуре и гражданская активность россиян / Политика, состоятельность государства и гражданская активность в России: вызовы электорального цикла 2011-2012 гг.: материалы XI Всероссийского научного семинара (8-10 октября 2012). Краснодар-Майкоп: Качество. 2012. С.228-231 (0,2 п.л.).
6. Волкова А. В. Государственная кадровая политика РФ: публичные ценности и проблема рекрутирования / VI Всероссийский конгресс политологов «Россия в глобальном мире: Институты и стратегии политического взаимодействия». Материалы / Отв. ред. О. В. Гаман-Голутвина. Москва 22-24 ноября 2012. М.: РАПН. 2012. С. 107-108 (0,2 п.л.).
7. Волкова А. В. Социальный капитал и государственная кадровая политика РФ / Социальный капитал современного общества. Материалы Всероссийской научной конференции. Санкт-Петербург. 25-26 октября 2012 г. СПб.: Скифия-Принт. 2012. С. 194-196 (0,2 п.л.).
8. Волкова А. В. Политико-аксиологический подход как стратегия анализа публичной политики / Сборник научных трудов SWorld. Материалы международной научно-практической конференции «Современные проблемы и

- пути их решения в науке, транспорте, производстве и образовании 2011»/ Под ред. А. Г. Шибаева. Одесса: Черноморье. С.16-29 (0,8 п.л.).
9. Волкова А. В. Административная реформа в Вологодской области 2006-2009: Основные направления и результаты // Демократия и управление. Информационный бюллетень Исследовательского комитета РАПН по сравнительной политологии. 2009. № 2 (8). С. 6-10 (0,5 п.л.).
10. Волкова А. В. Административная реформа на Северо-западе и этика государственного управления: идеология и практика осуществления // Управление государством: Проблемы и тенденции развития. Политическая наука: Ежегодник 2007. М. 2008. С. 126-140 (0,5 п.л.).
11. Волкова А. В. Традиции российской административной культуры и оценка эффективности административных реформ // Демократия и управление. Информационный бюллетень Исследовательского комитета РАПН по сравнительной политологии. 2008. № 2. С. 65-67. (0,5 п.л.).
12. Волкова А. В. Административная реформа в Вологодской области 2006-2008 гг. // Демократия и управление. Информационный бюллетень Исследовательского комитета РАПН по сравнительной политологии. 2008. С. 11-16 (1,2 п.л.).
13. Волкова А. В. Государство и гражданское общество в контексте современных административных реформ в России / Гражданское общество в глобализирующемся мире / Под ред. Х. Хофмайстера, Ю. Солонина, Т. Туманяна. СПб.: Издательство СПбГУ. 2008. С. 33-46. (1 п.л.)
14. Volkova A. V. Civil Society and Effective State in Russia/ Zivilgesellschaft in Einer Globalisierten Welt (Wissenschaftliches Symposium, 9-11 Mai 2005, Heidelberg). Herausgegeben von H. Hofmeister, Y. Solonin, T. Tumanian. St.-Petersburg: St-Petersburg State University Press. 2006. С.158-171. (1 п.л.)
15. Волкова А. В. Этика против коррупции / Формирование системы цивилизованного лоббизма в России / Под ред. В. И. Быкова, Л. Н. Галенской, Л. В. Сморгунова. СПб. 2006. С. 127-139 (1 п.л.).
16. Волкова А. В. История административных идей в России / Политические процессы в России: институциональный, идеологический и поведенческий аспекты / Под ред. О. В. Поповой. СПб. 2001. С. 62-74 (1 п.л.).
17. Волкова А. В. Гуманитарные технологии и процесс формирования ценностей / Гуманитарные технологии и политический процесс в России / Под ред. Л. В. Сморгунова. СПб.: Издательство СПбГУ. 2001. С. 78-85 (0,8 п.л.).
18. Волкова А. В. Современные административные реформы в России и проблема консолидации общества / Выборы-2000: Комплексный подход к проблеме маркетинга политического лидерства. Материалы межрегиональной научно-практической конференции / Под ред. О. В. Поповой. СПб. 2000. С. 74-77(1 п.л.).

19. Волкова А. В. Организационная культура местного самоуправления: сравнительный анализ Финляндии и России (на примере г. Пушкина, г. Иматра, г. Лаппеенранта / Герценовские чтения 2000: Актуальные проблемы политологии и социологии. СПб.: Издательство РГПУ. 2000. С. 94-102 (0,5 п.л.)