

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«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, процессы и технологии

Диссертация на соискание ученой степени доктора политических наук

Научный консультант
доктор философских наук, профессор
Сморгунов Леонид Владимирович

Санкт-Петербург

2014

СОДЕРЖАНИЕ:

Введение	3
Раздел I. Теоретико-методологические основания «аксиологического ренессанса» в современном государственном управлении	
Глава 1. Аксиологическое измерение в современной политологии	18
§ 1. Исследования политической культуры и культурологическая теория политики как основания аксиологического поворота.....	18
§ 2. Выбор политико-аксиологического подхода в стратегиях исследования системы государственного управления.....	38
Глава 2. Развитие теории государственного управления: от «нового государственного менеджмента» к «менеджменту публичных ценностей»	59
§ 1. «Новый государственный менеджмент»: ценностные основания административных реформ в США и странах Западной Европы.....	60
§ 2. Кризис экономического подхода к государственному управлению и становление «менеджмента публичных ценностей».....	67
Раздел II. Аксиология политико-административных систем России: традиции и современность	
Глава 1. Идеология и аксиология административных преобразований в истории России	91
§ 1. Динамика ценностных моделей и их реализация в системах государственного управления России XVIII–XX вв.	91
§ 2. Аксиологическое содержание административных реформ 1990–1999 гг.	131
Глава 2. Соотношение ценностных ориентаций российских административно-политических реформ 2000-2010 гг.	154
§ 1. Декларативные и реальные ценности в ходе современных административных реформ.....	154
§ 2. Проблема формирования публичных ценностей в условиях региональных политико-административных режимов (на примере Северо-Западного федерального округа).....	184
Глава 3. Публичные ценности, их выявление и внедрение в политико-административной системе современной России	206

§ 1. Патриотизм, гражданственность, ответственность: традиции «государевой службы» и формализация этических стандартов государственного управления.....	207
§ 2. Технологии внедрения публичных ценностей как практика совершенствования системы государственного управления.....	230
Глава 4. Конфликты политико-административных ценностей и взаимодействие государства и общества.....	262
§ 1. Бунтарская традиция в русской политической культуре.....	263
§ 2. Протестное движение в условиях современного политического режима России.....	268
Заключение.....	288
Список литературы.....	298

ВВЕДЕНИЕ

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.. Обществоведы 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 менеджеральных 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 узко экономическим критериям в сфере государственного управления.

Значительное число современных руководителей иностранных государств начинают делать акцент на ценностном содержании политики и управления. В частности, инаугурационная речь Президента США Б. Обамы была построена вокруг

традиционных американских ценностей.¹ В публичных выступлениях Канцлера Германии А. Меркель представлено виденье Евросоюза как партнерства на основе общих 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

В современном обществознании, 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.

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

¹ 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).

² 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).

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).

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 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

⁴ Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию. 2014 // Российская газета. 2014. 13 Декабря.

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.

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, 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 общественно-политического знания. В России растет

число работ по ценностной проблематике в области философии,⁷ правоведения,⁸ в экономической науке,⁹ в социологии,¹⁰ в педагогике.¹¹ 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. Моцелкова,

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 ИПП 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 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.

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.¹⁵ Отечественные исследователи активно подключились к 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. Сморгун 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, А. С. Панарина, С. И. Петрова, Л. В. Сморгунова, А. И. Соловьева, А. П. Цыганкова. Динамику ценностей российского общества в процессе реформирования исследовали В. Э. Бойков, Н. И. Лапин, Е. Б. Шестопап 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.

¹⁵ Вольманн Х. Оценивание реформ государственного управления: «Третья волна» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://ecsocman.hse.ru/data/2011/02/23/1214891714/Vollmann.pdf> (Дата обращения 22.05.2013).

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 возрастала.

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;
- предложена 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 государственном управлении современной России;
- определены основные технологии выявления и реализации публичных ценностей в системе государственного управления современной России;
- исследованы особенности бунтарской традиции 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 и, в частности, неэффективности сциентистских подходов к анализу политических процессов в условиях сложности и неопределенности междисциплинарных исследований.
- 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. Аксиологический подход базируется на понимании социальной природы ценностей; 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 завершенную 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 исследованию деятельности государства, что, следовательно, в настоящий момент снимает многие проблемы адаптации идей менеджмента публичных ценностей к российской действительности.

– Исторические системы государственного управления 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. характеризовалась бóльшим 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 политического класса к массовым протестным выступлениям как к массовому нарушению правопорядка (бунту) и 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

Теоретическая значимость диссертации состоит в доказательстве существования аксиологического поворота в современном обществознании, 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. Сморгунов, 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.

РАЗДЕЛ I. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ «АКСИОЛОГИЧЕСКОГО РЕНЕССАНСА» В СОВРЕМЕННОМ ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

ГЛАВА 1. АКСИОЛОГИЧЕСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ ПОЛИТОЛОГИИ

Выбор методологии является важнейшим моментом любого исследования, поскольку от ракурса и способа постановки вопроса, от использования специфического понятийного аппарата во многом зависит научная чистота, цельность и ценность результатов научной работы, как для развития теории, так и для совершенствования практики. Потребность в интерпретации сложноорганизованного и динамичного общественно-политического пространства подталкивает исследователей к поиску новых, адекватных методологических оснований для исследования публичных процессов и способствует развитию междисциплинарных подходов. Современный «аксиологический поворот» в политическом знании имеет несколько направлений: культурологическая теория политики, исследование публичных ценностей, «тропа зависимости» и др. Исследования культурных, ценностных факторов ощутимо преобразуют как современную науку, так и систему управления, что выражается, среди прочего, в переосмыслении значения системы отношений государственных и негосударственных структур с точки зрения реализации публичных ценностей и интересов. Представляется значимым осмысление сути современного аксиологического поворота в политологическом знании, его причин, направлений и перспектив развития.

§1. Исследования политической культуры и культурологическая теория политики как основание аксиологического поворота

Постановка вопроса о соотношении сциентистского и политико-аксиологического подходов в диссертационном исследовании не означает жесткого противопоставление «научного» и «культурного» при исследовании политических процессов. Как известно, «сциентизм» как социально-культурная концепция конца XIX в., абсолютизовавшая роль науки в системе культуры и идейной жизни общества и получившая от своих критиков соответствующее наименование, базировалась на идеях позитивизма.

Представители этого направления утверждали, что методы естественных наук применимы при решении любых интеллектуальных проблем¹⁶ и, тем самым, возводили естественнонаучное виденье в ранг всеобщего мировоззрения. Сегодня проблема «сциентизма», как мировоззренческой позиции, основанной на признании научного знания наивысшей культурной ценностью и достаточным условием ориентации человека в мире, с идеализацией результатов и методов естественно-научного познания, а также спор «сциентистов» с «антисциентистами», настаивавшими, на ограниченности научного познания мира, вплоть до отрицания науки как таковой, уже не столь актуальны. Тем не менее, проекция механистического воззрения, перенесенная из области естествознания на социальные процессы, на человеческую жизнь и деятельность, на сферу нравственного грозила устранению смысла из этой сферы и привела к тому, что понятия разума было сужено до так называемой «научной рациональности», означающей объяснение всех явлений с помощью установления между ними причинно-следственной связи — в смысле действующей, механической. По мысли П. П. Гайденко, «...идея развития была усвоена западным обществоведением в весьма упрощенном виде. Эволюция понималась чаще всего как ортогенез, т.е. движение к некоторой, изначально поставленной цели».¹⁷ Что же касается современного употребления понятия «научный подход», то негативный оттенок, приобретенный им в период активной критики позитивизма, закрепленный термином «сциентистский», подразумевавший ранее невнимание к ценностям, может быть сохранен в связи с такими проблемами как: предел «техногенной цивилизации», кризис политической науки, соотношение понятий «наука» и «культура».

Несмотря на отказ от механицизма («механической парадигмы»), произошедший в начале XX в., в связи с критикой «лапласовского механического детерминизма», спустя столетие, сохраняется господство механистического, целерационального типа мышления. Этому типу мышления соответствует восприятие науки через способность к точному, законченному знанию, к установлению не столько вероятностных связей между отдельными явлениями, сколько строгих, точных законов. Но приоритет невариантного типа мышления, признание единственности и объективности законов науки не могут не вызывать сомнений когда речь идет об анализе социально-

¹⁶ Гайденко П. П. Проблема рациональности на исходе XX века // Вопросы философии. 1991. №6. С. 73.

¹⁷ Гайденко П. П., Давыдов Ю. Н. История и рациональность. М.: Политиздат. 1991. С. 70.

политических процессов. Так возникла потребность учитывать нелинейный характер связей в процессе общественного развития, что оказалось напрямую связано с общей научной тенденцией к отказу от идеи прогресса,¹⁸ отказом от поиска абсолютных целей общественного развития.

В этом смысле к «сциентистскому» подходу, как к особому, «рационально-научному» стилю познания общественного развития могут быть отнесены институционализм, структурный функционализм, бихевиорализм. Но «...попытка создать на основе бихевиорализма и структурного функционализма политическую науку, лишенную ценностной нагрузки, фактически привела к господству лишь одной теоретической парадигмы, связанной с идеологией «буржуазного либерализма»; бихевиоральная и структурно-функциональная методология сравнительного анализа, ориентирующаяся на поиск закономерных связей и подобий, фактически вели к созданию такой картины политического мира, который лишился значительной доли уникальности и многообразия...».¹⁹

Д. Золо, анализируя «трагедию политической науки», опираясь на труды Д. Истона, Д.-М. Рича, Р. Даля и других американских исследователей, полагает, что основы кризиса, угрожающего сегодня существованию политической науки как дисциплины, были заложены в целях, избранных много десятилетий назад, и в частности, — в ориентации на «достижение полного и объективного знания о политических фактах, с опорой, в отличие от марксизма, идеализма и историзма, на эмпирический анализ социальных феноменов».²⁰ В качестве основных причин современного кризиса науки он выделил:

1. Ненадежность познания бытия на основе научного знания, особенно в связи с особым статусом социальных наук;
2. Быстрота изменений и продолжающееся усложнение комплекса социальных феноменов, которые предполагалось исследовать эмпирическим путем;

¹⁸ Поппер К. Открытое общество и его враги. Т.1-2. М.: Феникс. 1992.

¹⁹ Сморгун Л.В. // Политические процессы в России в сравнительном измерении / Под ред. М.А. Василика, Л.В. Сморгунова. СПб: СПбГУ. 1997. С. 164.

²⁰ Zolo D. Tragedy of political science / K. Gavroglu et al. (eds.) Science, Politics and Social Practice. Netherland. 1995. P. 248.

3. Нарастающий «эволюционный риск», которому оказались подвергнуты пост-индустриальные общества, включая США, где процесс демократизации претерпевает трудности вплоть до развития «фасадных» демократий.

На протяжении последнего столетия западная политическая наука, совершавшая попытки объяснить катастрофические события его истории (опыт Германской демократии, советский эксперимент, проблемы модернизации в странах третьего мира), столкнулась с трудностями, заставившими задуматься о поиске альтернативных подходов, отсюда — критика таких основных принципов господствующего сциентистского подхода как: установление линейных причинно-следственных связей, наличие целей развития и жесткий детерминизм. Одним из возможных направлений поиска новых оснований методологической трансформации, преодоления недостатков, ограниченности «рационалистического» типа познания, стало обращение к изучению культуры, ценностей.

Интерес к политической культуре в начале 1960-х был вполне закономерен: эта концепция возникла в процессе развития западной науки, на определенном ее этапе, была подготовлена предыдущим ходом истории и отвечала запросам периода 1960-х годов, существовала и существует в соответствии с некоторыми реалиями западного социума. Она объединила «теоретико-методологические направления political science, глобальные амбиции Нового Рима (США) и необходимость найти ответ на «проклятые вопросы современности»». ²¹ Эта форма общенациональной культуры в наибольшей степени обуславливает специфику процессов в политической сфере каждого конкретного государства.

Алмонд и С. Верба характеризовали политическую культуру как совокупность индивидуальных позиций и ориентаций участников системы, субъективную сферу, лежащую в основе политических действий и придающую им значение. Типология, предложенная в 1963 г. Г. Алмондом и С.Вербой, ²² предполагала наличие трех чистых типов политических культур. Она была основана на трактовке культуры как системы ценностных ориентаций и не затрагивала факторы порождения таких ориентаций, т.е. носила отчетливо оценочный характер, определяя степень близости к поведению,

²¹ Пивоваров Ю.С. Политическая культура: Методол. Очерк. М.: ИНИОН РАН. 1996. 43.

²² Almond G. A., Verba S. The Civil Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations. Princeton, 1963.

свойственному гражданам развитых демократий.²³ Позже, продолжая свои исследования, Г. Алмонд предложил другую типологию, включающую два типа: поляризованный и консенсусный, но этот подход также оставлял политической культуре статус сугубо психологического феномена.

Только возникнув, концепция политической культуры подверглась критике, и сегодня данное словосочетание буквально провоцирует попытки по-своему интерпретировать его сущность. В современной научной литературе, существуют и интерпретации более ранних использований этого термина, и стремление к критическому осмыслению концепта.²⁴

В. Розенбаум,²⁵ дополнил ее видами ориентации на политические объекты (относительно институтов государства и режима, относительно «других», относительно собственной политической активности). Существенный вклад в операционализацию традиционного понимания политической культуры внесли Ф. Хеункс и Ф. Хикспурс,²⁶ усовершенствовав типологию Г. Алмонда и С. Вербы за счет использования таких переменных как: интерес к политике, легитимность и участие. Это позволило им выделить пассивные и активные политические культуры.

Несмотря на критику субъектно-психологического понимания политической культуры, несмотря на его пристрастность и внутреннюю противоречивость, именно оно было в наибольшей степени воспринято как западноевропейским политологическим сообществом, так и в России. И такая традиция сохранилась на долгие годы,²⁷ несмотря на попытки преодолеть сугубо психологическое понимание политической культуры как ориентации политического поведения индивидов.

²³ 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.

²⁴ Гуторов В. А. Политическая культура и политическая власть в эпоху глобализации // *ПОЛИТЭКС*. 2006. Том 2. № 4. С.63-74.; Дука А. В. Политическая культура — поиски теоретических оснований // *ПОЛИТЭКС*. 2006. Том 2. № 1. С.7- 30.

²⁵ Rosenbaum W.A. *Political Culture: Basic Concept in Political Science*. N.Y., 1975

²⁶ Heunks F., Hiksloops F. Political culture 1960-1990 // *Values in Western Societies* /ed. by de Moor R. Tilburg, 1995, p. 51-82.

²⁷ Pakenham R. A. *Approaches to the Study of Political Development* // *World Politics*. 1964. Vol. 17. № 1. P. 108–120; Gibbins J. *Contemporary Political Culture: an Introduction* // *Contemporary Political Culture: Politics in a Postmodern Age* / Ed. by J. R. Gibbins. London: Sage Publications, 1989. P. 1–30.

Прежде всего, интерес вызывают работы, построенные на различие микро- и макро-уровней анализа с попытками говорить об их соотношении. Пожалуй, наиболее продуктивным в этом плане оказывается подход Г. Хофстеде²⁸ и Р. Льюиса,²⁹ предложивших типологии национальных деловых культур, которые широко используются в практике международных и кросс-культурных коммуникаций. С другой стороны — развитие исследований, делающих акцент на различие общей политической культуры и субкультур, которые являются совокупностью ориентаций и моделей поведения в политической сфере. Основная (национальная) политическая культура характеризует политическое поведение и сознание основной массы населения, а субкультуры — совокупность политических моделей и ориентаций политического поведения, характерных для определенных социальных групп и регионов, которые отличаются от доминирующей в обществе культуры. Традиционно рассматриваются социально-классовые, национально-этнические, религиозные субкультуры.

Распространение максимально широких трактовок политической культуры привело, фактически, к ее отождествлению с политической системой,³⁰ что не могло не стать предметом критики.

Подключившись к дискуссии о политической культуре, советские и российские исследователи внесли свой вклад в расширение числа ее трактовок. В работах отечественных исследователей прослеживается стремление интерпретировать западные концепции, исходя из опыта анализа российской практики, анализировать причины возникновения противоречий между моделями и конкретными проявлениями тех или иных явлений политической жизни. Разброс мнений при интерпретации политической культуры связан со спецификой понимания российскими исследователями термина «культура», а так же с особой трактовкой политической сферы: если среди отечественных ученых в 1990-х особое распространение получило понимание политики

²⁸ Hofstede G. *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions and Organizations Across Nations*. Sage Publications, 2001; Hofstede G., Hofstede G.J. Michael Minkov M. *Cultures and Organizations: Software of the Mind*. McGraw-Hill. USA, 2010.

²⁹ Льюис Р. Д. *Деловые культуры в международном бизнесе. От столкновения к взаимопониманию*. М.: Дело. 1999.

³⁰ Формизано Р. Понятие политической культуры // *Pro et Contra*. 2002. Т. 7. № 3. С. 111–146. Kim Y. C. *The Concept of Political Culture in Comparative Politics* // *The Journal of Politics*. 1964. Vol. 26. Iss. 2. P. 313–336; Вятр Е. *Социология политических отношений*. М.: Прогресс. 1979; Боднер А. *Политическая культура общества и ее обусловленности* // *Политология вчера и сегодня*. М. 1990. С. 216-229.

как макроявления,³¹ то исследования начала нового века содержат уже и значительную критическую рефлексию, связанную, в том числе, с фактором естественного интеллектуального запаздывания по сравнению с методологическими приоритетами эволюции западной политической науки, что часто приводит к различным «концептуальным натяжкам».³²

Одной из наиболее сложных и, одновременно, существенных проблем понимания политической культуры оказалась проблема духовного и деятельностного аспектов.³³ Другая проблема касается возможности расхождения между общим понятием культуры и политической культурой с точки зрения роли морали и ценностей. Ленинская трактовка политической культуры³⁴ предопределила такую характерную черту советских работ, посвященных анализу политической культуры, как инструментальный подход к предмету.³⁵ Ее понимали как орудие построения социализма и коммунизма, а отсюда и прогрессистская трактовка всех изменений.³⁶ Утверждению именно этого подхода способствовала устойчивая традиция трактовки культуры, сложившейся в России: для российской интеллигенции всегда было характерно представление о культуре как о чем-то безусловно положительном, священном, ее отождествляют с общественно значимым умозрительным идеалом. Эта тенденция оказывает влияние и на современном этапе. И здесь следует согласиться с Э. Я. Баталовым, что «культура не может не включать в себя идеал как эталон, цель деятельности. Но она не может быть сведена к идеалу — даже если он носит реалистический характер, т.е. выводится из реальных тенденций развития объекта».³⁷ Интерес к политической культуре связан с

³¹ Голосов Г.В. Сравнительная политология. Новосибирск: Изд. Новосиб. Ун-та. 1995; Соловьев А. И. Мозаичная парадигматика российской политологии // Полис. 1998. № 4. С. 5-20; Пугачев В. П., Соловьев А. И. Введение в политологию. М.: АспектПресс. 1998; Фарукшин М. Х. Политическая культура общества // Социально-политические науки. 1991. № 4. С. 103-112.

³² Завершинский К. Ф. Политическая культура общества: «от зависимых переменных» к «сильной программе» // ПОЛИТЭКС. 2012. Том 8. № 1. С. 31.

³³ Рябов А. И., Чистяков В. Б. Политическая культура // Вестник МГУ. Сер. 12. 1994. №1. С. 49; Гаджиев К.С. Политическое сознание или политическая культура // Кентавр. 1994. №5. С. 71.

³⁴ Ленин В. И. Полное собрание сочинений. М.: Политиздат. 1962. Т. 41. С. 404.

³⁵ Комаров Е. Г. Политическая культура молодежи. М.: Мысль. 1986; Вавилин Е. А., Фофанов В. П. Исторический материализм и категория культуры. Новосибирск: Наука. 1983.

³⁶ Баталов Э. Советская политическая культура // Общественные науки и современность. № 6. С.34.

³⁷ Баталов Э. Советская политическая культура // Общественные науки и современность. № 6. С.35

пониманием политики как столкновения и борьбы интересов, неразрывно связанных с понятиями «цель» и «ценность»: «Ценности, разделяемые обществом, представляют собой убеждения людей относительно целей, к которым они должны стремиться, и основных средств их достижения».³⁸ Общекультурные ценности и ценности политические находятся в сложном взаимодействии: мы часто можем наблюдать расхождения между провозглашаемыми целями и ценностями и теми, которые составляют реальную основу деятельности. «Парадокс Ла Пьера» возник именно потому, что эмпирическому анализу подвергались лишь «декларируемые», официальные ценности, выявленные в ходе анкетирований различного уровня сложности.³⁹ Политическая культура, представляющая собою взаимодействие «человек-культура- политика»⁴⁰ есть, в то же время, и своего рода «преломление» основ общей культуры под влиянием политики как сферы столкновения интересов, борьбы.

Вместе с тем, политической культуре нельзя приписывать все происходящее в сфере политики, поскольку «политика — это конкретная, реально осуществляемая в сфере политических отношений деятельность, в то время как политическая культура качественная сторона, характеристика этой деятельности, степени компетентности и сознательности совершаемых поступков, содержания возникающих при этом политических отношений».⁴¹ На наш взгляд нельзя согласиться с Д. П. Зеркиным, полагающим, что политический процесс обусловлен действием неких «объективных законов политики», под которыми он предложил понимать «исторически складывающиеся всеобщие, существенные и необходимые формы связей, реализуемые в функционировании и развитии данной системы политических институтов и замене их другой системой».⁴² Если отталкиваться от фундаментальных отношений культуры и политики, то политическая культура предстает продуктом этих отношений,

³⁸ Елисеев С. М. Ценностные ориентации, политическое поведение и легитимность власти в постсоциалистическом российском обществе // Легитимность и легитимация власти в России. СПб.: СПбГУ. 1995. С. 20.

³⁹ Дженусов А. И., Заводсков В. К. Политическая культура России: концептуальные аспекты исследования). СПб.: СПбГИТМО. 1995; Петро Н. О концепции политической культуры, или основная ошибка советологов // Полис. 1998. №1. С. 36-51.

⁴⁰ Сморгунова В. Ю. Политическая культура личности // Духовное производство и личность. Межвузовский сборник научных трудов. Л.: Ленинградский гос. педагог. ин-т им. А.И. Герцена. 1981. С. 77.

⁴¹ Щегорцев В. А. Политическая культура: Модели и реальность. М.: ИНИОН. 1990. С. 23.

⁴² Зеркин Д. П. Объективные законы политики- предмет политологии // Вестник СПбГУ. Сер.6. Вып.4. 1991. № 27. С. 12.

обладающим достаточной стабильностью, но при этом постепенно видоизменяющимся во времени и пространстве.

Российские исследователи пытались преодолеть субъективно-психологическое понимание политической культуры с помощью институционального подхода с целью проследить влияние на политическую культуру экономических и правовых факторов,⁴³ исследовать ее региональную специфику.⁴⁴ Исследование, проведенное А. В. Дукой, позволяет прийти к выводу о том, что «понимание концепта «политическая культура» и его использование в современной научной литературе многообразны, и это многообразие связано с различными базовыми представлениями исследователей (включая идеологические), которые не всегда могут быть эксплицированы».⁴⁵ В контексте развитости в политических науках понятий «политическая система», «политическая структура», «политические организации», идея политической культуры как их аналога оказалась излишней, что на долгие годы предопределило предвзятое отношение специалистов к самому термину «политическая культура» — как малопродуктивному концепту, глубоко вторичному по отношению к политической реальности.

По нашему мнению, в этих условиях, новые перспективы открывает предложенная Г. Л. Тульчинским ценностно-нормативная модель социогенеза, которая не противопоставляется традиционному подходу или его альтернативам, а может рассматриваться как их обобщение и систематизация. Политическая культура исследуется им как проявление социогенеза, в контексте его ценностно-нормативного, институционального содержания: она выступает системой порождения, хранения и трансляции социального опыта. Такой подход представляется действительно перспективным, поскольку позволяет обобщить ценностный (культура как система ценностей), нормативный (культура как система норм, правил, традиций), деятельностный (культура как способ жизни и фактор социализации) подходы к пониманию культуры. Политическая культура, являясь системой порождения, хранения

⁴³ Пивоваров Ю. С. Политическая культура: Методологический очерк. М.: ИНИОН, 1996; Пивоваров Ю. С. Русская политическая культура и political culture: (Общество, власть, Ленин) // Pro et Contra. 2002. Т. 7. № 3. С. 23–50.

⁴⁴ Морозова Е. В. Региональная политическая культура. Краснодар: Изд. КБГУ. 1998.

⁴⁵ Дука А.В. Политическая культура поиски теоретических оснований // ПОЛИТЭКС. 2006. № 2 . Том 1. С. 7- 30. С. 25.

и трансляции политического опыта, выступает как совокупность ценностей и норм, обеспечивающих формирование, сохранение и развитие общества.⁴⁶

Иными словами, действия в рамках политической культуры обусловлены не объективными законами политики, а традициями, которые сложились в конкретном обществе на основе его уникального политического опыта и специфики общей культуры, менталитета.

Поскольку «политическая культура формируется как результат практической и духовной (социально-психологической) и идеологической деятельности, и вместе с тем она есть способ организации этой деятельности»,⁴⁷ представляется вполне оправданным подразделение политической культуры на две группы (подсистемы) элементов, которые существуют в теснейшей связи и взаимодействии. К первой системе элементов можно отнести те элементы, которые фиксируют политический опыт (различного рода ориентации, установки, чувства, идеи, нормы, ценности). Это содержательная часть политической культуры. Вторая — объединяет формы функционирования, проявления реального политического поведения (политические стереотипы, роли, обычаи, традиции).

Политическая культура является одновременно процессом и результатом, причиной и следствием событий, в ее основе формы или способы политической деятельности. Каковы же, в этом случае, место и роль традиций в политической культуре? Стереотипы поведения, политические роли, нормы, обычаи могут быть включены в понимание традиции, но с существенной оговоркой. Еще В. Б. Власова отметила, что следует определять традицию «не в качестве реальной нормы самой по себе, а в качестве специфического способа функционирования норм и установок»,⁴⁸ или как некую форму функционирования элементов содержательной части. «Политическая традиция такая форма политической культуры, основным содержанием которой выступают принципы организации практической и духовной политической деятельности, отражающие наиболее обобщенные, устойчивые и повторяющиеся

⁴⁶ 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. № 5 (163). 2012. С.74-79.

⁴⁷ Сморгун Л. В. О сущности политических традиций // Вестник ЛГУ. 1983. Вып.2. №11. С. 41.

⁴⁸ Власова В. Б. Традиция как философская категория // Философские науки. 1980. №4. С. 76.

элементы политического опыта».⁴⁹ Но в такой формулировке политическая традиция отождествляется с самой политической культурой, что, на наш взгляд, не правомерно по ряду причин. Во-первых, политическая культура гораздо более глобальное понятие, с точки зрения содержательной части. Она «охватывает» весь исторический опыт государственного развития, в том числе единичное, уникальное, в то время как в основе традиции — лишь повторяющиеся явления. Возвращаясь к проблеме детерминизма, отметим, что «...к прошлому мы должны относиться точно также как и к будущему. Если из будущего только лишь то сегодня действительно, что причинно предопределено в настоящий момент, а начинающиеся в будущем причинные цепи принадлежат сегодня сфере возможного, то и из прошлого реально сегодня лишь то, что еще сегодня действует в своих следствиях. События, которые в своих следствиях полностью исчерпались так, что даже всевидящий разум не мог бы их вывести из событий, происходящих сегодня, принадлежат сфере возможного...».⁵⁰ Во-вторых, поскольку содержательная часть является своеобразным хранилищем, обновление опыта сказывается на сути содержательной части. Опыт современности, даже единичный, уникальный, фиксируется, а значит, может явиться причиной трансформации традиции. В-третьих, как было отмечено В. А. Ачкасовым, традиционализм (подсознательное следование традиции) «возможен только как более или менее сознательный ответ, реакция на изменения, источник которой находится извне социальной группы...Традиционализм не возможен до тех пор, пока общество не знает своих отличий от других».⁵¹ Таким образом, развиваясь и познавая мир, мы можем быть, в будущем откроем в своей политической культуре традиции, самоочевидные сегодня, и потому не выделенные в качестве традиций.

В рамках данного исследования для нас важно обоснование феномена политического поведения не глобальными интересами и структурами, а ценностями, символами, традициями, обычаями конкретного социума. «...Рассмотрение политики как естественной среды человеческого бытия и одновременно области индивидуального самовыражения, личной презентации, основанной на свободном культурно-

⁴⁹ Сморгун Л.В. О сущности политических традиций // Вестник ЛГУ. 1983. Вып. 2. №11. С. 43.

⁵⁰ Лукасевич Я. О детерминизме // Вопросы философии. 1995. №5. С. 70-71.

⁵¹ Ачкасов В. А. «Взрывающая архаичность»: Традиционализм в политической жизни России. СПб.: СПбГУ. 1997. С. 4-5.

обусловленном выборе человека»⁵² заставляет обратиться к исследованию коммуникативного контекста формирования политической культуры. Признавая приоритет коммуникативного подхода,⁵³ К. Ф. Завершинский призывает «артикулировать специфику и возможности новых научных подходов к исследованию феномена, номинируемого политической культурой»⁵⁴ с целью развития методологического аппарата как современной теории политической культуры, так и политической науки в целом.

Отчасти можно согласиться с современными зарубежными и российскими политологами, представляющими политическую культуру как специфическую коммуникативную структуру, пишущими о необходимости смены приоритетов в исследовательских стратегиях, о переходе «от поиска объективных или субъективных оснований культурного процесса к пониманию коммуникативной природы политико-культурных феноменов, снимающей дихотомию объективного и субъективного в политико-культурных исследованиях». Так вслед за Н. Луманом, мы исследуем «соединение идентичностей прошлого с идентичностями настоящего для предвосхищения будущих коммуникаций»⁵⁵.

На основе анализа изложенных подходов, можно предложить следующее определение политической культуры — это *система исторически сложившихся относительно устойчивых убеждений, знаний, установок и стереотипов поведения и деятельности в политической сфере, моделей функционирования системы политических институтов, в формах, обусловленных спецификой общей культуры, социальным опытом, опытом политического общения, закрепленных при передаче от поколения к поколению через традиции.*⁵⁶ Политическая культура рассматривается в диссертации с позиций когнитивного подхода.

⁵² Соловьев А. И. Мозаичная парадигматика российской политологии // Полис. 1998. № 4. С. 13.

⁵³ Завершинский К. Ф. Когнитивные основания политической культуры: Опыт методологической рефлексии // Полис. 2002. № 3. С. 19-30.

⁵⁴ Завершинский К. Ф. Политическая культура общества: «от зависимых переменных» к «сильной программе» // ПОЛИТЭКС. 2012. Том 8. № 1. С. 31.

⁵⁵ Завершинский К. Ф. Политическая культура общества: от «зависимых переменных» к «сильной программе» // ПОЛИТЭКС. 2012. Том 8. № 1. С. 34-35.

⁵⁶ См.: Волкова А. В. Политическая культура и административно-политические реформы в России. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук по специальности 23.00.02. СПб. 2000. С. 11.

На наш взгляд, история разработки и использования концепта политической культуры позволяет раскрыть важное методологическое значение этой категории, состоящее в применении ценностного подхода к анализу социально-политических явлений, а также — конструктивные перспективы междисциплинарных исследований. Ценности входят в состав 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 состоит, на наш взгляд, концептуальная связь между исследованиями политической культуры и культурологической теорией политики (*cultural theory of politics*), с развитием которой в конце 1980-х годов аксиологический поворот проявился в полной мере.

Безусловно, значимым импульсом и формальной санкцией к признанию ценности культурологического подхода в современной политической науке стало обращение Президента Американской ассоциации политической науки в 1987 г.,⁵⁷ Это рассматривается нами как официальный старт аксиологического поворота — сложного и многообразного явления в современном общественном сознании.

Культурологическая теория политики, предложенная А. Вильдавски на основе концепции четырех культурных стилей антрополога М. Дуглас, была поддержана рядом американских и европейских исследователей⁵⁸ как серьезный вклад в мировую политическую науку. В своей книге «Природные символы: исследования в космологии»⁵⁹ М. Дуглас рассматривала индивидов как активных организаторов собственных восприятий и представила двухмерную систему для культурных сравнений. Она ввела два взаимосвязанных понятия: «группа» (*group*) (четко определенное социальное положение индивида как внутри, так и вне ограниченной социальной группы) и «сетка» (*grid*) (четко определенная социальная роль индивида в пределах сети социальных привилегий, требований и обязательств). Таким образом, в основе ее концепции лежит представление о четырех отличительных мировоззрениях или «культурных установках» — эгалитаризм, иерархизм, индивидуализм и фатализм —

⁵⁷ Wildavsky A. Choosing Preferences by Constructing Instructions: A Cultural Theory of Preference Formation // *American Political Science Review*. Vol. 81(1). 1987. P. 3–22.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ Doudlas M. *Natural Symbols: Explorations in Cosmology*. Barrie & Rockliff, Cresset Press. 1970.

эти первичные значения предопределяют люди, но от них в дальнейшем зависят сложные социальные ориентации людей. Разработанный М. Дуглас шаблон групповой сетки послужил основой для создания основ теории культуры и теории групп, что вызвало интерес со стороны британских и американских политологов. Согласно этой теории, четыре конкурирующие мировоззрения обуславливают институциональные механизмы коллективного выбора в каждом конкретном обществе.

Поскольку для А. Вильдавски глубинным механизмом, объясняющим общественное мнение, являлась культура, то он широко использовал составленные антропологическую модель Дуглас. Культурные установки или мировоззрения (bias) необходимо предполагают глубоко укорененные ценности и верования, которые стоят на защите различных моделей общественных отношений. Он исходил из того, что большинство рядовых граждан не обладают способностью квалифицированно размышлять о политике и возможностью идеологически грамотно формулировать свои предпочтения. Ученый сделал вывод, который сегодня подтверждается рядом политологических исследований, о том, что эта «неспособность» идет от культурных установок.⁶⁰ Большинство людей полагаются на комплекс эмоций и когнитивные установки при формировании своих политических взглядов, а культура не просто выступает ориентиром, она подсказывает простые решения и предлагает «сети доверия» (т.е. эмоциональное, ценностное знание), что особенно значимо в условиях сложности, неопределенности, в условиях спорной политики.

С момента своего возникновения и развития в 1980-х годах культурологическая теория широко используется для объяснения общественных процессов в различных отраслях, начиная от окружающей среды и экономической политики, до вопросов общественного здравоохранения и национальной безопасности. По мнению В. Сведлоу, культурологическая теория в современной политической науке является весьма амбициозным проектом, а полемика по поводу возможностей и перспектив теории, согласно которой культурные мировоззрения определяют массовое политическое сознание, отражена сегодня в целом ряде публикаций по сравнительной политологии, международным отношениям, политической теории и публичной политике.⁶¹

⁶⁰ Gastil J., Braman D., Kahan D., Slovic P. The Cultural Orientation of Mass Political Opinion // PS. Political Science and Politics. 2011. October. Vol. 44. P. 711.

⁶¹ Swedlow B. Cultural Theory of Politics // PS. Political Science and Politics. 2011. October. Vol. 44. P. 703.

Представляется небезосновательным стремление сторонников культурологической теории (М. Томпсон, З. Элис, А. Вильдавски, Ч. Локкарт и др.) расширить методологические пределы общей теории политики за счет оригинального, более свежего, на их взгляд, социально-политического подхода. Они сопоставляют ее с теориями Монтескье, О. Конта, Г. Спенсера, Э. Дюркгейма, М. Вебера⁶² и критически рассматривают в связи с исследованиями по политической культуре Г. Алмонда, Р. Инглхарта, Л. Пая,⁶³ трактуя ее в преемственной связи с ними.

Интерес представляет использование этой теории для анализа культурных предпочтений в связи с классической либеральной политической теорией⁶⁴ с целью разработать усовершенствованную теорию демократии,⁶⁵ проанализировать недостатки различных современных произведений политической философии,⁶⁶ оценить перспективы развития самой культурологической теории.⁶⁷

Теория представляет значительный интерес для исследователей в области государственного управления. Среди прочего, она может помочь описать и изучить организационные типы, которые значительно отличаются от иерархических организаций, а также позволяет идентифицировать иерархическую преемственность между традиционной, феодальной, патронажной организацией и современной веберовской бюрократией. Она также может помочь пониманию специфических управленческих отношений, возникших в рамках нового государственного

⁶² Thompson M., Ellis R., Wildavsky A. *Cultural Theory*. Boulder, CO: Westview Press. 1990.

⁶³ Grendstad G., Selle P. *Cultural Theory and the New Institutionalism* // *Journal of Theoretical Politics*. 1995. №7 (1). P. 5–27; Wildavsky A. *Can Norms Rescue Self-Interest or Macro Explanations Be Joined to Micro Explanations?* // *Critical Review* 1991. №5 (3). P. 301–323.

⁶⁴ Enzell M., Wildavsky A. *Thomas Hobbes and His Critics: Interpretive Implications of Cultural Theory* / Wildavsky A. *Culture and Social Theory* / Ed. Sun-Ki Chai, Swedlow B. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers. 1998. P. 145–168; Lockhart C. *Parsing Disparate Implications of Moral Equality: Drawing on John Stuart Mill's Contrasting Views* // *Journal of Contemporary Thought* 2000. №10. P. 97–155.

⁶⁵ Hendriks F. *Vital Democracy: A Theory of Democracy in Action*. Oxford. UK: Oxford University Press. 2010.

⁶⁶ Wildavsky A. *If Institutions Have Consequences, Why Don't We Hear about Them from Moral Philosophers?* // *American Political Science Review*. 1989. №83 (4). P. 1343–1350.

⁶⁷ Lockhart C., Franzwa G. *Cultural Theory and the Problem of Moral Relativism* // *Politics, Policy, and Culture* // Ed. D. J. Coyle, R. J. Ellis, Boulder, CO: Westview Press. 1994. P. 175–189.

менеджмента.⁶⁸ Наиболее успешную попытку сформулировать значение культурологической теории для изучения организации можно найти в работе К. Худа.⁶⁹ Ряд других ученых, специализирующихся в области государственного управления, способствовали продвижению этих идей и способов анализа.⁷⁰ Они сформулировали общую ценность этого культурологического подхода для анализа политики, а также для понимания ценностных конфликтов.⁷¹

Культурологическая теория широко используется для изучения международных отношений: социально-политические отношения четырех образов жизни, указанных с помощью культурологической теории, определяют способы принятия решений и осуществления власти. М. Вервей применяет данную теорию для анализа культурологического смысла в реалистической, нео- реалистической, социальной, конструктивистской и других теориях международных отношений, а так же для анализа эффективности международных институтов.⁷² В настоящее время В. Вард предлагает интегрированные теории государства и негосударственных субъектов.⁷³ Интерпретационные возможности культурологической теории «группового

⁶⁸ Swedlow B. Cultural Coproduction of Four States of Knowledge // *Science, Technology, and Human Values*. published online first on April 26, 2011 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: doi:10.1177/01622439114053452011 (Дата обращения 14.03.2014)

⁶⁹ Hood C. *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*. Oxford, UK: Clarendon Press.1998.

⁷⁰ Coyle, Dennis J. *A Cultural Theory of Organizations / Culture Matters: Essays in Honor of Aaron Wildavsky/ Ed. Richard J. Ellis and Michael Thompson,.* Boulder, CO: Westview Press. 1997. P. 59–78; Maesschalck J. Research Note: A Method for Applying Cultural Theory in the Study of Organizations // *Innovation: The European Journal of Social Science Research* 2004. №17 (4). P. 377–86.

⁷¹ Kahan D. M., Braman D. Cultural Cognition and Public Policy // *Yale and Law Policy Review* 2006. №24. P.149–172; Hoppe, Robert. Cultural Theory's Gift for Policy Analysis // *Journal of Comparative Policy Analysis*. 2002. №4 (3). P. 235–41; Geva-May I. Cultural Theory: The Neglected Variable in the Craft of Policy Analysis // *Journal of Comparative Policy Analysis*. 2002. № 4 (3). P. 243–265.

⁷²Verweij M. Cultural Theory and the Study of International Relations // *Millennium: Journal of International Studies* 1995. 24 (1). P. 87–111; Verweij M. Whose Behavior Is Affected by International Anarchy?/ *Cultural Theory as Political Science/ Ed. G. Grendstad, P. Selle, M. Thompson*. London: Routledge. 1999; Verweij M., Shenghua L., Mark N. "How to Test Cultural Theory: Suggestions for Future Research // *PS: Political Science & Politics* 2011. Vol.44. Iss. 4. P. 745-748.

⁷³ Ward V. *Towards a Theory of State-Non-State Actors: A Grid-Group Cultural Approach / Culture in World Politics / Ed. A. Oros, D. Jacquin-Berdal, M. Verweij*, New York: MacMillan. 1998. P. 206–244.

мировоззрения» позволяют широко применять ее для понимания политики в целом, ее отдельных отраслей⁷⁴ и особенностей переходных режимов.

Кроме того, культурологическая теория широко используется сегодня для исследования и оценки различных рисков, как политических и социальных, так техногенных.⁷⁵ И. Рипбергер и его коллеги, занимающиеся проблемами национальной безопасности США, отмечают, что и в случае с ядерными угрозами, и в случае с угрозой терроризма, учет ценностей необходим, поскольку оценивание предполагаемых угроз безопасности и определение предпочтительных средств для борьбы с ними, основываются на предпочтениях граждан и их представлениях о том, как социальный порядок должен структурироваться и поддерживаться. Особый интерес состоит в том, какие основания дает культурологическая теория Дуглас-Вильдавски по сравнению с более традиционными политическими переменными, такими как политическая идеология или партийная принадлежность. Проведенный анализ данных общенациональных телефонных опросов (1995, 2008, 2009 гг. – более 6000 анкет) позволил им выявить, что культурологические характеристики (иерархизм, эгалитаризм, индивидуализм...) работают лучше, чем политическая идеология и партийность в плане представления о возможных рисках (и выгодах) и для определения массива политических предпочтений на международной арене. По их мнению, культурологическая теория обеспечивает существенно более детальное изображение коалиций, которые можно ожидать в поддержку и против важных инициатив в области политики безопасности.⁷⁶

⁷⁴ Caulkins D. D. Is Mary Douglas's Grid/Group Analysis Useful for Cross-Cultural Research? *Cross-Cultural Research*. 1999. Vol 33 (1). P. 108-128.

⁷⁵ Kumar R. Pradhan, Kumar U., *Cultural Influence on Managerial Thinking: Implications for Executive Effectiveness* // *Management and Labour Studies* February 1. 2004. 29. P. 42-64; Poortinga W., Steg L., Vlek C. *Environmental Risk Concern and Preferences for Energy-Saving Measures* // *Environment and Behavior*. July 1. 2002. 34. P. 455-478; Ripberger J., Jenkins-Smith H. C., Herron K. G. *How Cultural Orientations Create shifting National Security Coalition on Nuclear Weapons and Terrorist Threats in the American Public* // *PS. Political Science and Politics*. 2011. October. Vol. 44. P. 715-719; Jones M. D. *Leading the Way to Compromise? Cultural Theory and Climate Change Opinion* // *PS. Political Science and Politics*. 2011. October. Vol. 44. P. 720-725; Вильдавски А., Дейк К. Теории восприятия риска: кто боится, чего и почему? // Альманах «THESIS». 1994. Вып. 5. С. 268-276.

⁷⁶ Jenkins-Smith H. C., Herron K. G., Ripberger J. T. *Cultural Theory and National Security: The Role of Cultural Orientations in Americans' Preferences for Security and Nuclear Deterrence* // *Social Science Research Network* April 2011 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1815286 (Дата обращения 13. 04. 2014)

Исследовавший проблему риска К. Дейк использовал идею культурных предпочтений (biases) для исследования современных мировоззрений, подходов к вопросам риска. В частности, он подтвердил, что эти ориентационные диспозиции обуславливают восприятие риска как на коллективном, так и на индивидуальном уровне, а также и то, что культурные предубеждения со ссылкой на общие установки и ценности в рамках современных мировоззрений предопределяют реакцию человека на острые техногенные конфликты. Опираясь на исследования ценностных ориентаций граждан Сан-Франциско, он показал, что культурные предрассудки являются базовыми характеристиками для формирования рейтингов возможных опасностей, а также – условий для принятия риска в обществе. Фактически, проблема сводится им к вопросу доверия институтам и культурному конфликту установок. Так, к примеру, эгалитаристов меньше пугают социальные отклонения, но они сильно опасаются развития техники и технологий, видя в этом путь к неравенству. Для индивидуалистов технологии – благо, а иерархисты, которые не приемлют нарушение статусных различий, больше тревожатся по поводу социальных отклонений и меньше – по поводу технологических опасностей. Выводы, сделанные об отношениях между личностью, политической идеологией и ориентирующими диспозициями, привели К. Дейка к дальнейшей необходимости проработки методологии исследования для конкретизации связей индивидов, социальных структур и культурных предубеждений.⁷⁷ Но для исследователя очевидно, что как не существует общественных отношений без предубеждений, так и не существует культурных предубеждений без поддерживающих их общественных отношений.

Одним из замечательных свойств данной теории является ее гибкость и возможность ее применения в широком диапазоне государственной политики. Но это не означает, что культурологическая теория не подвергалась критике. Особый интерес вызвал вопрос о взаимосвязи теории четырех мировоззрений и политической идеологии.⁷⁸ Эта дискуссия была инициирована тезисом, что отдельные мировоззрения

⁷⁷ Dake K. Orienting Dispositions in the Perception of Risk An Analysis of Contemporary Worldviews and Cultural Biases // Journal of Cross-Cultural Psychology March 1991. Vol. 22 (1). P. 61-82.

⁷⁸ Michaud K. E. H., Carlisle J. E., Smith E. R. A. N. The Relationship between Cultural Values and Political Ideology, and the Role of Political Knowledge // Political Psychology. 2009. Vol. 30(1). P. 27-42.

(индивидуализм и эгалитаризм) являются всего лишь переосмыслением разницы левых и правых идеологических континуумов.

Ряд современных исследователей Сингапурского университета в своей статье «Как проверить теории культуры: предложения для будущих исследований», формулируют основные гипотезы культурологической теории. В их числе:

- Есть только четыре жизнеспособные способы организации социальных отношений: иерархизм, эгалитаризм, индивидуализм и фатализм;
- Каждый способ организации поддерживается (и, в свою очередь поддерживает) «культурное предпочтение», т. е, согласованную картину восприятия, оправдания, рассуждения и чувства, включая восприятие времени, пространства, природы, человеческой природы, справедливости, риска, вины, лидерства и управления;
- Эти образы жизни не могут существовать в чистом виде;
- Они проявляются одновременно и — поскольку они воплощают противоположные организационные и нормативные принципы — вступают в противоречие друг другу;
- Их сочетания развиваются динамично, постоянно видоизменяются;
- Попытки решать социальные проблемы, которые не основаны на тщательном рассмотрении всех четырех способов жизни — контрпродуктивны.⁷⁹ Как отмечено авторами исследования, некоторые из этих гипотез были подвергнуты обширной эмпирической проверке и подтверждены в серии тематических исследований (российские и китайские трансформации, послевоенная реконструкция Европы и проч.). Отталкиваясь от тезиса Ф. Китчера о том, что «хорошая теория продуктивна, если она может поднять новые вопросы и предположить, как на эти вопросы можно ответить, не отказываясь от своих стратегий решения проблем»,⁸⁰ они подвели определенные итоги использования культурологической теории в политической науке в начале второго десятилетия XXI века и сделали вывод о том, что данная теория находится в отличной форме. При этом они показали, что гораздо бóльшая работа еще предстоит политологам, чтобы проверить многие ее гипотезы. «Мы не приблизились ... к завершению этой

⁷⁹Nowacki M., Verweij M., Shenghua L. .How to Test Cultural Theory: Suggestions for Future Research // PS. Political Science and Politics. 2011. October. Vol. 44. P. 745.

⁸⁰ Nowacki M., Verweij M., Shenghua L. .How to Test Cultural Theory: Suggestions for Future Research // PS. Political Science and Politics. 2011. October. Vol. 44. P. 745-748.

исследовательской программы. Но мы считаем, что мы сделали важный шаг, чтобы оправдать ожидания Вильдавски на счет тех дивидендов, которые эта программа дает в расширение нашего понимания массового политического сознания».⁸¹

Культурологическая теория политики идеально подходит для сравнительных политических исследований, потому что рассматриваемые культурные типы генерируют ценности, убеждения и типичные отношения, что создает основу для структурированного, глубокого сравнения. Они достаточно абстрактны для кросс-темпоральных страноведческих исследований, и в то же время, достаточно конкретны, чтобы избегать концептуальной неопределенности. Данная методология использовалась для сравнения наднациональных организаций, национальных государств, и субнациональных политических единиц, в том числе, неправительственных организаций и гражданского общества. Она используется, к примеру, для изучения бюджетного процесса,⁸² охраны окружающей среды,⁸³ политической культуры и идеологии,⁸⁴ демократических институтов⁸⁵, проблем внешней и внутренней политики.⁸⁶ В дополнение исследованиям американской политики культурологическая теория была применена в многочисленных страноведческих исследованиях в Северной и Южной Америке, Европе, на Ближнем Востоке, в Азии, Африке и в Австралии.⁸⁷

⁸¹ Gastil J., Braman D., Kahan D., Slovic P. The Cultural Orientation of Mass Political Opinion // *PS: Political Science and Politics*. 2011. October. Vol. 44. P. 713.

⁸² Wildavsky A. *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers. 1986; *Budgeting and Governing* / Ed. Swedlow B.. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers. 2001.

⁸³ Carriere E., Scruggs L. A Cross-National Study of the Cultural Sources of Environmental Attitudes: Evidence from the 2000 ISSP/ American Political Science Association Annual Meeting, San Francisco, CA. 2001; Lodge M., Wegrich K. Arguing about Financial Regulation: Comparing National Discourses on the Global Financial Crisis // *PS: Political Science & Politics*. 2011. Vol 44 (4). P. 726-730.

⁸⁴ Grendstad G. A Political Cultural Map of Europe: A Survey Approach // *Geo Journal*. 1999. № 47 (3): 463–475; Comparing Political Orientations: Grid-Group Theory versus the Left-Right Dimension in the Five Nordic Countries // *European Journal of Political Research* 2003. Vol. 42 (1). P.1–21.

⁸⁵ Lockhart Specifying the Cultural Foundations of Consensual Democratic Institutions // *PS: Political Science & Politics*. 2011. Vol 44 (4). P. 731-735.

⁸⁶ Grendstad G. Nordic Cultural Baselines: Accounting for Domestic Convergence and Foreign Policy Divergence // *Journal of Comparative Policy Analysis* 2001. № 3. P. 5–29.

⁸⁷ *Cultural Analysis: Politics, Public Law, and Administration* / Ed. Brendon Swedlow. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers. 2006.

В отличие от других культурологических подходов, она хорошо сочетается с теорией рационального выбора, с институционализмом и предполагает объяснение политических изменений. Дополняя и конкретизируя теорию рационального выбора, данная теория одновременно расширяет и ограничивает понятие рациональности. Она расширяет теорию рационального выбора, поскольку предполагает возможность наличия более одной цели, которые культурно обусловленный рациональный индивид может стремиться максимизировать. В тоже время, она ограничивает рациональность, поскольку предполагает ограниченное количество целей (выгод), которые возможны для индивида в рамках того или иного культурного типа, т.е. понимание рациональности является культурно (или ценностно) обусловленным. Прослеживается концептуальная преемственность между исследованиями политической культуры, культурологической теорией политикой, они во многом дополняют друг друга. Важно, что в рамках культурологической теории политики культура и институты не выглядят конкурирующими, взаимоисключающими объяснениями политического поведения. Скорее, институты рассматриваются как проявления социальных и политических отношений, которые являются одним из аспектов политической культуры, а другой ее аспект — культурные предпочтения или политические ценности и представления о человеческой природе, окружающей среде, экономике.

§ 2. Выбор политико-аксиологического подхода в стратегиях исследования систем государственного управления

Исторически понятие «ценность» появилось достаточно поздно, при том, что суждения о благе, добре, красоте, мы встречаем еще у классиков античной философии. Иными словами, «аксиологическая составляющая была изначально вплетена в саму ткань философского знания»⁸⁸. Работы И. Канта создали предпосылки для развития теории ценностей, хотя характер развернутой теории учение о ценностях получило позже, в работах Р.Г. Лотце. В начале XX столетия термин «аксиология», введенный французским философом П. Лапи, а затем и Э. фон Гартманом, закрепился за специальной дисциплиной, исследующей категорию «ценность», характеристики,

⁸⁸ Выжлецов Г.В. Аксиология в системе философского знания // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 6.: Философия. Культурология. Политология. Право. Международные отношения. 2010. № 4. С.34-39.

структуры и иерархии ценностного мира, способы его познания и его онтологический статус, а также природу и специфику ценностных суждений. Начало века («классический период» аксиологии) было ознаменовано ее подлинным расцветом, когда ценностная проблематика была едва ли не преобладающей в европейской мысли.⁸⁹

Проведя достаточно полный и подробный анализ развития и нынешнего состояния теории ценности на Западе, М. С. Каган вынужден был признать, что, несмотря на активную разработку этой философской проблематики, «дискуссия по поводу ценностей не привела к преодолению царящего методологического и теоретического разброда — начиная с определения содержания понятия «ценность» и границ ценностного отношения и кончая пониманием места аксиологии в общей структуре философского дискурса и нахождением наиболее продуктивного подхода к ее построению».⁹⁰ Одновременно с этим, своеобразная «экспансия» аксиологических представлений привела к пониманию культуры как «мира воплощенных ценностей»: с этого времени история культуры и история цивилизаций воспринимаются преимущественно как описание истории ценностей. Более того, в качестве тенденции развития общественных наук в XX в. можно отметить «стремление смежных с философией наук освоить аксиологический подход, применяя его к своим нуждам».⁹¹ В последующем развитии, понятие «ценности» стало одним из ключевых в социологии, а понятие «ценностная ориентация» — ее операциональным термином. А, к примеру, в вышедшей в 1968 г. в США книге А. Маслоу «К психологии бытия» целый раздел был назван автором «Ценности», причем ценность трактовалась как избирательный принцип, свойственный всякому живому существу.⁹² Рассмотренные нами исследования политической культуры и культурологическая теория политики подтверждают эту тенденцию.

Сегодня впору говорить об увлечении ценностной проблематикой, о «ренессансе» аксиологической науки. М. С. Каган определил «аксиологический бум» в качестве одной из существенных тенденций общественной мысли последней четверти нашего

⁸⁹ Eaton H. O. The Unity of Axiological Ethics // International Journal of Ethics. Vol. 43. Iss. 1. Oct. 1932. P. 20–36.

⁹⁰ Каган М. С. Философская теория ценностей. СПб: Петрополис. 1997. С. 29.

⁹¹ Каган М. С. Философская теория ценностей. СПб: Петрополис. 1997. С. 18.

⁹² Maslow A. H. Toward a Psychology of Being. 2 nd edition. Van Nostrand Reinhold. 1968. 240 p.

столетия,⁹³ что справедливо, в том числе, и в связи с масштабным переосмыслением теории и практики публичного управления,⁹⁴ отмеченным как зарубежными,⁹⁵ так и отечественными исследователями⁹⁶. О необходимости аксиологического измерения публичного управления пишет, например, Л. Рубан, который обосновывает жизненно важную роль аксиологического измерения в восприятии реформ и современных управленческих технологий на примере деятельности госслужащих.⁹⁷ Вопросы ценностной проблематики рассматриваются учеными в странах Центральной и Восточной Европы.⁹⁸ Все более популярным становится вопрос о том, как различные политические и культурные контексты влияют на строительство новых элементов управления. Это прослеживается и в сравнительных исследованиях, например, при оценке управления теле-радио вещания⁹⁹ и сферы здравоохранения.¹⁰⁰ Обращение современных зарубежных и российских исследователей к идее «тропы зависимости» (path dependency),¹⁰¹ на наш взгляд, представляет собой еще одну проявление аксиологического поворота. Отдельный пласт исследований в рамках аксиологического

⁹³ Каган М.С. О принципах разработки философской теории ценностей // Вестник СПбГУ. Сер.6. Вып.2. 1997. №13.

⁹⁴ Kilburn W. H. Personal Values and Public Opinion // *Social Science Quarterly*. Vol. 90. Iss. 4. December 2009. P. 868–885.

⁹⁵ Kilburn W. H. Personal Values and Public Opinion // *Social Science Quarterly*. Vol. 90. № 4. December 2009. P. 868–885; Культура имеет значение. Каким образом ценности способствуют общественному прогрессу / Под ред. Л. Харрисона, С. Хантингтона / Перевод А. Захарова. М., 2002; Kallos N., Trasnea O. Political Values: Their Status and Social Function // *International Political Science Review*. 1982. April. № 3. P. 182–189.

⁹⁶ Ахиезер А. С. От культурологического к социокультурному анализу инноваций в обществе // Вестник МГУ. Серия 12. 1996. № 2. С. 22–34.; Кузьмина Е. Е., Матюнина Е. В. Почему начался культурологический бум в России? // Социально-политический журнал. 1998. № 3. С. 229–242.; Пуляев В.Т. Российская культура и реформирование общества // Социально-политический журнал. 1998. № 2. С. 17–26.

⁹⁷ Rouban L. Citizen and New Governance // *Citizens and the New Governance. Beyond New Public Management* / ed. L. Rouban. Amsterdam, 1999. P. 1–7.

⁹⁸ Suwaj P. J. Transparency as Value and Principal of the Public Affair Management in a State under the Rule of Law Versus Public Officials' Duty to Present Financial Declarations // *Studies in Logic, Grammar and Rhetoric*. 2009. N 19(32); Jabłonski A. S. Corporate Social Responsibility in Value Based Management. Dąbrowa Górnicza, 2009.

⁹⁹ Moe H. Governing Public Service Broadcasting: «Public Value Tests» in Different National Contexts // *Communication, Culture & Critique*. Vol. 3. 2010. P. 207–223.

¹⁰⁰ Williams I., Shearer H., Phillips D. Tackling «Tough Choices»: An Evaluation of a Public Value Approach to Priority Setting in Health Care. Report in Preparation. Warwick Business School / NHS Institute for Innovation and Improvement, UK, 2011.

¹⁰¹ Алексеева Т. А. Стратегическая культура: эволюция концепции // Полис. 2012. № 5. С. 130–147.

поворота связан с исследованиями роли мифов в политической жизни, и даже если само понятие «ценность»¹⁰² не используется, но обращение к морали и этике, подразумевает ценностный компонент, точно также без ценностей невозможно раскрыть и проблему идентичности.¹⁰³

На фоне увлечения ценностной проблематикой нельзя не отметить и работы критического характера, такие как книга А. Макинтайра «После добродетели», гипотеза которой состоит в признании терминологического беспорядка в области морали где «...мы имеем лишь фрагменты концептуальной схемы, обрывки, которые в отсутствии контекста лишены значения. На самом деле у нас есть призрачное подобие (симулякры) морали, и мы продолжаем использовать многие из ее ключевых выражений»,¹⁰⁴ в то время как практически утратили ее понимание. Критикуя И. Канта и его последователей, он полагает, что утрата религией своего центрального положения в духовной жизни в период Просвещения и разочарование в философии, как в источнике рационального обоснования морали, привели к тому, что современный моральный дискурс стал архаичен, бессвязен и лишен смысла. «Проект обеспечения рационального обоснования морали явно провалился», а мораль «лишена какой-либо публичной основы или обоснования»,¹⁰⁵ но, в тоже самое время, он сам стремится найти концепцию морали, адекватную современным условиям. Он подходит к рассмотрению морали с позитивистских позиции, предлагая в качестве альтернатив развития моральной философии обращение если не к Ф. Ницше, то к Аристотелю. Следовательно, исследование А. Макинтайра может рассматриваться контексте аксиологического поворота как пример сциентистского подхода к изучению ценностей.

Приглашая к междисциплинарной дискуссии о проблемах управляемости государства, П. Аласуутари отметил, что интерес к теории глобализации в 1990-х и

¹⁰² Барт Р. Миф сегодня / Избранные работы: Семиотика. Поэтика. М.: Прогресс. 1994. С. 72-130.

¹⁰³ Политическая идентичность и политика идентичности: в 2 т. Редколлегия: И. С. Семенов, В. В. Лапкин, Л. А. Фадеева. М.: РОССПЭН. 2011-2012. Фарукшин М. Х., Зазнаев О. И. Политическая идентичность в контексте политической культуры: учеб.-метод. пособие. Казань: Центр инновационных технологий, 2009.; Пантин В.И. Политическая и цивилизационная самоидентификация современного российского общества в условиях глобализации // Полис. 2008. № 3. С. 29-39; Права человека и проблемы идентичности в России и в современном мире / Под ред. О.Ю. Малиновой и А. Ю. Сунгурова. СПб.: Норма. 2005; Попова О.В. Особенности политической идентичности в России и странах Европы // Полис. 2009. № 1. С. 143-157.

¹⁰⁴ MacIntyre A. *After Virtue*. London. 1985. P. 2.

¹⁰⁵ *Ibid.* p. 50.

распространение установки на то, что национальные государства являются «устаревшими единицами анализа», сегодня не выглядит такой убедительной. Более того, внутренние процессы в государствах все еще недостаточно изучены, а соответственно теория глобализации должна быть дополнена выводами, сделанными относительно «местных эффектов», и это особенно актуально в связи с культурными процессами и изменениями в системе ценностей.¹⁰⁶

В этой связи представляется значимыми мероприятия Академии международных и региональных исследований (Гарвард) и Американской академии искусств и наук (Кембридж) проводивших в 1998-1999 г. ряд мероприятий по исследованию взаимосвязи культурного, политического, экономического и социального развития (симпозиум «Культурные ценности и прогресс человечества» и др.).¹⁰⁷ Обращение на рубеже веков к культуре и ценностной проблематике оказалось знаковым не только сточки зрения признания значимости ценностного знания, но как намеренье вычлнить ее влияние в ряду прочих детерминант социально-политического процесса. Р. Инглихарт, выступивший идеологом и организатором World Values Survey (Всемирное Исследование Ценностей),¹⁰⁸ сделал вывод о том, что культура играет гораздо более значимую роль в становлении демократии, нежели предполагалось ранее: «Возникновение ценностей доверия, терпимости, благосостояния и соучастия...кажется особенно важным. Демократию невозможно учредить с помощью институциональных перемен или манипуляций правящей элиты. Ее выживание в основном зависит от ценностных установок и убеждений простых граждан».¹⁰⁹ Первоначально в центре внимания этих ученых были преимущественно слаборазвитые страны и проблемы национальных меньшинств США, но в дальнейшем оказалось, что обозначенные проблемы носят универсальный характер.

¹⁰⁶ Alasuutari P. Globalization and the Nation-State: An Appraisal of the Discussion // Acta Sociologica. 2000. Vol. 43. P. 267-268.

¹⁰⁷ Харрисон Л. В чем значение культуры? / Культура имеет значение. Каким образом ценности способствуют общественному прогрессу / Под ред. Л. Харрисона и С. Хантингтона / М.: Московская школа политических исследований. 2002. С. 36.

¹⁰⁸ World Values Survey [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.worldvaluessurvey.org/> (Дата обращения 23.04.2014)

¹⁰⁹ Инглихарт Р. Культура и демократия / Культура имеет значение. Каким образом ценности способствуют общественному прогрессу / Под ред. Л. Харрисона, С. Хантингтона / Перевод с англ. А. Захарова. М.: Московская школа политических исследований, 2002. 302 с. С. 126.

Нельзя забывать, что российские мыслители XIX и XX вв. внесли свой существенный вклад в развитие аксиологической дискуссии. Рубеж веков, «серебряный век» по праву считается знаковым и уникальным, поскольку тогда «не политика “заказывала” идеи, а идеи определяли политику; когда сами политики были прежде всего идеологами и никогда — технологами; когда люди, убежденные в том, что мир подлежит тотальному изменению, еще надеялись, будто власть прямо может опосредоваться их индивидуальной волей и дело заключается в малом: в одухотворении этой воли самосознанием, в задании ей верного праксеологического алгоритма, в точном следовании декларируемым принципам; когда, наконец, сам политико-идеологический процесс был органической частью общекультурного движения».¹¹⁰

Развитие теории ценностей в русской традиции шло преимущественно на основе философии неокантианства. И даже если придерживаться утверждения о том, что дискуссия славянофилов и западников, как традиционный элемент нашей общественной мысли, не привела к созданию теории ценности, поскольку «сторонники той и другой позиции утверждали ее как единственно истинную, а значит, абсолютно-истинную концепцию, апеллируя либо к Божественному Откровению, либо к столь же непререкаемому авторитету социально-экономической Науки (вначале просветительского и позитивистского типа, а затем назвавшей себя без ложной скромности «научным коммунизмом», хотя в действительности была превращенной формой религиозного сознания)»,¹¹¹ наличие русской аксиологической традиции неоспоримо. Действительно, у В. С. Соловьева, Н. А. Бердяева, Н. О. Лосского прослеживается стремление сформировать особое, научно-христианское мировоззрение. Н. Е. Трубецкой в трактате «Смысл жизни» отождествляет ценностную категорию «смысл» с онто-гносеологической категорией «истина», создает единое понятие «истина-смысл» и возводит его к Богу. «Все христианские народы изживают одно и то же противоречие. Ибо, вопреки их христианскому *по букве* исповеданию, государство у них у всех *по духу* безбожно и аморалистично. Государство, которое называет себя христианским, а в то же время проводит в жизнь исключительно *условную* мораль коллективного эгоизма, представляет собою по тому самому дом, построенный на песке.

¹¹⁰ Белоус В. Г. Практический идеализм в российской общественно-политической традиции 1900-1920гг. // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2005. №1. С. 36.

¹¹¹ Каган М. С. Философская теория ценностей. СПб.: Петрополис. 1997. С. 30-31.

В этом — источник величайшей для него опасности: против искушений эгоизма классового и индивидуального оно может защищаться не верою в безусловное, божественное, а частью унаследованными от прошлого, теперь ослабевшими инстинктами, частью же условными соображениями политического расчета и житейского благоразумия».¹¹² Излагая современные ему проблемы государства, он выступает против интернационализма, анархизма, против рациональных оснований общественно взаимодействия и инстинктов, чтобы человеческое общежитие было, оно должно быть основано на безусловно ценном для человека, на святыне. Рассматривая проблему патриотизма, он связывает ее с необходимостью ценностного сознания. Чтобы бороться против разрушающих государство и общество сил, «нужно сознание *безусловной ценности и безусловной обязанности*. Можно жертвовать своим добром, желаниями, интересами и, наконец, жизнью только ради *святыни*, которую ценишь превыше всяких относительных благ, превыше самого существования отдельной личности. Поколебать в людях религиозную веру в святыню вообще и в святыню родины в частности — значит вынуть из патриотизма самую его сердцевину».¹¹³ Патриотизм, в его понимании, не отделим от веры православной.

В. С. Соловьев трактует государство в рамках ортодоксальной (русской) христианской традиции как «всеобщую жалость», как формализованное добро и нравственность. Он пишет: «Истинное определение общества как *организованной нравственности* устраняет обе модные ныне лжи: *морального субъективизма*, отнимающего у нравственной воли реальные способы ее осуществления в общей жизни, и *социального реализма*, по которому данные общественные учреждения и интересы имеют решающее для жизни значение сами по себе, так что высшие нравственные начала оказываются в лучшем случае лишь средствами или орудиями для охранения этих интересов».¹¹⁴ Его представление о ценности сводится к ценности религиозной, а, соответственно, аксиологическая теория сводится к теории теологической. Уже в эмиграции, в середине 1930-х годов, Н. О. Лосский написал трактат «Ценность и

¹¹² Трубецкой Е. Н. «Смысл жизни», М.: тип. т-ва И.Д. Сытина. 1918. Библиотека «Вехи» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.vehi.net/etrubeckoi/smysl_zhizni/08.html#b2 (Дата обращения 26.04.2014)

¹¹³ Трубецкой Е. Н. «Смысл жизни», М.: тип. т-ва И.Д. Сытина. 1918. Библиотека «Вехи» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.vehi.net/etrubeckoi/smysl_zhizni/08.html#b2 (Дата обращения 26.04.2014)

¹¹⁴ Соловьев В. С. Оправдание добра. М. Институт русской цивилизации. Алгоритм. 2012. С. 394.

Бытие», где изложил свое понимание Бога и Царства Божия как основы (источника) ценностей.¹¹⁵

Параллельно с религиозной философией в России в начале XX в. активно развивалось и строго позитивистское направление, причем сциентистский рационализм в немалой степени препятствовал разработке теории ценности. Так А. А. Богданов в своем знаменитом труде «Тектология: всеобщая организационная наука», трактуя культуру как способ организации человеческого бытия, совершенно обошелся без понятия «ценность».

Судьба аксиологии в отечественной философии в советский период складывалась непросто: оказалась заложницей сложных социально-политических процессов, когда на протяжении десятилетий в общественном сознании господствовал сциентизм. Марксистско-ленинская философия имела статус единственно научной (а значит, истинной) и вопрос о соотношении гносеологического и аксиологического аспектов отражения действительности был неуместен.¹¹⁶ Аксиологическая проблематика стала разрабатываться сравнительно недавно: первые работы по вопросам теории ценностей относятся к периоду «оттепели». Нельзя не отметить вклад ленинградского философа В. П. Тугаринова, предложившего свой вариант марксистской аксиологии. В работах «О ценностях жизни и культуры» и «Теория ценностей в марксизме»¹¹⁷ он провозгласил необходимость использования ценностного подхода к явлениям природы и общества, поскольку, по его мнению, без ценностного подхода не может существовать общество. Ценности он выводит из самой природы личности; через потребности, интересы и цели личности. Личность познает и созерцает, а также оценивает и действует, ее личные цели, вследствие своей важности или привлекательности, выступают как ценности. Любая социальная группа, национальная общность, коллектив, стремится к достижению целей, выступающих для них ценностями. В. П. Тугаринов разделил ценности на ценности жизни и культуры, а последние в свою очередь — на ценности материальные, социально-политические и духовные. Религиозные ценности он, естественно, отвергал.

¹¹⁵ Лосский Н. О. "Ценность и Бытие"/ Лосский Н. О. Бог и мировое зло / Сост. Поляков А. П., Алексеев П. В., Яковлев А. А. М: Республика. 1994.

¹¹⁶ Куляскина И. Ю. Аксиология: место в системе знания // Вестник Московского Университета. Серия 7. Философия. 2002. № 3. С. 90-97.

¹¹⁷ Тугаринов В. П. О ценностях жизни и культуры. Л.: ЛГУ. 1960.; Тугаринов В. П. Теория ценностей в марксизме. Л.: ЛГУ. 1968.

В его понимании ценности отвечают критерию «значимости», «полезности», соотносятся с понятием «благо», по-разному трактуемому в разных обстоятельствах. Его оппонентами были О. Г. Дробницкий, выступавший в защиту «объективности» ценностей: «...субъективизация ценности, превращение её в нечто одностороннее, зависимое от сознания человека, не оправданны»,¹¹⁸ и это свидетельство актуальности и своевременности постановки вопроса.

С уважением относясь к работе, проделанной советскими исследователями в области обществоведения, нельзя не отметить, что знания, полученные в сложной обстановке идеологического давления, не были востребованы: режим не нуждался в научном изучении, анализе механизмов своей деятельности, «поскольку не осуществлялось регулирования и согласования разнообразных интересов».¹¹⁹ Но они способствовали привлечению внимания к проблемам ценностей, и даже, находясь, в определенном смысле, в изоляции, двигались в соответствии с общеевропейскими тенденциями развития общественных наук. Так. К примеру, Н.З. Чавчавадзе, выступал с позиции сближения аксиологии с проблематикой таких философских дисциплин, как антропология и философия культуры. «Мы считаем, — пишет он, — что философская антропология должна быть аксиологической и культурофилософской, а философия культуры — гуманистической и аксиологической».¹²⁰

Современные российские философы активно разрабатывают ценностную проблематику, и это, с одной стороны, позволяет говорить о том, что отечественные общественные науки находятся в русле аксиологического поворота, с другой — свидетельствует о сложности базовых понятий: современное аксиологическое направление включает целый спектр трактовок сущности понятия «ценность», и

¹¹⁸ Дробницкий О. Г. Мир оживших предметов. Проблема ценностей и. марксистско-ленинская философия. М.: политиздат. 1967; Дробницкий О. Г. Морпвальная философия: избранные труды. М.: Гардарики. 2002.; Новиков А.И. Из истории борьбы вокруг проблемы ценностей в России (конец XIX – нач. XX века) / Проблема ценности в философии. М-Л.; Наука. 1966.

¹¹⁹ Зеркин Д. П. Объективные законы политики — предмет политологии // Вестник СПбГУ. Сер.6. Вып.4. 1991. № 27. С.12

¹²⁰ Чавчавадзе Н.З. Культура и ценности. Тбилиси: Мецниереба. 1984. С. 6

представлен, соответственно, разными направлениями, которые часто дополняют друг друга.¹²¹

Вполне обоснованное стремление сохранить отечественную традицию приводит и к достаточно радикальным позициям противопоставления западного образа жизни, основанного на «бесчеловечных ценностях» и российской интеллектуальной традиции. Утверждения о том, что «...в ренессансном мышлении утверждается вера в бесчеловечного человека...Протестантизм исходит из принципиальной испорченности человеческой природы; из ренессансного мировоззрения он наследует идею о бесчеловечном человеке, обнаруживая при этом невозможность человека быть человеческим», а русская духовная традиция требует, чтобы во главу экономической модернизации был поставлен «человечный человек»,¹²² представляются чересчур упрощенным пониманием сложных взаимосвязей западноевропейской и российской наук.

Несмотря на скепсис, присутствующий иногда в отношении аксиологии как науки, к примеру, со стороны постмодернизма,¹²³ следует отметить, что ее значение состоит в продвижении ценностной проблематики в общественных науках в XX в. Учитывая современную критику аксиологического подхода, нельзя не заметить, что она связана с разными трактовками понятий. Так Р. Саква признает, что понятие «аксиология» имеет несколько интерпретаций, но в своей статье использует ее «для обозначения формы политики, которая категорична, монологична и идеологична. Аксиологическая политика предполагает, что некоторые вещи были урегулированы за пределами политического процесса, и, таким образом, политика становится средством для реализации априорных позиций. Её идеологичность предполагает, что ответы уже найдены... Аксиологическая политика порочит политическую субъективность актеров,

¹²¹ Розов Н.С. Ценности в проблемном мире: философские основания и социальные приложения конструктивной аксиологии. Новосибирск: НГУ. 1998; Ильин В.В. Аксиология. М.: МГУ. 2005; Выжлецов Г.П. Аксиология культуры. СПб.: СПбГУ, 1996; Новые идеи в аксиологии и анализе ценностного сознания: Сб. науч. трудов. Вып.4. Екатеринбург: УрО РАН. 2006; Назарова Ю.В. Аксиология парламентской культуры и антропологические практики. Тула: ТГПУ. 2013.

¹²² Ценностное измерение хозяйственно-трудовой деятельности. Междисциплинарный подход / Под ред Родионовой Н.В. М.: Юнити. 2012. С. 23, С. 37.

¹²³ Курочкина О.П. Критика теории ценностей в современной философии. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата философских наук. 2000. Владивосток.; Вайнштейн О. Б. Постмодернизм: история или язык? // Постмодернизм и культура. Материалы «круглого стола» // Вопросы философии. 1993. № 3. С. 6.

будь то отдельные лица, больше группы или государство в целом».¹²⁴ Аксиологический подход к политике рассматривается Р. Саквой на контрасте с диалоговой политикой, где важнейшее значение имеет качество политических отношений и плюрализм типов участия в политическом процессе. Данная статья наглядный пример настороженного (или даже негативного) отношения к аксиологическому компоненту в научных исследованиях. Аксиологический подход часто оказывается катализатором споров об объективности и субъективном, а ценностные суждения нередко воспринимаются как угроза объективному характеру научного знания. С нашей точки зрения аксиологический подход предполагает ответственное отношение к изучаемому объекту и направлен исключительно на осмысление его ценностных характеристик. Проблема оценки, безусловно, существует, но ей не принадлежит центральное место.

Потенциал аксиологической науки видится, в том числе, в ее способности выполнять функцию теоретической «экспертизы» общества по критериям нравственно совершенного, предлагать определенные нравственные ориентиры и идеалы. Однако в данном контексте для разработки методологии анализа систем публичного управления еще бóльшим значением обладает *регулятивная функция* аксиологической науки: «...конституирование социальных форм взаимодействий людей в групповой, “роевой” жизни, налаживание систем “вовлечения”, “участия”, ценностно, гуманистически регламентирующих обмен деятельностью индивидуальных общественных существ. Во всех ипостасях самоутверждения социум присутствует как аксиологический фильтр».¹²⁵

Отсюда следует, что аксиологическое, прежде всего, 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 формирования систем государственного управления.

Для преодоления господства сциентистских ориентаций в процессе познания социальных явлений недостаточно обратиться к таким категориям, как «культура», «ценности», «интересы», поскольку это не исключает возможности их сциентистских трактовок. Требуется иначе поставить вопрос о роли разума. «От научной рациональности, понятой как техника овладения природой, необходимо вновь

¹²⁴ Саква Р. Axiological vs Dialogical // Полис. 2014. № 2. С. 9.

¹²⁵ Ильин В. В. Аксиология. М.: МГУ. 2005. С. 20–21.

обратиться к разуму — как той высшей человеческой способности, которая позволяет понимать: понимать смысловую связь не только человеческих действий и душевных движений, но и явлений природы, взятых в их целостности, в их единстве, их живой связи». ¹²⁶ Следовательно, необходима разработка «мягких», «качественных» подходов к анализу политической сферы.

Политико-аксиологический подход как методология исследования включает ряд характеристик, методологических установок, принципиально важных для исследования публичного управления (синтетический характер, интерпретационность, ориентация на целостность исследуемых феноменов и т. д.), нам представляется необходимым пояснить важнейшие из них.

Ориентация на исследование процесса формирования ценностей в сфере публичной политики и управления.

По словам К. Гирца, «чтобы избежать отношения к идеям, понятиям, ценностям и выразительным формам либо как к теням, отбрасываемым общественным организмом на твердую поверхность истории, либо как к духу истории, прогресс которого есть лишь выражение их внутренней диалектики, было признано необходимым рассматривать их как независимые, но не самодостаточные силы — как силы, действующие и действенные только в специфическом социальном контексте, к которому они адаптируются, который их стимулирует, но на который они в большей или меньшей степени оказывают влияние». ¹²⁷ Заимствования европейского опыта традиционно были факторами российских административных преобразований. Развитие теории и практики публичного управления в России сегодня идет с ориентацией на западноевропейские и американские исследования и практики управления. Однако, обращаясь к исследованию ценностной проблематики, нельзя забывать о том, что на Западе вопросы ценностей имеют свою историю и логику развития, что порождает ряд важных вопросов, связанных с попытками определить само понятие «ценность», выявить его соотношение с понятием «благо», что принципиально важно при анализе ценностей, реализуемых в системе государственного управления.

¹²⁶ Гайденко П. П. Проблема рациональности на исходе XX века // Вопросы философии. 1991. № 6. С. 14.

¹²⁷ Гирц К. Интерпретация культур. М.: РОССПЭН. 2004. С. 416.

Начиная с философии Платона закладывается традиция многозначной трактовки понятия «благо», оно выступает, с одной стороны, как высшая категория этики,¹²⁸ а с другой стороны, отождествления с понятием «польза».¹²⁹ Эта двойственность прослеживается и позже: анализируя характер аргументации Аристотеля, В. А. Гуторов отмечает, что его «практическая философия, связанная с поступками в индивидуальной и общественной сферах» не относится к «высшей мудрости», «практическая философия получает новое название: *he peri ta anthropina filosofia* – философия, касающаяся человеческих дел. Она распадается на этику как учение об индивидуальных поступках и собственно политику – деятельность людей в составе политических сообществ».¹³⁰ В период Возрождения и позже – 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 утилитаристов получает распространение измерение всякого блага позиций его рыночной цены (стоимости).

Критику такого подхода к понятию ценность встречаем у И. Канта: «то, что имеет цену, может быть заменено и чем-то другим как эквивалентом; что выше всякой цены,... то обладает достоинством... Умение и прилежание в труде имеют рыночную цену; остроумие, живое воображение и веселость — определяемую аффектом цену; верность же обещанию, благоволение из принципов... имеют внутреннюю ценность».¹³¹ Он различает ценность относительную (материальную) и абсолютную (духовную) или достоинство. Именно И. Кант формулирует главное отличие ценности от античного и средневекового понятия «благо», поскольку полагает, что ее трансцендентальный характер обеспечивает общезначимость ценностей.

Представитель Баденской школы неокантианства В. Виндельбанд видел в теории ценностей спасение от релятивизма и скептицизма в теории познания. Он рассматривал ценности как нормы, образующие «общий план всех функций культуры и основу всякого отдельного осуществления ценности», к ним относятся: истина (логическая ценность), добро (этическая ценность) и красота (эстетическая ценность), а наука, правопорядок, искусство и особенно религия рассматриваются им как ценности блага

¹²⁸ Платон. Собрание сочинений в 4 т. Т. 2 / Общ. Редакция А.Ф. Лосева. М: Мысль. 1993. С. 350, 358.

¹²⁹ Платон. Собрание сочинений в 4 т. Т. 2 / Общ. Редакция А.Ф. Лосева. М: Мысль. 1993. С. 234.

¹³⁰ Гуторов В. А. Политика: наука, философия, образование. СПб.: СПбГУ. 2011.

¹³¹ Кант И. Сочинения в 6-ти томах. Т. 4. Ч. 1. М.: Мысль. 1965. С. 276-277.

культуры, как условия возможности существования человечества.¹³² Ценность — это не реальность, а идеал, носителем которого, по В. Виндельбанду, является трансцендентальный субъект, или «сознание вообще».

Г. Риккерт, разрабатывавший теорию ценностей вслед за Виндельбандом, видел в теории ценностей фундамент как теории познания, так и этики. Главное определение ценности у Г. Риккерта состоит в том, что она есть нечто полностью безотносительное и в этом смысле трансцендентное как по отношению к любому бытию (бытие отождествляется здесь с эмпирической реальностью), так и по отношению к познающему субъекту. Он проводит принципиальное различие между актом «отнесения к ценности», совершаемым трансцендентальным субъектом, и субъективной «оценкой», которую дает индивидуальный субъект и которая, таким образом, никакой объективности (в смысле общезначимости) не имеет. Освобождение от субъективизма оценок — важнейшее требование, которое должен выполнять ученый.

Теория познания, таким образом, согласно неокантианцам, есть наука о ценностях как трансцендентных предметах, т. е. «наука о том, что не есть».¹³³ Понятие «ценность» было положено в основу отличия «наук о природе» от «наук о культуре». Среди тех ученых, которые испытали на себе сильное влияние неокантианства, в частности, Баденской школы, следует выделить М. Вебера: он опирался на методологические принципы Г. Риккерта, на его обоснование общезначимости гуманитарного знания с помощью принципа «отнесения к ценности». М. Вебер, используя опыт их исследований, предлагал разграничивать отнесение к ценности и оценку: если первое превращает наше индивидуальное впечатление в объективное и общезначимое суждение, то второе не выходит за рамки субъективности. Он полагал, что наука о культуре, обществе и истории должна быть так же свободна от оценочных суждений, как и наука естественная. М. Вебер трактует ценность как установку той или иной исторической эпохи, как свойственное эпохе направление интереса. «Интерес эпохи — это нечто более устойчивое и объективное, чем просто частный интерес того или иного исследователя, но в то же время нечто гораздо более субъективное, чем надысторический интерес, получивший у неокантианцев название “ценностей”».¹³⁴

¹³² Виндельбанд В. История новой философии. Т. 2. СПб.: Тип. В. Безобразова и К°. 1905. С. 378

¹³³ Гайденко П. П. Научная рациональность и философский разум. М.: Прогресс-Традиция. 2003.

¹³⁴ Вебер М. Избранное. Образ общества. М.: Юрист. 1994. С. 543.

В современной политической философии Дж. Ролз в своей работе «Теория справедливости» обращается к моральным вопросам, к проблеме ценностей и благ. Он выступает во многом продолжателем идей Канта и оппозиционером утилитаристской традиции. Если согласно И. Канту в конфликтных ситуациях нам следует делать то, что оказывается равным благом для всех, то Дж. Ролз использует этот подход применительно к справедливому сосуществованию граждан политического целого. Он исходит из тезиса о том, что люди в общем и целом равны друг другу как моральные личности и способны прийти к разумному пониманию справедливости для успешного сотрудничества. «Одна из особенностей справедливости как честности — в том, что стороны мыслятся в исходной ситуации как рациональные и незаинтересованные друг в друге».¹³⁵ Выражая поддержку идей Дж. Ролза, Ю. Хабермас, тем не менее, подвергает его взгляды критике. «Благо есть то, к чему мы стремимся, что является благом именно *для нас*. В соответствии с этим Дж. Ролз вводит «основные блага» в качестве обобщенных средств, которые могут потребоваться людям для исполнения их жизненных планов».¹³⁶

Преобладание утилитаристской трактовки понятия «ценность» во многом определяет развитие современной западноевропейской теории государственного управления: на этом строится концепция нового государственного менеджмента.

Учитывая многообразие существующих сегодня трактовок понятия «ценность», следует, вероятно, согласиться с Н. С. Розовым, что оно «подобно "истине", "разуму", "человеку", "культуре", по-видимому, никогда не будет определена исчерпывающим образом, однако понимание этого обстоятельства не должно препятствовать созданию рабочих понятийных конструкций, отвечающих необходимости решения современных проблем. Использование, критика, коррекция, наконец, отвержение и замена таких конструкций являются необходимыми вехами в развитии мышления».¹³⁷

Под ценностью, на наш взгляд, следует понимать *предельное основание сознания и поведения людей*.

¹³⁵ Ролз Дж. Теория справедливости. М.: Изд. ИКИ. 2010. С. 27.

¹³⁶ Хабермас Ю. Вовлечение другого. Очерки политической философии. М.: Наука. С.24

¹³⁷ Розов Н. С. Ценности в проблемном мире: философские основания и социальные приложения конструктивной аксиологии. Новосибирск: Изд-во Новосибирского ун-та. 1998. С. 113-114.

Не забывая, что современную дискуссию о публичных ценностях в западноевропейской политической науке спровоцировала книга М. Мура, о чем подробнее будет сказано ниже, надо учитывать, что понятие «публичная ценность» вошло вновь в публичное управление и стало означать ориентацию на коллективное мнение граждан. Учитывая как критику экономического подхода, распространенную сейчас в теории государственно управления, так и российскую интеллектуальную традицию, в основе которой, на наш взгляд, прослеживается стремление к ценностному подходу, следует в качестве рабочего определения ценности избрать определение, в определенном смысле возвращающееся к кантовской традиции. Если рассматривать политику как совокупность человеческих связей и публичных отношений, образующую реальную социальную структуру, то публичные ценности, реализуемые в системе государственного управления, должны соответствовать кантовскому утверждению: «я не должен никогда поступать иначе, как только по той максиме, относительно которой я мог бы также желать, чтобы она стала всеобщим законом».¹³⁸ Х. Арндт поясняет, что плохой человек, по Канту, тот, кто желает какой-то конкретной лжи или делает исключение для самого себя, но не тот, кто желает зла, поскольку это невозможно: в отличие от конкретной допущенной лжи, публичное признание закона (публичной ценности) лгать, приведет к тому, что в публичной сфере не сможет быть никакого договора. Исходя из этого, в диссертации под публичными ценностями мы будем понимать *предельные значения, определяющие взаимодействия в публичной политике, коллективные запросы граждан, сформированные в процессе гражданской коммуникации.*

В данном случае публичные ценности не все то, что представлено в публичном дискурсе, а что носит характер обязательного требования к системе государственного управления и организации взаимодействий в публичной сфере и имеет положительный смысл. Публичные ценности не могут сформироваться без участия государства, при условии, что оно не навязывает обществу свои приоритеты, а привлекает граждан к сотрудничеству.

Основная сложность состоит в том, что роль государства в публичной сфере в России традиционно высока, а значит, сегодня качественные изменения невозможны без корректировки самих государственных институтов в направлении политики

¹³⁸ Цит. по Арндт Х. Лекции по политической философии Канта. СПб.: Наука. 2012. С. 36.

сотрудничества и согласования интересов государства и гражданского общества. Это означает, что при осуществлении политики становятся важны коллективные обсуждения и принятие обоснованных решений на основе гражданских добродетелей.

Однако если в странах Запада восприятие человека как носителя определенных моральных норм и ценностей становится важным ресурсом совершенствования публичного управления, то в России «низовое сотрудничество как сетевое взаимодействие, принуждающее власти считаться с правами граждан, постепенно дополняется взаимодействиями граждан и социальных групп с властными институтами».¹³⁹ Расширение участия граждан оказывает влияние на системы оценки политики управления, и это выступает еще одним аргументом в борьбе с ограниченностью, недостаточностью экономического и прагматического политического мышления.

Интерпретационность. Политико-аксиологический подход предполагает поиск «смыслов» политической жизни, выделение смысловых аспектов политики с опорой на разнообразные описания и анализ фрагментов национальной истории. Современный интерпретативный подход к изучению культуры был предложен К. Гирцем в книге «Интерпретация культур» (1973 г.). Он рассматривал культуру как «исторически транслируемый паттерн смыслов, воплощенных в символах, системе унаследованных концепций, выраженных в символических формах средствами, используемыми людьми для коммуникации, которые увековечивают и развивают знание и отношение к жизни... Культура публична, потому что публичны коммуникация и значение».¹⁴⁰ Сочетание элементов структурализма, герменевтики, понимающей социологии, философии символических форм привело к направлению, рассматривающему культуру как систему социально установленных смыслов человеческой деятельности, систему символов, с помощью которых группа транслирует сознание через время и пространство.¹⁴¹

Разработка этого подхода актуализирует философскую проблему понимания, те сложные отношения, которые существуют, скажем, между знанием и пониманием. Так, знание о некоторых событиях политической истории России предполагает изначальное

¹³⁹ Кулакова Т. А. Соотношение практик принуждения и сотрудничества в политическом управлении современной России // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 6. Вып. 4. 2011. № 26. С. 111.

¹⁴⁰ Гирц К. Интерпретация культур. М.: РОССПЭН. 2004. С. 19.

¹⁴¹ Алексеева Т. А. Стратегическая культура: эволюция концепции // Полис. 2012. №5. С. 131.

понимание каких-то закономерностей исторического процесса; вместе с тем понимание этих закономерностей приходит только в контексте определенного знания. «Знание и понимание — это различные моменты человеческого взаимодействия с окружающим миром, предполагающие друг друга, но не совпадающие полностью»;¹⁴² в связи с этим понимание может быть определено как процедура осмысления.

Латинскому «*interpretatio*» (понимание) соответствовали греческие «экзегеза» и «герменевтика», давшее название одной из философских традиций, связанных с проблемой понимания. Первоначально, герменевтика — искусство толкования текстов и предсказаний оракулов; в период Средневековья она — неотделимая часть теологии; собственно философская герменевтика возникает в середине XIX в., ее основоположниками можно считать Ф. Шлейермахера, В. Дильтея, в этом направлении работали М. Хайдегер, Х.-Г. Гадамер. Р. Коллингвуд, Х.-Г. Гадамер, которые настаивали на культурно-исторической обусловленности самого разума (историческая герменевтика). Так, Х.-Г. Гадамер провозглашал неспособность разума и наук познать жизнь, мир истории, поскольку «единственный способ постичь жизненное — это постичь его изнутри».¹⁴³ Для него подлинное понимание возможно только при постоянном учете исторической дистанции между интерпретатором и текстом, учете всех исторических обстоятельств, непосредственно или опосредованно связывающих их, взаимодействия прошлой и сегодняшней духовной атмосферы. Это не затрудняет процесс понимания истории, а способствует ему. Но каждый интерпретатор имеет свое «предпонимание» (детерминированное условиями), отсюда и возникают характерные предрассудки.

Другой аспект этой проблемы — идея «тропы зависимости», возникшая благодаря П. Дэвиду и Б. Артуру и развитая российскими экономистами¹⁴⁴ в качестве «новейшей экономической теории». Основной ее смысл состоит в необходимости учитывать институциональную инерцию в ходе нововведений и реформ, в

¹⁴² Гусев С. С., Тульчинский Г. Л. Проблема понимания в философии. М.: Политиздат. 1985. С. 22.

¹⁴³ Гадамер Х.-Г. Истина и метод: основы философской герменевтики / общ. ред. и пер. Б. Н. Бессонова. М.: Прогресс. 1988. С. 304.

¹⁴⁴ Латов Ю. В. Теория зависимости от предшествующего развития в контексте институциональной экономической теории // Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2005. Т. 3. № 3. С. 36–43; Нуреев Р. М., Латов Ю. В. Что такое path dependence и как ее изучают российские экономисты // Общественные науки и современность. 2006. № 2. С. 118–129.

интерпретации неэффективных, но устойчивых стандартов поведения, которые зачастую сводят на нет институциональные инновации.

Индетерминизм. Индетерминизм (нелинейный характер связей) в своих исходных предпосылках представляет собой множественность (поливариантность) возможностей. Еще на рубеже XIX-XX в. детерминизм в науке начал заменяться «закономерным индетерминизмом»: осознание сложности, многомерности как природных, так и социальных процессов привело к необходимости анализа не одного, а нескольких альтернативных путей развития. Их можно подразумевать, но заранее точно предсказать, какие из них и в какой форме реализуются, просто невозможно. Практически любой момент времени может быть представлен как набор альтернативных путей развития; с выбором какого-либо варианта осуществляется переход к следующей ситуации выбора и т. д. Данный принцип в наибольшей степени работает, когда мы исследуем сетевое взаимодействие в публичной сфере, где в условиях «руководства», а не жесткого «управления» вырабатываются публичные решения, формируются публичные ценности, которые затем реализуются в структурах государственного управления. Нельзя не согласиться с К. Гирцем в том, что «идеи труднее подвергаются научному анализу, чем экономические, политические и общественные отношения между индивидами и группами».¹⁴⁵

Соединение статики и динамики при анализе ценностей. М. С. Каган, излагая принципы аксиологической теории, уделил особое внимание совмещению синхронического и диахронического рассмотрения аксиосферы.¹⁴⁶ Под таким совмещением он подразумевал неразрывность анализа формирования и изменения системы ценностей, и, в этом смысле, политическая культура не является чем-то изначально заданным, неизменным феноменом. Ее устойчивые характеристики (традиции) способны изменяться в соответствии с социальной практикой. Вместе с тем в периоды кризисов традиции способны обеспечивать сохранение целостности общества, поддерживая его своеобразие. В соответствии с современными трактовками публичной сферы предметом исследования должны быть не быстро меняющиеся установки, а фундаментальные представления, составляющие основу политической культуры.

¹⁴⁵ Гирц К. Интерпретация культур. М.: РОССПЭН. 2004. С. 416.

¹⁴⁶ Каган М. С. О принципах разработки философской теории ценностей // Вестник СПбГУ. Сер. 6. Вып. 2. 1997. № 13. С. 8.

Поиск многообразия. Культура общества может считаться однородной только относительно, поскольку всегда существуют различные социальные группы (субкультуры), в той или иной степени представляющие характерные для данной культуры признаки и черты. Особенно четко это проявляется в периоды кризисов, когда наряду со стремительно меняющимися массовыми настроениями мы можем наблюдать проявление глубинных основ. В то же время, если говорить о национальном характере, то и он не является чем-то неподвижным, однородным.

Подводя итог главы, следует еще раз отметить, что значение аксиологии состоит, прежде всего, в продвижении ценностной проблематики в общественных науках в XX в. Социология, право, теория управления, политология, экономика активно осваивают аксиологический подход, применяя его к своим нуждам, выходя, благодаря нему, на новые теоретические обобщения. И в рамках данного исследования важно не философское обоснование ценностей, а возможности применения этого понятия в современной политической науке.

Интерес к аксиологии со стороны современных ученых в ряде случаев связан с попытками внедрения синтетических методологий: исследования на стыке аксиологии и политологии, аксиологии и юриспруденции, аксиологии и социологии рассматриваются как возможный выход из методологического тупика. Значение предлагаемого здесь политико-аксиологического подхода связано с принципиальными изменениями характера государственного управления: с отказом от экономического подхода к эффективности, с расширением роли участия граждан в политике и управлении. Следствие этого — новое звучание морали, этики, ценностей, новое прочтение таких понятий, как «общественное благо», «общий интерес».

В западноевропейской политической науке «аксиологический поворот» сегодня связан в большей степени с движением в русле теории общественного выбора и коммуникационной теорией. Современным британским и американским представителям культурологической теории политики близок подход, согласно которому ценности предстают определенными духовными конструктами, выводимыми из опыта познания, практического освоения мира людьми, группами, что в определенной степени продолжает традицию, заложенную В. Дильтеем с его «понимающим методом». Иными словами, ценность выражает человеческое измерение культуры, для нее характерен «консенсусный» характер принятия. Можно с уверенностью утверждать, что

ценностный подход является сегодня одним из амбициозных и перспективных методологических подходов, способный выявить конфигурацию уникального и универсального в политических системах.

Сегодня, обладая свободой читать, общаться посредством Интернет, высказывать свое мнение, российские политологи столкнулись с целым рядом проблем: формирование собственной теории и методологии политологических исследований представляет пока значительные трудности, а простое применение западных 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.

ГЛАВА 2. ЭВОЛЮЦИЯ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ОТ «НОВОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО МЕНЕДЖМЕНТА» К «МЕНЕДЖМЕНТУ ПУБЛИЧНЫХ ЦЕННОСТЕЙ»

Значимые изменения в теории и практике государственного управления последних десятилетий связаны с менеджерскими реформами. Импульсом к современному этапу развития теории государственного управления послужил кризис традиционной бюрократической модели управления в начале 1980-х гг. Среди причин кризиса были и экономические проблемы, поразившие страны Запада (повышение цен на нефть, рост безработицы, уменьшение поступления налогов в бюджет и т. д.), и усиление проблем традиционных структур бюрократии. Как известно, при традиционном бюрократическом управлении государство не только определяет потребности граждан в предоставлении публичных услуг, но и берет на себя роль измерителя их качества и количества, а мнение граждан, выступающих простыми потребителями, мало учитывается. Этот тип управления и сегодня сохраняет устойчивость в странах с высокой степенью патернализма в политической культуре. Кризисные тенденции в развитых европейских странах возникли, прежде всего, потому, что при доминировании бюрократической модели управления правительство не успевало реагировать на изменяющиеся требования общества: потребности граждан росли, множились противоречия, но руководящие органы были способны только сглаживать их, а не решать. Кроме того, система предоставления услуг была крайне затратной и была прямо связана с повышением налоговых сборов.

В поисках способов повышения эффективности государственного управления западноевропейские исследователи обратили внимание на бизнес, который, стремясь к своей финансовой выгоде, в первую очередь ориентировался на желания клиентов и в соответствии с их запросами выстраивал свою форму организации. Ориентация на рыночный тип государственного управления определила смысл и логику административных реформ 1980–1990-х гг. в ряде стран, а теория рационального выбора и теория неинституциональной экономики стали применяться максимально широко и приобрели практически универсальный характер.¹⁴⁷ Первоначальные успехи реформ

¹⁴⁷ Государственная политика и управление / под ред. Л. В. Сморгунова. Ч. II. Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления. М: РОССПЭН. 2006. С. 355–356.

привели к фактической абсолютизации менеджериальной идеологии, менеждериальных ценностей, но оказалось, что отложенные последствия изменения ценностных приоритетов в государственном управлении слишком серьезны.

Одним из актуальных направлений критики экономического подхода стало обращение к изучению публичных ценностей,¹⁴⁸ что рассматривается нами во взаимосвязи с другими теориями и как проявление аксиологического поворота в государственном управлении, актуальность которого подтверждается новейшими исследованиями.¹⁴⁹

§ 1. «Новый государственный менеджмент» и идейные основания административных реформ в США и странах Западной Европы

Переход от государственного администрирования к государственному менеджменту оформился в виде нового направления, получившего название «новый государственный (публичный) менеджмент» (*new public management* — НГМ). Основная идея НГМ состояла в необходимости внедрения рыночных установок, методик, принципов и ценностей в структуры публичного управления. Причем основным идеологическим тезисом стала идея превращения граждан из потребителей в клиентов, которым государство оказывает всевозможные услуги. Наиболее активно рыночная концепция государственного управления разрабатывалась и реализовывалась в Великобритании, Соединенных Штатах, Новой Зеландии, Канаде, ее влияние испытали так же Франция, Германия, Скандинавские страны, Япония и Россия.

При критическом анализе этой концепции традиционно ссылаются на книгу Д. Осборна и Т. Гэблера,¹⁵⁰ где наиболее удачно отражены принципы новой системы. Исследователи приходят к выводу о том, что бюрократия является наихудшим

¹⁴⁸ См. Osterweil M. A cultural-political approach to reinventing the political // International Social Science Journal. 2004. Vol. 56 (182). P. 495–506; Smith R., Anderson E., Teicher J. Toward public value?// Australian Journal of Public Administration. 2004. Vol. 63. Iss. 4. P.14–15.; Smith R. Focusing on public value: Something new and something old // Australian Journal of Public Administration. 2004. Vol. 63. Iss. 4. P. 68-79

¹⁴⁹ Witesman E., Walters L. Public Service values: a new approach to the study of motivation in the public sphere Public Administration. 2013. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/padm.12000/pdf> (Дата обращения 22.04.2013).

¹⁵⁰ Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. New York, 1992. P. 20.

инструментом для поставки услуг населению и может быть заменена «предпринимательским правительством», базирующимся на десяти принципах, среди которых:

- передача контроля за деятельностью правительственных учреждений из рук чиновников в местные общины;
- оценивание работы государственных служб не по затратам, а по результатам;
- в основе работы лежат не правила и предписания, а общая миссия;
- клиент рассматривается как «покупатель», которому предоставляют выбор и за которого борются;
- предпочтение отдается рыночным механизмам, а не бюрократическому принципу работы;
- ориентация на координацию действий всех секторов общества (государственного, частного, некоммерческого).

Таким образом, государству необходимо стать полноценной частью информационного общества, отойти от излишней централизации, мешающей принимать адекватные решения. Начать ориентироваться на результаты, ввести гибкую систему оплаты условий и труда — вот основные задачи правительственных структур, которые должны повернуться в сторону гражданина, ценного клиента. Такой ракурс восприятия гражданина породил и целый комплекс изменений ценностного порядка.

Прежде всего, акцент делается на индивидуальных ценностях: каждый гражданин — ценный клиент государства, смысловой центр системы управления, и удовлетворение его интересов, поддержка его ценностей — основной приоритет государства. По сути, это интеллектуальное движение идет в русле англосаксонской традиции, для которой свойствен ярко выраженный индивидуализм: в основе прогресса — интересы индивида. Эгоизм граждан не критикуется, а легализуется. Так положения экономической теории либерализма в трудах А. Смита переносятся в сферу политики: политическая конкуренция эгоистических интересов автоматически ведет к достижению общего блага. «Общественное благо» — не субъективная цель, а объективный эффект, а «благое» трактуется как полезное, значимое в плане получения выгоды.

В наиболее радикальном виде концепция нового государственного менеджмента затрагивает всю политическую систему как систему управления публичными делами,

поскольку приходит к выводу о принципиальной неэффективности существующего типа политической системы и предлагает универсальные (экономические) основания для ее реформирования. НГМ пытается уйти от вопросов разделения между политикой и управлением, на которых строилось традиционно государственное управление. В связи с этим и возникает впервые понятие «руководство» (*governance*), которое в дальнейшем получит мощный импульс к самостоятельному развитию и преодолет «менеджеральные рамки».

Структура организации управления публичным сектором в новом государственном менеджменте рассматривается по аналогии со структурой организации бизнеса. Так, Л. В. Сморгунов на основе подробного анализа западноевропейских и американских исследований формулирует восемь общих установок предпринимательского управления. На наш взгляд, значимыми для понимания аксиологии НГМ являются следующие:

— НГМ не делает существенных различий между публичным и частным секторами, а следовательно, публичными и частными организациями можно управлять практически одинаково;

— изменяется и оценка ответственности: должен осуществиться переход от контроля на входе организации, от оценки бюрократических процедур, правил и стандартов к количественным мерам, характеризующим результат деятельности;

— менеджеральное управление государственным сектором и публичным сектором сопровождается понижением роли управленческого контроля одновременно с развитием усовершенствованной отчетности, мониторинга и механизмов ответственности;

— большое внимание в новом государственном менеджменте уделяется денежным предпочтениям; что касается этических проблем государственной службы и статусных ценностей, то им уделяется меньшее внимание в противовес этике менеджмента;

— отношение к потребителю общественных услуг предполагает рыночные характеристики; к потребителю относятся как к клиенту, как к покупателю общественных услуг со всеми вытекающими последствиями.¹⁵¹

¹⁵¹ Государственная политика и управление / под ред. Л. В. Сморгунова. Ч. I. Концепции и проблемы государственной политики и управления. М.: РОССПЭН. 2006. С. 217–218.

Осмысление нравственной стороны своего труда, характерное для менеджмента, приобрело большое значение и для сферы политико-административного управления в ходе современных административных реформ. С конца же 1980-х гг. этические начала государственной жизни становятся объектом еще более жесткого социального контроля и регламентации, в том числе и на законодательном уровне. Кодексы создаются и существуют для того, чтобы четко отражать цели и задачи организации, а также средства их достижения. При этом их главной задачей является предотвращение ошибок, а не наказание за неэтичное поведение. Действие этического кодекса видится аналогичным действию общих этических и моральных норм общества. Нарушитель таких норм не принимается обществом. Нарушитель этических норм профессионального сообщества встречается с более или менее серьезными трудностями пребывания в этом сообществе. Однако когда этический кодекс государственного служащего является законом, а не только совокупностью этических ориентиров, то несоответствие кодексу приводит к трудностям при прохождении нарушителем очередной аттестации или в виде решения общественной комиссии по этике.

Наиболее последовательно этот вопрос решался в США, где впервые Кодекс этики правительственной службы появился в 1958 г. в форме резолюции Конгресса. В ноябре 1989 г. в США был принят новый Закон о реформе этических норм, а в 1990 г. — Указ Президента «Принципы этики поведения должностных лиц и служащих госаппарата».¹⁵²

Современные исследования этических кодексов Австралии, Канады и США (стран, близких по уровню социально-экономического развития, по культурным традициям и этике ведения бизнеса) показали разные тенденции развития в связи с событиями нескольких последних десятилетий.¹⁵³ Так финансовые руководители крупных компаний в США — преимущественно утилитаристы; они используют этические кодексы в свои стратегических целях, выясняя предварительно, в чем заключается польза для корпорации (позитивный внешний образ для фирмы). С 1980-х гг., проходит череда скандалов, связанных с использованием бухгалтерами и

¹⁵² Государственная служба / отв. ред. А. В. Оболонский. М.: Дело. 1999. С. 286–287.

¹⁵³ Callaghan M., Wood G., Payan J. M., Singh J., Svensson G. Code of Ethics Quality: an International Comparison of Corporate Staff Support and Regulation in Australia, Canada and the United States // Business Ethics: A European Review. Vol. 21. Iss. 1. January 2012. P. 15–30.

крупными менеджерами своего положения для введения в заблуждение граждан и государства. В результате Комиссия *Treadway*, созданная по инициативе частного бизнеса в 1985 г. для борьбы с мошенничеством в корпоративной финансовой отчетности, более известная как COSO (*The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*), рекомендовала считать наличие этических кодексов обязательным условием для всех публичных компаний. Наконец, серия корпоративных скандалов в Соединенных Штатах, которые начались банкротством и ликвидацией крупнейшей энергетической компании *Enron* в 2001 г., вскрывшими факты мошенничества руководства компанией и фальсификации финансовых документов, явилась катализатором для принятия Закона Сарбейнса — Оксли в 2002 г., который обратился к необходимости изменений в корпоративном управлении. Он, в частности, потребовал принятия Этического кодекса для финансовых директоров крупных компаний и Этических кодексов для сотрудников с требованием обязательного обучения последних в соответствии с принятыми кодексами.

В статье, посвященной новому публичному менеджменту, К. Худ¹⁵⁴ использует греческие символы для выделения трех категорий публичных ценностей: *sigma* (эффективность и ориентация на результат), *theta* (честность, справедливость, взаимность), and *lambda* (ошибкоустойчивость, адаптивность, надежность). Он утверждает, что идеология нового государственного менеджмента способствовала реализации первой группы публичных ценностей, оставляя в тени другие.

По сравнению с международным движением реформы в континентальной Европе часто рассматриваются как «догоняющие» или «опоздавшие» с точки зрения внедрения принципов НГМ.¹⁵⁵ Несмотря на то, что с увеличением бюджетных и экономических проблем в начале 1990-х гг. НГМ достиг и континентальной Европы, сравнительных исследований здесь проводилось мало, и в специализированной литературе немецко-французско-итальянские точки зрения практически не рассматривались.

Если сопоставить результаты менеджериальных реформ с теоретическими посылами НГМ, то оказывается, что реформы достигли лишь частичного успеха на национальном уровне (в Италии) и на уровне местного управления (в Германии и

¹⁵⁴ Hood C. A Public Management for All Seasons? // *Public Administration*. 1991. Vol. 69. Iss. 1. P. 3-19.

¹⁵⁵ Kuhlmann S. New Public Management for the «Classical Continental European Administrations»: Modernization at the Local Level in Germany, France and Italy // *Public Administration*. Vol. 88. Iss. 4. 2010. P. 1116–1130.

Франции). С учетом институциональной инерции это неплохой результат. Более того, в отличие от верхних уровней власти органы местного самоуправления в континентальной Европе оказались способными к модернизации своих администраций и адаптации к новым институциональным условиям в порядке скорее дополнительном и прагматичном, чем стратегическом.

Так, С. Кульман констатирует, что «смены парадигмы» и полного отказа от веберовской бюрократии не произошло. «Вместо этого у нас есть несколько неоднозначная смесь новых управленческих инструментов, ценностей и механизмов и традиционной практики».¹⁵⁶ В Южной Европе — как и везде — существовавшие веками институциональные модели в государства и политики не так легко изменить. Такие исторические институциональные традиции не могут быть просто отменены. В. Кикерт, говоря о таких типичных корпоративных характеристиках южно-европейских администраций, как «законничество, политизация и кумовство», отмечает, что даже относительно сильные коррупционные скандалы и кризис в Италии в начале 1990-х гг. не привели к ожидаемой «революции» в итальянской политике. С его точки зрения, институционализм учит нас довольствоваться скромными, поэтапными преобразованиями, которые предполагают постепенные последствия.¹⁵⁷ При этом не может быть никаких сомнений, что доктрина НГМ оставила след в административном ландшафте континентальной Европе. Причем реформы реализовались по-разному не только в разных странах, но и в отдельных отраслях государственного (публичного) управления.¹⁵⁸

На современном этапе развития новый государственный менеджмент сохраняет свои позиции как наиболее влиятельная идеология государственного управления в целом и административных реформ в частности.¹⁵⁹ Интернациональная практика «рыночного» реформирования административных систем распространилась на Северную Америку, Европу, Австралию и Азиатско-Тихоокеанский регион, отдельные

¹⁵⁶ Ibid. P. 1128.

¹⁵⁷ Kickert W. Distinctiveness of Administrative Reforms in Greece, Italy, Portugal and Spain. Common Characteristics of Context, Administrations and Reforms // *Public Administration*. Vol. 89. Iss. 3. 2011. P. 801–818.

¹⁵⁸ Simonet D. The New Public Management: Theory and European Health-Care Reforms // *Canadian Public Administration*. Vol. 51. Iss. 4. 2008. P. 617–635, 816.

¹⁵⁹ Дубровин Ю. И. Административно-государственные реформы в ведущих странах Евросоюза: актуальность и степень изученности проблемы // *Власть*. 2011. № 9. С. 185–189.

страны Африки. В 2000-х гг. глобальное реформаторское движение в сфере государственного управления охватило и Россию. Существует достаточно большой блок исследований, в которых рассматривается зарубежный опыт проведения административных реформ в духе нового государственного менеджмента.

У широко распространенного увлечения идеологией менеджеризма есть основания: «новый государственный менеджмент» стимулировал инновационные способности государства, способности планирования и оценки эффективности, по-новому поставил проблему ответственности государства. Принципы концепции НГМ были поистине революционны и сыграли важнейшую роль в формировании радикально новой, отличной от традиционной концепции государственного управления (контроль за государственными структурами со стороны граждан — заказчиков услуг, управление по целям, оценка «на выходе» и т. д.).¹⁶⁰ А методы, положенные в основу административных реформ западных правительств, были напрямую связаны с использованием информационно-коммуникационных технологий в государственном секторе. Большое значение в развитии данной управленческой парадигмы в странах Запада имела соответствующая институциональная среда. Прежде всего следует упомянуть: устойчивую демократическую административную традицию, сформированное гражданское общество и культуру участия; вовлечение в процессы генерации идей и контроля за их реализацией представительных институтов гражданского общества; эффективное функционирование рынка как механизма распределения средств в обществе и, наконец, существование прочного фундамента системы государственного управления в виде отлаженной системы бюрократии веберовского типа.

Однако административные реформы, начатые в англосаксонских странах, имели и негативные последствия в виде эрозии этики государственной службы, уменьшения значимости демократических ценностей, снижения уровня внутренних связей в государственных структурах, утраты преемственности и институциональных традиций. Все эти последствия в значительной мере нивелировали достижения реформ и способствовали выдвиганию на первый план более сбалансированных концепций «*good governance*». Несмотря на то, что концепция НГМ не теряет актуальности и является

¹⁶⁰ Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government. P. 12.

основой для государственного управления во многих странах, общемировые тенденции развития создают основу для ее фундаментальных изменений.

§ 2. Кризис экономического подхода к государственному управлению и становление «менеджмента публичных ценностей»

Вслед за расцветом менеджериальной идеологии и увлечением экономическим подходом наступил неизбежный период критики и разочарований: концепция нового государственного менеджмента, оставаясь и сегодня популярной среди политологов, стала подвергаться серьезной критике за ее экономизм, отсутствие интереса к этическим проблемам, специфический подход к оценке государственного управления и невнимание к специфике публичной сферы. Исследователи делают выводы о том, что идеология «зашла в тупик, и изменения уже коснулись ряда “передовых стран”. Это отступление показывает главным образом кумуляцию неблагоприятных косвенных воздействий на гражданские возможности в отношении решения социальных вопросов, потому как идеология НГМ радикально увеличила институциональные и политические сложности. Характер режима после НГМ не определен, он формируется в настоящее время».¹⁶¹ Критике подвергается и организация государственной службы, и электронное правительство, построенное на ее основе. Большинство современных исследователей в области государственного управления делают акцент именно на ценностных проблемах и противоречиях, проявившихся в ходе реализации НГМ: «клиентская» модель отношений гражданина и государства «работает на выхолащивание гражданского духа и даже вступает в противоречие с морально психологическими основаниями гражданского общества, предполагающего активную и ответственную позицию гражданина, его влияние на государственную жизнь, а не просто роль потребителя услуг в своего рода супермаркете, и что подобного рода одномерный экономический детерминизм парадоксальным образом исходит от неолибералов».¹⁶² Проблемными местами идеологии НГМ называются:

¹⁶¹ Patrick D., Margetts H. New Public Management Is Dead — Long Live Digital-Era Governance // Journal of Public Administration Research and Theory. 2006. Vol. 16. Iss. 3. P. 467.

¹⁶² Оболонский А. В. Кризис бюрократического государства: Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. М.: Фонд «Либеральная миссия». 2011.

1) клиентоориентированный подход; (со временем пришло осознание важности принятия решений в результате коллективных обсуждений и с опорой на гражданские добродетели);

2) принцип ориентации на экономический успех (особенно остро это обозначилось в период мирового финансового кризиса, когда актуализировались проблемы справедливости и ответственности);

3) также при использовании НГМ в управлении подрывается публичная ценность публичных услуг, так как государство становится одним из провайдеров услуг.¹⁶³

Критика экономического подхода привела к появлению самостоятельной концепции «*governance*», заставила обратиться к исследованию возможностей сетевого взаимодействия, привела, наконец, к «аксиологическому буму» в государственном управлении, что стало сказываться и на ходе административных реформ в развитых демократических странах.

Можно утверждать, что ориентация на универсальность и единую методологию сменилась установками на культурную гетерогенность и партикуляризм. В связи с этим Г. Бребант пишет, что «публичное управление не осуществляется одним и тем же способом в Испании и Англии или в Германии и Италии. Даже среди соседних стран Европы, чьи традиции и культуры близки, могут быть обнаружены значительные различия».¹⁶⁴ В исследованиях управленческих процессов возросла значимость политологического анализа, от которого новый публичный менеджмент фактически отказался.

Понятия общественных ценностей, политической ответственности государственного управления, демократии, общественного доверия, гражданского сотрудничества, публичности и открытости государственной службы и др. оказались трудно совместимыми с идеологией нового государственного менеджмента. В целом критика нового государственного менеджмента велась с позиций теории демократии,

¹⁶³ Сморгун Л. В. Государство и политика модернизации // Вестник философии и социологии Курского государственного университета. 2010. № 2. С. 137–138.

¹⁶⁴ Braibant G. The Past and Future of Public Administration // International Review of Administrative Sciences. 2002. Vol. 68. Iss. 3. P. 335.

где гражданин не мог рассматриваться как покупатель услуг государства, а государство лишь как поставщик этих услуг.¹⁶⁵

На волне критики НГМ получила развитие теория политических сетей, противопоставленная бюрократическим и менеджериальным концепциям публичного управления. Она позволила обосновать новую систему публичного управления, объединяющую государство с другими агентами, участвующими в процессе принятия решений по публичным вопросам. В ее концептуальной структуре понятие «*governance*» стало использоваться в новом качестве — как способ «управления без правительства»; подчеркивался равноправный характер общения в политических сетях правительственных и неправительственных структур. Тем не менее, как подчеркивали ряд исследователей, теория политических сетей говорила больше о составе участников, чем о способе управления. Соответственно появилась потребность в такой концептуальной модели, которая была бы адекватна описанию процесса взаимодействия новых агентов решения публичных дел. В целом восстановление значимости политического аспекта публичного управления в новой концепции наряду со старыми сюжетами (повышение политической роли исполнительных органов власти) характеризовалось и новыми составляющими.¹⁶⁶

Во-первых, государственное управление рассматривается как функция общественной координации, выполнять которую призваны не только профессионалы-управленцы, но и структуры и институты гражданского общества; и здесь речь идет не столько о влиянии, сколько об участии.

Во-вторых, государственные дела, государственные органы и организации становятся публичными и открытыми для общественной дискуссии, а последняя выступает важным ресурсом выработки политико-управленческих решений.¹⁶⁷

В-третьих, основанием выработки политических и организационно-управленческих решений становится стремление к достижению общего блага, общего

¹⁶⁵ Сморгун Л. В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «*governance*» // Полис. 2003. № 4. С. 1–10.

¹⁶⁶ Nabatch T. Putting the «Public» Back in Public Values Research: Designing Participation to Identify and Respond to Values // *Public Administration Review*. 2012. Vol. 72. Iss. 5. P. 699–708.

¹⁶⁷ Nabatch T. Putting the «Public» Back in Public Values Research: Designing Participation to Identify and Respond to Values // *Public Administration Review*. 2012. Vol. 72. Iss. 5. P. 699–708.

интереса, которые определяются и государством, и общественными участниками процесса; никто не обладает правом узурпировать выражение общего интереса.

В-четвертых, государственное управление как управление общественными делами не только подвергается оценке с точки зрения прагматических критериев эффективности, но и включает политико-моральные критерии; этический кодекс становится важной составной частью оценки управленческой деятельности.

В-пятых, с изменением категориального содержания политического процесса возникла необходимость изменять и его технологическую составляющую: процесс политико-управленческой деятельности насыщается новыми формами и механизмами, включающими такие непривычные для прежних моделей составляющие, как общественная экспертиза, общественные форумы, государственно-общественные комиссии и т. д.

В целом можно сказать, что традиционная проблема соотношения политики и управления в этой новой концепции была повернута в сторону нахождения взаимосвязей общества с государственными институтами.¹⁶⁸

Термин «*governance*» в современной научной литературе употребляется достаточно часто, но его трактовки разнятся между собой, его сложно перевести на русский язык. Это и руководство, и со-управление, и регулирование, и общее управление, и политическое управление. В документах «Программы развития» ООН под «*good governance*» понимаются «механизмы, процессы и институты, через которые граждане и группы выражают свои интересы, реализуют свои законные права, выполняют обязанности и балансируют между различиями»,¹⁶⁹ и к ключевым ценностным характеристикам «хорошего управления» в таком случае относятся:

— *участие* (все граждане обладают голосом в принятии решений — прямо или посредством легитимных институтов, представляющих их интересы; такое широкое участие строится на свободе ассоциаций и слова, а также на способности к конструктивному диалогу);

— *прозрачность* (свобода информации, ее полнота и доступность для всех, кто в ней заинтересован);

— *чувствительность* (все институты чутко реагируют на потребности граждан);

¹⁶⁸ Государственная политика и управление / под ред. Л. В. Сморгунова. Ч. I. М. РОССПЭН. 2006. С. 249–250.

¹⁶⁹ Государственная политика и управление / под ред. Л. В. Сморгунова. Ч. I. М. РОССПЭН. 2006. С. 249.

— *ориентация на согласие* (соблюдение баланса интересов для достижения широкого консенсуса по вопросу о том, что более всего отвечает потребностям группы и какими способами, с помощью каких процедур этого следует добиваться);

— *справедливость* (все граждане имеют возможность улучшить свое благосостояние);

— *подотчетность* (правительство, частный бизнес и структуры гражданского общества подотчетны общественности и институциональным носителям прав).

В новой концепции управления подчеркивается, что ни государство само по себе, ни гражданское общество в отрыве от государства не способны создать действенный механизм для решения общественных проблем. И государство, и гражданское общество «становятся более проницаемыми», их границы размываются, и становится трудно определить, где заканчивается одно и начинается другое, а «разделение обязанностей между правительственными и неправительственными учреждениями каждый раз начинается с переговоров».¹⁷⁰

Все это позволяет утверждать, что концепция «*governance*» базируется на признании значимости скорее горизонтальных (сетевых), чем вертикальных связей между правительственными органами, ассоциациями гражданского общества и бизнесом. В тоже время, защищая идею национального государства, Г. Петерс помещает его в центр рассмотрения проблем управления и отдает ему если и не ведущую роль в общем политическом процессе, то, по крайней мере, существенную. Анализируя понятие «управление», он понимает его как «вождение» (*steering*), т. е. использование неких механизмов, которые смогли бы направить общество в нужном направлении. Таким «направляющим» центром он называет государство. Однако это ни в коем случае не означает, что государство контролирует любые действия внутри страны. Данная идея не отменяет возможность децентрализации отдельных сфер общественной жизни и не отрицает формы общественного самоуправления. Г. Петерс соглашается с тем, что «государственное управление становится все более “дистанционным”, но оно при этом все равно остается управлением, если правительство сохраняет за собой способность руководить, направлять, влиять на происходящее в экономике и обществе, вовсе не

¹⁷⁰ Кооиман Я. Общественно-политическое правление (Social-Political Governance) // Государственное управление. Словарь-справочник / по материалам «International Encyclopedia of Public Policy and Administration» / под ред. Л. Т. Волчковой. СПб. 2001. С. 332.

обязательно полностью их контролируя».¹⁷¹ Государство предлагает цели развития и согласует с обществом систему базовых ценностей.

Современную дискуссию о публичных ценностях в области государственного управления и взаимодействии государства и общества спровоцировала в 1995 г. книга М. Мура, профессора из школы Кеннеди Гарвардского университета, «Формирование публичной ценности: стратегический менеджмент в государственном управлении».¹⁷² Она создавалась под влиянием неолиберальной теории, определявшей в то время развитие политической науки в США и Великобритании. В начале 1990-х гг. политические, экономические и социальные факторы не просто обусловили критику правительства в развитых индустриальных обществах, но оспаривали его существование (центральное положение) как важного, ценностно-обоснованного социального института. В рамках неолиберального дискурса правительство не воспринималось в качестве института, необходимого для сохранения индивидуального и коллективного благополучия и обеспечения социальной справедливости, оно воспринималось как институциональное препятствие на пути экономического и социального прогресса: «Правительство не является решением; правительство является проблемой».¹⁷³

За прошедшие годы произошло существенное изменение идеологического и методологического контекста, а идея «публичных ценностей» получила поддержку и оказалась востребована в академических и политических кругах, на международном уровне. Обозначенное в 1990-х гг. стремление к уменьшению роли правительства как института привело в дальнейшем и к уменьшению значения коллективного (публичного) как идеи,¹⁷⁴ что активно критикуется сегодня. Пришло ощущение, что обращение к ценностному измерению публичного пространства поможет разобраться в очень сложных, противоречивых, нелинейных процессах современности.

Дискуссия о смысле и значении публичных ценностей в академических кругах развивалась медленно, но благодаря нескольким научным конференциям и журналам теория публичных ценностей получила развитие с точки зрения экономики,

¹⁷¹ Петерс Г. Глобализация, управление и его институты // Отечественные записки. 2004. № 2. С. 24–25.

¹⁷² Moore M. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, 1995.

¹⁷³ *Public Value: Theory and Practice* / ed. by J. Benington, M. Moore. London. 2011. P. 7.

¹⁷⁴ *Ibid.* P. 8.

философии,¹⁷⁵ политологии,¹⁷⁶ а также государственного управления и государственного менеджмента.¹⁷⁷

Говоря о публичной ценности, необходимо понимать, что ее содержание в любом демократическом обществе является предметом для многочисленных обсуждений и дебатов и никогда не может считаться окончательно определенным. Прежде всего, ценность не может считаться публичной только на основании того, что она определена правительственными организациями. Ценность может артикулироваться частными компаниями, некоммерческими или правительственными организациями или другими юридическими лицами и не только. Вопрос ценности, согласно М. Муру, состоит не в том, кто ее определяет, а в том, кем она должна приниматься. Публичная ценность должна признаваться всеми гражданами вместе, а не индивидами.

Д. Алфорд и Дж. О. Флинн пишут, что публичная ценность — нечто большее, чем публичные блага, общественный интерес или общественная польза.¹⁷⁸ Публичная ценность содержит более широкий спектр вещей, чем блага. Так, она может включать различные средства правовой защиты, когда рыночные механизмы не могут защитить благосостояние граждан, в том числе такие институциональные установки, которые позволяют нормально существовать рыночной экономике, и такие социальные принципы, как верховенство закона, механизмы для защиты прав собственности и прав потребителей. Если рассматривать публичные блага как продукты и услуги, произведенные общественной организацией, то в отличие от них публичная ценность охватывает не только их, но и их результаты, т. е. воздействие на тех людей, кто пользуется этими благами.

Граждане могут ценить различные вещи или установки, потому что они сами извлекают выгоду из их существования. Но во многих случаях различные граждане

¹⁷⁵ Morell K. Governance and the Public Good // *Public Administration*. Vol. 87. Iss. 3. 2009. P. 538–556.

¹⁷⁶ Stoker G. Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance // *American Review of Public Administration*. 2006. Vol. 36. № 2. P. 41–57; Rhodes R., Wanna J. The Limits to Public Value, or Rescuing Responsible from the Platonic Guardians // *Australian Journal of Public Administration*. 2007. Vol. 66. Iss. 4 P. 406–421.

¹⁷⁷ Alford J., Hughes O. Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management // *American Review of Public Administration*. 2008. Vol. 38. № 2. P. 130–148; Kelly G., Mulgan G., Muers S. *Creating Public Value. An Analytical Framework for Public Service Reform*. London, 2004 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/downloads/files/public_value2.pdf (Дата обращения 22.02.2012).

¹⁷⁸ Alford J., O'Flynn J. Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings // *International Journal of Public Administration*. 2009. Vol. 32. P. 171–191.

имеют отличающиеся друг от друга потребности и часто противоречивое мнение о других вопросах. Кроме того, в течение определенного времени эти предпочтения могут меняться. Таким образом, определение ценности для населения является проблемой для правительства.

В связи с этим М. Мур считает, что общественные менеджеры должны взаимодействовать с избранными политиками, потому что у них есть знание о проблеме, и они способны помочь политикам сформировать независимое представление о том, что ценно. Менеджер обязан формировать стратегии, которые максимально опираются на публичную ценность и приемлемы для политической власти.¹⁷⁹

К таким общественным менеджерам могут быть отнесены: люди, руководящие органами исполнительной власти; люди, занимающиеся публичными услугами в органах правительственных организаций; главы частных компаний, работающие в частном секторе и занимающиеся оказанием публичных услуг; люди, оказывающие такие же услуги в некоммерческих организациях.

И. Вилльямс и Х. Ширер, комментируя идеи М. Мура, отмечают, что в нормативном плане они могут быть сформулированы следующим образом.¹⁸⁰

1) правительственные организации должны понимать, артикулировать и пересматривать, если это требуется, публичные ценности;

2) стратегическое планирование и методы управления должны быть направлены на генерирование публичной ценности;

3) публичная ценность не должна сводиться исключительно к финансовым понятиям;

4) публичная ценность должна одобряться как политическими деятелями, так и широкой общественностью в процессе непрерывного диалога и дебатов;

5) стремление к публичной ценности должно быть увязано с оперативными возможностями и наличием необходимых ресурсов;

б) менеджеры и лица, принимающие решения, должны стремиться в своей работе к поддержанию в равновесии треугольника Мура;

¹⁷⁹Public Value: Theory and Practice / ed. by J. Benington, M. Moore. London. 2011. P. 20–21.

¹⁸⁰ Williams I., Shearer H. Appraising Public Value: Past, Present and Futures. Public Administration Blackwell Publishing Ltd. 2011. P. 7–8.

7) эффективность в отношении использования публичных ценностей должна постоянно контролироваться;

8) в рамках описанных ограничений сам подход к публичному управлению должен быть инновационным, гибким и не догматичным.

К минусам подобного подхода можно отнести то, что при ориентации государственного аппарата на ценность услуги, доверие к правительству, обыкновенно заслуживаемое в течение долгого времени, может быть подорвано в результате выборов или смены в результате различных причин старших чиновников, и в итоге будет проводиться другой политический курс. Такие проблемы могут привести к медленному принятию решений, инерции, замедлению товарооборота или другим факторам, которые мешают результатам.¹⁸¹

Безусловно, важнейшим фактором, определяющим публичные ценности, выступают коллективные потребности и желания людей, изменчивые и противоречивые по своей природе, поэтому определение ценностей для населения является проблемой для правительства. Независимо от того, кем были артикулированы публичные ценности (правительственными организациями, частными компаниями, некоммерческими организациями и проч.) главное, что бы они признавались всеми гражданами вместе, а не индивидами. Это попытка снять противоречие между разными «лика» государства, для которого гражданин — не только клиент-индивид, но и точка применения необходимого насилия (взыскание штрафов). Признавая ценность публичной, граждане должны быть готовы жертвовать во имя нее (например, жертвовать во имя безопасности некоторой частью индивидуальной свободы) и оценивать различные вещи по причинам, которые не касаются их личного интереса, а соотносятся с их общественными и социальными установками и гражданскими принципами (национальная гордость, представление о справедливости, забота об окружающей среде или, например, забота о слабом или инвалиде).¹⁸² Единственным способом для выделения ценности выступает демократический политический процесс, и, несмотря на все издержки и проблемы (манипулятивные технологии, коррупция) он рассматривается как лучший для представления желаний граждан.

¹⁸¹ Alford J., Hughes O. Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management // American Review of Public Administration. 2008. Vol. 38. № 2. P. 134–140.

¹⁸² Public Value: Theory and Practice / ed. by J. Benington, M. Moore. London. 2011. P. 6–7.

Итак, *публичная ценность* — результат коллективного запроса граждан, закладывающих в него свои значимые предпочтения, которая оформляется и поддерживается в ходе публичных обсуждений в рамках демократического процесса. Это понятие вошло в публичное управление и стало определять ориентацию на коллективное мнение граждан, стало принципиальной альтернативой экономическим критериям при управлении государством. Дискуссия по вопросам определения и классификации публичных ценностей не утихает уже почти двадцать лет, а ее актуальность подтверждается новыми и новыми политическими событиями, будь то экономический кризис или арабская весна. Дж. Налбандян¹⁸³ трактует публичные ценности как «глубоко укоренившиеся представления о том, что хорошо и что плохо». К. Поллитт для понимания причин ценностных конфликтов разделяет демократические ценности (служение общему благу), профессиональные ценности (объективность, беспристрастность), общие этические ценности (честность) и народные ценности (доброта)¹⁸⁴ и указывает на возможность возникновения противоречий между НПМ и традиционными публичными ценностями.

Б. Йоргенсен и Б. Боземан идентифицируют более 60 ценностей, в 7 основных группах: вклад государственного сектора в жизнь общества, трансформация интересов в решения, отношения между политиками и чиновниками, взаимоотношения между чиновниками и их окружением, внутриорганизационные аспекты государственного управления, поведения работников государственного сектора и взаимоотношения между чиновниками и гражданами. В рамках каждой группы выделяются одно или несколько измерений, каждое из которых включает в себя определенные ценности. В заключении статьи они, ссылаясь на отсутствие теории ценностей, отмечают скромность своих результатов. Самым большим препятствием на пути анализа общественных ценностей, по их мнению, является взаимосвязь очень многих ценностей, а отсюда - необходимость сортировки ценностей (выделение основных и инструментальных ценностей) и осмысления их взаимосвязей (построение иерархии). На наш взгляд интересно их суждение о том, что «публичные ценности остаются аналогичны принципам общего

¹⁸³ Nalbandian J. Framework for Change // Journal of Public Administration Research and Theory. 1998. Vol. 8. Iss. 4. P. 622

¹⁸⁴ Pollitt C. The Essential Public Manager. Open University Press, London. 2003.

права - неоднозначный, но потенциально жизнеспособными набор критериев для действий и подотчетности»¹⁸⁵ в сфере государственного управления.

Общество — это, по сути, определенный набор публичных ценностей. Будучи вовлеченными в публичность, лишаясь в значительной мере личных качеств, мы превращаемся в публичных акторов, решающих публичные задачи. Именно в процессе общественного взаимодействия, решения общественных проблем и в ходе свободной публичной дискуссии формулируются публичные ценности, которые в дальнейшем начинают определять и целеориентировать публичные процессы.

К. Морель выступает с критикой «модного, но расплывчатого термина “публичные ценности”» и идеи о том, что публичные ценности могут выступать руководящими принципами при принятии решений в государственном управлении, и пишет: «Хотя термин имеет четкое происхождение и изобретателя, в нем нет ясности. В результате, это чрезвычайно гибкая концепция. Подобная гибкость делает ее открытой к исключительно инструментальному использованию со стороны власти имущих или желающих служить власти».¹⁸⁶ Тем не менее, он призывает к поиску теоретического обоснования термина и к разработке соответствующей методологии, пытается уточнить методiku «оценки управления и общественного блага», опираясь на идеи Аристотеля, и предлагает добавить к концепциям «общественного блага» и «публичных ценностей» временные параметры.

Суммируя и обобщая современную дискуссию по поводу публичных ценностей, следует выделить ряд наиболее значимых моментов.

Во-первых, публичная ценность как коллективный запрос соотносится с оценкой того, что создано правительством от имени общественности. Фактически у М. Мура речь шла об определении стоимости для государства публичных ценностей или о стоимостной оценке политического процесса.

Во-вторых, публичные ценности обеспечивают консенсус по поводу прав, преимуществ и прерогатив, которые граждане должны (или не должны) иметь; это принципы, на которых должны основываться правительства и политика.

¹⁸⁵ Beck J., T., Bozeman, B. Public Values: An Inventory // Administration and Society, 2007. Vol. 39. Iss. 3. P. 377.

¹⁸⁶ Morell K. Governance and the Public Good // Public Administration. Vol. 87. Iss. 3. 2009. P. 543.

В-третьих, если ни рынок, ни государственный сектор не предоставляют гражданам возможностей, необходимых для достижения публичных ценностей, происходит ценностный кризис, определенный Б. Боземаном как «ценностный провал».

В-четвертых, публичные ценности конкурируют и конфликтуют, а консенсус, достигаемый в ходе публичной дискуссии, достаточно условен и неустойчив.

Таким образом, основными проблемами публичных ценностей являются, прежде всего, дефицит времени и средств обеспечения артикуляции и эффективной передачи основных ценностей, а также — искажения первоначального смысла ценности в процессе ее агрегирования.¹⁸⁷ Не идеализируя сам подход, тем не менее, нельзя не признать, что он содержит значительный потенциал, особенно в плане возвращения внимания к публичности и политическому, что прослеживается в настоящее время как в научной дискуссии западноевропейских и американских исследователей, так и в практической деятельности по совершенствованию государственного управления. «Уровень доверия и ценностей играет важнейшую роль на этапе индивидуального восприятия населением стратегии развития государства и реализации национальных конкурентных преимуществ».¹⁸⁸

Публичные ценности влияют на формирование структуры общества, но есть случаи, когда наличие принципиальных разногласий об общественных ценностях само выступает в качестве ценности и генерирует нормативный консенсус. Это относится к такой публичной ценности, как «плюрализм», которая предполагает, что несколько ценностей и ценностных ориентаций могут одновременно существовать в обществе на равных условиях. Публичная ценность плюрализма является широко распространенной в публичной политике, где почти все споры сводятся к выбору между конкурирующими ценностями.

Политика экономического развития часто провоцирует конфликты между ценностями, связанными с экономическим ростом, сохранением исторического наследия, охраной окружающей среды и справедливым налогообложением. Это

¹⁸⁷ Bozeman B. Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism. Washington, DC: Georgetown University Press. 2007.

¹⁸⁸ Ведмецкая Л. В. Динамические способности государства и формирование национальных конкурентных преимуществ в современном мире // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота. 2013. № 6. Ч. 1. С. 35.

особенно актуально для современного публичного пространства России, и среди множества примеров можно выделить строительство Охта-центра в Санкт-Петербурге.

Политика в отношении охраны окружающей среды может вызвать конфликты между ценностями, связанными с социальной справедливостью, экономическим ростом и безопасностью (например, как в случаях с деятельностью всемирной организацией *Greenpeace*).

Сегодня уже очевидно, что политика безопасности может породить конфликт между такими ценностями, как генерирование знаний, обмен информацией, конфиденциальность, неприкосновенность частной жизни, между гражданскими свободами, правами личности и безопасностью.

Зарубежными исследователями делаются выводы о том, что для обеспечения публичной ценности политики плюрализма специалисты в области государственного управления должны быть в состоянии идентифицировать соответствующие общественные ценности (т.е. объяснять ценности и интерпретировать их взаимосвязи). Они должны обладать способностями разрешать конфликты ценностей (выбирать между конкурирующими публичными ценностями) таким образом, чтобы помочь создать общую публичную ценность и предотвратить «ценностный провал». Так, Б. Боземан предполагает, что общественные ценности могут быть определены: (1) интуитивно; (2) в ходе выборов, опросов общественного мнения и аналогичных механизмов; (3) в научной литературе.¹⁸⁹ Но эти источники позволяют определить лишь наиболее значимые (приоритетные) ценности, но не могут дать полную картину ценностного многообразия. Существуют и иные методологии и методики разрешения ценностных конфликтов, в том числе с помощью этических кодексов¹⁹⁰ или сетевого управления. Однако все эти механизмы работают в организационном контексте и мало учитывают саму общественность.

Главная проблема идентификации ценностей и механизмов разрешения ценностных конфликтов состоит в том, что правительства игнорируют роль граждан в разрешении общественных споров, поэтому, по мнению Т. Набаччи, они вряд ли

¹⁸⁹ Bozeman B. Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism. Washington, DC: Georgetown University Press. 2007. P. 133-141

¹⁹⁰ Дьюи Дж. Общество и его проблемы/ перевод с английского И.И. Мюрберг, А.Б. Толстого, Е.Н. Косиловой. М.: Идея –Пресс. 2002.

способны определить общественную ценность и предотвратить ценностный кризис. Таким образом, среди исследователей стран континентальной Европы в качестве одного из направлений поиска прослеживается стремление актуализировать «публичное» в связи с исследованиями публичных ценностей, т.е. исследовать и развивать потенциал прямого участия граждан для оказания помощи в определении и понимании общественных ценностей. Фактически они провозглашают движение в сторону делиберативной демократии в условиях сложности и плюральности публичного пространства. Для них сегодня «не обращать внимание на публичное – проблематично, особенно когда речь идет об урегулировании конфликтов политик, которые почти всегда связаны с публичными спорами о ценностях».¹⁹¹ Решение конфликтов по поводу публичных ценностей требует от современных руководителей в сфере государственного управления умения определять, понимать и выбирать среди конкурирующих публичных ценностей, и эта важная задача может быть выполнена только при активном участии общественности.

Но еще в 1927 г. Дж. Дьюи признал, что насущной потребностью общества является «совершенствование методов и условий проведения дебатов, обсуждения вопросов и убеждения граждан».¹⁹² И, несмотря на значительный теоретический и практический опыт организации общественных дискуссий и слушаний, эта проблема остается актуальной для европейских специалистов в области государственного управления.

Участие общественности, составляющее общепринятую основу демократии, сегодня сводится к косвенному участию через голосование, однако за последние несколько десятилетий требования прямого участия граждан возрастают как на местном, так и на государственном и национальном уровнях во всем мире.

В своем исследовании Т. Набатчи¹⁹³ рассматривает некоторые потенциальные направления будущих исследований с целью совершенствования методик работы с общественностью в процессе формирования публичных ценностей и разрешения

¹⁹¹ Nabatchi T. Putting the «Public» Back in Public Values Research: Designing Participation to Identify and Respond to Values // *Public Administration Review*. 2012. Vol. 72. Iss 5. P. 699.

¹⁹² Дьюи Дж. Общество и его проблемы / Перевод с английского И. И. Мюрберг, А. Б. Толстого, Е. Н. Косиловой. М.: Идея – Пресс. 2002. С. 151.

¹⁹³ Nabatchi T. Putting the «Public» Back in Public Values Research: Designing Participation to Identify and Respond to Values // *Public Administration Review*. 2012. Vol. 72. Iss 5. P. 699–708.

ценностных конфликтов. Она, в частности, делает акцент на совершенствовании методик организации публичных дискуссий.

К. Бартелз также предполагает, что публичные встречи и публичные слушания как «продукт» взаимодействия профессионалов в области государственного управления и граждан может повысить качество предоставляемых государством услуг, принятия решений и разрешения ценностных конфликтов. И это должен быть постоянный, динамичный, развивающийся процесс в повседневной практике. Конкретно это означает, что современные исследования должны отвечать на следующие общие вопросы:

1. Как профессионалы в области публичного управления и граждане могут общаться друг с другом?
2. Как можно облегчить общение с различным контингентом граждан?
3. Какие вопросы могут решать специалисты в области публичного управления и граждане через прямое («тонкое») взаимодействие?

К. Бартелз считает такой подход эффективным способом публичной коммуникации, развивающим способности как чиновников, так и граждан предъявлять претензии, влиять на решения и понимать друг друга. Он может показать ценность таких принципов, как вовлеченность, эффективность и справедливость в контексте конкретных публичных дискуссий.¹⁹⁴

Резюмируя эти исследования, можно отметить, что общественные (а не индивидуальные, «клиентские») ценности воспринимаются сегодня в качестве основы государственного управления, они определяют публичное пространство и содействуют достижению публичного блага. Как следствие – формирование общественных ценностей и предотвращение ценностных кризисов зависят от принятия трудных решений и сложных компромиссов среди разрозненных общественных ценностей. Общественность должна играть значимую роль в решении ценностных споров в публичной политике, но непосредственное участие общественности должно быть специально организовано, чтобы служить этим целям.

Современное восстановление значимости политического аспекта публичного управления, как в западноевропейских странах, так и в США и Канаде наряду со

¹⁹⁴ Bartels K. Public Encounters: the History and Future of Face-to-face Contact between Public Professionals and Citizens // Public Administration. 2013. Vol. 91 (2). P. 469–483.

старыми сюжетами (повышение политической роли исполнительных органов власти) характеризуется новыми составляющими:

– государственные дела, государственные органы и организации становятся публичными и открытыми для общественной дискуссии, а последняя выступает важным ресурсом выработки политико-управленческих решений;

– процесс политико-управленческой деятельности насыщается новыми формами и механизмами (общественная экспертиза, общественные форумы, государственно-общественные комиссии и т.д.).

Канадский исследователь П. Ларсон фактически призывает граждан своей страны к уточнению своих собственных представлений о надлежащей роли правительства, о публичных ценностях и публичном благе, что должно помочь публичным менеджерам в реформировании государственных учреждений в интересах граждан.¹⁹⁵

Также К. Кернаган подробно анализирует возможности новых подходов к ценностям государственной службы и делает вывод о том, что определение ключевой ценности (часто описываемой как кодекс поведения) как для государственной службы в целом, так и для отдельных общественных организаций облегчает определение ценности результатов реформ.¹⁹⁶ В более позднем исследовании К. Кернаган предоставляет список ценностей государственной службы, которые он делит на четыре категории: этические (целостность, честность, уважение), демократические (нейтралитет, открытость, репрезентативность, законность), профессиональные (эффективность, служение, лидерство, инновации, творчество), человеческие (забота, справедливость, толерантность, порядочность, доброта, человечность...)¹⁹⁷

Современных западноевропейских и американских исследователей дискуссия о публичных ценностях и методах разрешения ценностных конфликтов, в конце концов, приводит к трем основным вопросам, принципиальным с точки зрения повышения эффективности современного публичного управления.

¹⁹⁵ Larson A. Network dyads in entrepreneurial settings: a study of governance exchange relationships // *Administrative Science Quarterly*. 1992. № 37. P. 139.

¹⁹⁶ Kernaghan K. The Post-Bureaucratic Organization and Public Service Values // *International Review of Administrative Sciences*. 2000. Vol. 66. № 1. P. 91

¹⁹⁷ Kernaghan, K. Integrating Values into Public Service: The Values Statement as Centerpiece // *Public Administration Review*., 2003. Vol. 63. P. 712.

Прежде всего, стремиться ли к компромиссу, ранжированию публичных ценностей или разделить ответственность за реализацию равнозначных публичных ценностей между отдельными институтами государственной власти и управления?

Определяя возможные действия и затраты (в том числе и финансовые) для реализации тех или иных публичных ценностей, стремиться ли в этом смысле к максимуму, или же определить минимум затрат на реализацию каждой конкретной ценности (безопасности, справедливости и т.д.) в рамках публичного управления.

И, наконец, как соотносить скорость изменения баланса ценностей и скорость реакции государственных институтов, прежде всего, государственной службы. Это имеет огромное значение, поскольку среди общемировых тенденций развития профессиональной этики государственных служащих явно прослеживается их ориентация на публичные ценности и публичное благо.

Дискуссии по проблемным аспектам ценностей сводятся почти исключительно к озабоченности, что размывание отраслевых линий подразумевает повышенную привлекательность для рыночных ценностей в государственном секторе. Согласно Д. Шульцу верно и обратное: «многие поощряли корпоративную социальную ответственность и этическое поведение, соединение функций государственного и частного сектора привело к досадным этическим противоречиям. В результате может оказаться, что не ясно, какой набор этических правил доминирует».¹⁹⁸

И если появление первых этических кодексов в сфере государственного управления связано с идеологией НГМ, то в начале 2000-х годов качестве тенденции следует отметить совершенствование этических кодексов государственных служащих в соответствии с менеджментом публичных ценностей.

Было признано, что жизнеспособность 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. Более высокий уровень осведомленности общественности требует от государственной службы разработки этических кодексов, которые становятся обязательной частью системы политико-административного управления во многих развитых демократиях. На первый план вышел вопрос отношений служащего с коммерческими структурами, поскольку именно

¹⁹⁸ Schultz D. Professional Ethics in a Postmodern Society // Public Integrity. 2004. 6 (4). P. 292

в этих отношениях наиболее сильна коррупция. Государственные служащие не всегда способны установить границы между требованиями профессиональной этики, принципами универсальной этики и должностными обязанностями (которые могут трактоваться достаточно широко), а также собственными убеждениями, законами и подзаконными актами. Современному служащему приходится проходить по тонкому острию, с одной стороны, всемерно способствуя развитию бизнеса, с другой — не имея права ни участвовать в нем, ни получать прямые дополнительные выгоды от поддержки бизнеса.¹⁹⁹

Сегодня в США действуют принятые в 2002 г. Стандарты этического поведения для сотрудников исполнительной власти.²⁰⁰ Они открываются принципиальным положением о том, что государственная служба — это общественное доверие (*public trust*). И в случае, когда ситуация не подпадает под стандарты, работники должны применять принципы, изложенные в этом разделе, в определении того, их поведение является правильным. Государственная служба общественного доверия, требует от сотрудников ставить верность Конституции, законам и этическим принципам выше личной выгоды. Центральное положение в документе занимают такие принципы, как *ответственность, прозрачность, добросовестность*. Сотрудники должны избегать любых действий, даже только создающих впечатление, что они нарушают закон или этические нормы. В данном случае речь идет о чувстве внутренней ответственности, и ее приоритете над подотчетностью.

Европейскими странами также сделаны принципиально важные шаги в плане кодификации этических норм и стандартов в государственном управлении. Так называемая «Белая книга по административной реформе», которая была принята Европейской Комиссией 1 марта 2000 г., подчеркнула основные принципы для Европейского государственного управления, среди которых принципы независимости, ответственности, подотчетности, эффективности и прозрачности. В 2000 г. был сделан важный практический шаг — был принят Кодекс надлежащего административного

¹⁹⁹ Этический кодекс чиновника. Комментарии к проекту // Управленческое консультирование. 2002. № 1 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://uk-archive.narod.ru/2002/n01/s02-1-10.htm> (Дата обращения 29.07.2013).

²⁰⁰ Final Regulation Issued by the U. S. Office of Government Ethics. Codified in 5 C. F. R. Part 2635 (1/1/02 Edition), as amended at 67 FR 61761–61762 (Oct. 2, 2002).

поведения: отношения с общественностью.²⁰¹ Идея подобного Кодекса была впервые предложена Р. Перри в 1998 г., европейский омбудсмен подготовил текст по собственной инициативе и представил его в Европейский парламент в специальном докладе.²⁰² Кодекс учитывал принципы европейского административного права, содержащиеся в прецедентном праве, а также «черпал вдохновение» в национальных законах. Целями принятого Кодекса признаны высокое качество обслуживания во всех обстоятельствах и информирование общественности о стандартах поведения, которые они имеют право ожидать в отношениях с Европейской комиссией (законности, недискриминации, пропорциональности мер по преследуемой цели и последовательности в административном поведении).

Показательным примером стимулирования формализации этических стандартов в публичном управлении является деятельность Организации Экономического Сотрудничества и Развития (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD). В ее официальных документах отмечается, что граждане ожидают от государственных чиновников служения в интересах общества (*public interest*) в духе беспристрастности, законности, честности и прозрачности,²⁰³ а «основные (публичные) ценности направляют помыслы и действия государственных служащих» при выполнении ими своих задач в повседневной деятельности. Анализ этических Кодексов стран OECD позволяет сделать выводы о наличии конкурирующих подходов (веберовский подход и подход НГМ), которые присутствуют в международном дискурсе по вопросам государственного управления, в целом. Прослеживается и влияние публичных ценностей. Возникает идея государственной службы как призвания и служения общему благу и сохранение классической модели добродетели в

²⁰¹ Опубликовано в Официальном журнале ЕС: OJ. L 267. 20.10.2000.

²⁰² Официальный сайт Европейского Омбудсмена: [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.ombudsman.europa.eu/en/resources/code.faces (Дата обращения 26.04.2013.).

²⁰³ Fighting Corruption in the Public Sector. Ethics Codes and Codes of Conduct in OECD Countries // [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.oecd.org/gov/ethics/ethicscodesandcodesofconductinoecdcountries.htm (Дата обращения 29.07.2013).

государственной службе: «чиновники должны служить исключительно интересам общества в целом... Это служба, а не возможность самоосуществления».²⁰⁴

Новейшие исследования в области государственного управления стран Запада подтверждают необходимость пристального внимания к ценностным, этическим аспектам публичного управления. Так, осуществленный П. Чарко обзор инициатив по совершенствованию управления в федеральных органах государственной службы Канады в течение 2000-х гг., позволяет оценить их прогресс.²⁰⁵ Он рассматривает восемь ключевых областей: управление подотчетностью; управление расходами; финансовое управление; управление человеческими ресурсами; управление субсидиями и взносами; проектное управление; внутренний аудит; процесс поддержания публичных ценностей, ценностей и этики государственной службы. По его мнению, не все инициативы были в равной степени успешным, но улучшения, как правило, возникают из сочетания политических, организационных, культурных и экономических факторов, включая общественное руководство обслуживанием и развитие в соответствии с публичными ценностями. Но важно, что Кодекс государственной службы не является единственным достаточным условием, он должен поддерживаться другими профессиональными кодексами, т.е. провозглашается курс на формирование этической инфраструктуры общества.

В статье «Что ценится больше? Сходства и различия между организационными ценностями в государственном и частном секторе?» голландский исследователь З. Ван Дер Вал отмечает, что в современной литературе много внимания было уделено ценностям, которые определяют управленческое поведение в общественном и частном секторах. Его статья – результат сравнительного эмпирического обследования 382 менеджеров из различных организаций государственного и частного сектора в Нидерландах. Он не только дает свое виденье проблемы ранжирования ценностей, но и утверждает, что вопреки мнениям, представленным в современной литературе и предполагающим принципиальную схожесть ценностных систем руководителей в различных видах организаций, существуют две различные и системы ценностей для

²⁰⁴ Изензее Й. Гражданская свобода и гражданская добродетель — важнейшие условия функционирования демократической общности // Политическая философия в Германии. Сб. статей / под ред. Й. Изензее. М.:Современные тетради. 2005. С. 50.

²⁰⁵ Charko P. Management Improvement in the Canadian Public Service, 1999–2010 // Canadian Public Administration. Vol. 56. N 1. March 2013. P. 91–120.

государственной власти и бизнеса. Но при этом, есть и также «общее ядро» ценностей (ответственность, опыт, эффективность), которые имеют важное значение в государственных и частных организациях.²⁰⁶

У набирающего силу современного похода к публичному управлению с позиции «публичных ценностей» есть «потенциал, чтобы побудить различные способы мышления», а категория «публичные ценности» предлагает более *целостное мышление* о цели и бóльшую эффективность государственной политики. По мнению авторов аналитического доклада, подготовленного для Британского Кабинета министров, современная теория публичных ценностей комфортно работает рядом с системным мышлением и стратегическим менеджментом, управлением по результатам, но достижение «публичных ценностей» требует серьезных качественных и количественных исследований. Существуют трудности при оценке таких характеристик, как честность, доверие и участие.²⁰⁷

Изменения в современной теории и практике государственного управления, идущие в русле «governance», с одной стороны, свидетельствуют об актуализации политического подхода к государственному управлению, а, с другой стороны, демонстрируют приверженность идее возрождения национального государства. Внимание к этическому компоненту государственного управления рассматривается нами в контексте развивающегося сейчас в общественных науках аксиологического поворота. Но современный аксиологический поворот не завершен: в условиях, когда стоимостная оценка содержания политического процесса все еще является определяющей, и ценности ранжируются в соответствии с экономическим подходом к эффективности государственного управления, необходимо дальнейшее расширение его аксиологической составляющей.

Известная работа М. Вебера «Политика как призвание и профессия» и традиция «идеально-типического» заострения противоположности двух рассматриваемых Вебером этик оказываются вновь актуальны. Справедливым представляется не только противостояние обозначенных этик, но и их взаимозависимость, которая требует внимательного анализа. Безусловно соглашаясь с М. Вебером в том, что «всякое

²⁰⁶Van der Wal Z. What's valued most? Similarities and Differences between the organizational values of the public and Private Sector // Public Administration. 2008. Vol. 86 (2), P. 473.

²⁰⁷ Kelly G., Mulgan G., Muers S. Creating Public Value.

этически ориентированное действие может подчиняться двум фундаментально различным, непримиримо противоположным максимам: оно может быть ориентировано либо на «этику убеждения», либо на «этику ответственности»²⁰⁸, представляется вполне правомерным предложить концепцию *этико-ответственного государства*.

На наш взгляд можно поставить под сомнение выводы Ю. Н. Давыдова, который полагает, что наиболее серьезное различие между «этикой убеждения» и «этикой ответственности» состоит в том, что если для первой убеждение (вера) предшествует выбору, то в рамках второй – выбор предшествует убеждению», откуда следует что «во втором случае речь идет по выбору индивидуумом самого Бога. О выборе «бога или дьявола, «бога или демона» или вообще – одного из множества «равноправных богов, как это должен был бы утверждать языческий политеизм, если бы был до конца последователен. В этом и состоит суть «веберовского аксиологического плюрализма»».

209

По М. Веберу «исповедующий этику убеждения чувствует себя «ответственным» лишь за то, чтобы не гасло пламя чистого убеждения, например, пламя протеста против несправедливости социального порядка»²¹⁰, он не ответственен за социально-политические последствия своей деятельности, что не позволяет рассматривать этот тип этики приемлемым для системы государственного управления. С другой стороны, «этика ответственности» немыслима без такой категории как «долг». М. Вебер приходит к заключению, что «этика убеждения и этика ответственности не суть абсолютные противоположности, но взаимодополнения»²¹¹.

Учитывая все это, основными принципами *этико-ответственного государства* являются:

– Приоритет этики ответственности над этикой убеждения, что предполагает ценностно-рациональный тип поведения;

²⁰⁸ Вебер М. Политика как призвание и профессия // Вебер М. Избранные произведения. М.: Прогресс. 1990. С. 696–697.

²⁰⁹ Давыдов Ю. Н. Этика убеждения и этика ответственности: Макс Вебер и Лев Толстой / Ежегодник. Этическая мысль / Отв. Ред. А.А. Гуссейнов. М.: ИФРАН. 2006. С. 83-108.

²¹⁰ Вебер М. Политика как призвание и профессия // Вебер М. Избранные произведения. М.: Прогресс. 1990. С. 697.

²¹¹ Вебер М. Политика как призвание и профессия // Вебер М. Избранные произведения. М.: Прогресс. 1990. С. 705.

- Единство государства и общества в процессе формирования и реализации государственной политики и управления;
- Публичность процесса формирования ценностей;
- Приоритет ответственности над подотчетностью в сфере государственной службы.

Подводя итоги главы, следует отметить, что понятие ценностей связывалось в современной теории государственного управления в рамках теории НГМ с утилитарно понимаемой пользой. Трактовка граждан как потребителей, эгоистичных клиентов приводит к тому, что смысл существования личности в государстве составляют безграничный эгоизм, идея власти над людьми ради обогащения, успех любой ценой. Это приводит к тому, что ценности утрачивают духовный смысл, а, следовательно, не могут выполнять функцию смысловых центров, вокруг которых формируется гражданское мировоззрение, что порождает серьезные конфликты.

Сегодня в качестве основы государственного управления воспринимаются общественные (а не индивидуальные, «клиентские») ценности, они определяют публичное пространство и содействуют достижению публичного блага. Тем не менее, они также провоцируют повторяющиеся конфликты, потому что в плюралистическом (сложном) обществе, ценности отдельных лиц и групп часто противоречат друг другу, а кроме того, разные люди в разное время и при разных обстоятельствах могут поддерживать разные ценности. Для правительств важно понимать, какие ценности являются публичными, и какие из них не могут быть удовлетворены, учитывать это при принятии политических решений. Как следствие — формирование публичных ценностей и предотвращение ценностных кризисов зависит от принятия трудных решений и сложных компромиссов.

Общественности принадлежит значимая роль в решении ценностных споров в публичной политике, но непосредственное участие общественности должно быть специально организовано, и в связи с этим процесс политико-управленческой деятельности насыщается новыми формами и механизмами (общественная экспертиза, общественные форумы, общественные сходы, государственно-общественные комиссии и т. д.). Вклад концепции публичных ценностей, на наш взгляд, состоит в последовательном отстаивании идеи состоятельности граждан и их роли в управлении, что пока не достаточно отражено в российской теории и практике современного

государственного управления. Можно утверждать также, что управляемость государства сегодня определяется его способностью организовать эффективный коммуникативный процесс с гражданским обществом для определения системы публичных ценностей и повышения эффективности публичного управления.

При этом концепции менеджмента публичных ценностей не удалось полностью преодолеть экономический подход к ценностям в системе государственного управления и стоимостной оценки содержания политического процесса, поскольку она акцентирует внимание на проблеме определения «стоимости» для правительства реализации публичных ценностей. Перспективы совершенствования систем государственного управления должно идти в направлении большего внимания к ценностному содержанию, публичным ценностям и преодолению издержек менеджериализма.

РАЗДЕЛ II. АКСИОЛОГИЯ ПОЛИТИКО-АДМИНИСТРАТИВНЫХ СИСТЕМ РОССИИ: ТРАДИЦИИ И СОВРЕМЕННОСТЬ

ГЛАВА 1. ИДЕОЛОГИЯ И АКСИОЛОГИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ В ИСТОРИИ РОССИИ

Изменения в сфере управления исторически связаны с проблемой повышения эффективности власти и представляют собой постоянный процесс. Рассматривая важнейшие этапы формирования российской системы административно-государственного управления, под административными реформами, в рамках данного исследования мы будем понимать *комплекс мер, направленных на изменение места и роли органов государственного управления в системе органов государственной власти, на организационные изменения самих органов государственного управления, принципов и форм рекрутирования административно-управленческого персонала, процесса принятия управленческих решений, на изменение отношений общества и государства.* В рамках данного исследования административные реформы представляются нам попытками реализации различных аксиологических моделей систем государственного управления. И ставя себе задачу изучить особенности административного процесса в связи со спецификой политической культуры, оценить динамику развития системы государственного управления России с позиций политико-аксиологического подхода, мы должны не просто описать происходящее на основе политического знания, но и приблизиться к пониманию внутренних механизмов и смыслов общественных процессов на уровне национальной культуры.

§ 1. Динамика ценностных моделей и их реализация в системах государственного управления России XVIII–XX вв.

Начало формирования служилого государства историки и правоведы связывают с Судебником 1497 г., в котором отсутствует система договорных отношений (как, к примеру, европейская традиция взаимных обязательств сюзерена и вассала), а государство предстает надправовой конструкцией. Оно трактуется как «модель государственного устройства, в которой основу составляют служилые классы, т.е. такие социальные группы, которые находятся на государственной службе и несут

определенные служебные обязанности и повинности; данная модель может основываться на обычае или закрепляется законодательно; регулятором модели служилого государства является административный аппарат».²¹² Вопреки мнению о том, что «мощная административная система сложилась еще до петровских реформ»,²¹³ выделение самостоятельной административной функции управления — процесс длительный, занявший в России не одно десятилетие, но начало этому процессу было положено в петровское время. Безусловно, признаки «рационализации» (бюрократизации) управления намечаются еще в период «московского царства» в XVII в.: появляются подчиненные друг другу учреждения, иерархичность должностей, формируется прослойка приказных людей, возникает бумажное делопроизводство. Но наряду с этими рациональными тенденциями очевидна нечеткость разделения государственных функций, громоздкость аппарата, отсутствие системы подготовки квалифицированных специалистов-управленцев. «В московском государстве почти все совершалось не на основании общих соображений, а частными мерами, оно управлялось не законами, а распоряжениями».²¹⁴ Влияние, оказанное длительным существованием института кормления на управленческую практику, было исключительно велико, эта традиция была одним из основных препятствий становления административной функции государства. «Кормление — не вознаграждение за правительственный труд, а награда за службу придворную и военную, какая лежала на служилом человеке и отправлялась безвозмездно: управление городом не считалось службой».²¹⁵ Подлинной целью кормления для служилого человека был доход, а для великого князя раздача кормлений — способом награды за службу при дворе. Кроме того, сохранялось стремление государства уклоняться от решения проблемы управления, прежде всего в плане финансирования, (отсюда проблема «неответственного правления»).

В допетровское время «правительственные функции перепутаны, неудачно сгруппированы, группировка их была произведена не по главным отраслям государственного устройства (суд, администрация, контроль), а по мелочным и

²¹² Пейзак А. В. Формирование служилого государства в России в конце XV–XVI в. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Краснодар. 2012.

²¹³ Кравченко А. И. Три капитализма в России // Социс. 1999. № 7. С. 22.

²¹⁴ Чичерин Б. Н. Областные учреждения в России в XVII веке. М. Тип. Александра Семена. 1856. С. 577.

²¹⁵ Ключевский В. О. Сочинения. В 9 т. Т. 2. М.: Мысль. 1987. С. 315.

случайным отраслям государственного хозяйства».²¹⁶ Это было следствием реорганизации управления в ходе «собирания Руси», которое проводилось бессистемно, под воздействием случайных, временных обстоятельств. Московские приказы возникали и исчезали, различные отрасли управления соединялись в одном приказе, а отрасли одного и того же дела распределялись по разным приказам. В связи с этим попытки дать классификацию приказов встречали и встречают серьезные затруднения. Так, в 1902 г. правовед М. М. Богословский полагал, что данная проблема навсегда останется «квадратурой круга в истории русского государственного права»,²¹⁷ что и подтверждают современные исследователи.

Системность и целенаправленность петровских преобразований по выделению собственно управленческой функции государства позволяют нам определить эти реформы как первые административные реформы в истории российского государства, важные для понимания аксиологической основы системы административно-государственного управления. Для понимания аксиологического смысла петровских реформ мы обращаемся, прежде всего, к собственноручно написанным Петром законам и комментариям; «эти документы драгоценны для нас тем, что открывают нам идеалы реформатора и показывают, чем *должна была быть реформа по его мысли*».²¹⁸

Относительно периодизации петровских реформ можно согласиться с мнением Е. В. Анисимова, выделяющего два основных периода: конец XVII в. — 1711 г. и 1718–1725 гг. В период с 1711 по 1717 г. происходит корректировка курса реформ, это время адаптации всей социальной системы. С точки зрения политико-аксиологического подхода крайне важны принципиальные, идеологические и ценностные изменения, намечающиеся в процессе реформирования высших государственных учреждений. Например, Сенат, как он был создан Петром в марте 1711 г., не имел ни российских, ни европейских аналогов, не сохранилось планов разработки его устройства. Принципиально новое, не характерное для России наименование высшего государственного учреждения (не «приказ», не «совет», не «дума»), название

²¹⁶ Анисимов Е. В. Государственные преобразования и самодержавие Петра Великого. СПб.: Дм. Буланин. 1997. С. 4–5.

²¹⁷ Богословский М. М. Областная реформа Петра Великого. Провинция 1719–1727 гг. М.: Изд. Моск. ун-та. 1902. С. 38.

²¹⁸ Богословский М. М. Областная реформа Петра Великого. Провинция 1719–1727 гг. – М.: Изд. Моск. ун-та. 1902. С. 37.

оказывается лишь словом: Сенат в России становится, по сути, большим московским приказом. Но важно, что в основу его организации были положены новые для российской системы управления *принцип личной ответственности* за принимаемые решения (введение присяги при вступлении в должность, обязанность подписывать протоколы заседаний), *принцип коллегиальности* (обсуждение «снизу вверх»), *принцип подконтрольности* высшего учреждения (Указом от 2 марта 1711 г. вводится институт фискалитета). Новшеством было и законодательное закрепление обязательности диспута в процессе принятия решений: «Спрашивать снизу по одному и записывать всякое мнение... а когда подпишут все мнения, тогда диспуту иметь. И с той диспуты куда более голосов явитца, так и вершить».²¹⁹

Но в рамках данного исследования гораздо более интересен второй этап реформ (1718–1724 гг.), связанный с учреждением и становлением коллегиальной системы. Если первый этап петровских реформ проходит под давлением чрезвычайных обстоятельств (кризис рубежа веков, война) и вне единого плана, то второй, начало которому официально положил Указ от 19 декабря 1718 г., проходил иначе. К этому времени был достигнут перелом в войне со Швецией, и Петр формулирует основы идеологии государственных преобразований. Россия в этот период испытывает влияние рационалистических идей западной философии Нового времени, которую характеризует окончательный разрыв со средневековыми представлениями о государстве как неподвижной, статичной системе. Сильный противник в войне, Швеция стала эталоном организации государственной жизни. Использование западноевропейского опыта с этого времени — обязательный элемент российских реформ, проявление «культурной диффузии», усиливающейся по мере общения России со странами Европы, но заимствования никогда не проходят в чистой форме, их преломление в соответствии с национальной спецификой и представляет интерес для исследователя.

Сам факт появления идеологии, основанной на рационализме, интересен и показателен для своего времени. До Петра опорой власти государя были два основания: «сакральное», связанное с почитанием идущей от Бога власти православного самодержца, и «традиционное», связанное с устоявшейся иерархией служилых чинов, основанной на поместной системе. К началу XVIII в. эти основания были нарушены. В связи с эволюцией поместий в сторону вотчин расстроилась система служилых чинов.

²¹⁹ Цит. по: Государственные преобразования и самодержавие Петра Великого. СПб.: Дм. Буланин. 1997. С. 31.

Традиционная легитимность царской власти в силу святости также была поколеблена. Пресечение династии в конце XVI в., Смута, выборы нового царя Земским собором нарушили традицию наследования престола, об этом нарушении свидетельствует, в частности, распространение явления самозванства. Кроме того, существенную роль сыграло поведение Петра: сформированный им образ во многом противоречил традиционным представлениям о русском монархе (отсюда и сказания о Петре-самозванце, Петре-антихристе, дошедшие до нас в следственных материалах Преображенского приказа). Таким образом, возникает необходимость поиска новых оснований легитимности царской власти, утверждения ее незыблемости. Эту основу и составили идеи камерализма. Камерализм — теория государственного строительства XVI–XVII вв., центральная идея которой — достижение «общего блага» с помощью государства, которое играет ведущую роль в человеческом обществе, а «разумные законы», реализуются им с помощью четкой, «правильно» организованной административно-управленческой машины. В основе этих представлений — государство, созданное людьми, подвергаемое преобразованиям во имя улучшения и пользы граждан. Шведская коллегиальная система была наиболее ярким выражением камералистской доктрины.²²⁰

Центральными принципами организации российской системы государственного управления стали, заимствованные из камералистской модели, *принципы коллегиальности и регламентации*. В процессе их внедрения Петр превзошел шведов, создав в 1720 г. «Генеральный регламент», целью которого стала унификация, единообразие всех центральных учреждений. С остальными принципами Петр поступил, исходя из собственных представлений о степени и границах применимости шведского опыта.

К принципам рационального устройства административной системы, которые Петр пытался реализовать для достижения «общего блага», относятся: система инструкций, регламентирующая деятельность; формальная иерархия; специализация; законодательное регулирование положения бюрократии.

Рационализация организации государственной службы была важным направлением его деятельности. Огромную роль в процессе рационализации управления, формирования новой управленческой культуры сыграл подготовленный

²²⁰ Small A. The Cameralists: The Pioneers of German Social Polity. Chicago, 1909. P. 18–32.

Петром «Табель о рангах всех чинов»,²²¹ законодательно оформивший аксиологическую модель служилого государства.

1) Петр вводит разделение «службы», представлявшей до того времени единое целое, на службу военную, статскую и придворную. Наличие трех альтернативных систем званий и чинов предполагало равенство служебных линий и возможность беспрепятственного перехода от одного вида службы к другому, «служение» охватывало альтернативные виды деятельности.

2) Был сохранен, однако, приоритет воинской службы, соответствовавший мировоззрению эпохи: «Воинские выше прочих, хотя б и старее кто в том классе пожалован был».²²² Наглядно характеризует свою эпоху «Мемория о разработке положения о первом чине для вновь вступающих в гражданскую службу и о преимуществе добровольного в нее вступления». Методы, которыми самодержец пытается привить уважение и стремление к гражданской службе, поднять ее престиж, исключительно характерны: «Чтоб сказать ныне, что лучше б охотою шли, нежели потом будут неволею брать».²²³

2) Появляется представление о роли срока службы, требование «патента на чин».²²⁴

4) Принципиально новым стало расширение границ «службы»: в иерархию чинов включены дамы и девицы, причем строгая иерархичность, порядок подчинения находят свое отражение в этикете, в соответствии одежды и экипажа каждой чиновничьей должности.

В завершении регламента содержатся характерные для документов петровской эпохи угрозы: «По сему имеют все поступать, и объявленного штрафования и вящшаго наказания остерегаться».²²⁵

Таким образом, целями этого документа были: упорядочение чинов, попытка исключить случайности в получении чинов, стремление к объективности, некоторые гарантии продвижения по службе в зависимости как от качеств (система «заслуг и достоинств»), так и от выслуги лет. Табель закрепил важное нововведение: порядок

²²¹ Полное собрание законов Российской империи. СПб., 1830. Т. 6. С. 486–493.

²²² Там же. С. 486.

²²³ Цит. по: С. 91. Воскресенский Н. А. Законодательные акты Петра. Т. 1. – М.-Л.: Изд. Ак. Наук СССР. 1945

²²⁴ Там же. С. 490.

²²⁵ Полное собрание законов Российской империи. СПб., 1830. Т. 6. С. 493.

получения дворянства (личного и потомственного) как за военную, так и за статскую службу. *Любой вид служения государству отныне ценен и обеспечивает социальную мобильность.*

Реализация петровских замыслов привела к дополнению традиционной теории божественного происхождения верховной власти новыми аргументами: теорией естественного права, общественного договора, что и было исполнено Ф. Прокоповичем. Этот «талантливый компилятор», использовав идеи Т. Гоббса («Левиафан»), Г. де Гроота (Гроция), С. Пуфендорфа («О должности человека и гражданина»), сформулировал концепцию неограниченной царской власти.²²⁶ Согласно этой концепции Петр представлен источником блага подданных, проистекающего из законов, написанных им на основах рационализма и знания своего народа. «Государь поставлен на вершину пирамиды “чинов” и является высшим “чином”, с тем лишь отличием, что его на это место поставил Бог».²²⁷ Он — единственный источник государственной власти, исходя из его представлений при помощи рационально организованной системы управления возможно достижение общего блага.

Достижение «общего блага» как основная цель управления было в случае с Россией весьма неудачной попыткой определить критерий эффективности управления. Во-первых, это связано с незначительностью горизонтальных связей в обществе, малым опытом общения по поводу общественного устройства. В России существовала нация, но *не сложилось общество*, а, следовательно, невозможен был рациональный «общественный договор» в европейском смысле слова. Нельзя забывать и то, что крепостное право эволюционирует в сторону рабства, «общее благо» крепостных и служилых людей, живущих за их счет, не имело точек соприкосновения. Отсутствие реальной частной собственности не позволяло формироваться «среднему классу». С этой точки зрения «общего блага» не могло существовать.

Во-вторых, неясность формулировки, расплывчатость и крайняя неопределенность данного основания легитимности действий власти давали возможность оправдывать практически любые ее действия. Осуществление идеи

²²⁶ См. об этом: Гурвич Г. С. «Правда воли монаршей» Феофана Прокоповича и ее западноевропейские источники. – Юрьев: Тип. Маттисена. 1915.; Богословский М. М. Областная реформа Петра Великого. Провинция 1719–1727 гг. – М.: Изд. Моск. ун-та. 1902. С. 20.

²²⁷ Государственные преобразования и самодержавие Петра Великого. СПб.: Дм. Буланин. 1997. С. 273.

«общего блага» ставило перед государством практически ничем не ограниченные задачи; это служило великолепным средством узаконения неограниченных прав монарха, в том числе по упорядочению и регламентации социальной жизни, делало возможным открытое вмешательство государства в частную жизнь людей. Утверждается отождествление интересов народа и интересов государства, их подмена. На почве этого учения об общем благе как цели правления в России сложилась и была практически реализована теория полицейского государства с проповедью всеобъемлющей государственной опеки, не знающей никаких юридических ограничений.²²⁸ Постепенно складывающаяся традиция идентификации индивида не с обществом, а с государством является важнейшей составляющей служилой модели. Несмотря на кажущуюся «прозападность» идей Петра, его поступки выдают его подлинную систему ценностей, которая наложила отпечаток на всю его реформаторскую деятельность, закрепила многие его взгляды и методы в качестве примера для подражания, и в этом смысле Петр — исключительно русский царь. Убеждение в том, что он «не считался с российскими традициями и широко переносил на русскую почву известные ему по западным вояжам структуры и методы управления»²²⁹ — наше стереотипное представление. А традиционное (идущее от «кормления») стремление государства решать финансовые проблемы управления за счет населения проявилось в том, что до середины XVIII в. служащие Сената и коллегий не получали зарплату, а всякий раз просили «пожаловать, выдать мне твоего, государь (государыня) жалования».²³⁰ По инициативе А. Д. Меншикова буквально сразу после смерти Петра была узаконена «акциденция» — фактически было легализовано взяточничество.

Увлечение Петра уставами «на манер воинских» — не только часть мировоззрения времени, но и стремление организовать государственное управление. Особая роль законодательства в процессе управления стала основой реформаторской деятельности Петра в связи с реформами первого этапа, но в 1722 г. Петр сам формулирует их зависимость, а также роль управления в достижении «общего блага»:

²²⁸ Гурвич Г. С. «Правда воли монаршей» Феофана Прокоповича и ее западноевропейские источники. — Юрьев: Тип. Маттисена. 1915. С. 77–78.

²²⁹ История государственного управления в России / под ред. А. Н. Марковой. М., 1997. С. 104.

²³⁰ Цит. по: Анисимов Е. В. Шведская модель с русской особенностью: реформа власти и управления при Петре Великом // Звезда. 1995. № 1. С. 139.

«Понеже ничто так ко управлению государства нужно есть, как крепкое хранение прав гражданских» (законов), поскольку от него зависит «правое и незазорное управление всех дел».²³¹ Петр требовал законы и указы «писать ясно, чтоб их не перетолковывать. Правды в людях мало, а коварства много. Под них такие же подкопы чинят, как и под фортецию».²³² При этом необходимо указать на существенное противоречие: правовая система в России находится в состоянии зарождения, не существует отраслевого права, но самое главное — в России не сложилось самого понятия «закон». Можно встретить различные наименования актов (регламент, устав, уложение), однако и к 1830 г., когда создавалось Полное собрание законов, судя по тому, какие документы в него вошли, правовед К. С. Неволин делает вывод об отсутствии четкого определения «закона».²³³ Самым грандиозным «беззаконием» петровской эпохи являлся «Устав о наследии престола»,²³⁴ где со ссылкой на библейскую традицию («Исакова жена... меньшому сыну наследство исходатайствовала»), на правление Ивана Грозного закреплялась передача высшей власти по прихоти монарха: «Кому он хочет, тому и определит наследство...». Не случайно для обоснования, легитимации этого Устава потребовалось сочинение Ф. Прокоповича «Правда воли монаршей». В. О. Ключевский называл ее «краткой энциклопедией государственного права», но этот публично-правовой трактат обладал, скорее, общим характером и может быть расценен как «стремление подвести юридическую идеологию под государственный строй и управление».²³⁵

Следует отчасти согласиться с мнением Е. Н. Ярковой, которая связывает петровские реформы с реализацией специфического варианта утилитаристских ценностей: «Взгляд на общество как на механизм, который можно усовершенствовать при помощи реконструкции некоторых его частей, в целом лежал в русле присущего утилитаризму механицизма. Тем не менее, в отличие от западного механицизма, который стимулировал развитие науки, техники, вызвал всплеск изобретательства, предпринимательской инициативы, механицизм Петра был ограничен идеей заимствования необходимых для усовершенствования государственного механизма

²³¹ Цит. по: Воскресенский Н. А. Законодательные акты Петра. Т. 1. – М.-Л.: Изд. Акад. Наук СССР. 1945 С. 123, 323.

²³² Цит. по: Майков Л. Н. Рассказы Нартова о Петре Великом. СПб.: Тип. Акад. Наук. 1891. С. 44.

²³³ Неволин К. А. Полное собрание сочинений. В 6 т. Т. 6. СПб., 1905.

²³⁴ Полное собрание законов Российской империи. СПб., 1830. Т. 6. С. 496–497.

²³⁵ Гурвич Г. С. «Правда воли монаршей» Феофана Прокоповича и ее западноевропейские источники. – Юрьев: Тип. Маттисена. 1915. С. VII.

средств».²³⁶ Но при этом мотивационные механизмы были ценностно-рациональными и дополнялись реальным принуждением. В ходе административно-территориальных преобразований Петр сознательно исключил нижнюю единицу (в шведской или голландской модели — «приход»); это была своего рода адаптация западной модели к российской действительности. Лишенная низового элемента, которому в шведской модели принадлежали существенные контрольные функции (со временем они развивались) и представительство интересов, целей и «блага» граждан, российская система стала эволюционировать иначе.

Можно утверждать, что в результате петровских реформ приоритетные позиции в русском обществе получил государственный интерес, что и было закреплено как в формальной системе органов государственного управления, так и в идеологии: укоренилась идея патриотического служения государству и монарху, предполагающая полную самоотдачу, самозабвение, т.е. мобилизационный по сути тип мотивации. Деформация заложенных Петром принципов организации государственного управления происходила постепенно, под воздействием социальной практики, многое проявилось еще при жизни реформатора. Но противодействие его преобразованиям было скорее скрытое, стихийное, в силу традиций («четыре страшных мятежа и три-четыре заговора — все выступали против нововведений»)²³⁷.

В XVIII в. оформленное реформами чиновничество еще не играет значительной роли, напротив, в период дворцовых переворотов особую роль при осуществлении властных функций начинают играть дворяне, гвардия. В России не сложились вассальные отношения в европейском смысле, но под влиянием европейских традиций на протяжении XVIII в. положение дворян изменяется. Е. Т. Гайдар, исследуя российскую историю, российские реформы в связи с традициями политической культуры в работе «Государство и эволюция», справедливо отметил, что в России «государство насильно сформировало независимые от государства социальные группы»,²³⁸ и начало этому было положено в петровское время (Петр пытался привить русским дворянам такие понятия, как дворянская честь, дуэль). В 1730 г. уже была

²³⁶ Яркова Е. Н. Утилитаризм в России: идеи и практика. Часть 1 // Россия и современный мир. 2002. №2. 37-66. С. 53

²³⁷ Ключевский В. О. Сочинения. Т. 4. М.: Мысль. 1988. С. 199.

²³⁸ Гайдар Е. Т. Государство и эволюция М: Евразия. 1995. С. 59.

предпринята первая попытка ограничения власти монарха со стороны дворянства — составление Кондиций для Анны Иоанновны, что свидетельствовало об осознании своих корпоративных интересов. Эти тенденции сохраняются, развиваются при Екатерине Великой.

Характеризуя эпоху Екатерины, В. О. Ключевский отметил: «Власть неограниченная и неопределенная».²³⁹ Но существенной особенностью, сказавшейся на стиле и чертах правления Екатерины, было то, что в отличие от Петра она была вынуждена считаться с дворянством. Важнейшие корпоративные права дворянского сословия были установлены двумя актами: Учреждением о губерниях 1775 г. и Жалованной грамотой 1785 г. Дворяне получили право создавать губернские дворянские общества и собрания, избирать должностных лиц для сословного управления (по отраслям администрации и суда), получили право петиции к высшей власти. В 1762 г. Н. И. Панин предложил проект учреждения Совета; практически это означало попытку придать законные основания группе дворян, принимавших участие в управлении государственными делами. Совет не должен был сливаться с монархом — на его долю приходилась подготовка законодательных актов. Екатерина подписала указ, но дело было похоронено. Законодательное определение и закрепление функций Совета воспринимались ею как ограничение собственной власти.

В XIX в. происходит интенсивное развитие рыночных отношений, что является одной из причин усложнения инфраструктуры общества. В этих условиях старый аппарат управления не в состоянии руководить: целые отрасли народного хозяйства, ориентированные на обслуживание населения, оказались вне поля зрения чиновников,²⁴⁰ в связи с чем предпринимаются попытки изменения принципов организации государственного управления.

Административные реформы начала века были незначительными по сравнению с планами и проектами реформаторов, прежде всего М. М. Сперанского. «Он был идеолог, как тогда говорили, или теоретик, как называли бы его в настоящее время».²⁴¹ Однако кроме Сперанского свои идеи по устройству России высказывали

²³⁹ Ключевский В. О. Сочинения. Т. 5. М.: Мысль. 1989. С. 65.

²⁴⁰ Герасименко Г. Опыт земского самоуправления в России // Проблемы теории и практики управления. 1995. № 5. С. 123–127.

²⁴¹ Ключевский В. О. Сочинения. Т. 5. М.: Мысль. 1989. С. 199.

Н. Н. Новосильцев, П. А. Вяземский, Н. М. Карамзин. Начало века может быть названо скорее «эпохой великих проектов», нежели эпохой преобразований. Анализ идей и проектов позволяет говорить о развитии отечественной административной мысли, о становлении научного подхода в управлении, о тенденциях к конкурентной модели выработки и реализации государственной политики. Дворянские группы начинают оказывать влияние на систему государственного управления.

Примечательно, что в начале XIX в. уже существовало *несколько моделей развития страны*, однако идеологическая борьба внутри правящей элиты тщательно скрывалась, а о публичном обсуждении реформы не могло быть и речи. Александр I в Манифесте о восшествии на престол от 12 марта 1801 г. обещал управлять народом, врученным ему Богом, «по законам и по сердцу» бабки Екатерины и «вознести Россию на верх славы и доставить ненарушимое блаженство всем верным подданным нашим».²⁴² Это давало дворянам некоторые надежды на расширение своих политических прав при более активном участии в управлении.

Достижение общего процветания связывалось с эффективной системой государственного управления. Длительное время складывавшиеся государственные учреждения, управлявшиеся «по случаю» в течение всего послепетровского периода, не имели в большинстве своем ясной очерченной сферы деятельности и четких пределов своей компетенции. Можно согласиться, что существовали два стремления эпохи: 1) уравнивание сословий перед законом и введение их в совместную государственную деятельность; 2) сохранение незыблемости основ строя. Поскольку принцип функционирования монарха в системе власти сохранялся, «уже одно упорядочение системы управления, ликвидация в ней анархии, четкое распределение функций между ведомствами... автоматически влекли за собой ограничение самодержавия».²⁴³ Отсюда и противоречия в решении любых вопросов (социально-политических, кодификационных, финансовых), а, в конечном счете, и неудача реформаторского процесса, ставшая очевидной в событиях декабря 1825 г.

Одна из первых существенных реформ, затронувших принципы государственного управления, — замена коллегиальной системы системой министерств, закрепленная Манифестом 1802 г. В данном случае в ходе реформы был закреплен сложившийся на

²⁴² Полное собрание законов Российской империи. СПб. 1830. Т. 26. С. 538.

²⁴³ Томсинов В. А. Светило российской бюрократии. М.: Молодая гвардия. 1991. С. 143.

практике порядок. Коллегии, потерявшие свое значение еще при Екатерине, были преобразованы в восемь министерств с кабинетом министров (правительством), что могло послужить шагом к выделению самостоятельной исполнительной власти. На деле же Кабинет министров соединял функции различных государственных учреждений, был «местом совещания императора с наиболее доверенными высшими чиновниками»,²⁴⁴ в ходе реформы не в полной мере удалось внедрить принцип ответственности министров, четко распределить полномочия министерских служащих. Недостатки эти были указаны М. М. Сперанским и отчасти устранены «Общим учреждением Министерств» 25 июня 1811 г., утвердившим общий устав, уставы отдельных министерств.

Безусловная заслуга М. М. Сперанского состоит в том, что ему удалось определить важнейшие отрасли управления и в соответствии с ними создать отдельные министерства, не подчиняя все управление интересам фискальным (губернская реформа Петра 1708 г.) и полицейским (губернская реформа Екатерины). Принцип коллегиальности в принятии управленческих решений, практически никем никогда не соблюдавшийся, был официально заменен принципом единоначалия и персональной ответственности; закреплялся отраслевой принцип управления, министерства были организованы как строго бюрократические учреждения. С введением новой системы стали возникать иные трудности: «Каждый министр считал свое министерство за пожалованную ему деревню, старался наполнить ее людьми, деньгами».²⁴⁵ Традиционное смешение личного и государственного наложило свой отпечаток на эти рационально организованные институты.

Именно в этот период можно проследить борьбу различных групп внутри дворянского сословия за право определять направление административных реформ путем воздействия на императора. Среди яростных противников М. М. Сперанского особая роль принадлежит Н. М. Карамзину, его можно считать идеологом родовитого дворянства, сторонников сильной царской власти. Интересно, что, не вступая в прямую полемику, Карамзин действовал (и весьма успешно) через сестру императора Екатерину. Именно через нее дошел до Александра «идеологический трактат» «Записки о древней и

²⁴⁴ Мироненко С. В. Самодержавие и реформы. Политическая борьба в России в начале XIX века. М.: Мысль. 1990. С. 40.

²⁴⁵ Середонин С. Сперанский М. М. // Русский библиографический словарь / под ред. Н. А. Половцева. СПб.: тип. товарищества «Общественная польза». 1909. Т. 19. С. 211.

новой России», доказывающий пагубность конституционных идей и представительного правления. Выступая против М. М. Сперанского, Н. М. Карамзин предлагал реформирование в строгом соответствии со славными российскими традициями: усиление государства, усиление самодержавия, повышение роли родовитого дворянства.

Главной целью плана, предложенного М. М. Сперанским в 1809 г., было установление в России законности — того начала, на отсутствие которого указывали и государственные деятели, и население империи (в России традиционно «закон есть выражение воли государя»,²⁴⁶ или «воля царя — закон»²⁴⁷). Для достижения этой цели М. М. Сперанский предполагал дать России совершенный свод действующего законодательства, затем ввести такой порядок, при котором господство закона стало бы действительностью. Особенностью этого плана является подробное, концептуальное обоснование необходимости и характера реформы. План М. М. Сперанского построен на идеях Ш.-Л. Монтескье, очевидны заимствования из французских конституций. Но разделение властей в его проектах обладало «русской» спецификой: этот образ правления «должен быть расположен на настоящей самодержавной Конституции».²⁴⁸ Император — глава исполнительной власти, но при этом обладает правом законодательной инициативы, а над судебной властью осуществляет только надзор. Законодательная ветвь на уровне государства представлена Государственной думой, исполнительная власть включает министерства, губернские и окружные правительственные органы, судебная власть — Сенат. Вместе с тем, определяя «взаимные отношения первых государственных мест Совета, Сената, Комитета и министерств», он полагал, что «ни одно из сих мест собственной политической силы не имеет: все они зависят и в начале и в конце, и в бытии, и в действии их от единой воли и мановения силы самодержавной... ни одно из них телом политическим, а тем более законодательным признано быть не может».²⁴⁹ Таким образом, нельзя считать, что М. М. Сперанский в своей деятельности шел исключительно по пути отрицания традиций. Сам он никогда не считал себя «оппозиционером», свою отставку и опалу он

²⁴⁶ Сперанский М. М. Проекты и записки / под ред. С. Н. Валка. М.- Л.: АН СССР. 1961. С. 20.

²⁴⁷ Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. В 4 т. М.: ОЛМА. 2007. Т. 1. С. 530.

²⁴⁸ Сперанский М. М. Проекты и записки / под ред. С. Н. Валка. — М.- Л.: АН СССР. 1961.

²⁴⁹ Там же. С. 170.

воспринял крайне болезненно и остаток лет считал себя непонятым императором Александром.

Осознавая необходимость введения контроля над исполнительной властью, которая не является нейтральной исполнительницей, он предлагает принцип ее ответственности перед законодательной: «Власть исполнительная должна быть исключительно вверена правительству, но поелику власть сия распоряжениями своими под видом исполнения законов не только могла бы обезобразить их, но и совсем уничтожить, то и должно ее поставить в соответствие власти законодательной».²⁵⁰

Замысел М. М. Сперанского не был осуществлен, отдельные элементы плана нашли применение в практике государственного управления, но в целом система не претерпела изменений. Введение в 1810 г. Государственного Совета не соответствовало первоначальному замыслу: если у Сперанского это особый орган, соединявший деятельность всех ветвей власти, стоящий между ними и императором, то согласно Манифесту Александра I об образовании Государственного Совета он стал законосовещательным органом.²⁵¹ Из текстов указов исчезает постепенно и формулировка «вняв мнению Государственного Совета...». Причиной изменений первоначального замысла можно считать устойчивую традицию неограниченности и неразделенности государственной власти. Начинать реформы необходимо было с введения Конституции, которая определила бы основные контуры новой системы, правила ее функционирования, но в тот период это казалось невозможным. Ни один российский самодержец не рискнул поставить над собой закон, беспристрастный, равный для всех, действовать исходя не из своей воли, а из общепринятых правил.

В то же время М. М. Сперанский переоценил возможности и силы центральных учреждений и пренебрег действительным установлением представительного правления, местного самоуправления, механизмов контроля со стороны общественного мнения, которое предстояло еще формировать и развивать. В его записках прослеживаются противоречия между теми идеями французского просвещения, которые он заимствует, и теми принципами, которые он формулирует, исходя из российской специфики. С одной стороны, он выступает противником ситуации, когда «в России два состояния: рабы государевы и рабы помещичьи», а «свободных людей в России нет, кроме нищих и

²⁵⁰ Там же. С. 166.

²⁵¹ Полное собрание законов Российской империи. СПб. 1830. Т. 31. С. 4.

философов».²⁵² С другой стороны, указывая на то, что в монархическом государстве две силы могут быть охраняющими законы в их исполнении — это «сила общественного мнения и власть сословная», — он устанавливает ограничение для наделения политическими правами, возможностью принимать участие в управлении.²⁵³ Отсутствие ответственности и зависимости перед обществом явилось одной из основных причин превращения бюрократии в организацию, функционирующую исходя из собственных интересов, что является характерной чертой российской системы управления.

М. М. Сперанский совершенно верно установил противоречие между необходимостью в новом общественно-политическом устройстве и отсутствием соответствующего «человеческого материала», который обладал бы иной системой ценностей. Недостаток кадров, изменение управленческой культуры он пытался повысить путем образования. Именной указ императора Александра I, данный Сенату, от 6 августа 1809 г. «О правилах производства в чины по гражданской службе и об испытаниях в науках, для производства в коллежские асессоры и статские советники» восстанавливал критерии, которым должны были отвечать служащие государственного аппарата. В числе требований, предъявляемых к чиновникам, — обладание «твердым отечественным образованием», продвижение по службе «действительными заслугами и отличными познаниями».²⁵⁴ Несмотря на то, что Указ об обязательной аттестации был отменен в 1834 г., образование всегда было важным критерием степени пригодности к государственной службе.

Требования, предъявляемые к чиновникам, были высоки, и этим Указом М. М. Сперанский восстановил против себя основную массу чиновничества, среди которых были и полностью безграмотные люди. Сторонниками реформатора должна была остаться горстка таких же одаренных, трудолюбивых и образованных людей, каким был он сам. Противники его, в первую очередь Н. М. Карамзин, активно использовали этот Указ для того чтобы увеличить число негативно настроенных по отношению к проектам преобразований.

Однако если до М. М. Сперанского государственная служба стояла очень невысоко, то «он сообщил ей важность, ибо стянул управление Россией в центральные

²⁵² Сперанский М. М. Проекты и записки / под ред. С. Н. Валка. – М.- Л.: АН СССР. 1961. С. 43.

²⁵³ Там же. С. 186–188.

²⁵⁴ Полное собрание законов Российской империи. СПб. 1830. Т. 30. С. 1024–1057.

учреждения, сделал их распорядителями народного блага».²⁵⁵ В условиях фактического отсутствия общества, горизонтальных связей, оформленных корпоративных интересов, которые могли бы противостоять интересам государства, при традиционной идентификации человека с государством, а не социумом, состояние всеобщего бесправия заставляло людей стремиться к государственной службе: причастность к распределению «блага», надежда выслужиться и принцип служения государству как ценности подкрепляли это стремление.

Огромное количество конституционных проектов, разработанных в первой четверти XIX в., свидетельствовало об интенсивности поиска эффективной системы государственного управления. Влияние опыта общения с европейскими державами, в том числе и во время иностранного похода русской армии, было огромно. Не случайно большинство проектов от самых радикальных («Русская правда» П. Пестеля) до самых консервативных (проекты Н. Н. Новосильцева и П. А. Вяземского) написано под влиянием французских конституций различных лет, польской Конституции 1815 г. Польша и Финляндия с начала XIX в. — уникальные части Российской империи, находившиеся в ином отношении к российской короне, что соответствовало их многовековым политико-культурным традициям.

Разработанная в Варшаве «Уставная грамота Российской империи» была уничтожена в ходе подавления польского восстания 1830–1831 гг. по указу Николая I, поскольку была признана «вредной» для российских умов. Несмотря на содержащееся в ней закрепление принципа разделения властей, принцип ответственности исполнительной власти перед обществом отсутствовал. Ответственность исполнительной власти была только судебная, а не перед народным представительством, было право императора представлять на обсуждение парламента отдельные части общегосударственного отчета (гл. 4 «О народном представительстве»). Несмотря на провозглашение гражданских свобод, суверенитет народа (признание его источником государственной власти) был заменен суверенитетом императорской власти, что также соответствует российским традициям политической культуры. «Государь есть единственный источник всех в империи властей: гражданской,

²⁵⁵ Середонин С. Сперанский М. М. Русский библиографический словарь / под ред. Н. А. Половцева. СПб.: тип. товарищества «Общественная польза». 1909. Т. 19. С. 240з.

политической, законодательной, военной...».²⁵⁶ Документ представлял собой попытку сочетать незыблемость самодержавия с известными европейскими правовыми идеями, в результате чего и произошло искажение их важнейших принципов.

Не останавливаясь подробно на анализе конституционных документов, следует отметить то общее, что необыкновенно сближает эти принципиально разные документы: стремление авторов подчеркнуть их преемственность российским традициям. Не случайно П. Пестель называет свою конституцию «Русская правда»: напоминая об этом архаичном источнике, в основе которого принцип «око за око», он претендует на роль продолжателя российских традиций. Текст Манифеста, подготовленного Н. Новосильцевым по случаю предполагавшегося дарования России Конституции («Конституционной хартии Российской империи» или «Уставной грамоты...»), содержал указание на то, что она «не вносит никакого новшества и никакого изменения в государственное устройство», несмотря на то, что предполагались вполне существенные изменения (двухпалатный парламент, иное территориальное деление, некоторое разделение властей). «Она основана на наших государственных учреждениях, она их объединяет, развивает положенные в их основу принципы, приводит их в действие и тем самым открывает возможность внести порядок и гармонию в различные отрасли управления»,²⁵⁷ иными словами, существует в рамках российских традиций.

Причины неудач реформ начала XIX в. до конца не изучены, но одной из них, возможно, является несоответствие важнейших принципов традициям политической культуры, на изменение которых потребовалось значительное время, социальный опыт, череда постепенных преобразований. Между тем для российской политической культуры характерно стремление к быстрым изменениям, радикализм, а не поддержание постепенных преобразований, о чем свидетельствует деятельность политических тайных обществ.

В первой половине XIX в. элиту бюрократической иерархии составляли члены Государственного Совета и министры (II–III классы), сенаторы (II–IV классы), генерал-губернаторы (II–III классы), директора министерских департаментов (III–IV классы),

²⁵⁶ Цит. по: Мироненко С. В. Самодержавие и реформы. Политическая борьба в России в начале XIX века. М.: Мысль. 1990. С. 196.

²⁵⁷ Мироненко С. В. Самодержавие и реформы. Политическая борьба в России в начале XIX века. М.: Мысль. 1990. С. 198.

губернаторы, попечители учебных округов (IV класс), управляющие казенными палатами, губернские предводители дворянства (V класс). Занимающие эти должности чиновники-дворяне имели возможность устного и письменного общения с носителем верховной власти — императором. Они могли участвовать в определении курса политики и составляли правительственные верхи. В 1857 г. эту группу составляли уже около 2,5 тыс. чиновников из более 86 тыс. чиновного аппарата.²⁵⁸ Бюрократическая элита была исключительно дворянской. Одной из целей реформы было укрепление позиций дворянства — социальной опоры российского самодержавия, расширение его участия в государственном управлении. Дворяне составляли абсолютное большинство во всех высших органах государства. Таким образом, происходило расширение участия элиты в процессе принятия управленческих решений.

Правда, такие исследователи, как П. А. Зайнчковский, Н. П. Ерошкин, полагают, что в отличие от западноевропейской бюрократии верхний слой российской дореформной бюрократии имел не высокий уровень управленческой специализации. Этого было недостаточно в условиях установившейся с начала века более четкой отраслевой специализации отдельных звеньев государственного аппарата. Отсюда и «бюрократический дилетантизм» части высших чиновников, имевших иногда не очень четкое представление о вверенных их управлению ведомствах.

Либерализация системы государственного управления второй половины XIX в. - начала XX в., которую можно обозначить как «охранительный либерализм», во многом связана с формированием в России административной и экономической элит. Особенностью реформ Александра II было то, что они обсуждались уже достаточно широко: в среде политической элиты разрабатывались и дискутировались несколько различных проектов, реформы не держались в тайне. Роль советников царя («либеральной» или «просвещенной» бюрократии) была огромна: «В разработке и осуществлении реформ власть, бюрократия в известном смысле шла впереди общества».²⁵⁹ В это время сформировались две концепции модернизации государственного устройства. Первая базировалась на том, что экономическая модернизация невозможна при сохранении авторитарного режима. Вторая предполагала сохранение самодержавия.

²⁵⁸ Российская историческая политология / отв. ред. С. А. Кислицин. Ростов/Д.: Феникс. 1998. С. 128.

²⁵⁹ История государственного управления России / под ред. В. Г. Игнатова. Ростов-на-Дону: Феникс. 2002. С. 237.

Либеральные бюрократы (Н. А. Милютин, П. А. Валуев, П. А. Шувалов) выступали за модернизацию системы государственной власти и управления без радикальных преобразований. Они выступали за введение конституционного правления, народного представительства на общегосударственном и местном уровнях. Схожие позиции занимали К. Д. Кавелин, Б. Н. Чичерин, теоретики «государственной школы», поскольку считали именно самодержавие гарантом политической стабильности в условиях введения всесословного народного представительства. Таким образом, представительные органы должны были поддерживать власть монарха, а не противостоять ей. Консерваторы отстаивали идею укрепления старых, самодержавно-крепостнических методов правления (К. П. Победоносцев, М. Н. Катков, Н. П. Игнатъев).

Спецификой реформ можно считать и то, что они шли «пакетом»; их последовательность отражала внутреннюю политику укрепления власти монарха, совершенствование структур исполнительной власти, создание органов всесословного представительства.

Модернизация аппарата началась образованием в 1861 г. Совета министров, на него было возложено обсуждение мероприятий общегосударственного значения. Он не обладал отдельной исполнительной властью, но его резолюции имели силу высочайших повелений. Фактически Совет являлся необходимым орудием и средством контроля за деятельностью министерств и их реорганизацией со стороны монарха. «Он призван был воплощать идею коллегиального, единого правительства и в значительно большей мере, чем другие органы, стал выражать характерную для России государственность».²⁶⁰ Изменялось и положение Госсювета: он был наделен правом толкования законов и рассмотрения частных изменений. В некоторых вопросах его функции пересекались с функциями Сената, что позволяет говорить о сохраняющейся традиционной нечеткости разделения сфер компетенции высших государственных учреждений в царской России. Изменения коснулись и министерской системы. В Министерствах укреплялось *единоначалие*. Министр становился главой профессионально подготовленной элитарной группировки, отстаивавшей политические интересы соответствующей отрасли государственного управления.

²⁶⁰История государственного управления России / под ред. В. Г. Игнатова. Ростов-на-Дону: Феникс. 2002. С. 242.

Концентрация административно-полицейской власти в бюрократическом аппарате на местах явилась подготовительным шагом на пути к введению органов местного самоуправления, что было необходимо в условиях «перегруженности» государственного аппарата, изменившейся социальной ситуации, для сохранения над ними контроля. Структура и деятельность местной администрации изменялись в зависимости от ситуации. Возникли различия в управлении губерниями, поскольку реформы в разной степени затронули территорию страны. Там, где были введены всеобщие органы местного самоуправления, губернатор должен был осуществлять контроль за их деятельностью (он мог в семидневный срок наложить вето на любое распоряжение земского органа), а после покушения А. Соловьева на Александра II в 1879 г. был введен пост генерал-губернаторов в Петербурге, Одессе, Харькове.

Острой социальной борьбой было отмечена подготовка концепции «Положения о губернских и уездных земских учреждениях» 1864 г., в результате чего документ разрабатывался длительное время — при проведении реформы столкнулись интересы различных слоев населения. Консервативная часть дворянства видела в земствах органы усиления власти своего сословия на местах при освобождении от чиновной опеки. Чиновники стремились подчинить земства своей власти и приспособить их для решения обременительных хозяйственных вопросов. Либералы, ориентированные на капиталистический путь развития страны, рассматривали земства в качестве организационной формы либерального движения.²⁶¹ Разнонаправленность подходов, идеологический раскол в обществе объясняют медленные темпы подготовки проекта реформы.

Земская реформа имела половинчатый характер, поскольку проводилась в основном в Европейской части России, а земские учреждения вводились только на уровне губерний и уездов. В самых мелких административных единицах (волостях) земства не предусматривались. К февралю 1917 г. земства утвердились в 43 территориальных единицах (из 78 губерний и 21 области), без земств остались 56 губерний и областей, управление которыми осуществляли чиновники.

В. О. Ключевский видел в этой реформе восстановление «традиций местного самоуправления Древней Руси; восстановление разрушенной известными государственными потребностями совместной деятельности классов русского

²⁶¹История государственного управления России / под ред. В. Г. Игнатова. Ростов-на-Дону: Феникс. 2002 С. 250.

общества».²⁶² Но правительство шаг за шагом ограничивало самостоятельность земств, издавая законы, циркуляры, разъяснения, устанавливающие их зависимость от бюрократии, а, следовательно, позиция В. О. Ключевского несколько идилическая. Будучи современником этих событий, он переживал период увлечения идеей земства, что было характерно для многих интеллигентов. «Правительство использовало земства для решения местных вопросов, но как только земцы заявляли о своих правах на власть, сразу же прибирало их к рукам».²⁶³ Но сам факт появления всесловных органов местного самоуправления стал крупным шагом на пути к формированию гражданского общества в России. Реформа заложила основу формирования новых традиций политической культуры — культуры политического общения, участия, что со временем должно было коренным образом изменить взаимоотношения государства и общества. Для закрепления и развития этих традиций требовались социальная практика, постепенное накопление опыта, однако вследствие ограниченного характера реформ это не удалось.

В условиях капиталистического развития изменяются положение и значение городов, где капиталистические отношения стали складываться наиболее быстро и успешно. В городах в конце XIX в. начинает формироваться гражданское общество, во всяком случае, мы можем говорить о том, что намечаются тенденции к его становлению. Это проявилось в ходе подготовки «Городового положения» 1870 г. Накануне принятия его основные положения активно обсуждались в печати в тех городах, которым предстояло первым внедрить этот опыт (Санкт-Петербург, Москва, Одесса). И это можно считать первым российским примером публичного обсуждения предложенных правительством инициатив. Развернулась публичная дискуссия: представители частного капитала не только проявили заинтересованность в эффективной работе органов местного самоуправления в сфере организации городского хозяйства, но и продемонстрировали сплоченность и готовность отстаивать свои интересы (в том числе и политические). Появились требования максимально расширить полномочия местных органов. Однако правительство было не готово к выделению власти новым представительным органам. Более того, когда в газетах стали появляться предложения о

²⁶² Ключевский В. О. Сочинения. Т. 5. М.: Мысль. 1987. С. 279.

²⁶³ Герасименко Г. Опыт земского самоуправления в России // Проблемы теории и практики управления. 1995. № 5. С. 126.

наделении органов местного самоуправления политическими функциями, издания, поднявшие этот вопрос, были закрыты.²⁶⁴ В сфере компетенции органов местного самоуправления оказались наименее значимые вопросы, даже в области управления городским имуществом они не обладали самостоятельностью. Кроме того, процедура выборов была крайне сложной, были запрещены любая агитация, собрания и общение избирателей и кандидатов. Все это стало дополнительной причиной абсентеизма на выборах, а после контрреформ эти выборы стали формальностью.

Реформы Александра II, несмотря на свой либеральный характер (особенно это касается начального этапа), проводились в рамках и под девизом той четкой, жесткой идеологической концепции, которая была сформулирована в конце правления Николая I и господствовала вплоть до краха монархии, а в определенных кругах российского общества дожила и до нынешнего времени: «Православие, самодержавие, народность». В результате реформ Александра II в местное государственное управление был внесен элемент либеральной государственности: были организованы выборные органы губернского, земского и городского самоуправления на основе всеобщности. На характере реформ сказалось и развитие революционной ситуации. Сторонники радикальных преобразований (народники, петрашевцы) активизировали свою деятельность в период реформ, что во многом повлияло на политику правительства. Стремление к быстрым коренным преобразованиям, присущее русской политической культуре, нашло выражение в организации «хождения в народ», террористических актов с целью поднять восстание, стихийный народный бунт. Все это заставляло правительство идти по пути отказа от наиболее смелых начинаний. Реформа государственного управления, которая могла бы привести к изменению принципов формирования административно-политической элиты в России, не была завершена. Александр одобрил проект М. Т. Лорис-Меликова о создании законосовещательных комиссий, включающих не только назначаемых правительством членов, но и членов избираемых губернским земским собранием и городскими думами. «Россия встала на путь становления гражданского общества».²⁶⁵ После смерти императора большинство

²⁶⁴ Нардова В. А. Городское самоуправление в России в 60-х — начале 90-х годов XIX в.: Правительственная политика. Л.: Наука. 1984. С. 20–23, 26–29.

²⁶⁵ Игнатов В. Г., Майборода С. О., Понделков А. В., Старостин А. М. Государственный служащий современной России. Ростов/Д.: СКНЦ ВШ. 1997. С. 41.

министров на совещании 7 марта 1887 г. высказывались за принятие подписанного покойным императором проекта Конституции, но обращение «Народной воли» к Александру III 10 марта с обещанием прекратить террор в обмен на Конституцию сыграло решающую роль в судьбе этого документа.

За 200 лет со времен Петра российским правительством был накоплен немалый опыт в организации и функционировании государственной службы. Определены принципы организации и функционирования государственной службы (ответственность, иерархичность, профессионализм), разработаны условия приема в аппарат и назначения на должности, утверждение правил производства в чины в зависимости от степени образования, профессионального опыта, выслуги лет и заслуг перед государством, что в целом свидетельствовало о рационализации государственной службы. Но в то же время в результате петровских и более поздних административных реформ в России сложилась бюрократическая система государственной службы. На это повлияли: самодержавный политический строй, абсолютизация централизма в организации государственной системы общественной жизни, слабость, неразвитость системы местного самоуправления. Недовольство бюрократией, охватившее все слои общества, выражалось в том, что в основу деятельности органов «самоуправления легла не идея децентрализации государственного суверенитета, или, иными словами, разделения властей, а концепция, которая резко противопоставляет общество государству».²⁶⁶

Несмотря на то, что реформы, даже направленные на ограничение роли государства и формирование элементов гражданского общества, в целом не изменили отношений государства и народа, в исследованный период произошло развитие политической культуры в направлении расширения участия населения в процессе принятия решений. На данном этапе это выразилось в появлении внутриэлитной борьбы в процессе подготовки административно-политических решений и в незначительном развитии культуры участия населения.

Россия встала на путь революционных преобразований в 1905 г., однако до 1917 г. изменения в общественно-политической жизни могут быть определены как внутрисистемные, направленные на трансформацию существующего строя. Буржуазно-демократическая революция, создав двоевластие (а потом и единовластие), сохранила значительную преемственность с царским периодом в системе управления обществом,

²⁶⁶ Леонтович В. В. История либерализма в России 1762–1914. М.: Русский путь. 1995. С. 311.

поскольку серьезные изменения коснулись в основном вершины управленческой пирамиды. Представители российских партий, побывавшие у власти в период с февраля по октябрь, не успели в силу различных причин провести требуемые ситуацией шаги и преобразования. «Игра в комбинации на счет состава правительства была, в сущности, лишь выражением этого раздела и передела “добычи”, идущего и вверху и внизу, во всей стране, во всем центральном и местном управлении... Итог, объективный итог за полгода 27 февраля — 27 августа 1917 г. несомненен: реформы отложены, раздел чиновничьих местечек состоялся, и “ошибки” раздела исправлены несколькими переделами».²⁶⁷ Радикализм, присущий российской политической культуре, в полной мере проявился в событиях 1917 г. После революции на территории Российской империи сформировались несколько систем власти: Советская республика, «Белогвардейская», система власти эсеров; кроме того, значительная часть территории контролировалась различными атаманами, «батьками», где установились архаичные системы властных отношений.

В основу преобразований, проводимых в Советском государстве в период его становления, легло ленинское понимание марксизма. Ленинская идеология придавала реформам советского периода смысл и направление, но в то же время колебания в трактовке ленинских положений и «переосмысления», которые имели место в рамках этого периода, наложили отпечаток на формирование реформаторского процесса в целом.

Всякое государство есть «особая сила для подавления угнетенного класса. Поэтому всякое государство несвободно и ненародно».²⁶⁸ Можно предположить, что, зная о «вековой ненависти к государству», ставшей традицией, В. И. Ленин использовал столь радикальную позицию для завоевания авторитета. Критикуя «реформистов», он приводит мнение К. Маркса по поводу роли путей изменения государственной машины: «Все перевороты усовершенствовали эту машину вместо того, чтобы ломать».²⁶⁹

Если в период предреволюционной идеологической борьбы В. И. Ленин настаивает на немедленном разрушении государства, то, захватив власть, он обосновывает необходимость сохранения государства и даже его усиления. Идея

²⁶⁷ Ленин В. И. Полное собрание сочинений. 5-е изд. М.: Политиздат. 1960. Т. 33. С. 30–31.

²⁶⁸ Там же. С. 20.

²⁶⁹ Ленин В. И. Полное собрание сочинений. 5-е изд. М.: Политиздат. 1960. Т. 36. С. 184.

немедленного его уничтожения постепенно эволюционирует в сторону концепции создания государства нового типа. «Переходному периоду от буржуазного к социалистическому обществу соответствует особое государство (т. е. особая система организованного насилия над известным классом) именно: диктатура пролетариата».²⁷⁰

При всем критическом отношении к советской модели, она вносит ряд важных изменений ценностного порядка, и, прежде всего идею обязательного участия граждан в государственном управлении, через институты представительного правления, патриотизм, основанный на признании ценностью особого «советского» государства. Формирование новой системы государственного устройства началось на II Всероссийском съезде Советов. Специфической чертой новой системы стал принцип единовластия Советов: соединение ими законодательных и исполнительных функций. Съезд сформировал новые органы власти. Высшим органом государственной власти был признан Съезд Советов. В периоды между съездами вся полнота власти переходила к ВЦИКу, первоначально многопартийному. Съезд формировал Правительство, первоначально большевистское. «Всякая пролетарская революция начинается с того, что она на деле разбивает теорию Монтескье о разделении властей... Советская власть с 25 октября 1917 г. в РСФСР является одновременно властью законодательной и исполнительной, а равно и судебной. Она не отрицает технического разделения труда, но она отказывается от лицемерных теорий независимости одной от другой».²⁷¹

Наличие «минимальных предпосылок» для перехода к социализму было очевидно и для самого В. И. Ленина: не случайно он пытается расширить «социальную базу» революции, объединяя пролетариат и «беднейшее крестьянство» при ведущей роли первого. Для расширения социальной базы новой власти исключительное значение имело Постановление «Об условиях соглашения социалистических партий».²⁷² Подготовленное большевиками и принятое ВЦИК в ночь с 1 на 2 ноября 1917 г., это Постановление может быть расценено как попытка поиска национального консенсуса, взаимопонимания между различными социальными группами, прежде всего между большевиками и эсерами.

²⁷⁰ Там же. Т. 35. С. 192–193.

²⁷¹ Стучка П. И. Пролетарское право // Избранные произведения по марксистско-ленинской теории права / сост. Г. Я. Клява. Рига: Латвийское государственное издательство. 1964. С. 262.

²⁷² Декреты Советской власти. М.: Госполитиздат. 1959. Т. 1. С. 33.

Итогом межпартийных переговоров стало формирование левого блока (в СНК вошли семь эсеров), оно имело большое значение для налаживания управленческих процессов, прежде всего потому, что позиции эсеров в губернских и уездных Советах были более сильными, чем позиции большевиков. Существование блока в период с декабря 1917 г. по 16 марта 1918 г. предотвращало не только столкновение двух политических сил, делавших ставку на разные слои населения (большевиков с опорой на рабочих, эсеров с опорой на крестьянство), но и развязывание гражданской войны. Блоком была принята «Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа», в которую эсерами были внесены две статьи:

«Статья 6. Все местные дела решаются исключительно местными Советами. За высшими Советами признается право регулировать отношения <...>

Статья 7. Разработка основных положений Конституции должна быть поручена ВЦИК.»

Эти поправки имели принципиальное значение: они должны были обеспечить децентрализацию, фактическое отделение органов местного самоуправления от органов государственной власти, конституционное закрепление основ многопартийности. Эта тенденция имела большое значение как попытка ограничения традиционно сильного государства путем децентрализации и развития многопартийности, что должно было обеспечить конкуренцию элит.

Основным делом левого блока стало объединение на III съезде Советов 10–13 января 1918 г., где были созданы единые органы рабоче-крестьянской власти, и утверждена «Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа».

К началу 1918 г. распущены старые органы власти и в основном сформированы отраслевые наркоматы, а также координационный орган ВСНХ. Если условия для каких-либо общественных отношений еще не созрели, «политика “реформ сверху” играет роль не только катализатора перемен, но и важнейшего системосоздающего фактора».²⁷³ Но в революцию оказались втянуты огромные массы народа, та «мелкобуржуазная стихия», которая представляла собой причудливое переплетение самых различных интересов, умонастроений, субкультур. Не считаться с ней было немислимо, более того, значительным оказался ее «вклад» в формирование

²⁷³ Сморгунув Л. В. Объективные законы и политика. Л.: ЛГУ. 1990. С. 34.

реформаторского процесса. Немногочисленная партия большевиков с трудом контролировала огромную территорию.

Однако основным убеждением В. И. Ленина была уверенность в необходимости захвата власти, а только потом формирование необходимых предпосылок, в том числе для развития культуры. В связи с этим мысль, высказанная им в работе «О нашей революции», раскрывает самую суть его идеологии: «Если для создания социализма требуется определенный уровень культуры... то почему нам нельзя начать сначала с завоевания революционным путем предпосылок для этого определенного уровня, а потом уже, на основе рабоче-крестьянской власти и советского строя, двинуться догонять другие народы».²⁷⁴ До завоевания власти большевики выступали в качестве сторонников демократии, но, придя к власти, столкнувшись с трудностями в организации государства, изменили свою тактику. «В создании сильной централизованной бюрократической государственной машины... проявилась давняя традиция российской власти, связанная с большими размерами страны и прежней колониальной политикой».²⁷⁵ Большевизм оказался «наиболее реалистическим, наиболее соответствовавшим всей ситуации, как она сложилась в России в 1917 г., и наиболее верным некоторым исконным русским традициям, и русским исканиям универсальной социальной правды, понятой максималистически, и русским методам управления и властвования насилием».²⁷⁶

Вместе с тем нельзя не отметить как безусловно положительную тенденцию привлечение широких масс народа к политическому участию, к управлению государством через Советы различных уровней, через иные общественно-политические организации (профсоюзы). Через эти организации шел процесс общего и политического образования. Ликвидация безграмотности, привлечение граждан к участию в управлении государством и, соответственно, утверждение новых ценностей (образования, участия, политической активности) были, безусловно, заслугой большевиков.

²⁷⁴ Ленин В. И. Полное собрание сочинений. Т. 45. М.: Политиздат. 1960. С. 381.

²⁷⁵ Дженисов А. И., Заводсков В. К. Политическая культура России: концептуальные аспекты исследования. СПб.: СПбГИТМО. 1995. С. 87.

²⁷⁶ Бердяев Н. А. Судьба России. М.: Советский писатель. 1990. С. 93.

В ходе революционных преобразований к управлению были привлечены достаточно широкие массы народа, действовавшие в новых условиях с сохранением ориентации на старый социальный опыт, руководствуясь привычными принципами и ценностями, которые сложились именно благодаря нашей специфике восприятия власти и государства, что всегда оказывалось значимым в периоды трансформации. Главной проблемой стала узкая идеологическая направленность, связанная с партийным контролем, подавлением неполитическими методами всякого политического противодействия. В России так и не сложилась традиция политического общения, горизонтального дискурса, политического механизма разрешения конфликтов между различными интересами.

Интересен и показателен процесс подготовки конституционного документа, поскольку это была фактически первая Конституция России. Для нас исследование процесса конституционного развития представляется очень важным, поскольку с позиций аксиологического подхода Конституция предстает системой общественно-значимых ценностей. Они выступают основанием для развития этической инфраструктуры государства и общества.

Если обратиться к дореволюционным работам Ленина, то, согласно его воззрениям, Конституция демократической республики российской должна обеспечить: «Самодержавие народа... Всеобщее равное и прямое избирательное право... Неограниченную свободу слова, совести, слова, печати, собраний, стачек и союзов...».²⁷⁷

Проанализировав «Материалы по пересмотру партийной программы», можно сделать выводы о значительном демократическом потенциале ленинской концепции. Такие воззрения на Конституцию позволяют предположить, что единственным источником государственной власти должен выступать весь российский народ. Кроме того, можно говорить о равных правах и возможностях для всех граждан, о существовании профессиональной деятельности в органах власти и местного самоуправления, о принципе ротации властвующей элиты, а также о многопартийности при равной возможности всех партий участвовать в управлении государством.

В процессе разработки проектов Конституции в Конституционной комиссии, возглавляемой Я. Свердловым, шла активная борьба сторонников нескольких проектов.

²⁷⁷ Ленин В. И. Полное собрание сочинений. Т. 32. М.: Политиздат. 1960. С. 153–154.

Проект «Статьи проекта Конституции»,²⁷⁸ (главные представители — В. Е. Трутовский, М. А. Рейснер из Наркомюста), был ориентирован на шведскую модель государственного устройства. В основе государственного устройства — принцип конфедерации профсоюзных объединений. Первоначально предлагалось реализовать территориально-производственный принцип государственного управления, затем его должен был вытеснить производственный. Также предлагалось реализовать принципы разделения властей, замены классового принципа представительства профессиональным, отказаться от понятия «федерация», заменив его термином «Всероссийская трудовая Коммуна».

Проект «Учреждение Советов»²⁷⁹ предложенный А. Шрейдером, был основан на утверждении Советов как учреждений реальной исполнительной власти.

«Проект основ Конституции трудовой республики», разработанный комиссией исполнительного бюро социалистов-революционеров («максималистов»), содержал в качестве основных прав «право на жизнь», «право на власть», «право на вооруженное восстание».

Несмотря на значительные различия, все проекты оппозиционных групп — от самых умеренных до самых радикальных — объединяло стремление заложить в основу будущей Конституции принцип многопартийности, воспрепятствовать утверждению унитарной системы власти и тем самым задать определенные ориентиры государственному строительству, закрепить ценность плюрализма. Будущую систему управления предполагалось строить на принципе децентрализации, причем, если обратиться к проекту Наркомюста, то в нем содержались основы организации с учетом профессиональных интересов.

В 1918 г. большевикам требовалось скорейшее принятие Основного Закона, промедление было бы действительно «смерти подобно». Конституционный процесс был прерван волевым усилием правящей партии и не мог дать должного результата — утверждения консенсуса между сторонниками различных концепций. Впоследствии, когда окончательно утвердилась однопартийная диктатура, максималистам и их «бухаринско-троцкистским союзникам» было предъявлено обвинение в стремлении заложить в Конституцию принцип чрезмерной децентрализации. Этот лозунг

²⁷⁸ Гурвич Г. С. История советской конституции. М.: Изд. Соц. Ак. 1923. С. 200–215.

²⁷⁹ Там же. С. 108–114.

интерпретировался как «призыв к независимости местных советов по отношению к высшим органам советской власти, призыв к невыполнению на местах законов и директив пролетарского государства».²⁸⁰

В сборнике под редакцией А. Я. Вышинского концепциям оппозиционных групп, в частности концепции М. А. Рейснера, были противопоставлены тезисы Сталина, содержавшие обоснование конституционного закрепления диктатуры и жесткой централизации власти как временной меры на переходный период,²⁸¹ что являлось традиционным обоснованием государственного насилия. Конституция задумывалась как временная, но все следующие Конституции подчеркивали свою преемственность первой советской Конституции.

В дальнейшем не принятые взгляды части эсеров будут отражены в программе «рабочей оппозиции», которая исходила из необходимости полного слома старой государственной власти и из того, что должен быть завершен этап передачи власти трудовым коллективам. Особенностью советского периода можно считать то, что, наряду с постепенным усилением роли государства, централизацией, подменой советской системы «номенклатурно-партийной», искажением принципов демократического управления, на уровне трудовых коллективов будет наблюдаться развитие традиций общения, участия, ответственного управления. Можно говорить о том, что элементы гражданского общества существовали на уровне трудового коллектива, однако интересы трудового коллектива не могли противостоять интересам государства, монополиста и собственника.

В связи с этим важен анализ текста Конституции 1918 г. с точки зрения отражения «интереса эпохи», политической культуры, ценностных приоритетов. Прежде всего, Конституция ориентирована на концепцию «отмирания государства». Ни в названии разделов, ни в названиях глав ни разу не использовано слово «государство». Закреплен принцип единовластия Советов. Однако при этом закрепляется приоритет принципа единоначалия. Принцип коллегиальности при принятии решений, исходя из «революционной» целесообразности, может быть отменен (гл. 8).

²⁸⁰ Первая советская Конституция (Конституция РСФСР 1918 г.). Сб. документов / под ред. А. Я. Вышинского. М.: Юридическое Изд. НКЮ СССР. 1938. С. XVI–XVII.

²⁸¹ Там же.

Уже намечаются централизация и некоторое ограничение деятельности местных Советов (нельзя забывать, что в 1918 г. во многих губернских Советах большинство все еще за эсерами). Так в гл. 12 прямо указано, что областные, губернские, уездные и волостные органы Советской власти, а также Советы депутатов имеют предметом своей деятельности «проведение в жизнь всех постановлений соответствующих высших органов Советской власти».

Кроме того, Конституция содержит список «лишенцев» в области избирательного права. Общие и естественные права человека не включены в Конституцию.²⁸² Это была не Конституция в строгом смысле политико-правового документа, а орудие борьбы, которое должно было обеспечить выживание и развитие нового строя. Она закрепила ценности ограниченного числа граждан.

В период НЭПа Ленин в работе «Лучше меньше да лучше» излагает откорректированную позицию по вопросу государственного строительства. Изменения в идеологии можно проследить и в отношении самого процесса управления. Первоначально предполагалось «разбить старую чиновничью машину и тотчас же начать строить новую, позволяющую постепенно сводить на нет всякое чиновничество, это не утопия, это опыт Коммуны, это прямая задача революционного пролетариата». Должностные лица перестают быть «чиновниками», если, по мысли Ленина, обеспечить их выборность, контроль и сменяемость, ограничить зарплату, а кроме того, осуществить замену парламентских учреждений работающими, т. е. издающими законы и проводящими их в жизнь. «Специфическое “начальствование” государственных чиновников можно и должно тотчас же, с сегодня на завтра, начать заменять простыми функциями “надсмотрщиков” и “бухгалтеров” — функциями, которые теперь вполне доступны уровню развития горожан вообще и вполне выполнимы за “заработную плату рабочего”».²⁸³

С новыми потребностями и приоритетами связано и развитие в 1920-е гг. советской управленческой науки: в 1921 г. проходит первая конференция сторонников НОТ, после которой ими была предпринята попытка издавать специализированный

²⁸² Конституция (Основной Закон) РСФСР, принятая V Всероссийским съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и крестьянского правительства. Отд. I. 1918. № 51. Ст. 582.

²⁸³ Ленин В. И. Полное собрание сочинений. 5-е изд. Т. 33. М.: Политиздат. 1960. С. 48–49.

журнал «Вопросы организации и управления». Ленин дал детальное обоснование подготовки профессиональных управленцев на основе европейского опыта и партийной преданности, и наибольшее значение приобрел «тейлоризм», который до революции подвергался ленинской критике как «научная система выжимания пота». Постепенно формируются и критерии эффективности управленческого процесса: соответствие действий регламентации. «Если до революции мы иронизировали над тем, что в Германии у каждого крана надпись “повернуть”, на каждой двери указано, что за ней находится и пр.; если в первые годы революции мы все подобное складывали в одно понятие “бюрократизм”, — то сейчас, думается, мы должны научиться отличать “порядок в работе” от “бюрократизма”». ²⁸⁴ Но бюрократия не собиралась отмирать, и нарастание массы документации лишь увеличивало ее власть.

Конституция 1924 г. подводит определенный итог ленинского периода, периода поиска пути методом проб и ошибок. Курс на немедленное отмирание государства и разрушение его аппарата оказался заменен курсом на построение крепкого государства, основанного на дисциплине, контроле, централизации, что соответствовало устойчивой традиции «державности», присущей российской политической культуре. Радикально сменились воззрения на государственный аппарат, однако даже новые принципы, заложенные в его основу, не останавливали бюрократизацию. Альтернативой политической системе, построенной на принципе самоуправления, «самодержавия народа», могла быть парламентская демократия. Но ВКП(б) на такую систему не ориентировалась. «Советская власть дает не таких представителей, которые фехтуют в парламентах и обмениваются блестящими речами, создавая прочное господство капитала и чиновничьего аппарата». ²⁸⁵

По вопросу о времени и причинах формирования административно-командной системы и советской номенклатуры в отечественной историографии нет единства мнений. Так А. В. Иванченко полагает, что данная система сложилась в условиях гражданской войны, под давлением обстоятельств военного времени, ²⁸⁶ М. И. Пискотин

²⁸⁴ Салуцкий Л. Определение и разграничение функций управленческих учреждений // Вопросы организации и управления. 1922. № 2. С. 42.

²⁸⁵ Ленин В. И. Полное собрание сочинений. 5-е изд. Т. 35. М.: Политиздат. 1960. С. 307.

²⁸⁶ Российское народовластие: развитие, современное состояние и противоречия / под ред. А. В. Иванченко. М.: Фонд «Либеральная миссия». 2003. С. 24–35.

относит ее формирование к периоду НЭПа;²⁸⁷ М. С. Горбачев говорил о негативных процессах в сфере социалистического строительства, только начиная с 1930-х гг.²⁸⁸ Его позиция была связана со стремлением найти в советской истории примеры, аналогичные собственной реформаторской деятельности, не подвергая сомнению правильность, приемлемость данного строя. М. С. Горбачев, по сути, стремился провести параллели между начавшейся перестройкой и ленинским НЭПом, видя в обоих случаях изменения в рамках социалистического строя. Т. П. Коржихина предложила формулировку, примиряющую эти позиции. Она полагает, что административно-командная система складывается к началу НЭПа, упрочивается на рубеже 1920–1930-х гг., а «предшествующие матрицы» содержатся еще в дореволюционном периоде.²⁸⁹

Социально-экономические трудности 1928 г., ошибочное решение о форсировании и коллективизации, предпринятое в 1929 г., послужили непосредственно толчком для возникновения тоталитаризма.²⁹⁰ Форсирование индустриализации, коллективизации и «построения социализма в отдельно взятой стране» базируется на традиционном приоритете воли верховной власти (властителя) при определении путей развития, преобразования общественной жизни — так складывалось веками. Среди причин установления административно-командной системы можно выделить следующие: умаление роли Советов, сведение их роли к формальной; выдвигание на первый план, увеличение государственного аппарата, сращивание его с партийным аппаратом; номенклатурный принцип управления всем обществом в сочетании с неквалифицированностью и непрофессионализмом кадров; приоритет чрезвычайных методов, методов принуждения при решении управленческих проблем. Примечательно, что на сталинский период приходится расцвет вождизма. Харизматический тип господства приобретает у нас особые черты, «главной проводящей структурой вождистской идеологии является бюрократический аппарат, а его эпицентром —

²⁸⁷ Пискотин М. И. Социализм и государственное управление (уроки истории и перестройка) / отв. ред. Б. М. Лазарев. М.: Наука. 1988.

²⁸⁸ Горбачев М. С. Перестройка и новое мышление для нашей страны и всего мира. М.: Политиздат 1987. С. 39.

²⁸⁹ Коржихина Т. П., Фигатнер Ю. Ю. Советская номенклатура: становление, механизмы действия // Вопросы истории. 1993. № 7. С. 25–39.

²⁹⁰ Земцев Б. Н. Противоречия государственно-политического устройства советской России // Формирование административно-командной системы / отв. ред. В. П. Дмитренко. М.: Наука. 1992. С. 92.

аппарат партии».²⁹¹ В дальнейшем человек, получавший высшую партийную должность, наследовал харизму «вождя», даже не обладая какими-то особыми личностными качествами.

Изменения принципов управления отразились в идеологии и были закреплены в 1936 г. в Конституции «победившего социализма».²⁹² Сравнивая тексты Конституций, невозможно не отметить прежде всего то, что по сравнению с Конституциями 1918 и 1924 гг. текст буквально «перенасыщен» употреблением понятия «государство», прежде всего в названиях глав («государственное устройство», «высшие органы государственной власти», «местные органы государственной власти»). Для реализации номенклатурной модели важны следующие моменты»

– Принятие «сталинского закона» положило конец системе съездов Советов, которым еще по Конституции 1924 г. принадлежала верховная власть. Отныне высшим органом государственной власти является Верховный Совет СССР. Законодательная власть осуществляется исключительно им» (ст. 30–32). Конституция закрепляет самые широкие полномочия Президиума (ст. 49);

– Законодательно закреплена и такая конституционная основа власти и управления, как роль партии (ст. 126). Закреплена практика совместных решений государственных и партийных органов на всех этапах управления. Это повлекло за собой изменение способов рекрутирования элиты: развитие номенклатурного принципа руководства всеми структурами государственного управления, в основе которого — принцип личной преданности партии (вождю), что фактически это соответствовало традиционному принципу служения.

– Увеличиваются масштабы государственного управления, огосударствление управления охватило сферы науки, искусства; органы местного самоуправления также вошли в систему органов государственной власти.

А. И. Щербинин, проведя исследование использования механизмов обучения и воспитания в младшем школьном возрасте в 1930–1960 гг. для внедрения в сознание базовых идей, вводит понятие «индоктринация» под которым понимает «нечто гораздо

²⁹¹ Овсянников А. А. Истоки вождизма: Идеология и практика // Формирование административно-командной системы управления / отв. ред. В. П. Дмитренко. М.: Наука. 1992. С. 200.

²⁹² Конституция (Основной Закон) СССР. Утверждена Чрезвычайным VIII съездом Советов Союза ССР 5 декабря 1936 г. М. 1936. С. 34–35.

более эффективное, чем тривиально понимаемая пропаганда, обладающее крайне широким социальным охватом» (механизм «обработки»), а фактически мифологизацию сознания.²⁹³

К концу 1950-х — началу 1960-х гг. наблюдается повышенное внимание к вопросам управления. Это было связано, прежде всего, с количественным и качественным усложнением народного хозяйства, основу которого составляла многоотраслевая индустрия. Кроме того, сильно изменилась социально-политическая обстановка. С одной стороны, произошло изменение самоощущения простого народа: великая Победа способствовала подъему национального самосознания, гордости, патриотизма. С другой стороны, управление внутри номенклатуры не могло более носить репрессивного характера, класс номенклатуры оформился, приобрел силу.²⁹⁴ Изменения происходили в направлении резкого сокращения карательных функций, усиления коллегиальных форм руководства (с 1953 г. началась радикальная реорганизация системы карательных органов. Ликвидирован ГУЛАГ).

Н. С. Хрущев стремился к проведению системы реформ, которые затронули бы все стороны жизни общества. Параллельно с децентрализацией управления экономикой он начал преобразования с целью приблизить партийные комитеты и советы к конкретному управлению производством. «Партия развернула борьбу за восстановление ленинских норм партийной и государственной жизни».²⁹⁵ Несмотря на подчеркивание преемственной связи с ленинским учением, Н. С. Хрущев вносит весьма существенные коррективы в вопрос о государственном развитии — обосновывает концепцию «общенародного государства», что прямо противоречит ленинской теории. «В проекте новой программы поставлен и решен новый и важный вопрос теории и практики коммунизма — о перерастании государства диктатуры рабочего класса в общенародное государство... Общественное государство — это новый этап в развитии социалистического государства, важнейшая веха на пути перерастания социалистической государственности в коммунистическое общество самоуправления... Впервые у нас сложилось государство, которое является не диктатурой какого-либо

²⁹³ Щербинин А. И. Тоталитаристская индоктринация: у истоков системы (Политические праздники и игры) // Полис. 1998. № 5. С. 79–96.

²⁹⁴ Восленский М. Номенклатура. М.: Советская Россия. 1991. С. 97–102.

²⁹⁵ Материалы XXII Съезда КПСС 17–31 октября 1961 г. М., 1961. Ч. 1. С. 105.

одного класса, а орудием всего общества, всего народа!».²⁹⁶ Появление концепции «общенародного государства» свидетельствовало о признании руководством страны невозможности отказаться от государства. Несмотря на попытки децентрализации государственного управления, произошло возвращение к обоснованию традиционно сильной государственной власти.

Задачи и функции социалистического государства четко определены в проекте программы партии: «Государство сохранится еще долго после победы первой фазы коммунизма... Процесс отмирания завершится только тогда, когда общество полностью созреет для самоуправления...».²⁹⁷ Это противоречило ленинскому учению («Пока есть государство, нет свободы. Когда будет свобода, не будет государства»),²⁹⁸ но соответствовало традициям национальной политической культуры и определялось реальными условиями.

Либерализация хрущевского периода способствовала возникновению нового «управленческого бума». Возникает иллюзия возможности действительного изучения управленческих процессов в стране. Оживляются и совершенствуются подходы 1920-х гг. — организационно-кибернетический, технический, праксеологический, функциональный. В отдельную науку выделяется кибернетика, изучающая общие законы управления на различных уровнях иерархии, в различных сферах. Существовали также социально-психологические трактовки, но наибольшее распространение получили экономические концепции управления. Появление и развитие различных подходов не только свидетельствовали о различном понимании сущности предмета управления, но и отражали его реальную сложность. Однако ни одна из этих концепций вследствие своей изолированности не могла преодолеть своей ограниченности. К периоду 1960–1970-х гг. относится возрождение комплексных подходов, что было связано с требованиями самой жизни, а также было подготовлено всем предыдущим развитием науки управления.²⁹⁹ Но при этом ученые 1960-х гг. сходились во мнении, что ведущая роль принадлежит экономическому аспекту, поскольку основным объектом управленческой деятельности являются народное хозяйство и его подразделения. В ходе

²⁹⁶ Там же. С. 183–185.

²⁹⁷ Там же. С. 186.

²⁹⁸ Ленин В. И. Полное собрание сочинений. 5-е изд. Т. 33. С. 95.

²⁹⁹ См. об этом: Корицкий Э. Б., Нинциева Г. В., Шетов В. Х. Научный менеджмент: российская история. СПб.: Питер. 1999.

дискуссии среди экономистов (В. Немчинов, Е. Либерман, Н. Петраков) были высказаны предложения, связанные с необходимостью внедрения рыночных механизмов и последовательного перехода к рыночным отношениям.³⁰⁰ Система формального «планового хозрасчета» подвергалась ими критике. Дискуссии сторонников экономических подходов во многом обусловили последующие преобразования. Постепенно происходит изменение критериев эффективности: важнейшим критерием и показателем эффективности производства признается прибыль, а закон стоимости признается важным регулятором общественного производства при социализме.³⁰¹

Слишком смелые идеи сторонников рыночных отношений вызвали к жизни централистско-охранительные идеи.³⁰² Предложения «товарников» подвергались ожесточенной критике. Преобразования, связанные с внедрением рыночных отношений и демократизацией, должны были развиваться и охватить всю сферу государственного управления. Недостаточная продуманность экономических преобразований, невозможность выйти за рамки марксистского учения стали одной из причин затухания и сворачивания реформ. Однако более существенной причиной того, что реформы «захлебнулись» при переходе ко второму этапу, стало молчаливое сопротивление чиновничьего аппарата главных отраслевых управлений, номенклатурной модели. Трудовые коллективы представляли собой наиболее развитые и перспективные организации в советском государстве. Наличие реальных интересов не только сплачивало коллективы крупных предприятий, но и делало их заинтересованными в повышении эффективности управления. В 1965–1975 гг. Всесоюзный центр и отраслевые центры научной организации труда разработали ряд методических рекомендаций и провели эксперименты по совершенствованию организации труда на предприятиях. Однако они не смогли добиться широкого внедрения своих инноваций. Трудовые коллективы не могли изменить соотношение интересов и приоритетов в рамках государства. Отделы и службы министерств и отраслевых управлений отказались экономически отвечать за свою деятельность: предложения, советы и

³⁰⁰ Немчинов В. Социалистическое хозяйство и планирование производства // Коммунист. 1964. № 5. С. 75–78.

³⁰¹ Лисичкин Г. С. План и рынок. М.: Экономика. 1966; Петраков Н. Я. Хозяйственная реформа. План и экономическая самостоятельность. М.: Мысль. 1971; Ракитский Б. В. Уроки хозрасчета // Комсомольская правда. 1966. 19 октября.

³⁰² См. об этом: Валовой Д. В., Лапшина Г. Е. Социализм и товарные отношения. М.: Экономика. 1972.

претензии хозрасчетных подразделений и предприятий отвергались, игнорировались требования и решения хозрасчетных коллективов предприятий.³⁰³ В конечном счете, это привело к постепенному свертыванию внутривозводского хозрасчета, ослаблению материальной заинтересованности и утверждению принципов «уровнировки» на уровне коллективов предприятий.

Официального отказа от самих преобразований не было, но от косыгинских реформ остается одна риторика. Так, Постановление Пленума ЦК КПСС 24–26 марта 1965 г. закрепляет, что «нужно решительно отказаться от практики администрирования, командования... искоренять проявления парадности и шумихи».³⁰⁴ Аналогичные идеи содержатся и в докладе А. Н. Косыгина по пятилетнему плану 1966–1970 гг.: «Решающим условием выполнения пятилетнего плана будет переход на новые методы планирования и управления хозяйством... задача в том, чтобы последовательно вводить эти методы, укреплять и совершенствовать централизованное плановое руководство и одновременно развивать демократические основы управления хозяйством, всемерно содействовать развертыванию творческой активности масс».³⁰⁵

Бесславное завершение косыгинских реформ привело и к тому, что с этого времени в управлении решающим звеном становится организация (предприятие). Основные действия предпринимаются в области совершенствования организационной структуры и деятельности. На уровне организации решаются проблемы повышения эффективности производства и управления (совершенствование управленческого цикла, составление сетевых графиков).

Перестройка Горбачева не возникла случайно: «Ее основные направления обсуждались сначала в частном и неофициальном порядке, потом в недрах руководящих партийных инстанций».³⁰⁶ Программа партии 1986 г. в части, касающейся «политической системы Советского общества», содержала принципы совершенствования работы государственного аппарата (квалифицированность, оперативность и простота), а также перечисление его основных пороков

³⁰³ Ефремов С. А. Чтобы в России пошли реформы, ей нужна новая система управления // Проблемы теории и практики управления. 1998. № 4. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.cfin.ru/press/management/1999-2/10.shtml (Дата обращения 05.03.2013).

³⁰⁴ Пленум ЦК КПСС 24–26 марта 1965 г. Стенографический отчет. М.: Политиздат. 1965. С. 237.

³⁰⁵ Материалы XXIII съезда КПСС. М.: Политиздат 1966. Ч. 2. С. 18.

³⁰⁶ Верт Н. История советского государства. М.: Весь мир. 1998. С. 491.

(недобросовестность, злоупотребление служебным положением, карьеризм). Интереснейшей проблемой остается вопрос о том, как перестройка-реформа переросла в перестройку-революцию, т. е. привела к смене общественно-политического строя. Горбачевым не было провозглашено практически ничего нового, даже термин «перестройка» уже употреблялся по отношению к реформам в докладе Н. С. Хрущева,³⁰⁷ а такие ключевые понятия, как «широкая демократизация управления», «контроль со стороны населения», «упрощение государственного аппарата», встречаются и у В. И. Ленина, и у Н. С. Хрущева, и у Л. И. Брежнева. Опросы, проведенные Фондом общественного мнения, позволили сделать вывод о том, что перестройка — это «никакой не идеологический прорыв, не создание новых ценностей, а всего лишь расширение — правда, колоссальное — уже известного смыслового поля, вовлечение в него всего общества».³⁰⁸

Уже на июньском Пленуме ЦК КПСС 1987 г. М. С. Горбачев говорит об опасности несоответствия между растущей активностью масс и еще живучими прежними методами руководства, стилем деятельности органов власти, аппарата управления. Однако методы, использованные М. С. Горбачевым, могут быть отнесены к традиционным. Во-первых, это была очередная революция сверху, причем за вдохновителями и инициаторами преобразований было оставлено право выступать от имени народа. Во-вторых, происходил тот самый «перебор людишек», гораздо более тихий, чем во времена Сталина или Хрущева, в основе которого не только подбор кадров на основе личной преданности, но и традиционная реорганизация отдельных звеньев управления, влекущая за собой только лишь разрастание аппарата.

На XIX партконференции (июнь–июль 1988 г.) на первый план выдвигается кардинальная реформа политической системы. Впервые сформулированы понятия «правовое государство» и «гражданское общество» применительно к СССР, в их основе — приоритет законности и самоуправление. Однако выступления М. С. Горбачева очень осторожны, он постоянно ссылается на Ленина и делает заявления в духе: «Мы все, я думаю, проголосуем за самоуправление, но против самоуправства»,³⁰⁹ что вполне соответствует российской традиции отрицания реформ реформаторами.

³⁰⁷ Хрущев Н. С. Отчетный доклад Центрального Комитета КПСС. М.: госполитиздат. 1956. С. 126.

³⁰⁸ Клямкин И. М. Какой авторитарный режим возможен в России // Полис. 1993. № 5. С. 59.

³⁰⁹ Там же. С. 56.

В 1990 г. начался глобальный политический кризис, выразившийся, прежде всего, в серии межнациональных конфликтов (Карабах, Сумгаит, Фергана), в связи с чем М. С. Горбачев, указывая на чрезвычайные обстоятельства, настаивает на введении института президентства. Это свидетельствовало о невозможности проведения реформ быстрыми темпами с опорой на старый аппарат³¹⁰, о необходимости централизации управления страной. С введением новых структур связывалась постепенная передача власти от партийных структур государственным. Итогом, закрепившим расстановку сил, стало новое издание Конституции в 1991 г. с изменениями 1988–1990 гг., среди которых — принцип разделения властей.

В российской системе управления 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.

§ 2. Аксиологическое содержание административных реформ 1990–1999 гг.

Административно-политический процесс периода становления системы управления в современной России свидетельствовал не только о наличии серьезного разрыва между «концептуальной моделью» реформ и действительностью, но и главным образом о наличии противоречий внутри самой модели, которые во многом и определили развитие ситуации. Периодизация процесса формирования системы государственного управления в России в 1990-е гг. представляет значительный интерес и сложность с точки зрения идеологии, т. е. тех ценностных ориентации и принципов, которые предполагалось реализовывать.

— 1990–1991 гг. — борьба за суверенитет России. Административно-политические преобразования носили несамостоятельный, достаточно хаотичный характер, отвечали потребностям противостояния с союзным центром;

³¹⁰ Мау В. А. Перестройка: Теоретические и политические проблемы экономических реформ // Вопросы экономики. 1995. №2. С. 6-29.

— 1991–1993 гг. — радикально-либеральная административная форма. В период становления российской государственности ее определили глобальная экономическая реформа, а также острая борьба внутри административно-политической элиты за право внедрить свою модель развития, проводить реформы в соответствии со своей идеологией. Прослеживается сильная ориентация правящей элиты на целерациональную (либеральную) западную модель;

— 1993–1995 гг. — этап адаптации и перестройки государственных и общественных структур в соответствии с нормами Конституции. К этому периоду становятся очевидными последствия радикальных экономических реформ, возникает необходимость корректировки позиций. Неудачи реформ заставляют более критично относиться к применению «западных моделей» экономического и политического развития. Явными становятся и противоречия в отношениях с субъектами Федерации в процессе реализации принципа разделения властей. Постепенно происходит усиление государственных настроений;

— 1995–1996 гг. — курс на укрепление Российского государства, пересмотр отношений к отечественным традициям и особенностям. Россия открыто заявляет о своих национальных интересах как во внутренней, так и во внешней политике, о стремлении ввести российский политический процесс в русло законности. Более гибкой становится политика государства в экономической сфере, признается недостаточность чисто рыночных механизмов, происходит переход к сочетанию административных и рыночных методов. Осознается необходимость планомерных административных реформ для укрепления государственной власти;

— 1997 г. — движение к новой административной реформе, попытка разработать концепцию административной реформы, ориентированную на учет специфики российских традиций.

В период радикально-либеральной административной реформы можно выделить несколько основных направлений административных преобразований.

1. Формирование государством институтов гражданского общества, а затем — установление таких отношений с гражданским обществом, которые стимулировали бы его развитие и сохранение. Основой административных реформ должно было стать принципиально другое взаимодействие власти и народа, развитие диалога, общения между членами общества по вопросам государственного устройства. Исключительно

важным шагом нового руководства России было признание народа носителем суверенитета и источником государственной власти, признание государственных структур *служебными*, «обеспечивающими», гарантирующими важнейшие ценности (права, свободы, законность). Инициатором и основной движущей силой этих преобразований явилось государство, что соответствовало традиционным представлениям о роли государства в процессе общественного развития. Интерес, вызванный работой I Съезда, обсуждение и возможность свободного доступа к информации свидетельствовали о развитии традиций гражданского общества, причем нельзя согласиться с теми, кто полагал, что формирование этих традиций начинается с нуля.³¹¹ Декларации и постановления первых Съездов ориентировали общество на процесс открытого общения, повсеместное «увлечение политикой», активность населения свидетельствовала о существовании скрытого демократического потенциала. Но при этом сохранялось действие традиционных механизмов разрешения политических конфликтов. Радикально настроенные демократы, недовольные итогами первых съездов, призывали к принятию неординарных мер. «Программа действий 90», принятая в июне «Российским демократическим форумом» предписывала акции против существующих общественно-политических структур: митинги, демонстрации, забастовки, кампании гражданского неповиновения. Деятельность этого радикального движения в среде «демократов» опиралась на традицию бунта русской политической культуры. Стремление насильственными мерами изменить общественные процессы и, прежде всего, - восстановить социальную справедливость («народная приватизация» колхозных земель) не может считаться демократическим и эффективным путем разрешения противоречий.

Форма, которую избрал Б.Н. Ельцин, «обращение к гражданам России», была, безусловно, очень выигрышной и значимой. Обращение избранного народом Президента к своим избирателям по важнейшим государственным вопросам, как нельзя более соответствовало провозглашенному принципу народовластия. Однако на протяжении первого периода реформ этот потенциал остался во многом невостребованным. Более того, учет «народного мнения» становится лишь формальностью: итоги референдумов 1991 г. и 1993 г., а также реальная политика правительства, работа над союзным договором в Ново-Огарево в атмосфере полной

³¹¹ Движение «Демократическая Россия» // Российская газета. 1991. 29 ноября.

таинственности и изоляции, принятие Беловежских соглашений и т.д.: Россия наследовала устойчивую традицию обоюдной отчужденности- государства от общества и граждан и наоборот, что явилось одним из серьезных препятствий формирования новых традиций политической культуры.

2. Демократизация управления и реализация принципа разделения властей. Примечательно, что уже на этом этапе закладывается приоритет исполнительной власти, ее особая роль в реформаторском процессе. Суть изменений — постепенная замена советской системы системой, основанной на разделении властей, и формирование исполнительной вертикали. Президент Российской Федерации, вступив в должность, с 19 июля 1991 г. начинает с формирования своих вспомогательных структур. Вне рамок Конституции, порождая существенные противоречия в системе управления, создаются: Совет Министров, Государственный Совет,³¹² Администрация Президента,³¹³ органы при Президенте.³¹⁴ Создавая подведомственные и во многом зависимые от себя структуры, Президент стремился укрепить свою позицию, имела место традиционная замена закона советом с «ближней думой», в процессе легитимации решений. Накануне принятия новой Конституции это должно было обеспечить законодательное оформление созданных структур и их полномочий. Истоки происходящего в системе исполнительной власти — в устойчивой традиции ценности власти и ее примата над законом. В это же время Верховный Совет, который обладал законодательной властью, пользуясь правом толковать законы и вносить поправки в Конституцию, использовал свои возможности для расширения «исполнительных полномочий».

Несмотря на провозглашаемый принцип законности, события августа 1991 г., чрезвычайное положение и подавление путча легитимировали чрезвычайные действия Президента. Политические события позволили проводить преобразования в системе управления, причем инициатива оказалась в руках лидера — Б. Н. Ельцина, что позволило ему формировать властную вертикаль («систему исполнительной власти») с

³¹² Ведомости Совета Народных Депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. М., 1991. №31. Ст. 1029

³¹³ Ведомости Совета Народных Депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. М., 1991. №32, Ст. 1075.

³¹⁴ Ведомости Совета Народных Депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. М., 1991. №31. Ст. 1030, 1031, 1033, 1034.

жесткой иерархией, централизацией и фактическим отсутствием «системы сдержек и противовесов».³¹⁵

События августа 1991 г. «ознаменовали собой завершение социалистического этапа общественного развития». А. А. Собчак писал, что устранение коммунистической партии с политической арены, которое должно было произойти неизбежно, но естественным путем, случилось.³¹⁶

С мая 1992 г. начинается «война законов» и осуществляются изменения в Администрации Президента. Проанализировав историю возникновения и развития этой структуры, можно проследить, как путем увеличения числа функций она превращается из чисто технического, в аналитическое подразделение, во «второе правительство».

В этот период встал вопрос о месте и роли Советов в складывающейся системе власти и управления. Основным идеологом системы Советов выступает Р. И. Хасбулатов. За период 1992–1993 гг. им опубликована целая серия работ, включая статьи, материалы выступлений, работы исторического плана, в которых подчеркивалась традиционная значимость представительных органов в истории российского государства, Советы рассматривались как преемники древних «демократических» традиций. Р. Абдулатипов также выступал как убежденный противник западного принципа разделения властей, полагая, что в России он не укоренился, и именно Советы, существовавшие на Руси издревле, составляли и впредь должны составлять стержень российской государственности.³¹⁷

Сторонники реализации принципа разделения властей, либерализации отношений (Е. Гайдар, Г. Бурбулис, А. Чубайс, А. Собчак) опирались на опыт успешного существования этой системы в наиболее развитых демократических странах Запада.

В процессе споров обе стороны проявили тенденцию к абсолютизации собственных идей, идеализм, утопизм, проповедь своей «ортодоксальной веры».

3. Ориентация на формирование политически нейтральной системы государственной власти и управления, замена номенклатурного принципа бюрократическим, в основе которого лежит «система заслуг и достоинств».

³¹⁵ Указ Президента РФ от 22 августа 1991 г. № 75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти» / Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 34. Ст. 1146.

³¹⁶ Собчак А. А. Жила-была коммунистическая партия. СПб.: Лениздат. 1995. С. 283.

³¹⁷ Абдулатипов Р. Приоритеты российской государственности // Российская газета. 1993. 19 января.

Существенным моментом на пути формирования новых принципов государственного управления стало Постановление Съезда «О механизме народовластия в РСФСР»,³¹⁸ введившее запрет на совмещение должности руководителя государственного органа власти или управления с любой другой должностью, в том числе в политических или общественных организациях. Таким образом, закреплялось разделение партийных и государственных должностей, что можно считать началом создания политически нейтральной системы государственной службы. С другой стороны, оставалась, безусловно, преемственность элит, особенно с точки зрения принципов и методов руководства, социологические исследования подтверждают высокую степень преемственности правящей элиты.³¹⁹ Продвижение в государственных структурах, ранее определявшееся по партийной принадлежности, все более начинает зависеть от жесткости позиции в отношении к Коммунистической партии, особенно после того как Президентом был подписан Указ,³²⁰ объявивший прекращение деятельности организационных структур политических партий и массовых общественных движений в государственных органах, учреждениях и организациях РСФСР. А когда в августе 1991 г. деятельность КПСС была приостановлена,³²¹ исполнительная власть получила «право пользования» имуществом КПСС и КП РСФСР, причем механизм контроля фактически отсутствовал.

4. Пересмотр отношений между государственным и частным сектором, изменение роли государства в регулировании экономических процессов. В рассматриваемый период был взят курс на невмешательство органов государственной власти и управления в регулирование рыночных процессов. В обращении Верховного Совета к

³¹⁸ Постановление Съезда народных депутатов РСФСР «О механизме народовластия в РСФСР от 1990 г. / Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 4. Ст. 52.

³¹⁹ Афанасьев М.Н. Изменения в механизме функционирования правящих региональных элит // Полис. 1994. №6. С. 59-66; Зинченко Г.П. Госслужащие региона: Состав и социальные особенности // Социс. 1999. №1. С. 25-33; Крыштановская О. Трансформация старой номенклатуры в новую российскую элиту // Общественные науки и современность. 1995. №1. С. 51-65.

³²⁰ Указ Президента РФ от 20 июля 1991 г. № 14 «О прекращении деятельности организационных структур политических партий и массовых общественных движений в государственных органах, учреждениях и организациях РСФСР» / Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 31. Ст. 1035.

³²¹ Указ Президента РФ 23 августа 1991 г. № 79 «О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР» / Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 35. Ст. 1149.

гражданам России от 9 октября 1990 г.³²² было провозглашено начало целенаправленного перехода РСФСР к рынку, который трактовался как «универсальное достояние человечества». Именно универсальное понимание рынка и сыграло трагическую роль. В этот период еще не вызывает сомнений тот факт, что существует простая и прямая связь между капиталистическим рынком и демократическим политическим строем. Новое отношение к капитализму, рыночным механизмам потребовало изменения роли государства в экономических процессах.

В наибольшей степени это проявилось в 1991–1993 гг., в период радикальной экономической реформы. У Правительства России при резком разрыве с плановой экономикой не оказалось программы преобразований, прежде всего экономических. Пришедшие к власти радикалы имели лишь самые общие и далеко не идеальные представления о дальнейшем пути развития. Несмотря на отрицание идеологии, на борьбу за деидеологизацию, идеология у новых реформаторов была, и не менее непримиримая и агрессивная, чем прошлая. «...Уже сегодня открылась возможность быстрого рывка в будущее, быстрого осуществления экономических и политических преобразований»,³²³ политический детерминизм сменился детерминизмом экономическим. Возобладало представление о рынке как наивысшей ценности, благотворности свободных экономических отношений, тем более что, как казалось, начала реализовываться радикальная программа, общие черты которой были сформулированы еще в 1990 г. Л. Пияшева писала: «Конституировать... экономический либерализм в чрезвычайные сроки, запретить коммунистическую идеологию, провести Всероссийский процесс покаяния, осудив всех зачинщиков хотя бы посмертно, сбросить с себя груз тоталитаризма. Захоронить ленинский прах, убрать в музеи всю социалистически-коммунистическую символику и высвободить на волю всю уцелевшую и сохранившуюся в обществе предпринимательскую инициативу... надежда теплится на том, что выпущенный на свободу “дух предпринимательства” возродит в стране волю к жизни и протестантскую этику».³²⁴

Включение в рынок должно расставить все по своим местам, поскольку рыночные механизмы беспристрастны. Исходя из универсальности рыночных отношений, понимая

³²² Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 19. Ст. 196.

³²³ Собчак А.А. Жила была коммунистическая партия. СПб: Лениздат. 1995. С. 284.

³²⁴ Пияшева Л. Исцеление свободой // Родина. 1990. № 5. С. 8.

под ними именно западный вариант, Е. Гайдар выступает за резкое и быстрое качественное изменение политической культуры. Однако рациональное, «западное» отношение к государству требует существования принципиально иных традиций, и традиции эти не могли быть сформированы волевым путем.

Концепция универсального рынка оказала колоссальное влияние на всю политическую жизнь, начал действовать привычный тип развития — развитие, ориентированное на достижение чрезвычайных целей с использованием чрезвычайных средств и чрезвычайных организационных форм.

5. Совершенствование федеративных отношений. Ведя борьбу с Союзом за реальный суверенитет, Россия должна была проявлять последовательность в отношении со своими субъектами. Будучи союзной республикой и федерацией одновременно, она оказалась едва ли не в самом сложном положении: «центробежная политика», проводимая в отношении Союза, требование перераспределения власти в рамках обновленного Союза оказывали влияние на отношения внутри федерации. А в этом вопросе приверженцы суверенитета и разделения вдруг превращались в ярых государственников. Знаменитая фраза Б. Ельцина о суверенитете, произнесенная во время визита в Татарстан, была ходом политическим, ошибочным, как показало время. Безусловно, простых решений быть не могло, но то, что «национальное государство» в европейском понимании не имеет практически ничего общего с национализмом внутри Союза и России, очевидно. «Национализм» — в противовес прежней Союзной, да и Российской национальной политике — оказался действенным средством в руках местных элит. «Парад суверенитетов» развернулся прежде, чем были продуманы механизмы и тонкости разграничения полномочий, взаимодействия властей. И это усложняло работу над федеративным договором. В итоге сложились две основные концепции федеративного устройства России.

В процессе разработки федеративного законодательства стало очевидно, что идею национальной государственности, заложенную в советских Конституциях, активно поддерживает национальная элита, в связи с чем вернуться к территориальному делению (концепция земель) на данном этапе невозможно. В основу Федеративного договора от 31 марта 1992 г.³²⁵ был положен принцип учета интересов всех народов России, что несколько снизило внутреннее напряжение в стране. Но в силу того, что

³²⁵ Официально не опубликован; включен 10 апреля 1992 г. в действующую Конституцию.

Федеральный договор закрепил неравноправное положение краев и областей по сравнению с республиками, дезинтеграционные процессы в Российской Федерации не удалось нейтрализовать окончательно. К лету 1992 г. богатейшие субъекты Федерации (в основном — национальные республики) прекратили отчисления в федеральный бюджет, стали призывать к преобразованию страны в конфедерацию («Конфедерация народов Кавказа»). Политическая элита русских краев и областей (Нижегородской области, Архангельской области) начала открытую борьбу за равноправие, протекающую вне контроля центральной федеральной власти.

6. Децентрализация, передача отдельных полномочий на более низкий уровень управления при сохранении централизованной власти, в дальнейшем — создание автономных структур, обладающих собственными ресурсами для выполнения задач. Конституционное закрепление местного самоуправления как управления, отделенного от государственной власти, являлось попыткой государства сформировать институты гражданского общества и стимулировать их развитие, но в силу традиционных взаимоотношений общества и государства этот процесс развивался крайне противоречиво. Именно в этом — причины глобального и трагического конфликта представительной и исполнительной ветвей власти в 1992–1993 гг. Согласно президентским указам³²⁶ на период поэтапной конституционной реформы устанавливалась такая система местного самоуправления, при которой фактически происходила подмена представительных органов «совета́ми», состоящими из должностных лиц администрации.

Конституционное закрепление местного самоуправления как управления, отделенного от государственной власти, в российском законодательстве происходит постепенно.³²⁷ Местные Советы, выделенные как органы местного самоуправления не сумели себя проявить, в связи с традиционной активностью исполнительных органов, и незначительным сроком существования (до 9 октября 1993 г.): на период поэтапной

³²⁶ Указ Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 44. Ст. 4188; Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в РФ» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 52. Ст. 5071

³²⁷ Кряжков В.А. Местное самоуправление: от идеи к реальным отношениям // Государство и право. 1992. №1. С. 16-24; Ларьина А.П. Становление территориального общественного самоуправления: Правовая реформа и совершенствование управления регионами. Саранск: Саранский ун-т. 1991.

конституционной реформы устанавливалась такая система местного самоуправления, при которой фактически происходила подмена представительных органов «совета» состоящими из должностных лиц администрации. В итоге составлявшие основу политической идеологии «демократов» принципы, такие как разделение властей, правовое государство, верховенство Конституции, оказались попораны ими уже в первые недели своего «триумфального шествия». Кульминацией противостояния Исполнительной и представительной ветвей власти, персонифицированное в противостоянии Б. Ельцина и Р. Хасбулатова стал печально знаменитый указ президента №1400, а затем целая серия постановлений, изменяющих соотношение сил в пользу исполнительной власти, результатом которых стало уничтожение советской системы. Указ Президента «О правовом регулировании в период поэтапной конституционной реформы»³²⁸ закрепил переход правового регулирования, находившегося ранее в компетенции Съезда и Верховного Совета, к Президенту.

Вооруженное противостояние сторонников различных концепций развития России, силовое разрешение конфликта свидетельствует о том, что национальный консенсус не был достигнут. Вместо совместной созидательной работы развивается жестокая политическая борьба, усугубляемая возникшей личной неприязнью наиболее влиятельных политиков различных лагерей. Среди причин конфликта на первом месте — сохранение и углубление разногласий по вопросу социально-экономического и политического курса (в частности, Законодательная власть выступала сторонником регулируемой экономики и национально-государственного устройства, во-вторых, отсутствие опыта взаимодействия в рамках системы разделения властей).

Административные реформы начались и проводились в России при отсутствии единой, продуманной, четкой концепции модернизации государства, четких представлений о конечных целях преобразований. И первые шаги по реформированию административных служб выявили общую неподготовленность реформ и спонтанность действий. Вместо разработки стратегии реформирования государственного аппарата с ориентацией его на будущие потребности был выбран путь постепенного устранения недостатков, решения разного рода тактических задач. В реальности в основе большинства современных административных преобразований лежали, с одной стороны, тот пресловутый «революционный прагматизм», который подвергался

³²⁸ Собрание актов Президента и Правительства РФ. М. 1993. № 41. С. 3919.

беспрестанной критике самих реформаторов, с другой — акты противодействия чиновников, стремившихся к сохранению права реализовывать свои корпоративные ценности при формировании новой системы государственного управления для упрочения своего положения.

Принятие 12 декабря 1993 г. новой Российской Конституции вызвало множество неоднозначных оценок. Несмотря на то, что официально результаты референдума были интерпретированы как очередная победа демократии, а день его проведения объявлен общенациональным праздником, споры вокруг нового Основного Закона продолжаются и сегодня, спустя более двадцати лет.

К 1992–1993 гг. в массовом сознании происходит переоценка всего исторического периода, начиная с перестройки. Изменяется отношение к либеральным реформам. «По сути никакой перестройки не было. Воспользовавшись желанием перемен у народа, уставшего от бесперспективности коммунизма, к власти пришли деструктивные силы ...разрушившие государство...Конкретные ее итоги позорны и печальны: отдан на поругание социализм (неплохая идея), предан союз, выданы друзья, утерян важный геополитический плацдарм...», наступило «хамодержавие».³²⁹ Правительственный кризис и его трагические последствия осенью 1993 г. оказали влияние на уровень поддержки всех ветвей власти, в связи с чем был зафиксирован крайне низкий уровень политического доверия.

В этот период реформируемой России необходимо было обрести национальное согласие, национальный консенсус и закрепить их в основных положениях новой Конституции. Ведь Конституция — не только правовой акт, но и договор, устанавливающий принципы отношений между государством и человеком, консенсус вокруг определенных принципов и ценностей. При принятии Конституции России необходима была не формальная, а подлинная легитимация, предполагающая дискуссию в обществе по важнейшим вопросам жизни государства, поскольку только такая дискуссия могла обеспечить общую волю к созданию современного государства.

Направления административных преобразований, обозначенные в период либеральной реформы 1991–1993 гг., были закреплены в новой Конституции, но, обратившись к анализу текста, можно отметить, что новая конструкция возводится из сложно переплетенных элементов старого и нового государства, на его фундаменте, в

³²⁹ Миронов В.Б. Возрождение России // Кентавр. 1992. №7. С.19-23.

связи с чем возникают определенные противоречия. Конституционные преобразования административной системы могут быть сведены к нескольким существенным моментам.

1. *Изменение отношений общества и государства*, обозначенное еще в ряде поправок к Конституции 1977 г., получило закрепление и развитие в Конституции 1993 г. Носителем суверенитета и единственным источником власти признан российский народ (ст. 3). Общеидеологические изменения отражены и в принципах организации и функционирования системы государственного управления. Исходя из текста Конституции, основным принципом новой организации государственного управления можно считать, прежде всего, принцип открытости на основании признания идеологического многообразия (ст. 13 гл. 1) и равного доступа граждан к управлению государством (ст. 32). В целом, Конституция направлена на *формирование и поддержку гражданского общества*, ряд глав и статей содержат конкретные его положения (Гл.1, ст.1-3,12, 13; Гл.2; ...).

2. Конституция закрепляет *принцип разделения властей* (ст. 10). Уникальность российского разделения властей состоит в конституционном закреплении статуса и прав Администрации Президента, вспомогательного по сути органа, который превратился сегодня во второе правительство, относящееся к президенту, а поэтому фактически находящееся над ветвями власти и подконтрольное только ему. Не проведено разделение полномочий между президентом и Федеральным собранием в сфере издания нормативных актов, не определено, что в сфере правотворчества должно реализовываться законами, а что указами. Такое состояние противоречит принципам правового государства.

3. *Изменение роли органов государственной власти и управления в процессе регулирования экономических отношений*. В решении этого вопроса наблюдается принципиальное отличие новой Конституции от традиций советских Конституций. Нововведения отражают изменение понимания роли государства, сформировавшегося в период либеральных реформ, в экономической сфере. Государство не устанавливает плановые задания, не вправе диктовать цены, сохранять монополию внешней торговли, заведовать сбытом и снабжением, руководить сельским хозяйством. Государство лишь стремится установить единые принципы организации экономической сферы на всей территории РФ, что соответствует традициям исторически сложившегося экономического комплекса. Конституционные гарантии, определяющие принципы

рыночной экономики и, соответственно, поле деятельности органов государственного управления, состоят в признании единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств и в поддержке конкуренции.

4. *Децентрализация государственной власти.* Организация власти в федеративном государстве — крайне сложный вопрос, особенно если учесть, что ранее, несмотря на конституционно провозглашенный принцип федерализма, Россия являлась унитарным государством. С одной стороны, органы исполнительной власти не могут составлять жесткую вертикаль, поскольку это парализует инициативу субъектов Федерации. С другой стороны, от слаженного действия органов исполнительной власти на всей территории Федерации зависит эффективность управления. Конституция предусматривает формирование единой системы исполнительной власти, состоящей из органов исполнительной власти Федерации и субъектов, но только в пределах ведения Федерации и полномочий Федерации по предметам совместного ведения Федерации и субъектов (ч. 2 ст. 77). Таким образом, исполнительная власть в РФ в отличие от законодательной сохраняет единый характер, принцип целостности. Гибкость организации единой исполнительной власти в условиях переходного периода должна была обеспечить согласование интересов.

5. Конституция содержит только самые общие положения, *основы создания государственной службы.* Однако из текста Конституции непонятен контекст, в котором употребляется данное понятие.

В целом, как отмечают все российские исследователи, Конституция выполняла несвойственные ей функции, она выступала аргументом в споре за власть между политическими противниками, и это наложило на нее серьезный отпечаток. В условиях противостояния 1992–1993 гг. противники в полной мере использовали путь внесения поправок в действующую Конституцию, содержащую достаточное количество противоречий, неточностей, поскольку прежние советские Конституции закрепляли достаточно простой порядок их изменения, устанавливая для этого лишь квалифицированное большинство депутатов высшего представительного органа.

Нестабильность российских конституций связана, прежде всего, с общей нестабильностью законодательства, которая имеет глубокие корни. Традиционно подчиненное положение закона по отношению к такому понятию, как «справедливость», наложило отпечаток и на современный конституционный процесс.

Анализируя культурно-ценностные изменения, следует отметить, что российские демократические реформы не были связаны с массовым распространением ценностей, свойственных «гражданской культуре». Были восприняты лишь некоторые базовые элементы системы демократических ценностей (выборы, местное самоуправление), что со временем могло привести к закреплению некоторых демократических привычек и навыков, но процесс этот не мог носить обязательный и необратимый характер.

К середине 1990-х гг. стал очевиден острый духовно-идеологический кризис в России, выразившийся в отсутствии консолидирующей общество и сочетающейся с его культурными особенностями позитивной идеи. Исследование ценностей в этот период приобретает особую актуальность, ученые ищут ценности, которые могли бы получить публичную поддержку и сплотить нацию.³³⁰ Предложенные идеологами реформ новые ориентиры (демократия, рынок) не могли выступить как некие самодостаточные цели, как заранее заданное состояние общества, поскольку это «лишь средства нормализации человеческих отношений и оздоровления экономики».³³¹ Кроме того, 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 обеспечить эффективное демократическое управление, если эти изменения не будут поддержаны политической культурой. Фактически имело место навязывание системы ценностей вместо длительного и трудного процесса их формирования, а состояние российского общества того периода чаще всего описывалось понятием «системный кризис».

В процессе модернизации российского государства на начальном этапе не были сформулированы основные принципы национальной политики. Россия, еще в период борьбы с союзным центром выступавшая с идеей нормализации федеративных отношений, не сформулировала основные положения современного российского

³³⁰ Клямкин И. М. До и после выборов // Полис. 1993. № 6. С. 39–53; Лапин Н. И. Модернизация базовых ценностей россиян // Социс. 1996. № 5. С. 3–23; Лапин Н. И. Проблемы социокультурной реформации в России: тенденции и препятствия // Вопросы философии. 1996. № 5. С. 24–36.; Назаров М. М. Политическая культура российского общества 1991–1995. Опыт социологического исследования. М.: Эдиториал УРСС 1998.

³³¹ Цыганков П. А. Идентификация Европы во внешней политике России // Социально-политический журнал. 1995. № 6. С. 7.

федерализма. Это явление формировалось постепенно в процессе перестройки государственного механизма.

Имперские традиции, традиции унитарного государства продолжали определять жизнь в регионах. При отсутствии сдерживающего центра, слабости федеральных властей указанные тенденции проявляются на местном уровне в стремлении к созданию маленьких унитарных государств. Это выразилось в нарушении принципа разделения властей, ограничения и даже искоренения местного самоуправления, что не соответствует общей политике демократизации. Используя демократические лозунги нормализации федеративных отношений внутри России, некоторые регионы встали на путь традиционализации.

В связи с этим ситуацию середины 1990-х гг. в отношении идеологии можно характеризовать как «откат после забегания вперед». Уже к 1993 г. наметилось некоторое изменение в позиции Б. Ельцина и его окружения по отношению к национальным традициям. Продолжение «прозападной линии» в условиях кризиса и «дикого рынка» грозило власти поражением. К 1994 г. в основном был преодолен «наивный провинциализм», выразившийся в демократической эйфории, некритическом восприятии западного опыта — следствии специфики исторического сознания. К этому периоду стало очевидно, что революции и реформы должны иметь преемственную связь с исторически сложившимся способом существования.

Поиск новых оснований административных преобразований стал одной из тем обращения Б. Ельцина к Федеральному Собранию 1994 г. «Об укреплении Российского государства».³³² Однако подлинное усиление национально-державного элемента в риторике политического руководства, фактический отказ от прозападной линии развития относятся к началу 1995 г., года выборов в Государственную Думу. На протяжении «предвыборного» периода практически все партии и движения активно используют «государственнические настроения» россиян. Основным принципом Концепции государственной Национальной политики от 15 июня 1996 г.³³³ стало

³³² Обращение Б. Ельцина к Федеральному Собранию 1994 г. «Об укреплении Российского государства» // Российская газета. 1994. 25 февраля.

³³³ Указ Президента РФ от 15 июня 1996 г. № 909 «Об утверждении Концепции государственной национальной политики Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 3010.

«развитие федеративных отношений, обеспечивающих гармоничное сочетание самостоятельности субъектов РФ и целостности Российского государства».

В процессе осуществления административных реформ на всей территории РФ значительная роль была отведена реформированию института государственной службы, которое началось в соответствии с новой Конституцией. В течение нескольких лет шла непрерывная работа по формированию этого института, но при отсутствии единой концепции государственной службы на начальном этапе институционализации государственной службы можно наблюдать достаточно хаотичные действия по ее устройству.

Новым шагом в развитии системы государственной службы Российской Федерации стало издание первого Положения о государственной службе, утвержденного Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2267³³⁴, Федеральная государственная служба была отнесена к ведению Российской Федерации. Субъекты РФ получили право самостоятельно осуществлять организацию и регулирование государственной службы в соответствии с федеральным положением. Статус государственного служащего в Российской Федерации существенно изменился. Произошел переход от российского традиционного, широкого понимания термина «государственная служба» (как повинность) к узкой трактовке этого понятия: государственным служащим считается «гражданин РФ, занимающий в порядке, установленном настоящим Положением, оплачиваемую государственную должность».

Положение о государственной службе установило следующие принципы организации и деятельности федеральной государственной службы: законности; служебной иерархии; подконтрольности и подотчетности государственных органов; внепартийности государственной службы; равного доступа граждан к государственной службе; ответственности федеральных государственных служащих за неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей; социальной защищенности. В основу преобразований был заложен принцип «заслуг и достоинств» (*merit system*). В целом в этот период прослеживается стремление к утверждению основ веберовской концепции бюрократии, согласно которой бюрократический способ организации является наилучшим: бюрократия одинаково эффективно служит любому

³³⁴ Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 52. Ст. 5073.

хозяину, не вмешивается в политику, независима от воздействия субъективного фактора на процесс принятия решений. Веберовская концепция, предполагающая действия по правилам, существующая в условиях заведенного порядка и предсказуемости, соответствует стабильным социально-экономическим условиям. Но Положение содержало характерную для российской системы управления черту — стремление к детальной регламентации отношений; по сути, восстанавливалась система Табели о рангах. Это должно было привести к бюрократизации системы управления.

Принятие Федерального закона от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы»³³⁵ суммировало предыдущие шаги по реформированию государственной службы. Оценка роли данного Закона в процессе становления государственной службы не может быть однозначна. В нем содержатся основные принципы ее организации, среди которых принципы функциональных требований, чиновной иерархии, чисто технологических схем управления. В то же время требования к нравственным, коммуникативным и гражданским качествам государственного служащего представлены слабо. В значительной мере прослеживаются приоритетность эффективности и рациональности как «высших организационных ценностей», тенденция к детальной регламентации деятельности государственных служащих, что неизбежно вело к усилению бюрократизма. Реформирование законодательства, осуществляемое государством, происходившее без влияния общества, не могло оказать значительного влияния на изменение института государственной службы. Старый номенклатурный класс был не только сохранен в ходе административных действий (различных переименований должностей при сохранении прежних персон в центре и на местах), но и «без дополнительной риторики уцелел в качестве едва ли не центрального компонента новой власти».³³⁶

Переосмысление внутренней политики в 1996 г. во многом было обусловлено крайне низким рейтингом популярности правительственных структур и президента, что проявилось в ходе избирательных кампаний 1995–1996 гг. В этот период решения, по форме касавшиеся аппаратной работы, но по содержанию имевшие политический характер, принимал руководитель Администрации Президента РФ А. Чубайс, при его

³³⁵ Собрание Законов РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

³³⁶ Мельвиль А. Ю. Опыт теоретико-методологического синтеза структурного и процедурного подходов к демократическим транзитам // Полис. № 2. С. 27.

участии готовилось Послание 1997 г.,³³⁷ которое получило название «Порядок во власти — порядок в стране», где содержался анализ состояния властных институтов, определялись направления их трансформации. Это политическое заявление должно было способствовать повышению легитимности режима.

По распоряжению Президента в 1997 г. для подготовки реформ была образована Комиссия по государственному строительству (М. Краснов, Г. Сатаров, А. Оболонский, А. Барабашев, И. Бачило, Ю. Тихомиров и др.)

«Концепция административной реформы» была завершена и представлена на публичное обсуждение Президентом в ежегодном послании весной 1998 г., но на фоне правительственного кризиса документ оказался не востребован. Разработка Концепции административной реформы оказалась на периферии политического внимания основных властных институтов и политической элиты. Предложенный в Концепции проект реформирования системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, а также аппарата самого Правительства на основе рационализации не встретил поддержки премьера В. С. Черномырдина. В своем последнем Послании 31 марта 1999 г.³³⁸ Б. Ельцин указал на то, что окончательной программы административной реформы по-прежнему не представлено.

Административные реформы современной России можно рассматривать в контексте европейских преобразований, «перехода от администрирования к менеджменту», который подразумевает отказ от традиционной иерархической структуры управления, кооперацию, рыночный обмен в сфере управления. Процессы, происходящие в европейских странах и в нашей стране, во многом созвучны. И если раньше зарубежный опыт государственного управления практически не использовался по идеологическим соображениям, то теперь проблема освоения и адаптации зарубежного опыта государственной службы достаточно актуальна, начинается реализация таких менеджерских принципов как:

– *приватизация*, под которой в широком смысле слова подразумеваются действия по уменьшению доли правительства и, соответственно, увеличению значения частного сектора в управлении или владении собственностью; она включает не только

³³⁷ Ельцин Б. Н. Послание Федеральному Собранию «Порядок во власти — порядок в стране» // Российская газета. 1997. 7 марта.

³³⁸ Ельцин Б. Н. Послание Федеральному Собранию «Россия на рубеже эпох» // Российская газета. 1999. 31 марта.

передачу госсобственности в частное владение, но и заключение контрактов с частными организациями на выполнение определенных услуг на конкурсных условиях, предоставление гражданам альтернативных возможностей получения услуг; в связи с этим возникают проблемы увеличения масштабов коррупции, уменьшения объемов услуг для бедного населения;

– *децентрализация* — передача отдельных полномочий, функций на более низкий уровень управления при сохранении централизованной власти и создание автономных структур (муниципальных образований), обладающих собственными ресурсами для выполнения возложенных задач);

– *улучшение качества государственных услуг* и механизма их распределения;

– *реформирование государственной службы* и развитие человеческих ресурсов;

– *внедрение информационных технологий* в процесс управления и *мониторинг интересов* и оценка результатов.

Характерной особенностью российских реформ является усиление исполнительной власти как приоритетное направление при незначительных контрольных функциях со стороны общества, которое переживает трудный процесс формирования.

Законы о государственной службе, появившиеся в 1996–1997 гг.,³³⁹ с одной стороны, шли в русле дополнений к Федеральному закону 1995 г., с другой — способствовали некоторому смещению приоритетов. Впервые были проанализированы системные недостатки существующей государственной службы, в результате чего происходит постепенный отказ от ценностно-нейтрального подхода к государственной службе. Переход к системе «заслуг и достоинств» сделал необходимым пересмотр системы подготовки чиновников всех уровней. В процессе становления этого института в его деятельность вносятся коррективы, прежде всего, ведется разработка дополнительных мер подготовки государственных служащих, происходит изменение

³³⁹ Указ Президента РФ от 9 марта 1996 г. № 353 «Об утверждении Положения о проведении аттестации федерального государственного служащего» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 11. Ст. 1036; Указ Президента РФ от 3 сентября 1997 г. № 983 «О дополнительных мерах по подготовке государственных служащих» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 36. Ст. 4131.

периодичности аттестации, сроков повышения квалификации. Изменения должны затронуть глубинные основы управленческой культуры, а подобное невозможно волевым путем, в ограниченные сроки.

Отставка Президента Б. Ельцина 31 декабря 1999 г., как известно не была для Председателя Правительства В. Путина столь неожиданной, как для большинства россиян, и опубликованные им в этот день в «Российской газете» основные идеологические принципы новой административной реформы³⁴⁰ можно рассматривать как программу действий преемника.

Выступая против восстановления государственной, официальной идеологии, по сути, В. Путин стремится ее создать, используя более нейтральное и демократическое понятие «гражданское согласие». Гражданское согласие должно быть не принудительным, каким, по его мнению, было согласие 1917 г., а добровольным, достигнутым на основе усвоенных наднациональных, общечеловеческих ценностей и «исконных традиционных ценностей», к которым относятся государственность, патриотизм, державность, социальная солидарность. Эти публичные ценности, по мнению В. Путина, наиболее соответствовали потребностям и ожиданиям реформируемого общества, нуждавшегося в консолидирующей идее, в выборе ориентиров для долгожданной административной реформы.

Для интерпретации дальнейших административных преобразований особую роль имеет трактовка понятия «государственничество»: «У нас государство, его институты и структуры всегда играли исключительно важную роль в жизни страны, народа. Крепкое государство для россиянина — не аномалия, не нечто такое, с чем следует бороться, а, напротив, источник и гарант порядка, инициатор и главная движущая сила любых перемен... Россия нуждается в сильной государственной власти и должна иметь ее».³⁴¹

В начале декабря 1999 г. по инициативе В. Путина был учрежден фонд под названием «Центр стратегических разработок», сегодня больше известный под названием «Центр Греха». Идеи, заложенные в первоначальной Концепции, были развиты и расширены в концептуальном документе, предназначенном уже для нового Президента страны. Можно говорить о том, что В. Путин получил от своего предшественника концептуальную основу для реформирования государственного

³⁴⁰ Путин В. Россия на рубеже тысячелетия // Российская газета. 1999. 31 декабря. С. 5.

³⁴¹ Там же.

аппарата. Более того, преобразования, предпринятые по инициативе Президента в период до 2003 г. позволяют утверждать, что он действовал в структурной логике Концепции административной реформы 1998 г.

Так, в Послании 2000 г. обосновывалось создание федеральных округов как первый шаг к укреплению федерализма «Суть этого решения — не в укрупнении регионов... а в укрупнении структур президентской вертикали в территориях». Последовавшие затем изменение принципов формирования Совета Федерации и создание Государственного Совета, необходимые «для постоянного диалога руководителей субъектов РФ и главы государства по основным проблемам государственной жизни, о форме участия регионов в подготовке и принятии важнейших общегосударственных решений», позволили преодолеть «паралич» федерального центра, создать жесткую вертикаль исполнительной власти. Но, по словам самого Президента, «соединение ресурсов федеральной, региональных и местных властей потребуются для решения других сложных задач».³⁴²

Идеи укрепления государства сохраняются в риторике Президента в 2001–2002 гг.: «Цель: выстроить четко работающую исполнительную вертикаль, добиться правовой дисциплины и действенной судебной системы... Именно здесь — сам механизм реализации государственных решений, эффективной защиты прав наших граждан». При этом Президент настойчиво повторяет мысль о необходимости административной реформы, «и в первую очередь Правительства, министерств и ведомств, их территориальных органов, и пересматривать не только и не столько их структуру и штаты, но главным образом — функции органов власти... государственный аппарат должен быть эффективным, компактным и работающим».³⁴³

Для этого структура исполнительной власти должна быть логично и рационально устроена, а реформа государственной службы должна проводиться в тесной связке с обновленными принципами работы и построения исполнительной власти:

— эффективная и четкая технология разработки, принятия и исполнения решений;

³⁴² Путин В. В. Послание Президента Федеральному собранию «Какую Россию мы строим» // Российская газета. 2000. 11 июля.

³⁴³ Путин В. В. Послание Президента Федеральному собранию «Не будет ни революций, ни контрреволюций» // Российская газета. 2001. 4 апреля.

— анализ ныне реализуемых государственных функций, сохранение только необходимых;

— борьба с коррупцией;

— прозрачность в работе госаппарата.

Одним из первых действий нового Президента стала попытка решить проблему асимметричности Российской Федерации: территория страны была разделена на семь федеральных округов.³⁴⁴ Округа возглавили назначенные Президентом Полномочные Представители, за исключением С. Кириенко все они — офицеры. Одной из основных функций Полномочных Представителей стал контроль за местным законодательством, а также приведение региональных законодательств в соответствие с федеральным.

Округа объединили различные по статусу и уровню социально-экономического развития субъекты РФ. До данной реформы страна условно делилась на восемь частей и, соответственно, функционировали восемь межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия. При создании сетки федеральных округов накопленный опыт межрегиональной координации не был учтен в полной мере. Границы федеральных округов не совпадают с экономическими районами и сеткой межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия, что свидетельствует о приоритете политических и административных проблем.

Значительным шагом в развитии местного самоуправления в РФ станет в 2002 г. новая версия Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».³⁴⁵ Реформа была направлена на повышение эффективности и финансовой самостоятельности местного самоуправления, преодоление разрыва между государственной властью и местным самоуправлением, ограничение концентрации власти в руках глав муниципальных образований, но одновременно был предложен новый механизм отстранения глав муниципальных образований губернаторами, главами исполнительной власти субъектов РФ.

Сформированная к началу нулевых система государственного управления в целом отражала особенности периода становления нового государства, рыночных отношений и

³⁴⁴ Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

³⁴⁵ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

процесса перераспределения государственной собственности. Но «негативные последствия чрезмерно высокого влияния корпоративных структур на государство усиливает тот факт, что “приватизированными” в 1990-е гг. оказались не только институты государства, но и важнейшие институты гражданского общества: СМИ, политические партии и т. д. В 1990-е гг. чрезвычайно высокой была степень влияния ведущих корпоративных структур в российском парламенте — институте, являющемся ключевым механизмом, связывающим общество и власть».³⁴⁶ 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.

В этот период государство, по сути, утратило способность выражать, представлять публичные интересы, а публичная кооперация, долговременное сотрудничество, базирующиеся на взаимности и доверии, потеряли свое значение как условия достижения публичного блага. Отсюда и невозможность проведения широкой планомерной административной реформы, несмотря на декларирование стремления к ней во второй половине 1990-х гг.

³⁴⁶ Гаман-Голутвина О. В. Политические элиты России. Вехи исторической эволюции. М.: РОССПЭН. 2006. С. 332–333.

ГЛАВА 2. СООТНОШЕНИЕ ЦЕННОСТНЫХ ОРИЕНТАЦИЙ РОССИЙСКИХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕФОРМ 2000-2010 гг.

Результаты современных административных преобразований в России 2003–2013 гг. в очередной раз заставили обратиться к проблеме незавершенности реформ в России. Как известно, Распоряжением Председателя Правительства РФ³⁴⁷ срок проведения административной реформы был продлен до 2010 г., тогда как вначале планировалось завершить ее в 2008 г. Однако и сегодня подвести ее итоги трудно, что, безусловно, заставляет задуматься об успешности реформаторского процесса. В аспекте концепции способностей государства³⁴⁸ исследователи пишут, прежде всего, о явном недостатке идеологических способностей государства, т. е. способности к производству легитимных идей, обеспечивающих легитимацию проводимой политики, идентификацию государственных служащих с проводимой политикой и доверие населения к ней. Совершенствование федерального и регионального законодательства, способствовавшее некоторому смещению приоритетов государственного управления, не могло заменить способности государства обеспечить такую чувствительную и гибкую структуру управления, которая учитывала бы современный характер публичной жизни, автономию государственной власти, а главное — умение создавать благоприятные политико-административные режимы развития, т. е. формировать и поддерживать публичные ценности.

§ 1. Декларативные и реальные ценности в ходе современных административных реформ

В числе основных противоречий декларативных и реальных ценностей в ходе современных административных реформ 2000-2010 гг. на наш взгляд можно выделить противоречие между *механизмами и методами повышения политической ответственности и проблемой исполнительности.*

³⁴⁷ Распоряжение Правительства РФ от 9 февраля 2008 г. № 157 // Собрание законодательства РФ. 2008. № 7. Ст. 633.

³⁴⁸ Сморгун Л. В. Способности государства и современная административная реформа в России // Демократия и управление. 2007. № 2. С. 5–11.

За время первого президентского срока В. Путина Ежегодное Послание Федеральному Собранию стало не только значимым политическим документом, отражающим официальную идеологию государства, но и необходимым элементом государственной информационной политики, важным основанием легитимации политического режима, так же как и регулярные общения с гражданами, с прессой. Именно в Посланиях раскрыт политический смысл преобразований 2003–2005 гг.; на базе идей, предложенных в Посланиях в 2007 г. были сформулированы первые этапы «Плана Путина» — важнейшего политического документа предвыборной кампании партии власти. (В агитационных материалах партии «Единая Россия» период 2000–2004 гг. обозначен как «первый этап плана Путина» и определяется традиционным и очень расплывчатым понятием «наведение порядка».)

Начало полномасштабной административной реформы в России (2003–2010 гг.) обосновывалось низкой эффективностью действующей исполнительной власти, это была своеобразная реакция на Послание Президента РФ Федеральному Собранию 2003 г., в котором недостаточная эффективность государственного аппарата и несоответствие количества его полномочий качеству власти назывались «основным препятствием на пути экономических реформ». В связи с этим Президент заявляет о том, что административная реформа затянулась: «Очевидно, нужен дополнительный политический импульс. Конечно, он будет дан».³⁴⁹ (Нельзя забывать и о роли фактора президентских выборов, ведь отставка Правительства в феврале 2004 г. создала необходимую интригу и накал страстей фактически накануне дня голосования.) В связи с этим приоритетными задачами развития государственного управления были объявлены значительное сокращение функций органов исполнительной власти, изменение их системы и структуры, совершенствование административных процедур и судебных механизмов разрешения споров между властью и обществом.

Следует отметить, что подготовка к новой реформе осуществлялась в закрытом режиме и без публичного обсуждения. Возможно, неэффективность реформы была предопределена уже на стадии разработки, поскольку российское общество, не имея достаточной информации, было дезориентировано относительно реформы, ее целей и содержания. А ведь успех административной реформы определяется не только

³⁴⁹ Послание Президента Федеральному Собранию от 16 мая 2003 г. «О положении в стране» // Российская газета. 2003. 17 мая.

способностью политической элиты принимать ответственные решения, но и поддержкой базовых ценностей и принципов административной реформы гражданами. Такая фундаментальная реформа должна была открыто обсуждаться экспертами еще на стадии подготовки проекта программы.

Результаты российских исследований состояния системы государственного управления позволяют говорить о низкой эффективности государственной власти, высокой коррумпированности государственной службы, падении доверия граждан к государственным институтам и государственным служащим. Данные опросов, проведенных фондом «Общественное мнение» в 2004 г., свидетельствуют об отрицательной оценке гражданами деятельности государственных служащих (более 71 % опрошенных), при этом более 76 % опрошенных сталкивались с проявлениями коррупции в госаппарате,³⁵⁰ система исполнительной власти представлялась закрытой как для граждан, так и для бизнеса и нечувствительной к их интересам. По данным исследований, представленных во введении к Концепции административной реформы, по индексу непрозрачности Россия занимала 40-е место из 48 крупнейших стран. Недоверие граждан в сочетании с пассивностью и патерналистскими настроениями — это проявление традиционного отчуждения власти и общества.

Концептуальные основы первого этапа административных преобразований заложил Указ Президента от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 гг.»,³⁵¹ определивший следующие приоритетные направления административной реформы:

— ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства (прекращение избыточного государственного регулирования);

— исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;

— развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;

³⁵⁰ Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «Концепция административной реформы 2006–2008 гг.» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

³⁵¹ Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 гг.» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 30. Ст. 3046.

— организационное разделение функций (регулирование экономической деятельности, надзор и контроль, управление государственным имуществом и предоставление государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам);

— завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ (оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти).

Образованная Правительством Комиссия по проведению административной реформы³⁵² во главе с заместителем председателя Правительства Б. Алешиним, решая эти задачи, опиралась на рекомендации Всемирного Банка. Анализ функции государственного аппарата проводился вплоть до отставки Правительства, последовавшей 24 февраля 2004 г. В этих целях при Комиссии были созданы семь рабочих групп по сферам государственного регулирования, а при этих группах — многочисленные экспертные группы, непосредственно рассматривавшие функции и готовившие материалы для рабочих групп.

К основным принципам, которыми руководствовались при анализе функций экспертные и рабочие группы, относится разграничение хозяйственных, контрольно-надзорных, правоприменительных и правоустанавливающих функций, функций управления собственностью. По мнению Председателя Правительства РФ М. Фрадкова, первый, «инвентаризационный», этап реформы был завершен в 2004 г.. Комиссия из 5300 (по другим подсчетам — из 7500) функций федеральных органов власти проанализировала свыше 4000 (при этом более 800 были признаны избыточными, для 350 требовалось сократить «масштаб исполнения»)³⁵³. Оставалось проанализировать еще примерно 1000 функций; кроме того, рабочим группам было дополнительно поручено рассмотреть возможность оптимизации функций, признанных необходимыми, а для единообразия подхода — начать контрольный перекрестный просмотр изученных функций. В ходе работы выявилось также большое количество министерств и ведомств,

³⁵² Постановление Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 451 «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 31. Ст. 3150.

³⁵³ Приводится по: Ковалев А. Промежуточные результаты административной реформы // Отечественные записки. 2004. № 2. С. 156–171.

имеющих в подчинении слишком много непрофильных учреждений, а также около 10 000 учреждений, которые полностью финансируются внебюджетными структурами, но числятся бюджетными. Приведенные в разных источниках данные о количестве функций являются примерными и не совпадают. Объясняется это тем, что единый подход к учету функций не практиковался. Например, одну из функций, вынесенных на рассмотрение, рекомендовалось частично упразднить, частично — переформулировать и сохранить, частично — объединить с другой и т. п. Таким образом, она могла учитываться по результатам рассмотрения как несколько функций.

В направлениях работы Комиссии прослеживается стремление к сокращению административной нагрузки на бизнес, снятию избыточных административных ограничений на предпринимательскую деятельность, оптимизации структуры государственного управления и функций министерств и ведомств. В качестве основного принципа деятельности государства предусматривалось невмешательство в дела бизнеса.

Таким образом, реформа административной системы нацеливалась на ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность, пересмотр функций федеральных органов исполнительной власти, завершение процесса разграничения полномочий между органами. Она была направлена на преодоление кризиса управления, повышение *ответственности*, на развитие способности государства осуществлять свою управленческую функцию.

Однако базового документа по всей системе преобразований не было, существовали лишь концепция по реформированию госслужбы и отдельные тезисы в законодательных актах. Что касается хода самих преобразований, то по разным направлениям они осуществлялись с помощью различных правовых и программных инструментов: реформа государственной службы проводилась в рамках федеральной программы, предполагающей более централизованную форму реализации, а административная реформа — на основе концепции и планов мероприятий, подразумевающих определенную степень децентрализации и добровольность участия регионов. Но такие преобразования предполагали необходимость формирования хорошего дееспособного экспертного сообщества, специализирующегося на проблеме административной реформы, проведение мониторинга хода реформ, привлечение в правительственную комиссию по административной реформе экспертов из

гражданского общества, в том числе для разработки системы ценностных мотиваций, но этого не было сделано.³⁵⁴

Анализируя административные преобразования до 2004 г., их политический смысл, можно сделать ряд выводов:

- 1) в политической линии прослеживается преемственность;
- 2) сохраняется закрытый характер работы по разработке реформы.

Большинство реформаторских инициатив разрабатывались практически без участия тех, кого они больше всего затрагивали, будь то государственные служащие или группы потребителей услуг. Это привело к очевидным проблемам на этапе реализации реформ. Механизмы обеспечения открытости деятельности и коммуникативные механизмы должны быть частью стратегии реформирования и влиять как на содержание проводимых преобразований, так и на характер управления реформами. Закрытость для широкого публичного обсуждения концепции и методов проведения может свидетельствовать и об ограниченных возможностях «преемника». На Гражданских форумах (в 2001 и 2007 гг.) в Москве Президент призывал мобилизовать интеллектуальный потенциал гражданского общества на помощь власти, но это была лишь риторика;

3) осуществленные меры можно рассматривать как подготовку к фундаментальным преобразованиям: «Еще год назад было понятно, что обязательным условием успеха стратегических преобразований является наведение порядка в отношениях между федеральными и региональными органами власти; что отсутствие четкого разграничения полномочий, а также работоспособного механизма взаимодействия между уровнями власти приводит нас к большим экономическим и социальным потерям»;³⁵⁵

4) в качестве приоритетного направления избрана ориентация на автономное государство.

³⁵⁴ Административная система России и административная реформа. Материалы круглого стола / А. Шаров, И. Василенко, В. Комаровский, А. Барабашев, С. Кордонский, А. Волкова // Отечественные записки. 2004. № 2. С. 134–150; Парисон Н. Реформирование государственного управления в России: проблемы и трудности // Там же. С. 178–188

³⁵⁵ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 3 апреля 2001 г. «Не будет ни революций, ни контрреволюций» // Российская газета. 2001. 4 апреля.

Важно, что теоретическим основанием реформы 2004 г. в России были западноевропейские менеджериальные стандарты реформирования государственного управления. Экономический подход к административным реформам, в основе которого лежат предпосылки теории рационального выбора и рыночных установок, в целом привел к изменению ряда традиционных постулатов, лежащих в основе этой сферы деятельности и организации:

— резко возросло внимание к финансовому менеджменту в государственной сфере. Административные реформы были направлены на повышение ценности общественных денег, экономию государственных финансов и повышение заинтересованности государственных служащих и структур в их зарабатывании;

— реформы были направлены на повышение значимости оценки деятельности государственных служащих, организаций и органов по результатам, а не по активности или количеству действий. Результативность как экономия средств достижения целей начинает сочетаться с борьбой за качество оказываемых населению услуг и становится важнейшим показателем;

— изменились отношения между государственным служащим и гражданином. Оказание услуг населению, развитие системы услуг, повышение их качества стали целью административных реформ;

— внедрялся принцип конкуренции. В системе государственного управления этот принцип начал использоваться и при формировании государственной службы. Наряду с этим в государственное управление были введены и другие рыночные элементы, такие как контрактная система, тендер, маркетинг, реклама и др.;

— обозначились тенденции децентрализации и деконцентрации структур и функций. Изменилось отношение между различными уровнями управления: национальным, средним и местным. Значительное внимание стало уделяться развитию местного самоуправления.

Проблема совершенствования подотчетности и контроля за деятельностью государственных структур, организаций и государственных служащих в широком смысле стала решаться как проблема формирования новых отношений между государством и гражданским обществом. Отношения с общественностью превратились по смыслу реформы в постоянную функцию государства, его органов, организаций и служащих.

Административная реформа создала предпосылки для изменения механизма принятия управленческих решений и проведения политики государства путем повышения степени подвижности структур и функций, развития их адаптивной способности реагировать на постоянно изменяющуюся среду, возникновения инновативной культуры и формирования ориентации на развивающую стратегию и политику.³⁵⁶

Нельзя не отметить, что с 2004 г. политика Президента становится все более самостоятельной. Отставка в феврале 2004 г., за две недели до президентских выборов, Правительства имела целью не только структурные преобразования, но и важный политический смысл: отстранение от дел влиятельных членов ельцинской команды — премьера М. Касьянова, и «серого кардинала» российской политики А. Волошина. В Послании Федеральному Собранию РФ 2004 г.³⁵⁷ проблемам административной реформы не уделено внимания, несмотря на то, что в этом году Россия приступала к реализации преобразований, включавших в себя реформу бюджетного процесса, реформу государственной службы и административную реформу.

Реализация реформы еще больше осложняется условиями многоуровневой системы государственного управления, в которой полномочия по разработке и реализации реформ разделены между федеральным центром и субъектами, чьи бюджетные и административные возможности не одинаковы. В ходе реформы предполагалось изменить базовые принципы функционирования властных институтов, прежде всего исполнительной и президентской власти: «Не общество для власти, а власть для общества».

Российская система федеральных округов могла бы способствовать проведению реформы: создание региональных рабочих групп, обладающих ресурсами и информацией, позволило бы обеспечить обмен опытом и сформировать базу сторонников реформ в помощь тем, кто участвует в продвижении программы реформирования. Сетевые группы экспертов и — в меньшей степени — структуры политических партий могли бы стать дополнительными форумами для обсуждения

³⁵⁶ Паршин М. В. Административная реформа: план на три года с четкими задачами и проверкой сделанного // ЧиновникЪ. 2005. № 6. С. 6–12.

³⁵⁷ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 26 мая 2004 г. «О важнейших общенациональных задачах» // Российская газета. 2004. 27 мая.

содержательных аспектов программ реформирования государственного управления. Действительно, администрации федеральных округов стали для федерального правительства дополнительным каналом обеспечения координации.

Указом Президента от 24 февраля 2004 г.³⁵⁸ Правительство было отправлено в отставку, а Указом от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»³⁵⁹ создана новая система федеральных органов исполнительной власти, состоящая из федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств. Согласно Указу № 314 не было проведено четкого разделения функций между службами и агентствами. Например, и службы, и агентства наделены правоприменительными функциями — правом издания индивидуальных правовых актов (под правоприменительными функциями согласно Указу понимается издание индивидуальных правовых актов, а также ведение реестров, регистров и кадастров), причем не указано различие между службами и агентствами в отношении таких актов.

Наряду с сокращением количества министерств (до 14) с самого начала эксперты отмечали несоразмерный гигантизм и монополизм некоторых из них. Тем самым выросла вероятность ошибочных действий, так как многие правительственные комиссии, состоявшие из представителей различных ведомств и органов, которые могли бы своевременно отреагировать на неправильное узковедомственное решение, тоже упразднены. Например, Минэкономразвития отвечает за «государственное регулирование в экономике», «государственное регулирование цен (тарифов)» и при этом не должно согласовывать свои действия с другими ведомствами. Вероятность ошибок очевидна, так как решение указанных проблем под силу только правительству в целом.

Весной 2004 г. депутаты Государственной Думы приняли в первом чтении проекты законов, изменяющих Закон о правительстве и другие законы в целях административной реформы. В этих проектах не были закреплены разделение функций чиновников разных уровней и независимость контрольных органов от правоустанавливающих. Правительство сохраняет возможность распределять

³⁵⁸ Указ Президента РФ от 24 февраля 2004 г. № 264 «О правительстве РФ» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 9. Ст. 766.

³⁵⁹ Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

полномочия между федеральными органами исполнительной власти (в том числе прежде изменений в законодательстве), а министры — возможность координировать и контролировать деятельность федеральных органов исполнительной власти, находящихся в их подчинении. Однако государственная власть по-прежнему включала в себя ряд конкурирующих и дублирующих друг друга структур: собственно Правительство (министерства и ведомства), аппарат Правительства и, в определенной степени, Администрацию Президента. Особого внимания заслуживает наличие мощного аппарата Правительства. Этот фактор ослабляет роль отраслевых министерств в определении экономической политики, способствует раздробленности существующей системы и мешает им налаживать эффективные горизонтальные связи друг с другом. Отсюда широкое использование межведомственных комиссий для разрешения часто возникающих сложных «пограничных» проблем в отношениях между министерствами и ведомствами.

Само Правительство по-прежнему состояло из большого числа министерств, государственных комитетов, отраслевых комитетов, служб, ведомств и других вспомогательных органов, причем эти учреждения чрезвычайно многочисленны и разнообразны, а Кабинет министров, входящий в Правительство, сохранил сложную структуру. В связи с этим расширение масштаба реформы, возникновение новых правоотношений в государственных структурах вызывают необходимость сопряжения отдельных направлений административной реформы между собой. Все это неизбежно вело к дальнейшему возрастанию роли Президента в процессе реформирования государственного управления.

В Послании 2005 г.³⁶⁰ Президент обозначает свою политику как «политику стабилизации», которая фактически была политикой реагирования на накопленные проблемы, а в октябре 2005 г. Распоряжением Правительства была одобрена «Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг. и план мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг.».³⁶¹

³⁶⁰ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25 апреля 2005 г. «О важнейших общенациональных задачах» // Российская газета. 2005. 26 апреля.

³⁶¹ Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «Концепция административной реформы 2006–2008 гг.» // Собрание законодательства РФ. 2005. №46. Ст. 4720.

С проблемой повышения политической ответственности связано, пожалуй, одно из самых спорных решений десятилетия: в декабре 2004 г. по инициативе Президента были отменены прямые выборы губернаторов, а вместо них появилась процедура назначения губернатора Президентом РФ по согласованию с региональным парламентом. Идеологически такая необходимость была обоснована повышением политической ответственности региональных властей, чья неэффективность подтвердилась трагическими событиями в Беслане, всколыхнувшими общественное мнение в России и в мире. Реформа, обоснованная лишь управленческой необходимостью усилить исполнительные органы власти (исполнительную вертикаль), имела серьезный политический резонанс и вызвала волну критики, прежде всего со стороны стран Запада, где усиление исполнительной власти возможно только наряду с повышением ее ответственности перед гражданским обществом. В России же традицией было наличие сильного государства, которое играет в жизни народа решающую роль, сохраняет свое ведущее и фактически бесконтрольное положение в силу слабости институтов гражданского общества.

Публичная дискуссия по вопросу о выборах губернаторов (2004–2012 гг.) показала, что в публичном поле наметились ценностные изменения. Не отрицая необходимости сильного государства в условиях переходного периода как важного направления административных реформ, стало необходимым включение в понятие «эффективное государство» принципа соблюдения им интересов гражданского общества. Ответом на этот вызов со стороны государственной власти стало появление в мае 2005 г. в российской публичной политике официальной и масштабной структуры, призванной поддерживать инициативу гражданского общества и обеспечивать диалог между его институтами и властью — Общественной палаты.

Однако специфика институтов гражданского общества, согласно трудам западноевропейских мыслителей,³⁶² состоит как раз в том, что они формируются не по указу свыше, а по доброй воле граждан. Подразумевается, что граждане действуют как независимые, социально ответственные индивиды, способные соизмерять свои интересы с интересами других, учитывать интересы других, вступать с ними в отношения на основе «доверия», причем не только с теми, кого хорошо знаешь, но

³⁶² См. об этом: Сморгунова В. Ю. Гражданское общество и формирование гражданских добродетелей: теоретико-правовые проблемы. СПб.: РГПУ. 2004. С. 15–44.

вообще со всеми. Лишь на основе социального капитала взаимного доверия возникают «длинные» социальные связи, добровольные ассоциации, типичные для гражданского общества.³⁶³

В данном случае государство выступило с инициативой помочь структурам гражданского общества в процессе представления своих интересов и организации публичной дискуссии по наиболее важным вопросам. Согласно формальным положениям Общественная палата РФ обеспечивает взаимодействие граждан РФ с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан, защиты их прав и свобод. Она формируется для защиты прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики и в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Она, по сути, должна была стать ключевым элементом публичной сферы, аккумулировать и предлагать для публичного обсуждения публичные ценности и идеи.

Формируемая на основе добровольного участия, «Общественная палата призвана обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан РФ, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан РФ, конституционного строя РФ и демократических принципов развития гражданского общества в Российской Федерации путем:

1) привлечения граждан и общественных объединений к реализации государственной политики;

2) выдвижения и поддержки гражданских инициатив;

3) проведения общественной экспертизы (экспертизы) проектов федеральных законов и проектов законов субъектов РФ, проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления;

4) осуществления общественного контроля за деятельностью Правительства РФ, органами исполнительной власти, и органами местного самоуправления;

³⁶³ Гражданское общество в России: структуры и сознание / отв. ред. К. Г. Холодковский. М.: Наука. 1998. С. 5.

5) выработки рекомендаций органам государственной власти РФ при определении приоритетов в области государственной поддержки общественных объединений и иных объединений граждан РФ, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Российской Федерации;

б) оказания информационной, методической и иной поддержки общественным палатам, созданным в субъектах РФ».³⁶⁴

Это в значительной степени соответствовало идее формирования публичных ценностей, однако реализация данной идеи на практике показала формальность и имитационность данного процесса, когда в условиях так называемого «ручного управления» приоритетом системы оказывается исполнительность.

В соответствии с процитированным Законом Общественная палата РФ была сформирована в три этапа. На первом этапе Президент РФ по результатам консультаций с общественными объединениями и другими организациями определил кандидатуры 42 граждан России, имеющих особые заслуги перед государством и обществом, которые письменно подтвердили свое согласие участвовать в работе Общественной палаты, после чего были утверждены Указом Президента. Всего из первого списка председателями комиссий стали 14 чел., а заместителями — 4 чел. На втором этапе 15 ноября 2005 г. утвержденные Указом Президента члены Палаты путем рейтингового голосования избрали в ее состав еще 42 представителя от общероссийских общественных объединений, по одному представителю от общественного объединения. Из 42 чел. 7 чел. оказались женщинами. Все они являются простыми членами комиссий. На третьем этапе избранные члены Палаты (84 чел.) выбрали 42 представителя от региональных и межрегиональных объединений. Члены Общественной палаты образовали 7 инициативных групп (по числу федеральных округов), которые организовали процесс подготовки собраний в субъектах РФ и конференций в федеральных округах. Формирование полного состава Общественной палаты завершилось 23 декабря 2005 г. Как отмечал член Общественной палаты С. А. Марков, эта структура включила в себя людей, которые в целом лояльно относятся к В. В. Путину и его политике.

³⁶⁴ Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. № 15. Ст. 1277.

Что касается активности Общественной палаты в целом и ее деятелей, то в 2006 г. она была достаточно высока. Наряду с рутинной работой по мониторингу законодательства, проводились общественные слушания, а ряд членов (А. Кучерена, Л. Рошаль, Г. Томчин и др.) заявили о себе в таких громких делах, как дело рядового Сычева или защита жителей Южного Бутова. В докладе Общественной палаты РФ за 2007 г. о состоянии гражданского общества в ответ на вопрос о характере взаимодействия власти и этого самого общества говорится, что «в российском обществе доминируют настроения в пользу более тесного и активного взаимодействия структур гражданского общества и государства». А «фактические данные свидетельствуют о том, что граждане ожидают и от государства, и от гражданского общества гораздо большей активности и эффективности, считая необходимым их равноправное партнерство».³⁶⁵ Но уже в течение 2007 г. наблюдалось ослабление интереса СМИ и граждан к деятельности Палаты, а сегодня она практически не рассматривается в качестве значимого института публичной политики.

В. Б. Пастухов, анализируя взаимодействие российской власти и общества в 1995 г., отмечал крайнюю слабость элементов рациональной самоорганизации, что позволяло ему сравнивать социальный процесс в России с броуновским движением. Спустя 12 лет его позиция еще более радикальна и пессимистична: «Россия “свалилась” сегодня в один из таких средневековых колодцев культуры. В этот период происходит приостановка развития. Общество “зависает” во времени и пространстве, причем зависание может быть очень длительным, растянутым на несколько веков. Средневековье, эта “черная дыра” истории, застает страну выпавшей из мирового контекста».³⁶⁶

Подводя в 2006 г. некоторые промежуточные итоги административной реформы, ряд аналитиков признал их недостаточными.³⁶⁷

1) узловой проблемой в неэффективной концептуализации реформы являлось упрощенное представление о роли государства: оно понималось либо как совокупность

³⁶⁵ Доклад Общественной палаты РФ о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2006 г. М. 2007. С. 18. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.oprf.ru/files/files/doklad.pdf (Дата обращения 24.06.2013).

³⁶⁶ Пастухов В. Б. Темный век (Посткоммунизм как «черная дыра» русской истории) // Полис. 2007. № 3. С. 28.

³⁶⁷ Гаман-Голутвина О. В. Административная реформа в Российской Федерации: предварительные малоутешительные итоги // Вестник аналитики. 2006. № 26(4); Парисон Н. Реформирование государственного управления в России: проблемы и трудности // Отечественные записки. 2004. № 2. С. 178–188.

учреждений и организаций, либо как репрессивный аппарат, не поддающийся рациональному реформированию; между тем представление о государстве как о «ночном стороже» соответствует теории и практике государственного развития развитых стран исторического прошлого, а не современности;

2) по целому ряду параметров стартовые условия реализации административной реформы в России отличны от тех, что стимулировали осуществление аналогичных реформ в духе НГМ в развитых странах; в еще большей степени это касается таких оснований административной реформы, как роль государства и его функции в современных условиях;

3) в системе государственного управления, по существу, все еще отсутствовали ориентация на качественное исполнение обязанностей и общая ответственность перед заинтересованными сторонами и различными группами потребителей ее услуг; информация о стандартах и нормах предоставления услуг крайне скудна, служащие не заинтересованы в обратной связи с потребителями услуг и мало что делают для ее налаживания.

Разделения функций контроля и надзора не произошло, не было четкого разделения функций между службами и агентствами. Например, и службы, и агентства были наделены правоприменительными функциями — правом издания индивидуальных правовых актов (под правоприменительными функциями согласно Указу от 9 марта 2004 г. № 314 понимается издание индивидуальных правовых актов, а также ведение реестров, регистров и кадастров), причем не указано различие между службами и агентствами в отношении таких актов.

Ключевой ценностью реформ, направленных на развитие способности государства к адаптации, эффективному управлению, ответственности, к взаимодействию с гражданским обществом, на практике были *стабильность и устойчивость* властной вертикали.

Послание 2007 г. может рассматриваться как важный политический документ, поскольку оно предваряло начало принципиально важной для Президента кампании 2007–2008 гг., а также было связано с очередным этапом административной реформы: «Существует несколько благоприятных факторов для успешной реализации реформ второго поколения в государственном секторе России. Во-первых, все три программы (реформа бюджетного процесса, реформа государственной службы и административная

реформа) в 2006 г. перешли на новый этап. Стартовал процесс реализации Концепции административной реформы в 2006–2008 гг.; федеральная программа реформирования государственной службы продлена еще на два года. Кроме того, по сравнению с предыдущим этапом наблюдается более четкая согласованность в содержании преобразований с очевидным акцентом на результативности в качестве организующего принципа».³⁶⁸

Институты гражданского общества через системы обратной связи должны обеспечивать участие граждан в формировании государственной политики, ее корректировке и в осуществлении контроля за деятельностью органов государственной власти. Нельзя отрицать того, что в ходе современных административных реформ в России произошли изменения в соотношении государства и общества, были созданы некоторые предпосылки для развития институтов гражданского общества. Вместе с тем беспокойство вызывает тот факт, что 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 за деятельностью государственных органов, часто носящая лишь формальный характер.

Гражданское общество, развиваясь и укрепляясь, ведет к усложнению национального управления, но это — единственно верный способ достижения успеха в современном мире. Эффективное, партнерское взаимодействие государства и гражданского общества выгодно обоим, ведь гражданское общество не ослабляет, а укрепляет государство, обеспечивая механизмы обратной связи: оно и критикует, и поддерживает. Основная же причина слабости гражданского общества в России может быть объяснена непродолжительным историческим опытом демократического управления.

В качестве еще одного противоречия, значимого для понимания процесса формирования системы государственного управления России, можно назвать противоречие между *бюрократической производительностью и новыми методами оценки эффективности реформ.*

Анализируя исторический опыт, мы выделили перечень традиций российского реформирования, среди которых: инициирование реформ «сверху» и в интересах

³⁶⁸ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 26 апреля 2007 г. // Российская газета. 2007. 27 апр.

государственной бюрократии; отсутствие грамотного стратегического планирования; внимание к центральному уровню управления, а не к регионам; отчуждение государства и гражданского общества в ходе реформ и т. д. Кроме того, реформирование государственной службы во все времена было едва ли не самой важной частью административных реформ. Что касается критериев оценки эффективности, то им не уделялось внимания, поскольку оценка хода реформы исторически была скрытым процессом, внутренним делом государственных структур, а признание провала реформ, их сворачивание и контрреформы зачастую имели сугубо политический смысл и обоснование.

Можно с уверенностью утверждать, что наиболее актуальной проблемой современной административной реформы выступала способность российского государства не только разрабатывать, но и внедрять такую политику развития, которая противодействовала бы как партикуляристским интересам отдельных социальных групп, так и корпоративным интересам бюрократии в частности. Российское государство настойчиво двигалось к политико-административной автономии федеративного государства от фактической его подчиненности региональным политико-экономическим (в некоторых случаях с ярко выраженной национально-этнической окраской) кланам, корпоративным интересам финансово-промышленных групп, что ограничивало пространство свободы в формулировании государственной политики.

История современного российского чиновничества — это, прежде всего, преемственность с советской номенклатурой. Известный российский исследователь О. Крыштановская приводит данные, согласно которым на 1995 г. в правительственных структурах выходцев из старой советской номенклатуры было 75 %, а в бизнесе — 61 %.³⁶⁹ Такая высокая степень преемственности означала, что важнейшие принципы организации работы и понимание ее эффективности, ценностные установки, стереотипы поведения и оценки и т. д. при проведении кардинальных реформ в России заимствовались, переносились из старой административно-командной системы отношений. Свойственный ей директивный способ управления позволял наилучшим образом производить «количественную рационализацию», облегчая тем самым процесс измерения эффективности, который осуществлялся с помощью простых

³⁶⁹ Крыштановская О. В. Бизнес-элита и олигархи: итоги десятилетия // Мир России. 2002. Т. 11. № 4. С. 3–60.

количественных показателей (количество решений, соотношение затрат и выпуска и т. д.).

Не менее губительной была сохраняющаяся тенденция ставить неформальные нормы взаимоотношений выше формальных, т. е. выше закона и права в целом. Многие эксперты и исследователи того времени³⁷⁰ говорили о том, что наша бюрократия характеризуется скорее недостатком бюрократизации (т. е. четкого следования предписаниям правовых норм), чем ее избытком: среди респондентов 90 % ответили, что они регулярно отклоняются от официальных стандартов и правил в ходе своей деятельности, а 25 % ответили, что эти правила являются несущественными. 60 % респондентов верили, что невозможно работать по правилам, так как последние несогласованны и противоречат реальным условиям. Продвижение по службе, отвечали они, в значительной мере определяется личными отношениями и патронажем, а также поддержкой вышестоящего начальства и бизнеса.³⁷¹

Несмотря на попытки урегулирования государственной службы в 1995 г. и приведения ее в соответствие с принципами правового социального государства, она оставалась подчиненной корпоративному служению «государю», а не обществу. Замкнутая, кастовая государственная служба создавала условия для круговой поруки и снижения ответственности за принятые решения.

К началу 2000-х отчетливо проявились и другие недостатки государственной службы: тенденция старения, падения престижа, диспропорциональность между федеральной и региональной госслужбой, несоответствие квалификации и др.

Вместе с тем нельзя не отметить, что административные реформы 1990-х гг., носившие традиционный характер, все же способствовали повышению эффективности государственного управления. Например, в их идеологии впервые были обозначены принципы долгосрочного планирования, ориентация на интересы гражданского общества, информационную открытость и качество государственных услуг.

³⁷⁰ См., напр.: Оболонский А. В. Бюрократия для XXI века? М., 2002. С. 144–157; Гаман-Голутвина О. В. Иерархический заряд // Персона. 2004. № 1. С. 6–11; Козлова А. И. Феномен современной российской бюрократии // Сравнительная политика. 2011. № 2. С. 87–88.

³⁷¹ См. об этом: Захаров Н. Л. Социокультурные и профессиональные регуляторы поведения российского чиновника // Социс. 2004. № 3. С. 114; Зондерман У. Этические стандарты в системе государственной службы как составная часть понятия «надлежащего управления» // Управленческое консультирование. 2002. № 3 С. 51–53.

Реформу государственной службы 2002 г.³⁷² можно рассматривать как подготовительную меру перед началом административной реформы органов исполнительной власти и бюджетной реформы, поскольку она включала ряд целей, связанных с процессом стимулирования административной деятельности на основе конкуренции, оценки качества и результативности деятельности, повышения профессиональной квалификации. Она была направлена на повышение эффективности государственной службы в целом, ее видов и уровней, оптимизацию затрат на государственных служащих и развитие ресурсного обеспечения государственной службы. Среди ее задач выделим следующие:

— определение обязанностей, полномочий и мер ответственности государственных служащих на основе должностных (служебных) регламентов;

— обеспечение открытости государственной службы в интересах развития гражданского общества и укрепления государства;

— применение эффективных методов подбора квалифицированных кадров для государственной службы, оценки результатов служебной деятельности государственных служащих, а также создание условий для их должностного (служебного) роста;

— реализация программ подготовки кадров для государственной службы и профессионального развития государственных служащих;

— внедрение механизмов выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе, а также законодательного регулирования профессиональной этики государственных служащих.

Концептуальная основа административной реформы 2003–2008 гг. была мозаичной, она объединила ценности и принципы бюрократического управления, нового государственного менеджмента; прослеживалась ориентация на сетевое взаимодействие и гражданское общество и традиционно российское представление о роли государства (Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р). Общей чертой, как классической теории бюрократии, так и менеджериального подхода к управлению является стремление избежать жалоб со стороны клиентов и нареканий от начальства, отсюда — простые механизмы ответственности политиков и

³⁷² Указ Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1336 «О федеральной программе “Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)”» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 47. Ст. 4664.

администраторов с четкими процедурами измерения эффективности их работы, но при этом, публичность управления и соучастие граждан в управлении сведены к минимуму. В связи с этим возникли и некоторые противоречия при разработке систем оценки как эффективности деятельности исполнительных органов государственного управления, так и хода самой административной реформы.

В отличие от реформ 1990-х гг. в период новой административной реформы (особенно на втором этапе — 2006–2008 гг.) планированию и разработке критериев оценки эффективности административной реформы впервые в российской истории было уделено значительное внимание как в среде практиков, так и в научных кругах. Фактически реформой было положено начало формированию системы оценки эффективности деятельности исполнительных органов государственного управления федерального и регионального уровней. Проблема оценки государственного управления по сей день остается сложным вопросом даже для стран, успешно осуществлявших административные реформы на основе идеологии НГМ и «*governance*», ведь «продукция организаций государственного сектора, как правило, трудно поддается измерению и не предназначена для конкуренции».³⁷³

В 2005 г. Центром стратегических разработок (В. Южаковым) был поднят вопрос о необходимости оценки эффективности государственного управления и хода административной реформы независимыми экспертами.³⁷⁴ Программа реформы разрабатывалась как ориентированная на достижение конечных измеряемых результатов, что и предопределило необходимость мониторинга с целью оценки результативности этой реформы и повышения эффективности государственного управления. Значительным шагом в плане повышения качества эффективности государственного управления стало введение в ходе бюджетной реформы системы бюджетирования, ориентированного на результат (БОР).³⁷⁵

В рамках этой системы сформировался механизм оценки эффективности, связанный с подготовкой докладов о результатах и основных направлениях деятельности исполнительных органов государственной власти (ДРОНД).

³⁷³ Государственная политика и управление / под ред. Л. В. Сморгунюва. Ч. 1. М.: РОССПЭН. 2006. С. 221.

³⁷⁴ Краснов М. А., Талапина Э. В., Южаков В. Н. Коррупция и законодательство: анализ закона на коррупциогенность // Журнал российского права. 2005. № 2. С. 77–88.

³⁷⁵ Постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 22. Ст. 2180.

В 2007 г. были определены система и перечень показателей для оценки эффективности органов исполнительной власти субъектов РФ,³⁷⁶ а в следующем году была определена система показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов.³⁷⁷

Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 возложил ответственность за осуществление административной реформы на назначаемых Президентом губернаторов. Согласно этому документу губернаторы должны были предоставить в Комиссию при президенте РФ по вопросам совершенствования государственного управления и правосудия доклады за 2006 г. по 43 критериям, обозначенным в Указе, уже до 1 сентября, а затем ежегодно — до 1 мая года, следующего за отчетным. Указ содержит 48 вопросов, которые условно можно разбить на три типа: статистические, информационно-аналитические и социологические, но при этом не вполне понятна методика оценки многих показателей.

Данные первого типа администрация Президента России может получать из органов статистики; данные второго и третьего типа крайне субъективны, так как готовятся и обрабатываются самими губернаторами, а значит, в случае необходимости могут подвергнуться серьезной корректировке на месте.

Все данные без исключения могут быть проверены через альтернативные источники — через тот же институт главных федеральных инспекторов полпредств в федеральных округах. Можно создать и вовсе независимые экспертные группы, которые будут представлять альтернативные доклады. Манипулирование в ходе сбора и анализа данных может решать многие вопросы, в том числе и влиять на легитимность исполнительной власти в том или ином регионе, привести к отставке главы региона.

Сложная многоуровневая система государственного управления России в сочетании с высокой степенью неоднородности регионов (по уровню экономического и политического развития, а также по наличию потенциала) создает серьезный риск неудачи реформ, и история реформ государственного управления и преобразований в других сферах служит тому подтверждением.

³⁷⁶ Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 27. Ст. 3256.

³⁷⁷ Указ Президента от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // Собрание Законодательства РФ. 2008. № 18. Ст. 2003.

Как известно, эффективность государственного управления определяется не только совокупностью организационных и нормативных инноваций, но и сознательной ориентацией субъекта реформы на формирование способности государства к управлению; следовательно, система оценки эффективности государственного управления должна быть нацелена именно на формирование способностей к управлению. Но при этом термин «способности государства», достаточно широко распространенный на Западе, в России используется пока только в научных кругах.³⁷⁸ Способности государства (институциональные, административные, политические и др.) зависят от многих обстоятельств, в том числе и от национально-государственных, от культурных особенностей. Как радикальные политические трансформации 1990-х гг., так и постепенные изменения режима в начале нового века потребовали реформирования политико-административных отношений и условий формирования государственной службы, поскольку политико-административные трансформации выступают важнейшим условием, обеспечивающим повышение уровня способностей государства к управлению, а реформирование аппарата управления традиционно занимало в России центральное место.

Анализируя результаты первого этапа административной реформы, можно отметить, что, несмотря на попытки спланировать и обосновать изменения, при ее подготовке и проведении проявились традиционные для России особенности и вновь были нарушены основные принципы управления:

1) непродуманные тщательным образом преобразования в сфере государственного управления привели, как всегда, к достаточно продолжительному параличу исполнительной власти и нарушению управляемости экономикой;

2) в России любая реорганизация резко снижает производительность труда: сотрудники начинают больше думать о своей дальнейшей судьбе, чем о деле, им порученном;

3) оказались нарушены отработанный порядок документационного обеспечения управления, система отчетности и контроля, горизонтальные связи между различными ведомствами, продвижение чиновников по служебной лестнице и т. п.;

³⁷⁸ Сморгун Л. В. Способности государства и соотношение административных и демократических режимов правления // Демократия в современном мире. Сб. статей / под общ. ред. Я. А. Пляйса и А. Б. Шатилова. М.: РОССПЭН. 2009. С. 63–74.

4) при проведении реформы сохранялась порочная практика создания какого-либо ведомства или иной управленческой структуры не по функциональному предназначению, а под конкретного человека;

5) созданные суперминистерства (Министерство промышленности и энергетики, Министерство финансов и Министерство экономического развития и торговли) оказались трудноуправляемыми;

6) вместо сокращения структур исполнительной власти и соответственно численности работников аппарата управления произошло их существенное увеличение.

В частности, согласно официальной статистике с 2004 по 2007 г. общее количество министерств, ведомств в федеральных органах управления РФ увеличилось с 60 до 87, а численность работников органов государственной власти и местного самоуправления увеличилась с 1319 тыс. чел. до 1577 тыс. чел.

Второй этап административной реформы (2006–2008 гг.) предполагал не только продолжение структурно-функциональных преобразований в органах исполнительной власти, но и модернизацию ее стиля и методов. Новый этап было решено проводить на четко обозначенной концептуальной основе, дополнительно подчеркивающей идеологию реформы и определяющей содержание и ожидаемые результаты преобразований во всей системе исполнительной власти России — федеральной, региональной и муниципальной.

Перенос сроков реализации административной реформы с 2008 г. на 2010 г. был связан с проблемами повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти, а именно с изменениями в подходе к эффективности, среди которых:

— постановка задачи разработки ключевых измеримых показателей эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти по основным направлениям их деятельности в соответствии со стратегическими целями государства;

— постановка задачи «реализации единой вертикально интегрированной автоматизированной системы мониторинга результативности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по достижению важнейших

показателей социально-экономического развития Российской Федерации и исполнения ими своих полномочий (ГАС «Управление»)),³⁷⁹

— формирование системы стимулирования государственных служащих, базирующейся на показателях результативности, должностных регламентах, а также срочных служебных контрактах с ведущими сотрудниками.

«Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2012 г.» фактически были направлены на «повышение качества работы системы государственного управления и местного самоуправления. При этом основной акцент делается на конечной результативности и эффективности исполнения функций и полномочий Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, на мотивациях государственных и муниципальных служащих в достижении поставленных целей. Одновременно на всех уровнях власти будет развернута борьба с коррупцией и бюрократизмом».³⁸⁰

В разделе «Эффективное государство» выделены пять основных задач для достижения соответствующих целей управления:

- 1) создание системы стратегического управления;
- 2) повышение ориентированности деятельности федеральных органов исполнительной власти и государственных служащих на результат;
- 3) оптимизация функций органов исполнительной власти и повышение качества государственных услуг;
- 4) повышение эффективности государственного сектора экономики;
- 5) открытость государственного управления, взаимодействие государства с бизнесом и гражданским обществом.

Однако к существенному недостатку формирующейся системы оценки эффективности деятельности исполнительных органов государственной и муниципальной власти с точки зрения их ориентации на запросы со стороны общества, следует отнести:

³⁷⁹ Распоряжение Правительства РФ от 9 февраля 2008 г. «О внесении изменений в Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р “Концепция административной реформы 2006–2008 гг.”» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 7. Ст. 633.

³⁸⁰ Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1663-р «Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2012 г.» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 48. Ст. 5639.

— внутренний характер системы оценки эффективности. Отсутствует «внешняя инстанция оценивания», в качестве которой могли бы выступить независимые оценочные агентства, экспертные центры и группы, научно-исследовательские структуры, т. е. представители формирующегося гражданского общества;

— преобладание узко экономического подхода в системе оценки эффективности деятельности исполнительных органов власти (оценка эффективности расходования бюджетных денег). Социологические методы (оценка общественного мнения) являются вторичными и не определяющими.³⁸¹

Система критериев оценки эффективности и соответствующие формы и механизмы оценочной деятельности не способствовали развитию чувствительности государства, прежде всего органов исполнительной власти, к общественным интересам и новым формам политико-административной активности. Доминирующий оценочный акцент на нормативной определенности и исполнительности (который отмечается самими госслужащими в качестве определяющего) не является ни стимулирующим, ни определяющим современную и, главное, необходимую характеристику (характеристики) государственного управления. В этих условиях органы исполнительной власти и государственные служащие оказываются сориентированы системой оценок эффективности на *усиление бюрократической составляющей* деятельности.

С 2008 г. в России осуществляется интенсивная деятельность по разработке административных регламентов исполнения различных функций и оказания услуг населению как федеральными, так и региональными исполнительными органами государственной власти. Внедрение административных регламентов позволило решить задачи упорядочения деятельности по управлению и оказанию услуг населению, повышению контроля над соответствующей деятельностью, сокращению издержек и повышению уровня качества административной деятельности и оказываемых государственных услуг. По результатам мониторинга административных регламентов, проведенного специалистами ГУ — ВШЭ в 2008 г., оценки госслужащих сводились к следующему:

³⁸¹ Гаман-Голутвина О. В., Сморгунев Л. В., Соловьев А. И., Туровский Р. Ф. Эффективность государственного управления в Российской Федерации в 2008 г. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.inop.ru/files/Chapter2.pdf. (Дата обращения 12.08.2013).

— внедрение административных регламентов *упорядочило* деятельность, работу территориальных органов, а также процесс взаимодействия центрального аппарата и территориальных органов;

— огромную помощь административные регламенты оказали государственным служащим в тех случаях, когда внедрение регламентов совпало с началом исполнения новых функций или с формированием новых органов исполнительной власти;

— возникла необходимость разработки типовых административных регламентов, в частности, по лицензированию, по контрольно-надзорным функциям, по работе с обращениями граждан;

— большинство государственных служащих (76 %) считают, что внедрение административных регламентов повлекло за собой ужесточение контроля за исполнением государственных функций.³⁸²

Действительно, внедрение административных регламентов повышает возможность контроля над административной деятельностью и предоставлением услуг, однако, во-первых, зачастую неясно, кто ответствен за исполнение конкретных действий, во-вторых, как часто отмечают сами государственные служащие, множество детальных предписаний и норм, содержащихся в регламентах, затрудняют внешний контроль над соответствующими действиями.

К сожалению, процесс производства административных регламентов в 2008–2013 гг. показал, что именно рост их количества является важным показателем для органов государственной власти, а между тем регламенты не слишком доступны на официальных сайтах и подчас тяжелы для восприятия гражданами. Административные регламенты делают систему управления и оказания услуг более упорядоченной и определенной, но, в то же время, усиливают ее жесткость и неповоротливость. Они нацелены на увеличение степени предсказуемости в деятельности государственных

³⁸² «Мониторинг внедрения административных регламентов». Проект Правительства РФ и Минэкономразвития России, реализуемый Государственным университетом — Высшая школа экономики, при участии Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Общероссийского общественного фонда «Общественное мнение», Института национального проекта «Общественный договор», «Аналитического Центра Юрия Левады», Международного Фонда поддержки социогуманитарных исследований и образовательных программ «Интерсоцис», Института Развития Свободы Информации. Сайт проекта: <http://monitoring.hse.ru>. — Жулин А. Б., Иванова О. С. Мониторинг внедрения административных регламентов // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 2. С. 171–181.

служащих и исполнительных органов власти, однако зачастую не учитывают возможность чрезвычайных обстоятельств, возникающих в сфере административной деятельности и оказания услуг конкретным пользователям. Таким образом, степень оптимизации исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг нуждается в корректировке по результатам анализа эффективности применения административных регламентов. Разработка и принятие административных регламентов зачастую осуществляются при формальном характере общественных слушаний или без общественной экспертизы, а это значит, что государство по-прежнему стремится регламентировать свою собственную деятельность, ориентируясь на собственное понимание стандартов и качества, и слабо способно к ориентации на публичные ценности.

В 2009 г. Правительство РФ утвердило перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, методику оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и форму доклада руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ за отчетный год и их планируемых значениях на трехлетний период. 15 апреля соответствующее Постановление подписал Председатель Правительства РФ В. В. Путин.³⁸³ Данное Постановление принято в целях реализации Указа Президента РФ от 28 июня 2007 г № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ». В соответствии с утвержденной методикой оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ производится на основе анализа и сопоставления показателей, характеризующих:

1) социально-экономическое развитие субъекта РФ, в том числе удовлетворенность населения качеством предоставляемых государственных услуг и деятельностью органов исполнительной власти субъекта РФ;

2) конечные результаты деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ;

³⁸³ Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2009 г. № 322 «О мерах по реализации Указа Президента РФ от 28 июня 2007 г № 825 “Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ”» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 17. Ст. 2083.

- 3) эффективность использования бюджетных ресурсов в субъекте РФ;
- 4) ход реализации институциональных реформ в субъекте РФ.

Усовершенствование системы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ направлено на упразднение тех недостатков, которые выявились в ходе реализации прежней системы. Заметно, что больший акцент сделан на менеджеральной составляющей административных трансформаций — оценке качества предоставляемых государственных услуг, результативности деятельности, эффективном использовании бюджетных ресурсов и оценке реализации институциональных реформ. При этом вводятся три типа основных показателей (всего — 295 показателей), характеризующих как (1) общее социально-экономическое развитие регионов и конечные результаты деятельности, так и (2) собственно деятельность органов исполнительной власти и (3) ход реализации институциональных реформ в различных сферах жизнедеятельности региона и управления ими. В целом можно говорить об очередных шагах по формированию российской национальной системы оценки эффективности региональной исполнительной власти, учитывающей как мировой опыт, так и отечественную специфику.

В ходе современной административной реформы в России получило распространение такое значимое (в том числе и с культурологической точки зрения) понятие, как «государственная услуга». Это новое для российской управленческой практики понятие стало трактоваться как реальный, поддающийся стандартизации и контролируемый по качеству «конечный продукт» органов исполнительной власти. При этом одной из задач административной реформы стало установление прямой зависимости оценки деятельности указанных органов и наделения их бюджетными ресурсами от перечня, объема и качества предоставления государственных услуг гражданину, организации или бизнесу. Новизна понятия обусловила и трудности в его трактовке. Для нас важно, что понятие «услуга», возникшее в ходе административной реформы, предполагает особый тип взаимоотношений гражданина (или организации) и государственной структуры (запрос — услуга — оценка), контакт, основанный на доверии, взаимоуважении и ответственности. Но это может стать реальным только при условии заключения и определенной легитимизации некоего «общественного договора» между властью, гражданами и бизнесом, для чего простое «вывешивание на сайте»

проектов указанных стандартов представляется явно недостаточным. Однако подобного «общественного договора» в России так и не сложилось.

Концептуальные изменения, происходящие в теории и практике государственного (публичного) управления, не могут не отражаться на методологии оценочной деятельности в области государственных программ и политик (социальной, кадровой). Наряду с экономистами, традиционно занятыми анализом экономического эффекта социальных программ,³⁸⁴ свои оценочные суждения об эффективности стали высказывать социологи, политологи, юристы.³⁸⁵ Идеология и модели реформ, проводимых в различных странах, сильно варьируются, а соответственно, основания и принципы оценочных исследований различаются как в национальных, так и региональных контекстах. Обобщая позиции Х. Вольманна и французского автора Б. Перре, В. А. Маршаков определяет политическое оценивание как «эмпирическое исследование, в котором широко привлекаются методы социальных наук, проводимое с целью повышения общего качества политики в любой отрасли, результаты которого позволяют корректировать реализуемую политическую программу, предсказывать и влиять на ее результаты».³⁸⁶ Отечественные исследователи активно подключились к осмыслению, концептуализации видов и методов аналитической деятельности по оценке государственных программ, отдельных направлений государственной политики, хода административных реформ (А. А. Дегтярев,³⁸⁷ В. А. Маршаков, Л. В. Сморгун, А. В. Курочкин,³⁸⁸ Е. А. Блинова³⁸⁹).

³⁸⁴ Вулдридж Дж. М. Оценивание методом «разность разностей» // Квантиль. 2009. № 6 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.quantile.ru/06/06-JW.pdf (Дата обращения 22.05.2012).

³⁸⁵ Вольманн Х. Оценивание реформ государственного управления: «Третья волна» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://ecsocman.hse.ru/data/2011/02/23/1214891714/Vollmann.pdf> (Дата обращения 22.05.2012).

³⁸⁶ Маршаков В. А. Оценивание политик и измерение результативности: мировой опыт и российские перспективы оценивания эффективности государственного управления [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.politanaliz.ru/articles_505.html (Дата обращения 22.07.2013).

³⁸⁷ Дегтярев А. А. Проблема определения видов и критериев диагноза в политико-аналитической работе // Оценка политик и новая политическая экономия: инструменты анализа экономических реформ / под ред. А. Н. Данкова, Д. Б. Цыганкова. М., 2006. С. 13–31.

³⁸⁸ Курочкин А. В. Оценивание программ и политик в контексте административной реформы РФ // ПОЛИТЭКС. 2011. Т. 7. № 1. С. 117–125.

³⁸⁹ Блинова Е. А. Место категории «ценностей» в оценивании государственных программ // Право и политика. 2012. № 3. С. 459–464.

Многолетние исследования позволили сделать выводы о том, что в качестве наиболее актуальной проблемы в сфере оценки эффективности государственного управления в России выделяется «проблема гармоничного совмещения рыночного и общественного подходов к оценке эффективности». Кроме того, «как продемонстрировало исследование, международные системы оценки эффективности государственного управления достаточно слабо отражают два крайне важных в российском контексте административных реформ аспекта: 1) стратегический и комплексный характер реформирования и 2) необходимость развития системы внешней (прежде всего со стороны институтов гражданского общества) оценки эффективности реформ».³⁹⁰

На 2005–2007 гг. российское Правительство задекларировало очень высокие темпы проведения реформ, но, исходя из сложившихся ограничителей для их проведения, эти декларации не могли быть реализованы.³⁹¹ Это связано, с одной стороны, с ограниченной административной способностью госаппарата, с другой — с крайне высокой чувствительностью всего процесса реформ к политической составляющей реформы.

В условиях политической централизации возрастает зависимость реформ от предпочтений руководства страны. В гораздо меньшей степени структуры гражданского общества, средства массовой информации и бизнес-сообщество могут влиять на выбор приоритетов реформ.

Сравнивая административные реформы 1990-х гг. с последними преобразованиями, нельзя забывать о существующей зависимости административной реформы от сформированного политического режима. Так, слабость институтов гражданского общества и их традиционное для России отчуждение в ходе реформаторского процесса всегда порождали ряд противоречий и несогласованностей в ходе реформы. Отсюда и незавершенность реформ, неудачи и сбои, а также

³⁹⁰ Сморгун Л. В. Формирование «способностей государства» в ходе административной реформы в России (2003–2010 годы) // Вестник РГНФ. 2011. № 3. С. 76–84.

³⁹¹ Об итогах реализации федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ программ, планов и проектов в рамках административной реформы в 2006 г. Доклад. Москва, 2007 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://economics.volganet.ru/export/sites/economics/news/folder_2/Folder_14/documents/folder_2/downloads/admreffed01.pdf (Дата обращения 24.07.2013).

контрреформы, которые традиционно сопровождают российский реформаторский процесс.

Спецификой России может считаться и то, что, несмотря на казалось бы радикальные административные реформы, характер отношений государства и общества мало изменялся: государство и его интересы продолжали доминировать. Особенность современной России состоит и в том, что приоритетными задачами реформы государственного управления провозглашаются установление новых общественных отношений, формирование гражданского общества, но традиционные черты во многом продолжают преобладать. Постепенный процесс формирования гражданского общества приводит к тому, что государство вынуждено принимать социальный характер, но практически не изменяет своего доминирующего положения, следует патерналистским традициям.

Бюрократия эффективна в общественном смысле, если она подчиняется общественным целям (публичным ценностям), а не культивирует свои корпоративные ценности, выступает как смысл и мерило системы управления. А это определяется особенностями государственного правления, характером федеративных отношений, уровнем самостоятельности региональной власти, развитостью гражданского общества, сочетанием экономических, социальных, политических и культурных составляющих общественного развития. Важными моментами являются также развитие интеграционной составляющей развития общества, его способность к участию в публичной жизни и активность в процессе формирования публичных ценностей.

§ 2. Проблема формирования публичных ценностей в условиях региональных политико-административных режимов (на примере Северо-Западного федерального округа)

Понятие «политико-административный режим» становится актуальным в рамках концепции «*governance*», поставившей акцент на сложном и многоуровневом характере государственного управления и проблеме руководства. Понятие режима не сводится к наборам правил, регуляций и практик, но важно то, что новая парадигма публичного управления акцентировала его динамический характер и связывала с деятельностью, с

человеческим капиталом, который выступает главным источником возрастания ценностей.

Российские исследователи активно включились в процесс теоретического обоснования этого явления. В. Б. Слатинов вслед за В. Я. Гельманом³⁹² определяет региональный политический режим как «некое состояние политического процесса на том или ином этапе политического развития... совокупность акторов политического процесса, институтов политической власти, ресурсов и стратегий борьбы за достижение и/или удержание власти». В соответствии с этим он предлагает выделять различные виды режимов, используя следующие критерии:

— степень концентрации власти в регионе (моноцентрические/полицентрические);

— характер отношений между ключевыми акторами (авторитарный, демократический гибридный);

— количество и субординация центров политического влияния (матричный, сетевой, иерархический и пр.).³⁹³

Для нас важно, что политико-административный режим как «реальный механизм функционирования власти... включает не только государство, но и всю политическую систему организации обществ, т. е. характер политических взаимоотношений между людьми, между людьми и государством».³⁹⁴ Это позволяет анализировать методы осуществления государственной власти в конкретно-историческом и национальном или региональном аспекте развития политической системы общества. Вопрос состоит в том, как региональные политико-административные режимы способствовали процессу административных преобразований и налаживанию открытой дискуссии по формированию публичных ценностей.

Как известно, Концепция второго этапа административной реформы (2006–2008 гг.) не меняла ее общей направленности, но вносила некоторые дополнения (управление по результатам, стандартизация государственных услуг, антикоррупционные меры, эффективность взаимодействия органов исполнительной

³⁹² Гельман В., Рыженков С., Бри М. Россия регионов: трансформация политических режимов. М., 2000. С. 12–19.

³⁹³ Слатинов В. Б. Курское «сообщество элит» в контексте политического развития региона // Образование и общество. 2008. № 1. С. 12–13.

³⁹⁴ Кулакова Т. А. Политика изменений: административные реформы и взаимодействие государства и общества. СПб., 2011. С. 313–314.

власти и общества, модернизация системы информационного обеспечения и др.). Второй этап реформы был ориентирован на проведение ее в субъектах РФ. Во всех органах исполнительной государственной власти регионов Северо-Западного федерального округа (СЗФО) к началу 2007 г. были разработаны и утверждены планы реализации мероприятий в рамках административной реформы и назначены лица, ответственные за реализацию таких мероприятий.

Исследуя пример Северо-Западного региона, материалы региональных сайтов администрации, можно сделать выводы о развитии способности к планированию реформы, о стремлении к прозрачности и проведению мониторингов качества государственных услуг на уровне субъектов РФ. Региональные власти довольно быстро отреагировали на призыв центра, сформировали специальные органы управления административной реформой на местах, разработали соответствующие концепции и приняли планы. Но отношение к реформам в регионах было различным, в том числе в связи с разными политико-административными режимами. Основные характеристики политико-административного режима в субъектах РФ СЗФО связаны, как это традиционного для России, с управленческим стилем первого лица.

Так, бывший губернатор Вологодской области В. Е. Позгалев еще в марте 1996 г. был назначен исполняющим обязанности, а в июне 1996 г. — главой администрации Вологодской области. Затем трижды избирался губернатором области с высоким процентом доверия избирателей. С 21 июня 2007 г. он был наделен полномочиями губернатора области Законодательным собранием области по представлению Президента РФ. Длительный срок пребывания В. Позгалева на посту руководителя региона и его персональные качества предопределили и стабильность состава его окружения, состав правящей элиты. Стратегическое значение Череповца, промышленного и финансового центра Вологодской области, предопределяло и значительную долю череповчан в политической и управленческой элите региона и в Правительстве области. К «череповецкому лобби» относились: С. Тугарин (первый заместитель губернатора, начальник Департамента финансов области), В. Горобцов (первый заместитель губернатора, начальник Департамента развития муниципальных образований области), Л. Иогман (первый заместитель губернатора, начальник Департамента экономики), Е. Артемов (начальник Департамента труда и социального развития с 1996 г., с 2002 г. — член Правительства области).

Анализ основных показателей социально-экономического развития области свидетельствует о динамичном развитии экономики: область относится к числу устойчиво и уверенно развивающихся субъектов РФ. По данным Российского рейтингового агентства «Эксперт-РА» по инвестиционным рискам Вологодская область в 2006 г. занимала 17 место в России; агентство *Moody's Interfax Rating Agency* оценило рейтинг кредитоспособности как очень высокий. В декабре 2006 г. рейтинг повышен с уровня «Aa2.ru» до уровня «Aa1.ru»; Рейтинговое агентство *Standart & Poor's* в 2005 г. повысило долгосрочный кредитный рейтинг Вологодской области по международной шкале до уровня «В+», что отражает улучшение финансовых показателей области, снижение уровня долговой нагрузки, повышение качества управления региональными финансами, в 2006 г. этот рейтинг был подтвержден. По оценке Минэкономразвития России, Вологодская область отнесена к группе регионов с уровнем развития выше среднего. Область является индустриально развитым регионом. На долю промышленности области приходится более половины объема ВВП.³⁹⁵

Постановлением Губернатора области от 17 марта 2006 г. № 63 «О мерах по реализации административной реформы в органах исполнительной государственной власти области»³⁹⁶ определены «региональные приоритетные направления административной реформы», основанные, как было заявлено, «на анализе основных проблем региона», но на самом деле в точности повторяющие шесть основных направлений реформы из федерального документа. Данное Постановление имело целью продекларировать приверженность области федеральным ориентирам.

К наиболее значимым для понимания этапа планирования реформы документам следует отнести «Программу административной реформы в органах исполнительной государственной власти области в 2007–2008 гг.», утв. Постановлением Правительства области от 23 апреля 2007 г. № 537, с приложениями: «План мероприятий по информационному сопровождению административной реформы в Вологодской области

³⁹⁵ Доклад Губернатора Вологодской области о результатах и основных направлениях деятельности, выносимый для рассмотрения на заседании Правительства РФ. Вологда. 2007 // Официально не опубликован.

³⁹⁶ Постановление Губернатора области от 17 марта 2006 г. № 63 «О мерах по реализации административной реформы в органах исполнительной государственной власти области» // Официально не опубликовано.

в 2007–2008 гг.» и «План мероприятий административной реформы в органах исполнительной государственной власти Вологодской области в 2007–2008 гг.». ³⁹⁷

Обозначенные в объемных и тщательно прописанных областных документах цели, задачи и конкретные мероприятия по всем шести основным направлениям реформы изначально порождали сомнения в возможностях региона осуществить эти планы. Исследование показало, что большая часть времени была потрачена именно на подготовку нормативной базы административной реформы, в том числе на регламентацию качества предоставления государственных услуг, ³⁹⁸ но в дальнейшем публикация результатов оценки качества и отчетов о деятельности органов власти носила случайный характер.

Вместе с тем Программа реформы была заявлена как логическое продолжение «Стратегии социально-экономического развития области на долгосрочную перспективу», которая была разработана и утверждена Правительством области в 2004 г. ³⁹⁹ и являлась, в свою очередь, продолжением реализовывавшейся в 1998–2002 гг. Концепции развития Вологодской области. Стратегические планы области неоднократно получали одобрение на федеральном уровне. ⁴⁰⁰

Несмотря на общее соответствие федеральным программным документам, в региональном планировании прослеживаются некоторые интересные и специфические черты и приоритеты. Например, важным моментом Программы является трактовка такого сложного понятия, как «эффективность государственного управления». При

³⁹⁷ Постановление Правительства Вологодской области от 23 апреля 2007 г. № 537 «О Программе административной реформы в органах исполнительной государственной власти области в 2007–2008 гг.» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://vologda-oblast.ru/ru/laws/?id_15=43266&search_right_15=and&sort_15=adate&from_15=377 (Дата обращения 29.07.2013).

³⁹⁸ Закон Вологодской области от 27 июня 2008 г. № 1807-ОЗ «О требованиях к качеству предоставления государственных услуг в Вологодской области» // Красный Север. 2008. 1 июля; Постановление Правительства Вологодской области от 30 июня 2009 г. № 1019 «Об утверждении индикаторов качества государственных услуг в сфере культуры» // Красный Север. 2008. 4 июля.

³⁹⁹ Постановление Правительства Вологодской области от 16 апреля 2004 г. № 380 «Об основных положениях Стратегии социально-экономического развития Вологодской области на период до 2010 года» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://vologda-oblast.ru/ru/laws/?id_15=25915&search_right_15=and&sort_15=adate&from_15=467 (Дата обращения 29.07.2013)

⁴⁰⁰ На заседании Правительства РФ 22 февраля 2007 г. рассмотрен вопрос «О вопросах социально-экономического развития Вологодской области» // Новости металлургии. 2007. 21 февр. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.metaldaily.ru/news/news70256.html (Дата обращения 24.06.2013).

планировании административной реформы в Вологодской области его напрямую связали с ростом показателей социально-экономического развития и конкурентоспособностью региона. Соответственно, степень достижения целей административной реформы должны демонстрировать показатели, получаемые в результате проводимых опросов общественного мнения (учет настроения людей, их отношение к различным сферам личной и общественной жизни, к деятельности органов власти).

Ориентация на социально-экономические показатели и настроения людей обусловили и выбор «опытной отрасли»: в Вологодской области административная реформа отработывалась на отрасли здравоохранения. Весной 2007 г. Минэкономразвития России проводил конкурс среди субъектов РФ на лучший пилотный проект по внедрению административной реформы, направленной на управление по результатам. Вологодской областью был представлен пилот «Вологодская область — Здоровье-21», который получил одну из самых высоких конкурсных итоговых оценок среди других 46 победителей. На его проведение региону из федерального бюджета выделен 1 800 000 руб. Средства были направлены в основном на обучение государственных служащих, проведение семинаров, анализ эффективности работы персонала и т. д. В качестве примера можно привести сотрудничество Правительства области с Центром экономического и финансового консалтинга.⁴⁰¹

Мероприятия, проводимые в рамках Программы, направлены на повышение эффективности государственного управления путем «кардинального улучшения деятельности органов исполнительной государственной власти области с учетом того, что повышение эффективности государственного управления обуславливает рост социально-экономического развития и конкурентоспособности региона».

Степень достижения целей административной реформы должны были демонстрировать показатели, получаемые в результате проводимых опросов общественного мнения. Предполагалось получить представление о таких важных аспектах регионального развития, как настроения людей, их отношение к различным сферам личной и общественной жизни, к деятельности органов власти, а полученные результаты использовать для анализа и оценки эффективности социального управления,

⁴⁰¹ Официальный сайт Центра экономического и финансового консалтинга: www.cefc.ru/careerarchiv.html.

для более полного учета интересов различных групп населения при разработке и реализации перспективных программ регионального развития.

Заявленные приоритеты могут трактоваться как стремление соответствовать западноевропейским стандартам. Власть в современном демократическом государстве, ее авторитет и эффективность во многом детерминируются доверием граждан к государственным и муниципальным служащим. Люди предъявляют к государственной службе повышенные требования, игнорирование или плохая реализация которых сразу становится предметом пристального внимания общественности.

В соответствии с региональной программой реформы оценивать качество и эффективность системы управления было предложено по индексу инвестиционной привлекательности рейтингового агентства «Эксперт-РА». Согласно данному рейтингу Вологодская область занимала 22 позицию по показателю управленческого риска, который вошел в состав инвестиционного риска с 2006 г. (статистика по Северо-Западу: Санкт-Петербург — 1-е место, Москва — 17-е, Республика Карелия — 31-е, Калининградская область — 21-е, Ленинградская — 45-е, Архангельская — 55-е, Псковская — 57-е, Новгородская — 58-е, Мурманская область — 75-е место).⁴⁰²

По прогнозам, успешная реализация мероприятий административной реформы в области позволила бы региону переместиться в 2007 г. на 21-е место, в 2008 г. на 19–20-е место.

В целом программа и планы мероприятий по реализации административной реформы не предполагали подробной системы критериев и оценок эффективности административной реформы. Полагаясь на исследования таких рейтинговых агентств, как «Эксперт-РА», *Moody's Interfax Rating Agency*, *Standart & Poor's*, успех административной реформы в Вологодской области планировалось оценивать по изменениям инвестиционной привлекательности, по показателю управленческого риска (подъем с 22-й позиции до 19-й), по инвестиционным рискам, рейтингу кредитоспособности. Такой выбор был во многом определен опытом международного сотрудничества области (Швеция). Основными показателями конечного эффекта для разработчиков программ стали:

⁴⁰² Волкова А. В. Административная реформа в Вологодской области в 2006–2008 г. // Демократия и управление. 2008. № 2(6). С. 11–16.

— степень удовлетворенности качеством государственных услуг; в результате реализации концепции предполагается повысить степень удовлетворенности граждан качеством и доступностью государственных услуг к 2008 г. до 50 % и к 2010 г. — не менее чем до 70 %;

— снижение издержек бизнеса на преодоление административных барьеров; целевым показателем реализации мероприятий административной реформы должно явиться снижение доли издержек бизнеса на преодоление административных барьеров в выручке к 2008 г. до 5 %, к 2010 г. — до 3 %;

— повышение качества регионального управления; показателем реализации данного направления должны стать достижение к 2008 г. оценки по рейтингу Государственного университета — Высшей школы экономики показателя «А» и достижение значения показателя эффективности государственного управления — 55 единиц, эффективности государственного регулирования — 60 единиц, а к 2010 г. — не ниже 70 единиц по каждому из показателей.

При сравнении критериев оценки ожидаемых результатов административной реформы в Вологодской области с критериями, разработанными в других субъектах СЗФО, например, в Мурманской области,⁴⁰³ количество показателей эффективности административной реформы выглядит более чем скромным.

Организация и контроль за реализацией основных направлений административной реформы в регионах СЗФО представляют значительный интерес, поскольку это важнейшие показатели способности государства управлять реформой.

Еще летом 2006 г. в Вологодской области была сформирована Комиссия по проведению административной реформы, основными задачами которой были определены:

— обеспечение согласованных действий органов исполнительной государственной власти области при проведении административной реформы;

— осуществление контроля за выполнением регионального плана мероприятий по проведению административной реформы в органах исполнительной государственной власти области;

⁴⁰³ Шерстобитов А. С. Мониторинг хода административной реформы в Мурманской области // Демократия и управление. 2008. № 1(5). С. 24.

— предварительное рассмотрение проектов законов области и других нормативных правовых актов и предложений по вопросам реализации административной реформы;

— оценка эффективности деятельности органов исполнительной государственной власти области, выработка рекомендаций по оптимизации их функционирования;

— осуществление контроля за разработкой и внедрением в органах исполнительной государственной власти области административных регламентов;

— осуществление контроля за деятельностью органов исполнительной государственной власти области по формированию необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения проведения административной реформы в органах исполнительной власти области.

В связи с заявленными целями и приоритетами реформы («учет настроения людей...») важно рассмотреть персональный состав Комиссии. Так, из 15 членов комиссии 11 чел. представляют различные структурные подразделения Правительства области, 1 чел. представляет Законодательное собрание и 3 чел. (вице-президент Союза промышленников и предпринимателей Вологодской области, глава Грязовецкого муниципального района (он же председатель Совета муниципальных образований области) и директор Вологодского научно-координационного центра Центрального экономико-математического института РАН) представляют структуры гражданского общества. Учитывая коллегиальный способ принятия решений, можно предположить, что влияние представителей гражданского общества на процесс принятия решений и оценку эффективности реформы было незначительным, тем более что данные кандидатуры включались в состав комиссии «по согласованию». Очевидно, что органы исполнительной власти региона, несмотря на заявленные приоритеты, не планировали допускать к анализу результатов реформы представителей гражданского общества и парламента области.

О результатах реализации административной реформы можно судить, лишь опираясь на достаточно скудную информацию в региональных СМИ. Наибольшее количество нерешенных вопросов было обнаружено в ходе мониторинга информационного обеспечения реализации административной реформы.

В апреле 2008 г. Вологодская область стала победителем в проводимом Министерством экономического развития и торговли (МЭРТ) РФ конкурсе на право

получения поддержки в осуществлении мероприятий по проведению административной реформы с проектом по созданию универсального многофункционального центра (МФЦ) предоставления государственных и муниципальных услуг в Вологде. МФЦ должен был стать единственной точкой приема заявителей и предоставления им конечного результата (справки, лицензии, разрешения, субсидии), а в дальнейшем — базой разработки программы повышения качества государственных услуг до 2012 г. Проект был детально разработан и представлен на сайте Правительства области, однако отчетов о его реализации нет.

В качестве положительного примера можно привести «Отчет о развитии сферы информационно-коммуникационных технологий в органах исполнительной государственной власти области (по результатам мониторинга информатизации)», подготовленный Комитетом по информационным технологиям Правительства области (ныне — Комитет информационных технологий и коммуникаций Вологодской области).⁴⁰⁴ На основе результатов мониторинга в органах исполнительной власти в период с 1 января 2006 г. по 1 июля 2007 г. были сделаны выводы о положительной динамике показателя обеспеченности компьютерной техникой сотрудников органов исполнительной власти, отмечено увеличение доли ИТ-специалистов в органах власти, что соответствует требованиям проводимой реформы. В качестве недостатков отмечены: недостаточное развитие единой инфраструктуры информационно-коммуникационных технологий, единой мультисервисной сети органов власти области, низкая доля электронных государственных услуг, предоставляемых органами власти населению.

В апреле 2008 г. Правительство области приняло «Программу и план мероприятий по проведению административной реформы в органах исполнительной государственной власти Вологодской области в 2008–2010 гг.». Этот документ доступен на официальном сайте.⁴⁰⁵ Предыдущее Постановление о программе и плане на 2007–2008 гг. признано «утратившим силу», но отчетов о завершившемся этапе административной реформы, результатов опросов граждан, данных об изменениях

⁴⁰⁴ Комитет информационных технологий и коммуникаций Вологодской области. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://vologda-oblast.ru/ru/government/executive_power/index.php?id_16=115 (Дата обращения 20.07.2013).

⁴⁰⁵ Постановление Правительства Вологодской области от 29 апреля 2008 г. № 904 «О программе и плане мероприятий по проведению административной реформы в органах исполнительной государственной власти Вологодской области в 2008–2010 годах» // Официально опубликовано не было.

рейтинговых показателей области в открытом доступе нет; позже, в 2010–2013 гг., к предложенной системе оценки область не возвращалась.

Наиболее интересное и значимое для хода административной реформы в Вологодской области структурное изменение произошло в конце 2008 — начале 2009 г., оно было связано с реорганизацией Департамента государственной службы и вопросов местного самоуправления, занимавшегося на протяжении двух лет реформой местного самоуправления и административной реформой. Такое изменение может трактоваться как «работа над ошибками» или стремление придать реформе новый импульс.

Следует указать, что Вологодская область была в числе лидеров по реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»,⁴⁰⁶ область привлекла значительные финансовые ресурсы и добилась значительных успехов, что делало обоснованными и личные амбиции руководителей профильных подразделений. Например, в Вологодской области с марта 2006 г. действует Ассоциация «Совет муниципальных образований Вологодской области», объединяющая 371 муниципальное образование области: весь 2008 год прошел под знаком укрупнения сельских поселений, сокращения числа муниципалитетов и муниципальных выборов, а на сайте Департамента размещался сборник «Местное самоуправление в Вологодской области». В области осуществлялся постоянный мониторинг эффективности деятельности органов местного самоуправления, публиковались отчеты о социально-экономическом положении области и обращения граждан.⁴⁰⁷ Анализ документов и мониторинг прессы показали, что на фоне ярко выраженного интереса к реализации муниципальных программ административная реформа явно испытывала торможение.

В конце 2008 г., когда В. Позгалеv заявил о переходе на «федеральную модель устройства областной государственной власти», предполагающую создание новых отраслевых структур, произошло разделение функций по управлению государственной службой области, административной реформой и муниципальной службой.⁴⁰⁸ Функции упраздненного Департамента государственной службы и вопросов местного

⁴⁰⁶ Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁴⁰⁷ См., напр.: Социально-экономическое положение Вологодской области в январе–марте 2008 г. // Красный Север. 2008. 20 мая.

⁴⁰⁸ Смирнова Е. Валентин Горобцов уходит в министры // Наша Вологда. 2008. 9 сентября.

самоуправления Правительства области были распределены между Управлением государственной службы и кадровой политики Правительства области и новым Департаментом развития муниципальных образований области.

Сегодня уже преемник Управления — Департамент государственной службы и кадровой политики Вологодской области — является одним из органов исполнительной власти Вологодской области, осуществляющих функции в сфере государственной гражданской службы, кадровой политики области и административной реформы в органах исполнительной государственной власти области. К его компетенции относятся:

- административная реформа в Вологодской области;
- кадровая политика и профессиональное развитие кадров;
- резерв управленческих кадров области;
- организация государственной и гражданской службы;
- обращения граждан.⁴⁰⁹

Таким образом, с разделением департамента фактически появляется самостоятельное, достаточно влиятельное структурное подразделение, занимающееся вопросами административного управления, с относительно молодой и амбициозной командой. Можно выделить по крайней мере четыре основания такого разделения:

- 1) перестановка кадров, основанная на внутриэлитных процессах и интересах;
- 2) необходимость разделения вопросов местного самоуправления и государственной власти, что соответствует Конституции РФ;
- 3) изменение региональных приоритетов, повышение роли административной реформы, которая оказалась «всерьез и надолго»;
- 4) прагматизм, связанный с возможностью получения новой федеральной финансовой поддержки на развитие пилотных проектов.

Нельзя не отметить положительную динамику в реформировании системы государственного управления области наметившуюся с конца 2008 г.: до этого времени можно было говорить о проявлении органами исполнительной власти области способности к стратегическому планированию, о способности разрабатывать и

⁴⁰⁹ Официальный сайт Правительства Вологодской области. Департамент государственной службы и кадровой политики: [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://volgda-oblast.ru/ru/government/executive_power/index.php?id_16=109 (Дата обращения 20.07.2013).

планировать мероприятия реформы, но вместе с тем наблюдалась явная потеря интереса к реформе на стадии управления этими мероприятиями и контроля за ними.

Судить о результатах реализации программы административной реформы 2006–2008 гг. приходилось, опираясь на достаточно скудную информацию в региональных СМИ. Ссылки на информационные ресурсы административной реформы были размещены не на основной странице Правительства, а на странице департамента, что и создавало трудности при поиске сведений о реформе. Кроме того, раздел официального сайта, посвященный административной реформе, был труднодоступен и неинформативен, а отчеты о работе Комиссии и результаты внутреннего мониторинга административной реформы были недоступны для граждан, несмотря на то что основным критерием оценки эффективности был заявлен показатель «удовлетворенности граждан» результатами административной реформы. С середины 2009 г. прослеживаются:

- 1) более активная информационно поддержка преобразований;
- 2) налаживание обратной связи с населением через Интернет-портал;
- 3) активизация публичного обсуждения нормативных документов;
- 4) повышение уровня открытости и, как результат, помещение на сайт отчета «Основные результаты проведения мероприятий административной реформы в 2006–2009 гг., значимые для граждан и предпринимателей».⁴¹⁰

Порядок разработки и утверждения административных регламентов (предоставления государственных услуг) органами исполнительной государственной власти области определялся и уточнялся неоднократно, но в рамках данного исследования значимым является Постановление Губернатора области от 30 июня 2009 г. № 254,⁴¹¹ обеспечившее юридическую основу масштабным мероприятиям по привлечению граждан к публичному обсуждению вопросов регионального управления. В области в сжатые сроки была проведена огромная работа по разработке и внедрению стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной

⁴¹⁰ Основные результаты проведения мероприятий административной реформы в 2006–2009 гг., значимые для граждан и предпринимателей // Официально не опубликованы.

⁴¹¹ Постановление Губернатора Вологодской области от 30 июня 2009 г. № 254 «Об утверждении порядка проведения публичного обсуждения проектов административных регламентов исполнения государственных функций (административных регламентов предоставления государственных услуг) органами исполнительной государственной власти области» // Красный Север. 2009. 4 июля.

государственной власти области, а также их административных регламентов. В соответствии с указанным Постановлением органами исполнительной государственной власти области разработаны проекты 74 административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг); часть из них прошла публичное обсуждение, независимую экспертизу и была утверждена. На публичное обсуждение прежде всего были вынесены регламенты, относящиеся к наиболее острым социальным вопросам.⁴¹²

Между тем согласно первоначальному плану мероприятий реформы разработка и внедрение административных регламентов в органах исполнительной государственной власти области относились к 2007 г.

Важнейшим направлением административной реформы в Вологодской области в период 2006–2009 гг. стала масштабная работа по созданию универсального МФЦ предоставления государственных и муниципальных услуг в Вологде.⁴¹³ Сегодня это единственный практически полностью завершенный областной проект. Интерес к этому направлению административной реформы и его успешная реализация были связаны не только с предельно конкретными задачами, но и с федеральным финансированием. В апреле 2008 г. Вологодская область представила проект по созданию МФЦ и стала победителем в конкурсе, проводимом МЭРТ РФ на право получения поддержки в осуществлении мероприятий по проведению административной реформы.

⁴¹² О результатах проведения публичного обсуждения проекта административного регламента по предоставлению государственной социальной помощи, за исключением выплаты ежеквартального и ежемесячного пособий в управлении труда и социального развития по муниципальному образованию «Город Вологда» Вологодской области // Красный Север. 2009. 29 августа.

⁴¹³ Постановление Правительства Вологодской области от 2 декабря 2008 г. № 2318 «Об утверждении Порядка организации предоставления услуг многофункциональными центрами» // Официально не публиковалось. Доступно на официальном сайте Правительства: [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://vologda-oblast.ru/ru/laws/?id_15=56507&search_right_15=and&sort_15=adate&from_15=324 (Дата обращения 20.07.2013); Постановление Правительства Вологодской области от 24 августа 2009 г. № 1292 «О создании государственного учреждения Вологодской области “Многофункциональный центр предоставления государственных услуг на территории муниципального образования «Город Вологда”» // Официально не публиковалось. Доступно на официальном сайте Правительства области: [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://vologda-oblast.ru/ru/laws/?id_15=62010&search_right_15=and&sort_15=adate&from_15=297 (Дата обращения 20.07.2013).

В июне 2010 г. был открыт первый Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг на территории Вологды,⁴¹⁴ в котором подготовлено все необходимое для оказания населению 111 услуг. Этот Центр должен стать единственной точкой приема заявителей и предоставления им конечного результата — справки, лицензии, разрешения, субсидии. Он стал базой разработки программы повышения качества государственных услуг до 2012 г. и первым звеном сети МФЦ по всей области. Для этого была достигнута договоренность с Череповецким городским округом и Кирилловском муниципальном районом о создании в данных муниципальных образованиях многофункциональных центров предоставления государственных услуг.⁴¹⁵

Безусловно, сохраняется ряд проблем, характерных для начального этапа реформы. Так, если в 2005 г. согласно рейтингу субъектов РФ по оценке качества государственного управления, проведенному Минэкономразвития и торговли РФ совместно с Государственным университетом «Высшая школа экономики», в Вологодской области отмечен высокий уровень взаимодействия органов власти с населением (в частности, по использованию информационных технологий для предоставления государственных услуг), то в дальнейшем область сбавила темпы развития. На основании анализа результатов мониторинга развития сферы информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в период с 1 января 2006 г. по 1 июля 2009 г. были сделаны выводы о том, что:

— прослеживается положительная динамика показателей «современности» компьютерной техники и программного обеспечения, что соответствует требованиям проводимой в органах государственной исполнительной власти административной реформы;

— в органах исполнительной государственной власти области по-прежнему недостаточное внимание уделяется повышению квалификации государственных служащих в сфере информационных технологий, однако для решения данной проблемы

⁴¹⁴ Официальный сайт МФЦ г. Вологда: [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://mfc35.ru/информация> (Дата обращения 20.07.2013).

⁴¹⁵ Отчет о реализации программ и планов мероприятий по проведению административной реформы и проектов реализации административной реформы в 2006–2009 годах // Официально опубликован не был. Доступен в архиве официального сайта Вологодской области. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://a.vologda-oblast.ru/periodic.asp?CODE=5136> (Дата обращения 29.07.2013).

было принято несколько принципиально важных документов, в числе которых Постановление Губернатора от 7 сентября 2009 г. № 339, в котором содержатся конкретные квалификационные требования, а также «Знания и навыки в сфере использования информационных технологий... необходимые для исполнения должностных обязанностей государственными гражданскими служащими». В числе требований находятся не только навыки работы с оборудованием и программным обеспечением, но и умение работать с поисковыми системами и информацией в Интернет,⁴¹⁶

— медленными темпами идет развитие единой ИКТ-инфраструктуры органов власти области, что является сдерживающим фактором для построения единой системы электронного документооборота;

— доля электронных государственных услуг, предоставляемых органами власти населению и организациям, остается низкой;

— растут затраты органов власти на телекоммуникационные услуги, при этом не все органы власти обеспечены каналами связи с высокой пропускной способностью, а имеющееся телекоммуникационное оборудование не используется с достаточной эффективностью.⁴¹⁷

Данное положение усугублялось отсутствием устойчивой практики использования ИКТ населением области, невысоким уровнем доверия и интереса граждан к электронным средствам коммуникации. Например, на «Горячую линию» по фактам коррупции» на официальном сайте области с июня 2009 г. по январь 2012 г. обратилось только 46 человек, позже, этот раздел сайта был ликвидирован,⁴¹⁸ а сегодня обратная связь с населением в области осуществляется через сайт многофункционального центра.⁴¹⁹ Представители общественных организаций и жители

⁴¹⁶ Постановление Губернатора Вологодской области от 7 сентября 2009 г. № 339 «О внесении изменений в Постановление Губернатора области от 4 апреля 2005 г. № 91» // Красный Север. 2009. 12 сентября.

⁴¹⁷ Отчет о развитии сферы информационно-коммуникационных технологий в органах исполнительной государственной власти области (по результатам мониторинга информатизации в период с 1 января 2006 г. по 1 июля 2009 г.) // Официально опубликован не был.

⁴¹⁸ Архивный сайт Вологодской области. «Горячая линия» по фактам коррупции: [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://a.vologda-oblast.ru/chat.asp?Page=Object&code=67> (Дата обращения 29.07.2013).

⁴¹⁹ [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://mfc35.ru> (Дата обращения 29.07.2013).

региона недостаточно активно участвуют в обсуждении проектов административных регламентов, доступных на сайте.

В целях координации процессов развития и использования ИКТ в органах исполнительной государственной власти и в Вологодской области в целом Правительство Вологодской области в 2008 г. утвердило «Концепцию развития и использования информационно-коммуникационных технологий в Вологодской области на период 2008–2012 гг.»,⁴²⁰ а в июле 2009 г. — целевую программу «Информатизация Вологодской области на 2010–2012 гг.»,⁴²¹ включающую в себя мероприятия по развитию информационных технологий в области, объемы и сроки финансирования данных мероприятий. Оценивая программные документы, планы и отчеты о проведении административной реформы, можно сделать вывод о том, что область стремилась вложить в максимальное количество средств в техническое переоснащение своих государственных учреждений, в обучение и повышение квалификации персонала, развить те направления, которые в дальнейшем позволили бы области развиваться независимо от результатов реформы.

В Архангельской области и Республике Карелия акцент также делался на развитие электронного правительства. Калининградская область наряду со специальной программой развития электронных услуг стимулирует развитие сети МФЦ.

В Республике Коми в декабре 2001 г. состоялись выборы Главы Республики Коми, в ходе которых Ю. А. Спиридонова, руководившего областью еще с советских времен, сменил ставленник федерального центра В. А. Торлопов (бывший председатель Государственного Совета Республики Коми). Приход к власти В. А. Торлопова был в значительной мере обусловлен переменами на федеральном уровне и изменением характера отношений с крупным бизнесом (ОАО НК «ЛУКОЙЛ» пришел в Республику в 2000 г.). В 2005 г. В. А. Торлопов был повторно утвержден Государственным Советом на должность Главы Республики Коми по представлению Президента РФ.

⁴²⁰ Постановление Правительства Вологодской области от 1 июля 2008 г. № 1277 «О Концепции развития и использования информационно-коммуникативных технологий в Вологодской области на период 2008–2012 гг.» // Официально не опубликовано. Доступно на официальном сайте. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://vologda-oblast.ru/ru/documents/database/?id_15=2697 (Дата обращения 29.07.2013).

⁴²¹ Постановление Правительства Вологодской области от 22 июля 2009 г. № 1124 «О региональной целевой программе “Информатизация Вологодской области на 2010–2012 гг.”» // Доступно на портале ГосБук: [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.gosbook.ru/node/67299 (Дата обращения 29.07.2013).

Существенное влияние на характеристики политико-административного режима в Республике Коми оказывает общеэкономическая и социальная обстановка в регионе, где топливно-энергетический комплекс занимает доминирующее положение в экономике; крупный бизнес в Республике представлен и межрегиональными, и иностранными компаниями. В регионе ежегодно проводится съезд Союза промышленников, предпринимателей и работодателей Республики Коми, в котором принимает участие Глава Республики. С 1992 г. в Республике существует практика подписания соглашения по социально-экономическим вопросам между тремя основными гарантами социальной стабильности региона (государство, бизнес, профсоюзы), в котором согласовываются интересы сторон и декларируются приоритеты совместной деятельности. В ходе административной реформы этот «протокол о намерениях» был преобразован в документ с планом мероприятий, сроками их исполнения и списком ответственных лиц, в 2011 г. подписано уже четвертое соглашение.⁴²²

Взаимодействие крупных промышленников с органами государственной власти строится на взаимовыгодной основе, и, безусловно, речь идет об отстаивании ТЭК своих корпоративных интересов. Ситуация с развитием малого бизнеса (и гражданского общества) в регионе довольно непростая. Несмотря на деятельность Общественной палаты Республики Коми, функционирование различных Координационных советов, организацию проблемных форумов (в рамках IV Северного Инвестиционного Форума состоялся II Республиканский Гражданский форум, в работе которого приняли участие около 30 общественных объединений Республики Коми) и принятие целевых программ,⁴²³ интересы общественных организаций и малого бизнеса оказывают слабое влияние на систему государственного управления. При этом глава Республики Коми подчеркивает, что «предприниматели должны осознавать свою социальную

⁴²² Региональное соглашение по социально-экономическим вопросам между Правительством Республики Коми, Федерацией профсоюзов Республики Коми и Союзом промышленников, предпринимателей и работодателей Республики Коми на 2012–2014 годы // Документ официально не публиковался. Доступен на официальном сайте [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://econom.rkomi.ru/page/4337> (дата обращения 29.07.2013).

⁴²³ Закон Республики Коми от 26 декабря 2005 г. № 158-РЗ «О целевой республиканской программе «Развитие и поддержка малого предпринимательства и потребительской кооперации в Республике Коми» // Республика. 2005. 31 декабря.

ответственность и работать в рамках закона, отказаться от использования теневых схем, не искать способы ухода от налогообложения».⁴²⁴

В регионе существует система прогнозирования будущего состояния внешней среды, в процессе принятия политических решений присутствует стратегическое планирование.⁴²⁵

В организационно-административном плане режим характеризуется иерархической системой принятия решений, ключевую роль в формировании стратегии развития региона играют Администрация Республики Коми и крупный бизнес, публичные интересы и ценности представлены слабо, «все напоминает времена советского “застоя”, только на другой экономической основе».⁴²⁶

При осуществлении мониторинга хода административной реформы в Мурманской области были выявлены существенные недостатки. Несмотря на то, что в качестве приоритетов реформы (как и в Вологодской области) были заявлены «настроения людей», их интересы и оценка деятельности органов государственной власти, в разработке и реализации Концепции, региональных целевых программ и других мероприятий реформирования не участвовали представители гражданского общества (представители экспертного сообщества, негосударственных организаций). Фактически в электронных СМИ Мурманской области отсутствуют упоминания о публичных обсуждениях административной реформы. Возникла и проблема недостаточного информирования населения о ходе административной реформы. «Несмотря на то что Мурманская область занимает третье место по России по уровню проникновения сети Интернет на региональных новостных Интернет-порталах информация об административной реформе размещается лишь в виде пресс-релизов. Возможно, аналитические материалы представлены в областных печатных изданиях и на региональном телевидении. Контент-анализ СМИ на предмет распространения

⁴²⁴ Владимир Торлопов: Малый бизнес должен осознавать соотответственность [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://rkomi.ru/services/spissmi/124> (Дата обращения 24.07.2013).

⁴²⁵ Постановление Правительства Республики Коми от 27 марта 2006 г. № 45 «Стратегия экономического и социального развития Республики Коми на период до 2020 года» // Республика. 2006. 13 апреля.

⁴²⁶ Константинов И. Республика Коми в 2007 г. Главное. От политики к администрированию: продолжение дрейфа // [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://monitoring.carnegie.ru/2008/02/komi/konstantinov-i-respublika-komi-v-2007-godu> (Дата обращения 24.06.2013).

информации о реформе является одним из важных направлений дальнейшей работы по мониторингу хода административной реформы в Мурманской области».⁴²⁷

Республика Карелия создала в ходе административной реформы одну из лучших систем обратной связи с населением.⁴²⁸ Обратная связь на официальном портале представлена несколькими рубриками. В рубрике «Видеоблог Главы Республики Карелия» граждане могут отправить обращение, там же размещен график приема граждан. Рубрика «Вопрос-ответ» содержит вопросы граждан и ответы на них руководителей республиканских министерств. Рубрика «Опросы и голосования» содержит результаты проведенных опросов «Кого должно в первую очередь поддерживать государство в условиях финансово-экономического кризиса?», «Какое место в Вашей жизни занимают нравственные ценности?», о дизайне первой страницы официального портала, о формировании гражданского согласия в Республике. Осуществляется блиц-опрос о качестве государственных услуг Управления федеральной миграционной службы по Республике Карелия, об удовлетворенности информационной открытостью органов исполнительной власти субъекта и др. Также представлены адреса и телефоны общественных приемных: Председателя Всероссийской политической партии «Единая Россия» В. В. Путина, главного федерального инспектора аппарата полномочного представителя Президента РФ в СЗФО и Главы Республики Карелия, Уполномоченного по правам человека в субъекте Федерации, Совета при Главе Республики Карелия по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека. Статистическая и аналитическая информация о работе с письменными и устными обращениями граждан также показывает наиболее острые проблемы региона с точки зрения населения.

Информационное обеспечение органов исполнительной власти в Республике Карелия реализуется в рамках региональной целевой программы «Информатизация республики Карелия на 2008–2012 гг.». Внедряется электронная система документооборота и делопроизводства, автоматизируются рабочие места, учет

⁴²⁷ Шерстобитов А. С. Мониторинг хода административной реформы в Мурманской области // Демократия и управление. 2008. № 1(5). С. 25.

⁴²⁸ Официальный портал органов государственной власти республики Карелия: [Электронный ресурс]. - Режим доступа:<http://gov.karelia.ru>. (Дата обращения 14.07.2013).

документов, что повышает исполнительскую дисциплину и качество труда государственных гражданских служащих.⁴²⁹

Исследование хода административной реформы в Санкт-Петербурге и Ленинградской области позволило сделать выводы о существенной разнице в режимах. Так, управленческую ментальность политико-административного ядра Санкт-Петербурга можно охарактеризовать как консервативную, охранительную, с доминированием традиционных бюрократических ценностей, в то время как в Ленинградской области преобладает более открытая к инновациям и реформам ментальность, на формирование которой оказали существенное влияние внебюрократические факторы.⁴³⁰

В целом по Северо-Западу 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 условиях стабилизации политического режима изменяются отношения между центром и регионами. Происходит формальное упрощение процедуры их взаимодействия, но в связи с укреплением властной вертикали и преобладанием нисходящей коммуникации это оборачивается, с одной стороны, неприятием (игнорированием) многих важных решений, а с другой — низким качеством и формальным характером решений, принятых на региональном уровне. На собственно региональном уровне доминирование исполнительной власти сочетается с ее фактической бесконтрольностью, что увеличивает коррупцию.

Одной из серьезных проблем при назначении губернаторского корпуса является отсутствие механизма постепенного формирования в регионах новых поколений профессиональных управленцев, достаточно компетентных для управления территориями. Отчасти данная проблема снимается с помощью региональных целевых

⁴²⁹ Официальный портал органов государственной власти Республики Карелия. Целевые программы: [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.gov.karelia.ru/Legislation/lawbase.html?lid=3638 (Дата обращения 18.07.2013).

⁴³⁰ Курочкин А. В. Сравнительный анализ стратегий административных реформ в субъектах РФ Санкт-Петербурге и Ленинградской области // Демократия и управление. 2008. № 1(5). С. 5–11.

программ по формированию кадрового резерва («Развитие кадрового потенциала Республики Карелия на период 2008–2012 гг.»⁴³¹ и др.)

Есть опасность развития в регионе реформы ради реформы, ради обеспечения чиновников бумажной работой, в то время как влияние представителей гражданского общества на процесс принятия решений и оценку эффективности реформы было и остается незначительным. Увлечение региональных чиновников регламентацией и стандартизацией деятельности государственных органов, служебной деятельности государственных служащих несет опасность перенасыщения органов государственной власти регламентирующей документацией, когда регламенты начинают жить своей жизнью, а государственные служащие — своей. Анализируя развитие государственного аппарата современной России, А. В. Оболонский говорит о том, что «к сожалению, не произошло его поворота к обычному для демократических стран статусу “слуги общества”... аппарат приобрел большую самостоятельность, стал менее подконтролен, что в свою очередь стимулировало рост коррупции и позволило легализовать кастово-корпоративные интересы бюрократии».⁴³²

Понимая административную реформу как ряд мероприятий, направленных на то, чтобы изменить отношения государства и общества, следует отметить небольшие, но принципиальные положительные сдвиги: и в риторике региональных чиновников, и в сознание граждан постепенно входит представление о государстве как о поставщике услуг и о способности предоставлять эти услуги качественно. Однако положительный опыт публичных обсуждений, гражданской активности пока не велик как в регионе, так и в целом по России.

⁴³¹ Распоряжение Правительства Республики Карелия от 1 апреля 2008 г. № 142 р-П «Об одобрении региональной целевой программы “Развитие кадрового потенциала Республики Карелия” на период 2008–2012 гг.» // Собрание законодательства Республики Карелия. 2008. № 4(2). Ст. 465.

⁴³² Оболонский А. В. Реформирование государственной службы: этико-нравственный аспект // Право и управление. Интернет-журнал. 2008. № 1(2) [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [www.mgimo.ru/files/13708/ru21_2008-1\(2\)_obolonsky_reform-gs.doc](http://www.mgimo.ru/files/13708/ru21_2008-1(2)_obolonsky_reform-gs.doc). (Дата обращения 13.07.2013).

ГЛАВА 3. ПУБЛИЧНЫЕ ЦЕННОСТИ, ИХ ВЫЯВЛЕНИЕ И ВНЕДРЕНИЕ В ПОЛИТИКО-АДМИНИСТРАТИВНОЙ СИСТЕМЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Определяя границы применимости менеджмента публичных ценностей для российской системы государственного управления следует признать, что «весь мир сегодня движется к признанию приоритета ценностей более важных, чем ценности материального благополучия – устойчивое развитие, здоровый образ жизни, сохранение окружающей среды, развитие личности и духовное совершенствование. Эти ценности как нельзя лучше соотносятся с традиционными приоритетами российского сознания: служения Родине, самопожертвования, солидарности и взаимопомощи»,⁴³³ они рассматриваются нами как необходимые условия становления этико-ответственного государства

Если в странах Запада восприятие человека как носителя определенных моральных норм и ценностей становится важным ресурсом совершенствования публичного управления, то в России «низовое сотрудничество как сетевое взаимодействие, принуждающее власти считаться с правами граждан, постепенно дополняется взаимодействиями граждан и социальных групп с властными институтами».⁴³⁴

Публичные ценности не могут сформироваться без участия государства, при условии, что оно не навязывает обществу свои приоритеты, а привлекает граждан к сотрудничеству. Основная сложность состоит в том, что в силу исторических и культурных особенностей роль государства в России традиционно высока, оно оказывается во главе управленческих процессов в России, а служение государству отражено даже в самом понятии государственной службы, которая, в противовес *публичной* или *гражданской* службе (*public service, civil service*) в других странах, является именно *государственной*. Это означает, что качественные изменения невозможны без корректировки самих государственных институтов в направлении политики сотрудничества и согласования интересов государства и гражданского общества, а при осуществлении политики становятся важны коллективные обсуждения

⁴³³ Шестопап Е. Б. Ценностные характеристики российского политического процесса и стратегия развития страны // Полис. Политические исследования. 2014. №2. С.70.

⁴³⁴ Кулакова Т. А. Соотношение практик принуждения и сотрудничества в политическом управлении современной России // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 6. Вып. 4. 2011. № 26. С. 111.

и принятие обоснованных решений на основе гражданских добродетелей. «Обрести новый моральный климат в стране нельзя с помощью декретов. Это долгий путь воспитания и образования. Отсюда приоритеты, которые государству предстоит выбрать: инвестирование в образование, науку, культуру, поддержка основных конфессий, которые только и могут вернуть людям высокие ценности. Опорой государства здесь остается одна из ключевых ценностей, сохранившихся в национальном сознании – патриотизм».⁴³⁵ Если попытаться выявить перечень тех публичных ценностей, которые активно обсуждаются в России при активном участии государства, то, на наш взгляд, это «гражданственность», «ответственность» и «доверие».

Традиционные представления о *гражданственности* отражают взаимоотношения граждан с государством, но сегодня гражданственность все чаще понимается в контексте межлических отношений и публичных ценностей. Она выступает как набор идеальных качеств гражданина и конкретизируется способностью к социальному взаимодействию на разных уровнях (межличностном, общественном), к ответственному участию в публичной сфере.

Ответственность может выступать условием гражданственности, поскольку трактуется как мотивация личности и результат внешних требований, предъявляемых со стороны государства; вместе с тем она может пониматься как принятие личностью своей внутренней зависимости от публичных целей и ценностей.

Доверие (как готовность сотрудничать и обмениваться значимой информацией) возникает и поддерживается в результате приобретения положительного опыта межличностного или межинституционального общения, а также выступает основой сетевого взаимодействия в публичной политике.

§ 1. Патриотизм, гражданственность, ответственность: традиции «государевой службы» и формализация этических стандартов государственного управления

Реакцией на кризисы общественного развития конца XX — начала XXI в. становится обостренное внимание к вопросам этического характера. Одной из

⁴³⁵ Шестопап Е. Б. Ценностные характеристики российского политического процесса и стратегия развития страны // Полис. Политические исследования. 2014. №2. С. 70.

современных тенденций может быть назван процесс создания этических кодексов большим количеством профессиональных сообществ. Распространение ориентации на публичные ценности, подробно рассмотренное нами во второй главе настоящего исследования, привело к необходимости формирования этической инфраструктуры общества, что является важнейшим фактором развития эффективной демократической системы правления и становления этико-ответственного государства. Особая роль здесь принадлежит Конституции.

Общеизвестно, что для разработчиков Конституции РФ ориентиром выступали конституции Германии и США — не только как примеры эффективного Основного Закона государства, но и в силу необходимости обрести после болезненного разрушения советских идеалов консолидирующую народ идею, публичную ценность.

В Германии, где понятия «нация» и «патриот» оказались скомпрометированными национал-социалистическим прошлым, современные философы и политологи предпринимали попытки теоретически обосновать возможность национального сплочения вокруг значимых публичных ценностей. В поисках объединяющих нацию ценностей некоторые из них рассматривали Конституцию 1949 г. как возможный центр эмоциональной, моральной самоидентификации граждан. Немецкий философ Д. Штернбергер, произнося в 1982 г. на праздновании 25-летия Академии политического образования свою знаковую речь «Конституционный патриотизм», сформулировал этическую установку, которую он хотел бы поощрить: именно Конституция, как высшая публичная ценность, должна придавать германскому патриотизму крепость и содержание.⁴³⁶ Такое государство, по мнению Д. Штернбергера, может пробудить постоянное чувство лояльности, приверженности, чувство патриотизма.

Как и Д. Штернбергер, который ввел понятие «конституционный патриотизм» в научный оборот, Ю. Хабермас считал, что для Германии, где моральная самоидентификация с исторической немецкой нацией представляется невозможной, он является достойной альтернативой. В своей работе Ю. Хабермас противопоставил преданность либеральным ценностям послевоенной конституции подъему этнического шовинизма в Германии в XX в., что стало крайне актуально после воссоединения

⁴³⁶ Штернбергер Д. Конституционный патриотизм // Политическая философия в Германии Сб. статей / под ред. Й. Изензее. М.: Современные тетради. 2005. С. 310.

страны. Он отмечал исключительную важность восстановления демократии и конституционного государства на территории, где гражданские права попирались с 1933 г.⁴³⁷ Его подход был определен как «ценностный патриотизм».⁴³⁸ Вскоре этот подход подвергся критике, поскольку позитивное отношение к ценностям, закрепленным конституцией (а современные конституции обладают значительным универсализмом), не может олицетворяться с конкретной нацией, что неизбежно приводит к подмене понятия «патриотизм» понятием «идентичность», к отождествлению «граждан» с «государством» без каких бы то ни было национальных элементов. Тем не менее «конституционный патриотизм», гордость за конституцию ФРГ, содержащую универсальные нормы прав человека, нашел свое логическое продолжение в конце 1990-х гг. как идея о форме национальной идентичности для объединенной Европы.

На современном этапе российский конституционализм исследуется с различных позиций (В. С. Нерсесянц, А. Н. Медушевский, И. А. Кравец, Ю. Д. Марков, И. Д. Осипов и др.).⁴³⁹ Значение действующей Конституции РФ, ее правовых идей, норм и принципов (права и свободы человека и гражданина, правовое государство) для осуществления демократических реформ и сохранения принципиально важных достижений на пути к постсоциалистическому государственно-правовому строю нельзя недооценить. Но это не означает, что реалии российской государственно-правовой жизни лишены серьезных недостатков. В частности, формальное закрепление в Конституции определенного набора ценностей и этических принципов не объясняет их неспособность на практике выступать действительным регулятором социальных

⁴³⁷ См. об этом: Habermas J. *Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe*. / ed. R. Berner. Albany, 1995.

⁴³⁸ Лейст А. *Нация и патриотизм во времена глобализации // Политическая философия в Германии. Сб. статей / под ред. Й. Изензее. М.: Современные тетради. 2005. С. 330.*

⁴³⁹ Дудник С. И., Осипов И. Д. *Аксиология современного российского конституционализма // Аксиология российского конституционализма: история и современность / под ред. С. И. Дудника, И. Д. Осипова. СПб.: СПбГУ. 2012. С. 5–14.; Марков Ю. Г. Этика и право: проблема единства // Государство и право. 2011. № 4. С. 88–90; Медушевский А. Н. *Демократия и авторитаризм: Российский конституционализм в сравнительной перспективе. М., 1997; Кравец И. А. Российский конституционализм: теоретико-методологические и исторические аспекты формирования // Право и политика. 2002. № 6. С. 8–15; Нерсесянц В. С. Конституционализм как общегосударственная идеология // Конституционно-правовая реформа в Российской Федерации. Сб. статей / отв. ред. Ю. С. Пивоваров. М.: ИНИОН РАН. 2000. С. 6–10.**

процессов. Кроме того, говоря о современном российском конституционализме, некоторые исследователи отмечают, что «он носит в значительной мере характер мнимого конституционализма, поскольку отличается неустойчивостью, возможностью обращения вспять, очевидной вероятностью перехода конституционных по происхождению и политической терминологии феноменов в свою противоположность — авторитаризм».⁴⁴⁰ Государство и его правовые институты следует считать ответственными за состояние нравственного климата в обществе, а утрата нынешней властью доверия населения чревата серьезными социально-политическими катаклизмами. Понимая конституционализм не только как теоретическую доктрину, связанную с представлениями о справедливости, демократии, правовом государстве, но и как государственный строй, созданный в соответствии с этой доктриной, его следует рассматривать как правовое, историческое, политическое и социальное явление.⁴⁴¹

С позиции политико-аксиологического подхода Конституция предстает *системой публичных ценностей, которые выступают основанием для развития этической инфраструктуры государства и гражданского общества.*

В современном конституционализме «феномен ценностей проявляется в *трех основополагающих измерениях* (курсив автора. — А. В.): а) сама по себе Конституция как ценность; б) получающие прямое закрепление в нормах и институтах Конституции ценности; в) имплицитно выраженные конституционные ценности как результат практической конституционно-судебной аксиологии».⁴⁴²

Посредством конституционного закрепления социальные ценности трансформируются в конституционные принципы, обретают формально-юридическую нормативность, а в результате их восприятия отдельными индивидами, социальными группами и обществом в целом развивают и поддерживают конституционное правосознание, демократическую культуру.

Отсюда — повышенное внимание к процессу разработки и принятия Конституции в современном мире, требование не формальной, а подлинной легитимации, которая

⁴⁴⁰ Кутафин О. Е. Российский конституционализм. М.: Норма. 2008. С. 7.

⁴⁴¹ См. об этом: Кравец И. А. Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления. СПб.: Пресс. 2005. С. 23–46.

⁴⁴² Бондарь Н. С. Конституционные ценности — категории действующего права: проблемы восприятия студентами юридических вузов // Социология и право. 2011. № 2. С. 10–11.

предполагает открытую и свободную дискуссию в обществе по важнейшим вопросам жизни государства, поскольку только такое общение может обеспечить общую волю к созданию современного государства. Здесь имеется в виду Конституция в смысле, предложенном Дж. Ролзом, когда граждане (или «стороны», по Дж. Ролзу) в обществе, интуитивно приняв определенные принципы справедливости, через институт конституционного собрания «взвешивают справедливость процедур, помогающих справляться с разнообразием политических взглядов» и выбирают Конституцию, основу будущего законодательства, «ту единственную, которая в существующих обстоятельствах с наибольшей вероятностью приведет к эффективной и справедливой организации общества».⁴⁴³ В этом случае, будучи закреплены в Конституции, публичные ценности упорядочиваются, образуют иерархическую систему многоуровневых связей и корреляций, основанную на объективно существующем социальном порядке, обоснованном социокультурным контекстом.

Анализируя конституционные основания профессиональных этических кодексов в современной России, необходимо, прежде всего, отметить, что отношение к Конституции РФ 1993 г., начиная с периода ее разработки, было и остается неоднозначным. Во многом это связано с крайне противоречивыми внутривнутриполитическими событиями периода 1990–1993 гг., с расколом внутри правящей элиты и отчуждением государства и общества, которые уже рассматривались нами. Действительно, российский конституционный процесс был не столько процессом подготовки текста, сколько попыткой формирования национального консенсуса.

В 1993 г. столь необходимый национальный консенсус не был достигнут: при максимальном внимании к самому тексту наблюдалось пренебрежение к процессу его действительной легитимизации в обществе, а значит, были созданы предпосылки для дестабилизации последующих социальных решений. Тем не менее, закрепив основные требования конституционализма — народовластие, верховенство закона, права и свободы человека как высшая ценность, разделение властей, политический плюрализм и идеологическое многообразие, — она открыла путь к конституционному государству и формированию конституционного сознания граждан. Однако несомненный демократический потенциал Конституции реализовывался непоследовательно, с

⁴⁴³ Ролз Дж. Теория справедливости. М.:Изд. ЛКИ. 2010. С. 178.

отступлениями. Отношение к ней как к символу общественного консенсуса и волеизъявления долгое время оставалось настороженным.

Достаточно распространено мнение о том, что современная Конституция России — это первая конституция в нашей новейшей истории. Ведь Конституции 1918, 1924, 1936 и 1977 гг. не были конституциями в точном смысле слова, они нужны были только как декоративный элемент для того, чтобы и у нас было то, что есть у всех, и не более того. Данная точка зрения, безусловно, имеет право на существование, но нельзя не отметить, что именно советскому периоду мы обязаны существенными изменениями в плане правосознания. Произошли изменения в представлении о государстве и его соотношении с обществом, о социальных функциях государства, роли личности, права и закона. Пусть многое оставалось на бумаге, было не реализовано, искажено, но «волна демократии», романтика периода конца 1980-х — начала 1990-х гг. могут рассматриваться как свидетельства восприятия народом (его частью) новых, демократических ценностей.

Между тем некоторые современные оценки современного конституционного строя в России остаются критическими (Н. А. Боброва, О. Е. Кутафин, Ю. Г. Марков),⁴⁴⁴ особенно по вопросам, касающимся защиты прав человека и форм собственности, где прослеживается нарушение принципа справедливости. Эти обстоятельства формирования современного российского конституционализма приходится учитывать при анализе того, насколько действующая Конституция является основанием для принятия различными профессиональными и иными социальными группами своих этических кодексов, поскольку процесс создания этической инфраструктуры общества — важнейший фактор развития эффективной демократической системы правления.

Профессиональная этика — это кодекс поведения, предписывающий определенный тип нравственных межличностных и межорганизационных отношений, которые представляются оптимальными с точки зрения выполнения специалистами своих служебных обязанностей. Она предлагает нравственные ориентиры поведения людей в сфере профессиональной деятельности относительно целей, смысла и

⁴⁴⁴ Боброва Н. А. О понятии «конституционный строй» // Закон и право. 2003. № 10. С. 23–29; Кутафин О. Е. Российский конституционализм. М.: Норма. 2008; Марков Ю. Г. Этика и право: проблема единства // Государство и право. 2011. № 4. С. 88–90.

функциональной направленности конкретной профессии, она органически взаимосвязана с общей этической системой. Этические нормы в большинстве случаев формулируются и применяются по согласию: это результат коммуникационного процесса (свидетельство консенсуса) в определенном социуме, а не только внутри профессиональной группы. Отвечая актуальным потребностям развития современного общества, они нацелены на практическое применение и использование теоретических разработок и отличаются стремлением к максимальной конкретизации, к выработке норм, стандартов, требований, характерных для определенных видов деятельности.

Ценностное значение Конституции как юридического документа наиболее полно воплощается в ее верховенстве по отношению ко всем нормативно-правовым актам. Однако для этических кодексов Конституция выступает как система публичных ценностей, отражающая ориентиры конкретного общества; следовательно, она должна выступать ценностным основанием профессиональной морали. В связи с этим возникают вопросы о том, какие ценностные основания дает Конституция РФ для отраслевых этик, является ли она сама публичной ценностью современного российского общества, в частности, поддерживается ли ее ценностное значение профессиональными этическими кодексами. В рамках данного исследования наибольший интерес представляют конституционные основания Этического кодекса государственного служащего РФ.

Формализованные правила обладают важным преимуществом: они «облегчают коммуникацию между отраслями управления... Демократия подразумевает открытость, которая, в свою очередь, неотделима от процедур формализации — уменьшения того, что подразумевается немногими, но невятно для остальных».⁴⁴⁵ Либеральная критика бюрократии во многом связана с ее отношением к принципу конституционализма, к правовому государству. Создавая правила для других, она не стремится к самоограничению путем разработки соответствующих инструкций, оставляя тем самым себе поле для маневра.

Активизация ценностного сознания и новые демократические требования в конце XX в. обусловили стремление профессиональных общностей формализовать свои этические установки в большинстве современных государств. В России необходимость принятия Этического кодекса обсуждалась с середины 1990-х гг., и процесс его

⁴⁴⁵ Панарин А. С. Философия политики. М.: Новая школа. 1996. С. 276.

создания проходил под влиянием двух факторов: развития общественных представлений и внутренних, корпоративных потребностей в закреплении системы своих ценностей и приоритетов. С отменой пресловутой ст. 6 Конституции и отказом от Морального кодекса строителя коммунизма в современной России не сложилось никакого другого, а возник моральный плюрализм по самым принципиальным вопросам (долг, честь, патриотизм и т. д.).

Привнесение в систему государственного управления рыночных механизмов, принципов и ценностей, повышающих мотивацию и эффективность работы в целом, имело и негативные последствия. С проникновением в государственную службу элементов бизнес-деятельности и бизнес-отношений, с развитием практики командной работы и борьбы за финансирование проектов в системе нравственных норм и принципов морали государственной службы все отчетливее проявляется принцип личной экономической выгоды. Достаточно частые структурные изменения государственного аппарата федерального и регионального уровней 2000–2010 гг., не приведшие к достижению поставленных целей и к осязаемому повышению эффективности государственного управления, способствовали разрушению привычного уклада государственной службы. Сегодня прослеживаются явные тенденции и к реставрации партийной чиновничьей морали в ее худшем варианте, к поощрению конформизма, лицемерия, двойных стандартов, к показной верноподданности партийным лидерам.

В настоящее время основанием для этико-правового регулирования деятельности государственных служащих является Указ Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» (в ред. Указа от 16 июля 2009 г. № 814).⁴⁴⁶ Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»⁴⁴⁷ также закрепляет основные принципы построения и функционирования государственной службы, практически все они имеют прямое отношение к тем или иным статьям Конституции РФ. Принцип законности соответствует конституционному принципу

⁴⁴⁶ Указ Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 33. Ст. 3196.

⁴⁴⁷ Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

верховенства права, приоритета прав и свобод человека и гражданина (ст. 2), равного доступа граждан к государственной службе (п. 4 ст. 32), открытости государственной службы и ее доступности общественному контролю (п. 2 ст. 24, п. 1 ст. 32) и т. д.

Однако только этический кодекс как особый вид нормативного акта, обладающий такими характеристиками, как системность, законченность, достаточность, представляется наиболее полным, исчерпывающим документом этико-правового регулирования деятельности госслужащих. Необходимость кодекса наряду с нормативно-юридическими документами связана с тем, что, несмотря на регламентацию деятельности госслужащих, невозможно составить исчерпывающий перечень предписаний и запретов, многие действия или отказ от действий по своей природе не могут регулироваться юридическими нормами. Принципы профессиональной этики призваны дать чиновнику ценностную платформу для принятия решений в соответствии с профессиональной необходимостью и публичными интересами (отсюда и идеи о возможности принесения присяги перед вступлением в должность). Отсутствие же четких представлений ведет к созданию собственных, «полутеневых» или «теневых» кодексов поведения.⁴⁴⁸

К сожалению, в российской административно-политической практике понятия «кодекс» и «основные правила» часто рассматриваются как синонимы. Это давало некоторым регионам РФ основание отрицать необходимость разработки и принятия единого Этического кодекса. «Калининградские чиновники знают, как себя вести и без этических кодексов... правила поведения чиновника прописаны во многих нормативных актах, в частности в Законе “О государственной гражданской службе РФ”, региональном Уставе и Уголовном кодексе РФ. Что же касается требований, основанных на общепризнанных нравственных принципах, то они настолько известны, что не требуют законодательного закрепления».⁴⁴⁹ В Вологодской области разработка какого-либо документа, фиксирующего этические нормы и требования, в рамках административной реформы не проводилась и до последнего времени не планировалась. Органы государственной власти исходили из того, что Указ «Об утверждении общих

⁴⁴⁸ Соловьев А. И. Латентные структуры управления государством, или игра теней на лице власти // Полис. 2011. № 5. С. 70–98.

⁴⁴⁹ Бровкина М., Кузнецова Т., Лебедева Н., Шонова А. Все по чину: Станет ли гражданам веселее от Этического кодекса госслужащего? // Российская газета. 2009. 31 июля.

принципов служебного поведения государственных служащих» является федеральным законом прямого действия и не требует дополнительных разработок или принятия подзаконных актов.

Впервые о необходимости разработки Этического кодекса государственных служащих было заявлено еще в период ельцинских административных реформ, и группа специалистов Российской Академии государственной службы (РАГС) и МГУ под руководством М. Соколова разработала и в 1997 г. опубликовала первый проект Кодекса этики государственного служащего РФ.⁴⁵⁰ Он не получил формального закрепления, но широко использовался в качестве основы для работы над подобными кодексами в ряде субъектов РФ и федеральных ведомств (в частности, в Республике Саха (Якутии) и Республике Бурятия). В качестве примера можно привести и Этический кодекс сотрудников контрольно-счетных органов РФ, который был принят Второй конференцией Ассоциации контрольно-счетных органов РФ в декабре 2000 г. и введен в действие в Счетной палате РФ. Кодекс был «основан на нормах поведения, изложенных в нормативных правовых актах РФ, а также в Лимской декларации основополагающих принципов контроля, Этическом кодексе ИНТОСАИ для аудиторов в государственном секторе, принятом XVI Конгрессом ИНТОСАИ в ноябре 1998 г.», в нем были «учтены требования к служебному поведению государственных гражданских служащих РФ, нормы профессионального поведения, содержащиеся в российских кодексах корпоративной этики: Кодексе этики члена Института профессиональных бухгалтеров России, Кодексе этики аудиторов России, а также принят во внимание опыт создания профессионально-этических кодексов государственных и муниципальных служащих в субъектах РФ».⁴⁵¹ Конституция РФ в этом документе не упоминается, как и в большинстве этических кодексов этого периода.

В 2001–2003 гг. группа депутатов (В. Н. Южаков, В. А. Рыжков, Б. Е. Немцов и др.) лоббировала в Государственной Думе принятие альтернативного законопроекта «Кодекс поведения государственных служащих РФ» (проект № 85554-

⁴⁵⁰ Атаманчук Г. В. Концепция кодекса государственной службы РФ // Ежегодник'97: государственная служба России. Научные труды РАГС. М.:РАГС. 1998. С. 15–30.

⁴⁵¹ Этический кодекс сотрудников контрольно-счетных органов РФ // Официально опубликован не был. Доступен на официальном сайте Ассоциации контрольно-сечтных органов РФ [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.ach-fci.ru/AKSOR/info/Stukture/art8/art4 (Дата обращения 27.07.2013).

3).⁴⁵² Документ был подвергнут критике за императивность требований к государственному служащему, несоответствующий стиль, юридические и абстрактно-специфические термины («ненадлежащая выгода», «коррупционно опасное поведение» и т. д.). Несмотря на активную полемику и корректировки проекта совместно с группой РАГС, в 2003 г. он был отвергнут Государственной Думой РФ во втором чтении, но этот проект способствовал созданию этических кодексов государственных служащих в ряде регионов (Новгородская область).

Дискуссия вокруг проекта депутатской группы побудила группу ученых РАГС усовершенствовать проект Кодекса 1997 г., создать на его основе новый документ, который носил бы модельный характер. В 2004 г. такой модельный проект был представлен,⁴⁵³ но вновь не был принят. Попытки принять Кодекс осуществлялись в Думе и в 2009 г., но он прошел только первое чтение. Именно этот проект долгое время оставался ориентиром для большинства региональных и муниципальных органов: они дословно копировали текст и утверждали его в региональных парламентах.

По этой причине процесс принятия этических кодексов государственных и муниципальных служащих в субъектах РФ на протяжении последнего десятилетия носил стихийный и хаотичный характер. В 2008 г. Этический кодекс приняла Тамбовская область, а в мае 2009 г. на конференции государственных и гражданских служащих Алтайского края был принят соответствующий Этический кодекс. Эти региональные Кодексы дословно соответствовали проекту РАГС, а отношение к ним в самих регионах было достаточно скептическим.

Регионы Северо-Западного федерального округа по-разному решали для себя проблему кодификации этических принципов профессиональной деятельности госслужащих. В большинстве случаев органы государственной власти пошли по пути закрепления некоторых этических норм и правил поведения в системе должностных регламентов и инструкций. В подобных документах регламентируются вопросы взаимодействия госслужащих с населением, со СМИ и работа с информацией. Ответственность служащего перед гражданами в них была выделена особо, но высшей

⁴⁵² Документ официально опубликован не был.

⁴⁵³ Официально не опубликован. — См. об этом: Соколов В. Модельный этический кодекс государственного служащего Российской Федерации // Государственная служба. 2004. № 2. С. 6–16; Приложение к статье Виноградова М. Клятва бюрократа // Труд. 2008. 3 декабря.

ценностью выступало государство. Среди субъектов РФ Новгородская область наиболее последовательно и кропотливо разрабатывала и обсуждала Этический кодекс государственного служащего еще до провозглашения административной реформы 2003–2010 гг. Начало обсуждения проблемы Кодекса госслужащих было связано с появлением проекта «Кодекс поведения государственных служащих РФ» В. Н. Южакова и В. А. Рыжкова в 2001 г. Область приняла участие в программе ТАСИС (*Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States* (Техническая помощь Содружеству Независимых Государств) — грантовая поддержка ЕС процесса экономических реформ в СНГ) и привлекла зарубежных специалистов, но завершение работы над проектом, безусловно, осуществлялось уже в рамках административных преобразований 2003–2010 гг. и в соответствии с их целями. В декабре 2009 г. проект Этического кодекса государственного и муниципального служащего Новгородской области в очередной раз обсуждался в Новгороде на семинаре в рамках проекта ТАСИС «Региональное экономическое развитие и антикризисные стратегии» под руководством немецких специалистов. Разрабатывая кодекс, его авторы исходили из того, что нарушитель этических норм профессионального сообщества неизбежно столкнется с трудностями пребывания в этом сообществе.

Структурно документ содержал формулировку миссии служащего и описание этических норм, относящихся к трем основным областям ответственности служащего — социальной, профессиональной и личной. Область социальной ответственности была подразделена на четыре основных вида социально-экономических групп современного общества; здесь выделены отдельные граждане, государственные, коммерческие и общественные (некоммерческие) структуры. В новгородском Кодексе акцент делался на служение интересам отдельных граждан, являющихся покупателями услуг органов государственного управления. Граждане являлись главными клиентами органов государственной власти, и авторы Кодекса, соответственно, проводили в документе линию «клиент всегда прав», дополняя ее обязательным «но в рамках закона», что соответствовало «менеджеральной идеологии», распространенной в теории и практике государственного управления стран Запада, но слабо соотносилось с Конституцией

РФ.⁴⁵⁴ Несмотря на широкое и планомерное обсуждение, этот вариант Кодекса так и не был принят Новгородским парламентом.

В ряде субъектов СЗФО (например, в Архангельской области) процесс разработки и принятия этических кодексов начался и на уровне субъекта, и на уровне муниципальных образований. Так, после принятия Этического кодекса государственного служащего Архангельской области⁴⁵⁵ был принят ряд полностью тождественных этических кодексов муниципальных служащих. Кодексы создавались в целях исполнения Указа губернатора Архангельской области и в соответствии с планом антикоррупционной работы районных администраций.⁴⁵⁶

Новый всплеск активности по созданию Этического кодекса связан с административной реформой 2003–2010 гг. и с деятельностью созданного при Президенте Совета по борьбе с коррупцией. Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих был разработан Минздравсоцразвития России по решению президиума Совета от 28 апреля 2010 г. и в соответствии с рекомендациями Группы государств против коррупции (ГРЕКО — Group of States Against Corruption).⁴⁵⁷

Важно, что в РАГС были организованы общественные слушания по обсуждению проекта Типового кодекса этики и служебного поведения госслужащих, где проект от Департамента государственной службы Минздравсоцразвития представил его директор В. А. Козбаненко.

⁴⁵⁴ Этический кодекс государственного и муниципального служащего Новгородской области // Текст официально не публиковался. См. приложение к статье: Васильев С. Этический кодекс чиновника. Комментарий к проекту // Управленческое консультирование. 2002. № 1 ([Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://uk-archive.narod.ru/2002/n01/s02-1-10.htm> (Дата обращения 29.07.2013).

⁴⁵⁵ Указ губернатора Архангельской области от 16 июня 2009 г. № 1-у «О Кодексе служебного поведения государственного гражданского служащего Архангельской области» // Волна. 2009. 1 июля.

⁴⁵⁶ Кодекс служебного поведения муниципального служащего мэрии города Архангельска от 1 сентября 2009 г. № 1221р // Официально опубликован не был; Кодекс служебного поведения муниципального служащего муниципального образования «Пинежский муниципальный район», утв. Постановлением главы МО «Пинежский район» от 11 сентября 2009 г. № 59 «О кодексе служебного поведения муниципального служащего муниципального образования «Пинежский муниципальный район»» // Официально опубликован не был. Доступен на официальном сайте МО: [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.pinezhye.ru/?page=653 (Дата обращения 29.07.2013).

⁴⁵⁷ Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол № 21)) // Официальные документы в образовании. 2011. № 36.

Сравнивая два проекта (Модельный кодекс РАГС 2004 г. и Типовой кодекс Минздравсоцразвития 2010 г., претендующий сегодня на право быть основным проектом), можно выделить некоторые принципиальные моменты, типичные для всех российских этических кодексов и позволяющие понять основные ценностные противоречия.

1. *Признание Конституции РФ правовым и ценностным источником профессионального кодекса.* В проекте Модельного кодекса 2004 г. отсутствует преамбула, но, по словам одного из его разработчиков, профессора В. М. Соколова,⁴⁵⁸ в него вошли положения из Модельного кодекса поведения для государственных служащих, принятого Комитетом Министров Совета Европы 11 мая 2000 г. (№ R(2000)10),⁴⁵⁹ из Указа Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 «Общие принципы служебного поведения государственных служащих», из ряда других соответствующих документов. Конституция РФ при этом не упоминалась. Несмотря на то, что данный документ не противоречил Конституции, отсутствие ссылки на нее является серьезным недостатком, поскольку не поддерживает ценность Конституции.

В преамбуле Типового кодекса 2010 г. указано, что он основан на положениях Конституции РФ; затем перечисляются международные документы СНГ и РФ (Международный кодекс поведения государственных должностных лиц, принятый резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 12 декабря 1996 г., Модельный кодекс поведения для государственных служащих Комитета министров Совета Европы от 11 мая 2000 г., Модельный закон государств — участников СНГ от 26 марта 2002 г. «Об основах муниципальной службы», федеральные законы).

То, что Конституция стоит на первом месте, не только соответствует нормативному требованию верховенства Основного Закона, но и подчеркивает ценность Конституции как системы публичных ценностей и этических стандартов.

2. *Соответствие базовому принципу Конституции «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью» (ст. 2 разд. 1).* Права и свободы человека и гражданина как либеральная ценность выступают в Конституции базовой, наивысшей ценностью (Преамбула, ст. 2 гл. 1, гл. 2 и т. д.) и упоминаются многократно.

⁴⁵⁸ Соколов В. Модельный этический кодекс государственного служащего РФ. С. 6–16.

⁴⁵⁹ Там же.

В Модельном кодексе 2004 г. такое требование к госслужащему, как «признание, соблюдение и защита прав, свобод и законных интересов человека и гражданина», впервые встречаются лишь в п. 3.1 ст. 1; это требование — «нравственный долг и профессиональная обязанность государственного служащего».

Анализируя Типовой кодекс, следует отметить явное усиление акцента на этой конституционной ценности, поскольку теперь «признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют *основной смысл и содержание деятельности государственных органов и государственных служащих* (курсив мой. — А. В.)»

3. *Соотношение принципов «служение государству» и «служение обществу».* Статья 1 Модельного кодекса «Основные нравственные принципы административной морали» на первое место выводит принцип служения государству, при котором «интересы государства, а через него общества в целом являются высшим критерием и конечной целью профессиональной деятельности государственного служащего» (п. 1 ст. 1). Таким образом, государство выступает здесь в качестве основной публичной ценности, а общество занимает второстепенное, подчиненное положение. Идея служения государству (а не гражданскому обществу) относится к числу наиболее устойчивых, традиционных установок российской административно-политической культуры.

Типовой кодекс уже не содержит понятия «интересы государства», а в разд. I «Общие положения» в ст. 2 «Цель Кодекса» в качестве целей указаны содействие укреплению «доверия граждан к государственным органам и органам местного самоуправления и обеспечение единой нравственно-нормативной основы поведения государственных и муниципальных служащих». Кодекс закрепляет и ответственность перед «государством, обществом и гражданами» (п. 2 ст. 3 разд. II). Данная ценностная установка соответствует Указу Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 и гораздо в большей степени соответствует «букве и духу» Конституции РФ, хотя категория «доверие» в Конституции не упоминается.

4. *Принцип равенства граждан.* Конституция РФ неоднократно фиксирует такую ценность, как «равенство» граждан в широком смысле этого слова (равенство перед законом, «равный доступ к государственной службе» (п. 4 ст. 32), равноправие народов в РФ (п. 3 ст. 5)).

Интересно, что проект Модельного кодекса 2004 г. утверждает ранжирование нравственных норм, зависимость этических норм от полномочий служащего: «Этические нормы государственного служащего являются более строгими, чем нравственные нормы граждан, не занятых в сфере государственной и муниципальной службы. Высшие должностные лица, госслужащие любого уровня объективно наделены большей властью и полномочиями. Этические требования становятся более строгими, и ответственность тем больше, чем выше статус государственного служащего» (ст. 5). Хотя в классическом менеджменте полномочия всегда соотносятся только с ответственностью, которая, как и полномочия, имеет юридический смысл. Действительно, «антикоррупционное поведение» должны демонстрировать как государственные служащие, так и граждане, не занятые в этой сфере, и только такое единство этических требований может способствовать если не искоренению, то минимизации коррупции.

Типовой проект 2010 г. придерживается принципа равенства в подчинении этическим нормам. Он закрепляет только ответственность руководителя («госслужащий, наделенный организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим государственным служащим») за действия (бездействие) своих подчиненных.

Как уже отмечалось, Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих РФ и муниципальных служащих, одобренный президиумом Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол № 21), не пройдя Государственную Думу, является в настоящее время ориентиром для региональных органов исполнительной власти и ее отраслевых структур, ряд исследователей считают, его окончательным.⁴⁶⁰ Он послужил основой для принятия в 2010–2014 гг. целого ряда региональных этических кодексов (Мурманская область, республика Карелия, Калининградская область, Томская область) и корректировки ранее принятых документов (Новгородская область). Не только отдельные регионы, но и федеральные структуры ориентируются на этот документ. В каждом случае Этический кодекс открывается ссылкой на Конституцию РФ, а затем —

⁴⁶⁰ Ирхин Ю. В. Роль этических кодексов государственной службы в управленческих парадигмах и практиках: сравнительный анализ // Проблемный анализ и государственно- управленческое проектирование. 2011. Т. 4. № 6. С. 94-104.

на международное и российское законодательство и на Типовой кодекс. В качестве обоснования необходимости его внедрения указывается необходимость борьбы с коррупцией в органах государственного управления.

К сожалению, одной только кодификации норм профессиональной морали недостаточно. У нас в связи с этим принято ссылаться на опыт Морального кодекса строителя коммунизма, который носил формальный характер и слабо соотносился с реальной практикой. Действительно, соблюдение этических принципов профессиональной группой является отдельной проблемой. В ряде европейских государств, в США действуют специальные комитеты и комиссии по этике, которые занимаются профилактикой нарушений и конфликтов (курсы, тренинги), осуществляют контроль профессиональной деятельности и наказание нарушителей (вплоть до увольнения). Однако наиболее эффективным способом предотвращения нарушений является контроль со стороны самой профессиональной группы — внутрикорпоративное отношение нетерпимости к нарушителям, следствием которого могут быть изоляция и отторжение. Примером таких отношений в российской истории выступает пресловутое «честное купеческое слово».

В связи с этим беспокойство научной общественности вызвало невнимание В. В. Путина к ценности Конституции в такой принципиально важной с точки зрения формируемой системы ценностей статье «Россия: национальный вопрос»⁴⁶¹, учитывая провозглашенный курс на «политическую модернизацию» и тот факт, что статья носила программный характер. Автор связывает «гражданский патриотизм» с ценностью образования, со списком из 100 книг, с религиозными ценностями, с «культурным кодом» и многими другими важными моментами. Он упоминает Административный и Уголовный кодексы, но ценность Конституции как Основного Закона и ориентира этического развития многонационального общества им не поднимается, кроме упоминания «конституционных прав граждан на выбор места жительства», хотя конституционные и общечеловеческие ценности в статье косвенно упоминаются.

Взаимодействие государства и общества в процессе формирования публичных ценностей предопределяет интерес к этическим аспектам деятельности не только государства, но и негосударственных организаций.

⁴⁶¹ Путинн В. В. Россия: национальный вопрос // Независимая газета. 2012. 23 января.

Основы российских норм экономического поведения складывались веками, но наибольшее значение для формирования этики бизнеса в России имели качественные изменения ценностных ориентаций бизнес-элиты в конце XIX — начале XX в. Причиной этических трансформаций в сфере частного предпринимательства в этот период стало осознание проблемы повышения его эффективности через улучшение восприятия образа предпринимателя в обществе, а также развитие самоорганизации общества. К этому времени активно формировались горизонтальные связи, и люди одного сословия, одной сферы деятельности начинают общаться по профессиональным вопросам: появились ассоциации и клубы предпринимателей и купцов, которые сами наводили порядок в своей сфере. Это способствовало улучшению имиджа частного предпринимателя в России, а появившийся в 1912 г. Этический кодекс ведения дел оказал существенное влияние на восприятия бизнеса в российском обществе. Среди основных принципов Этического кодекса ведения дел значились: уважение к власти, честность, уважение права частной собственности, уважение к человеку труда, верность слову, целеустремленность. Наиболее значимой ценностью, обосновывающей предпринимательскую активность, было служение высшему общественному и общественно-государственному идеалу. «Предпринимавшиеся в это время попытки модернизации осуществлялись во имя “великой России”, во имя того, чтобы она заняла достойное место в мире».⁴⁶² Такая расстановка приоритетов определяла не только специфику этики российских промышленников и купцов, но и особый «патриотический» путь развития российского бизнеса.

Обращаясь к проблемам современных отношений государства и негосударственных организаций в России, следует учитывать негативный опыт «рыночных отношений», полученный в 1990-х гг., когда этика бизнеса оказалась под влиянием сразу двух моделей делового поведения:

1) под влиянием культуры, сформированной административно-командной системой, носителями которой являлись представители партийной (комсомольской) номенклатуры, а также хозяйственники, занимавшие командное положение в промышленности в 1980-е гг. Эти люди во многом придерживаются этических ценностей прежних бюрократических структур, в том числе традиций «кормления» при

⁴⁶² Уткин Э. А. Этика бизнеса. М.: Зерцало. 2001. С. 18.

государстве, однако некоторые из них привнесли с собой в бизнес и представления о служении обществу;

2) под влиянием деловой культуры «теневой», полукриминальной и криминальной экономики, развившейся на недостатках системы и в последний период социалистического развития сильно влиявшей на общество.⁴⁶³

В результате сложилась «спекулятивная деловая культура», девизом которой стали слова: «Быстрые сделки — быстрые деньги», нацеленная не на производство, инновационное развитие, качество товаров и услуг, стратегические капиталовложения, не на развитие общества, а на максимальную прибыль, по возможности без производительного труда (сделки с ценными бумагами, платежными средствами, сырьевыми ресурсами). В это время принятие этических кодексов различными коммерческими структурами, НКО и другими институтами гражданского общества проходило достаточно активно. Были разработаны и приняты профессиональными сообществами Кодекс чести банкира (1992), Профессиональный кодекс консультанта по управлению, Кодекс чести членов Российской гильдии риэлторов (1994), Этический кодекс российского врача (1994), Кодекс этики членов института профессиональных бухгалтеров России, но перечисленные документы не ориентированы на Конституцию РФ, на систему публичных ценностей, а в наибольшей степени — на аналогичные кодексы зарубежных стран и узкопрофессиональные интересы, этический кодекс выступал как способ повышения эффективности и прибыли.

Появление на современном этапе GR-деятельности организаций и формализация ее этических норм представляется значимой тенденцией. GR — явление коммуникационное, основанное на оказании воздействия и договоренностях, а этика GR — это *коммуникативная этика, призванная оптимизировать процесс обмена информацией, процесс формирования благоприятного климата в отношениях организации с органами власти, политической элитой, СМИ и способствовать выстраиванию с ними долгосрочных, постоянных и деловых отношений*, ее невозможно рассматривать в отрыве от этики государственной службы конкретной страны.

Во многих случаях законы оставляют возможность для неоднозначных трактовок текста (например, о расходах государственных служащих или о формах благодарности),

⁴⁶³ Стратегии бизнеса. Аналитический справочник / под ред. Г. Б. Клейнера. М. 1998 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.aup.ru/books/m71/1_2.htm (Дата обращения 29.07.2013).

кроме того, условия, в которых действуют сотрудники GR-служб, очень изменчивы и постоянно усложняются с развитием законодательства. В полной мере это относится к современной России, где за последнее десятилетие и на формальном уровне, и на уровне управленческих практик произошли принципиальные для GR отношений перемены: перемещались центр принятия решений федерального уровня (президент — премьер) и центр законодательной инициативы (парламент — правительство), а в регионах сместились приоритеты в отношениях главы субъекта и парламента. В современной России в процессе налаживания отношений с государственными структурами возобладала практика личных отношений и оказания взаимных услуг, имеющая, как правило, теневой характер. Но в тех сферах российского бизнеса, где преобладает иностранный капитал (например, в табачной и пивной отраслях), западные владельцы предприятий просто органично перенесли в Россию структуру бизнеса из Западной Европы и США, где развитие GR-департаментов имеет многолетнюю историю.

GR-департаменты сформировали крупные компании (РЖД и РСПП), Аудиторская палата России (АПР), постепенно складываются профильные ассоциации, такие как комитеты по GR Российской ассоциации по связям с общественностью (РАСО) или Ассоциации менеджеров России. Примеров успешного функционирования ассоциаций не так много, но опыт Ассоциации коммуникационных агентств России (АКАР), которая существует более 10 лет, безусловно, можно оценить как положительный. Ассоциация имеет в своей структуре Комиссию по GR, и в задекларированных на официальном сайте задачах этого подразделения мы можем проследить этический компонент.⁴⁶⁴

— участие в мероприятиях государственного и муниципального уровня с целью просвещения и изменения отношения общества к власти и рекламе.⁴⁶⁵

Государственные органы, со своей стороны, развивая систему социального партнерства, совершенствуют технологии и механизмы партнерских отношений с бизнесом и НКО. Основываясь на западноевропейском опыте и учитывая российскую специфику, сегодня можно предложить ряд принципов вполне допустимых для

⁴⁶⁴ Материалы с официального сайта Ассоциации (АКАР). История создания: [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.akarussia.ru/node/2434 (Дата обращения 30.07.2013).

⁴⁶⁵ Материалы с официального сайта Ассоциации (АКАР) (www.akarussia.ru/node/2434 (Дата обращения 29.07.2013); Устав Ассоциации коммуникационных агентств России // Официально не опубликован. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.akarussia.ru/about/charter (Дата обращения 29.07.2013).

регулирования GR деятельности (доверие, сотрудничество), но базовыми будут являться:

– *Принцип уважения к власти.* Значение данного принципа и его положение в предложенном перечне определяется в наибольшей степени традиционными представлениями о государственной власти в России и связано с устойчивыми традициями. Специалист по GR должен стремиться работать в сложившемся русле государственной политики, способствовать поэтапному развитию России. В пользу этого принципа говорит и то, что «формирование контуров GR-технологии в России будет во многом определяться государственными органами управления».⁴⁶⁶

– *Принцип ответственности.* Привлечение бизнеса и общественных некоммерческих структур к выработке государственной политики в различных сферах экономики предполагает не только согласование интересов, формирование общей системы ценностных ориентиров, но и совместную ответственность. Этот принцип реализуется при осуществлении экспертизы готовящихся законов, правительственных решений.

Самым сложным, трудоемким, длительным и в то же время самым действенным инструментом является формирование как внутри профессиональной группы, так и в обществе в целом атмосферы нетерпимости к неэтичному поведению. Проблема состоит и в том, что введение в действие разных постановлений и внутрикорпоративных правил должно основываться на самом широком консенсусе. Этические кодексы практически всегда содержат такие понятия, как «справедливость», «общественное благо», «общественный интерес»; соответственно, в обществе не должно быть расхождений в понимании данных ценностей. А. Аузан отстаивает достаточно радикальный тезис о том, что в современной России не сложился еще перечень публичных ценностей, но идет процесс их выработки⁴⁶⁷.

В современной России, к сожалению, процесс установления общественного консенсуса оценивается неоднозначно, и можно констатировать наличие целого ряда

⁴⁶⁶ Кулакова Т. А. Government Relations в процессе принятия политических решений // ПОЛИТЭКС. Политическая экспертиза. Альманах. 2005. № 2. С. 231.

⁴⁶⁷ Национальные ценности и конституционный строй. Публичная лекция А. Аузана. 6 декабря 2007 г. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.polit.ru/lectures/2007/12/06/auzan.html (Дата обращения 11.11.2012).

проблем и в этической инфраструктуре, и в сфере политико-административных отношений:

— 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;

— отсутствие регистра лоббистов и официальных правил их взаимодействия с высокопоставленными должностными лицами;

— нехватка открытых информационных каналов;

— недостаточный уровень этической грамотности как государственных чиновников, так и представителей бизнеса;

— отсутствие независимых органов, которые могли бы расследовать и разрешать конфликты, связанные с неэтичным поведением.

Оценивая качество современного управленческого аппарата, с сожалением приходится констатировать, что в России он весьма далек от веберовской модели рациональной бюрократии. В пользу подобного заключения свидетельствуют: широко распространенные практики клиентелизма, закрытости и непрозрачности; невысокое в целом качество исполнительской дисциплины; запредельно высокий уровень коррупции. Наиболее распространенным упреком в адрес отечественной бюрократии обычно является ее избыточная численность, но по данным статистики и по сравнению с европейскими странами это, скорее, наше стереотипное представление. В реальности, в России численность бюрократов ближе к соответствующим показателям стран со средним уровнем экономического развития, а в развитых странах в госаппарате занято гораздо больше людей (в процентном соотношении с общей численностью населения).⁴⁶⁸

Ценностные установки, как известно, меняются постепенно и под влиянием социального опыта, а потому сегодня вполне объяснимы те трудности, которые возникали и возникают с принятием Этического кодекса государственной службы в России и с соблюдением основных правовых и этических норм. Нельзя не согласиться с

⁴⁶⁸ Гаман-Голутвина О. В., Сморгунев Л. В., Соловьев А. И., Туровский Р. Ф. Эффективность государственного управления в Российской Федерации в 2008 г. С. 43–44 ([Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.inop.ru/files/Chapter2.pdf (Дата обращения 30.07.2013).

тем, что, «с точки зрения управления государством, самый проблемный участок публичной сферы — это преобразование политических договоренностей власти и общества в систему конкретных решений и правовое обеспечение действий государственного аппарата».⁴⁶⁹ Сохраняющаяся в современном российском обществе корпоративная форма организации власти зачастую стремится использовать публичный дискурс как инструмент защиты корпоративных стратегий правящего класса, т. е. лидировать в процессе «формирования публичных ценностей», упрощать его и колонизировать, что противоречит установке на развитие публичной дискуссии. Целью развития этической инфраструктуры общества может быть названа *конституционность сознания* граждан (прежде всего — государственных служащих), а усилия по оптимизации корпоративной этики в соответствии с действующей Конституцией могут рассматриваться в качестве принципиально важного шага.

Таким образом, возникает проблема согласования традиционных ценностей государственной службы с «новыми» ценностями, вытекающих из новых подходов к организации и управлению общественными организациями, в том числе подходов, основанных на собственном опыте этого сектора. В этих условиях значение государственных служащих возрастает; по сути, их задачей становится поиск способов интеграции соответствующих частных ценностей, их организация и гарантирование общественных интересов.

В России привлечение внимания к ценностям государственной службы позволяет выделить ряд противоречий, связанных, прежде всего, с содержанием профессиональных кодексов. Так, региональные этические кодексы создаются путем простого копирования федеральных документов (в настоящий момент — уже рассмотренного нами Типового кодекса), а муниципальные — путем копирования региональных. В рамках кампании по борьбе с коррупцией, начатой на федеральном уровне, это процесс пошел интенсивнее, но принятие кодексов исключительно формализовано и носит характер исполнения команды, не все этические кодексы публикуются официально.

Процесс создания профессионального этического кодекса идет всегда под влиянием двух факторов: развития общественных представлений и внутренних,

⁴⁶⁹ Соловьев А. И. Латентные структуры управления государством, или игра теней на лике власти // Полис. 2011. № 5. С. 76.

корпоративных потребностей в закреплении системы своих ценностей и приоритетов. Несмотря на отречение от «этического кодекса советского чиновника-партийца» в современной России есть тенденции и к реставрации партийной чиновничьей морали в ее худшем варианте, к поощрению конформизма, лицемерия, двойных стандартов, к показной верноподданности партийным лидерам.

Однако формирование публичных ценностей — это сложный социальный процесс, в связи с этим надо уделять внимание технологическим аспектам их выявления и внедрения в систему государственного управления.

§ 2. Технологии внедрения публичных ценностей как практика совершенствования системы государственного управления

Привлекательность термина «технологии» обусловлена ориентацией на тенденции постиндустриального общества: современная наука все более отчетливо выступает как деятельность, направленная на генерирование новых технологий. Однако если для естественно-научной сферы термин «технология» уже традиционен, то перенесение его в социогуманитарную сферу потребовало осмысления и стало предметом научной дискуссии. В англоязычных источниках термин «гуманитарные технологии» рассматривается сегодня преимущественно в контексте экологических проблем, в области здравоохранения, в связи с чрезвычайными ситуациями («гуманитарная помощь») и распространением IT-технологий в мире с целью повышения качества жизни. Эти направления поддерживаются ООН, а «гуманитарность» трактуется как высшая ценность социального порядка и связывается с проблемами человеческого развития (продолжительность жизни, здоровье, грамотность, качество жизни).⁴⁷⁰

В широком смысле гуманитарные технологии могут трактоваться как область прикладных научных исследований и разработок в сфере любой гуманитарной науки. Кроме психологии, где под гуманитарными технологиями подразумевают современные

⁴⁷⁰ Humanitarian Technology Challenge. Technological innovation for the benefit of humanity. 2009–2010. Solution Development [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.hikmagroup.com/htcproject/wp-content/uploads/2010/05/Solution_Launch_Program.pdf (Дата обращения 07.03.2012); Официальный сайт The Humanitarian Technology Network (HTN) [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://humtechnet.com> (Дата обращения 11.03.2012).

способы управления персоналом (кадровый менеджмент),⁴⁷¹ серьезные исследования в области разработки и применения гуманитарных технологий проводились в прошедшее десятилетие в сфере образования, так отмечается гуманитаризация содержания образования.⁴⁷² В формулировках современных российских психологов, педагогов и философов нет противоречий: они говорят о схожих процессах и характеристиках, им свойствен *ценностный подход*. Накопленные в этих областях опыт и знания могут широко применяться в государственном управлении, например, в государственной кадровой политике, при подготовке госслужащих.

Идея гуманитарного мышления в политике как противовеса мышлению тоталитарному в России возникла в связи с политическими реформами 1990-х гг. Это было обусловлено тем, что «непременным слагаемым ценностного сознания выступает личностная (социальная, гражданская, интеллектуальная) свобода. Гуманитарная ситуация складывается при наличии свободы действий субъекта, его автономного выбора».⁴⁷³

Технологическая проблематика организации политического процесса может быть названа ведущей с 2000-х гг. Анализируя современный политический процесс в России, в качестве основной проблемы большинство исследователей выделяет господство манипулятивных технологий различного уровня, в том числе и господство манипулятивной коммуникативной стратегии как основного инструмента в предвыборной борьбе и при обеспечении текущей политической деятельности отдельных лидеров и целых партий. 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. Данное

⁴⁷¹ Официальный сайт лаборатории «Гуманитарные технологии» МГУ [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.ht.ru/cms (Дата обращения 07.03.2012); Базаров Т. Ю. Управление персоналом. М., 2002.

⁴⁷² Кукушин В. С. Современные педагогические технологии. Ростов/Д. 2004; Лысенкова С. Н. Методом опережающего обучения: из опыта работы. М. 1988; Селевко Г. К. Современные образовательные технологии. Учеб. пособие. М. 1998; Полева М. П. Гуманитарные технологи в деятельности педагога по формированию экологической культуры // Вестник Международной Академии Наук (Русская секция). Специальный выпуск. Матлы круглого стола «Экология человека: на пути становления гуманитарных образовательных технологий». 2011. С. 60 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.heraldrsias.ru/download/spec/Vestnik_MAN_spec_2011.pdf (Дата обращения 25.07.2013); Официальный сайт РГПУ им. А. И. Герцена [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://portal.gersen.ru> (Дата обращения 07.03.2012).

⁴⁷³ Ильин В. В. Аксиология. М.: МГУ. 2005. С. 34.

Е. Островским и П. Щедровицким определение гуманитарных технологий как «совокупности технологий, направленных на создание, образование, обработку либо изменение правил и рамок со-общения и взаимоотношения людей согласно вызовам внешней среды (как общественной, так и природной)»⁴⁷⁴ подтолкнуло к обсуждению и уточнению термина в рамках политической науки. Не только западноевропейский, американский, но и накопленный к этому времени собственный опыт избирательных кампаний обострил в российских социальных науках вопрос противостояния манипулятивных («грязных») и гуманитарных технологий (Д. А. Авдиенко,⁴⁷⁵ С. М. Елисеев,⁴⁷⁶ О. В. Попова,⁴⁷⁷ Л. В. Сморгунов⁴⁷⁸). Для отечественных исследователей, занимавшихся вопросами коммуникативных технологий, ориентирами выступили труды Н. Лумана,⁴⁷⁹ Ю. Хабермаса,⁴⁸⁰ определявших общество как систему коммуникаций. Возникла проблема столкновения различных политических позиций, интересов, создания новых представлений и ценностей в процессе политической коммуникации и изменения типа политической культуры.⁴⁸¹ В качестве теоретических установок гуманитарных технологий рассматривались неoinституционализм, синергетический подход. Чуть позже возможности и проблемы применения политических технологий еще более обострились в связи с чередой цветных революций и распространением терроризма.

⁴⁷⁴ Островский Е., Щедровицкий П. Россия: страна, которой не было // Вестник СМИ. № 9(41). 1999. 11–31 мая. С. 2–6.; Щедровицкий П. Гуманитарные технологии и реальная политика // Со-общение. 2000. № 3–4 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://gtmarket.ru/laboratory/expertize/2006/70> (Дата обращения 11.03.2012).

⁴⁷⁵ Авдиенко Д. А., Чазов А. В. Политическая коммуникация как актуализация ценностей // Выборы — 2000: комплексный подход к проблеме маркетинга / под ред. О. В. Поповой. СПб.: СПбГУ. 2000. С. 68–77.

⁴⁷⁶ Елисеев С. М. Проблемы и парадоксы гуманитарных технологий // Гуманитарные технологии и политический процесс в России. Сб. статей / под ред. Л. В. Сморгунова. СПб.: СПбГУ. 2001. С. 21–34.

⁴⁷⁷ Попова О. В. Политическая идентификация петербуржцев как фактор формирования электоральной стратегии // Там же. С. 104–130.

⁴⁷⁸ Гуманитарные технологии и политический процесс в России. Сб. статей / под ред. Л. В. Сморгунова. СПб.: СПбГУ. 2001. С. 21–34..

⁴⁷⁹ Луман Н. Общество общества. Ч. II. Медиа коммуникации. М., 2005; 2) Что такое коммуникация? / пер. с нем. Д. В. Озирченко // Социологический журнал. 1995. № 3. С. 114–125.

⁴⁸⁰ Хабермас Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие / пер. с нем. под ред. Д. В. Складнева. СПб.: Наука. 2000.

⁴⁸¹ Волкова А. В. Гуманитарные технологии и формирование ценностей // Гуманитарные технологии и политический процесс в России. С. 78–85.

Очевидно, что и сегодня потенциал термина «гуманитарные технологии» не исчерпан, раскрытие его смысла и методологического значения в рамках теории и практики государственного управления крайне актуально. Необходимость вновь обратиться к проблематике гуманитарных технологий сегодня может быть обоснована еще и теми качественными сдвигами, которые происходят в теории и практике публичного управления в Западной Европе и США и оказывают влияние на российскую действительность. Способность подхода к публичному управлению с позиции «публичных ценностей», способность побуждать, стимулировать, поощрять различные способы мышления, что полностью соответствует идеологическим, ценностным установкам гуманитарных технологий.

Обращение к гуманитарным аспектам государственного управления, изменение приоритетов и целей публичного взаимодействия заставляют по-новому осмыслить термин «гуманитарные технологии», теоретические и практические наработки прошедшего десятилетия.

Прежде всего, актуальным остается тезис о том, что гуманитарные технологии как новый способ мышления в публичном взаимодействии противостоят манипулятивным технологиям, которые не предполагали ни равноправности участников, ни общения, ни обратной связи. Применение манипулятивных технологий в публичном управлении (навязывание целей и ценностей) приводит к достижению «ложного согласия», согласия под принуждением. Один из характерных признаков «ложного согласия» как вида коммуникационной среды — это ее неспособность к самовоспроизводству: ее устойчивость поддерживается извне (усилиями власти).

Кроме того, гуманитарные технологии соответствуют стратегии конвенционализации общества, когда управление строится через взаимодействие и согласование: «Смысл “упаковывается” и транслируется внутри коммуникативного процесса, где коммуникативные действия сторон равноправны», а «задача конвенциональной гуманитарной коммуникативной стратегии в политической сфере состоит, во-первых, в обеспечении коммуникации между различными сегментами коммуникативной среды, во-вторых, в создании условий для укрепления доверия к новой коммуникативной среде, которая будет способна воспроизводить конвенциональный коммуникативный процесс и противостоять манипулятивным

коммуникативным стратегиям».⁴⁸² Но, пожалуй, самое главное состоит в том, что идея развития гуманитарных технологий предполагает *ценностный подход к политике и обществу в целом*, что требует более взвешенного обращения с этим термином. А как показывает практика, термин этот трактуется сегодня слишком широко и не всегда корректно.⁴⁸³

Распространение трактовки гуманитарных технологий как техник внедрения в массовое сознание под видом объективной информации желательного для определенных групп общества содержания, когда их эффективность определяется силой их воздействия на болевые точки общественного сознания (возбуждать чувства, эмоции: радость, гнев, страх, счастье, ненависть), противоречит их сути. Вот, например, мнение одного из основателей группы «Конструирование будущего» С. Б. Переслегина: «На практике гуманитарные технологии применяют бизнесмены для управления предприятием, государство — для решения своих проблем и негосударственные группы типа “Аль-Каиды” — для создания чужих».⁴⁸⁴ Такое видение проблемы представляется некорректным и даже опасным, учитывая сотрудничество группы с Открытым университетом «Сколково», который нацелен на инновативный тип мышления и новый тип образования.

Кроме этого, гуманитарные технологии как практика развития мышления в публичном взаимодействии включают в себя ряд принципиально важных установок:

— гуманитарные технологии — это технологии инноваций, производство новых способов мышления и деятельности; они содержат в себе установки на нестандартность мышления, ситуативность, поощряют творческий подход;⁴⁸⁵

— гуманитарной технологии свойственна открытость целей работы с человеком, отсутствие манипулятивности в деятельности; открытость можно обеспечить через прояснение целей, возможность их коррекции;

⁴⁸² Елисеев С. М. Проблемы и парадоксы гуманитарных технологий // Гуманитарные технологии и политический процесс в России. Сб. статей / под ред. Л. В. Сморгунова. СПб.: СПбГУ. 2001. С. 31.

⁴⁸³ PR и гуманитарные технологии — иллюзия противостояния? [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://soob.ru/n/2002/2/s/32> (Дата обращения 01.03.2013).

⁴⁸⁴ Переслегин С. Гуманитарные технологии / Фонд «Антикризис» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://rus-crisis.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=920:920&catid=43:2009-07-27-17-57-22&Itemid=71 (Дата обращения 08.05.2013).

⁴⁸⁵ Курочкин А. В. Гуманитарные технологии: проблема выбора методологических оснований // Гуманитарные технологии и политический процесс в России. С. 11–20.

— гуманитарные технологии предполагают ценностное отношение, стремление к моральному прогрессу в публичном взаимодействии, в публичном управлении;

— это «технологии современного общения, когда производимый смысл совместной деятельности становится событием»;⁴⁸⁶ с точки зрения манипулятивных технологий политическое событие определено и предсказуемо, а гуманитарные технологии создают простор для порождения смыслов в процессе публичного взаимодействия.

Таким образом, гуманитарные технологии — это 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, к публичной политике.

Опыт недавних предвыборных кампаний обострил проблему противостояния «большинства» и «меньшинства», проблему «договороспособности». Действительно, в ходе избирательных кампаний, когда происходит резкая активизация коммуникативного воздействия, манипулятивные технологии, позволяющие достаточно быстро достигать определенных результатов, эффективны и, вероятно, никогда не будут вытеснены гуманитарными технологиями, прежде всего в силу долгосрочного характера последних. Между тем даже в такой ситуации от пропаганды, внедрения и развития гуманитарных технологий во многом зависит будущее электорального процесса в России. В практической реализации гуманитарного сценария в сложившейся системе политической коммуникации должны быть заинтересованы без исключения все существующие сегодня политические партии и движения. Приоритет манипулятивных технологий, с их быстрым результатом, в данных условиях сохраняет потенциальную угрозу для процесса демократизации, ставя его в зависимость от случайных обстоятельств: беспокойство правящей элиты по поводу возможного «оранжевого сценария» для современной России вполне обосновано.

⁴⁸⁶ Сморгун Л. В. Гуманитарные технологии и формирование политического события // Гуманитарные технологии и политический процесс в России. Сб. статей / под ред. Л. В. Сморгунова. СПб.: СПбГУ. 2001. С. 35–44.

В предложенной концепции гуманитарных технологий заложены взаимодействие, коммуникация граждан по поводу каких-либо социально-политических проблем, причем граждане в данном случае выступают партнерами государственных и политических структур. С точки зрения системы ценностей и политической культуры гуманитарные технологии создают условия для постепенного качественного изменения типа политической культуры, ориентируя граждан на развитие горизонтальных связей в обществе и поиск консенсуса.

В практическом смысле процесс развития гуманитарных технологий предполагает:

— развитие системы обратной связи с населением каждой государственно-политической структуры (горячие линии, многофункциональные центры (МФЦ));

— постепенное и постоянное развитие навыков межличностного общения граждан (системы горизонтальных связей);

— продвижение гуманитарных ценностей (добро, толерантность, доверие); здесь можно привести множество примеров, поскольку сегодня различные гуманитарные, благотворительные проекты демонстрируют разнообразие методик и творческий подход; акция «Белая лента» 2008 г. в Вологодской области против насилия в семье, организованная Департаментом труда и социального развития Правительства Вологодской области, предполагала целый спектр мероприятий (лекции, встречи с психологами, конкурсы семейной самодеятельности, творческие вечера, создание Интернет-проектов);

— стимулирование развитие инновативного мышления, внедрение инноваций, расширение технических возможностей коммуникации (выполнение программы «Электронная Россия»).

Несмотря на то, что соотношение манипулятивных и гуманитарных технологий, практик принуждения и сотрудничества в политическом управлении современной России пока что не в пользу последних, очевидно, что руководство с помощью административного принуждения и навязывания населению ценностей и моделей поведения не может быть эффективно. (Не случайно вопрос о «закручивании гаек» был задан В. В. Путину одним из первых после его избрания на новый срок.) В отдельных отраслях и сферах государственного управления гуманитарные технологии внедряются и работают по всем вышперечисленным направлениям. Показателен пример

крупнейшего федерального государственного градостроительного института Урбанистики Министерства регионального развития РФ, уже более двадцати лет применяющего гуманитарные технологии в территориальном планировании ради повышения эффективности, которая трактуется шире, чем экономическая выгода. К настоящему времени там разработаны следующие гуманитарные технологии для территориального планирования: технология комплексного обследования, технология управления градостроительным конфликтом, технология постановки целей планирования, технология организации коммуникации.⁴⁸⁷ Общая направленность гуманитарно-технологических разработок, проводимых в институте Урбанистики, лежит в русле общей тенденции развития планирования, которую демонстрируют развитые страны Западной Европы и Северной Америки: тенденции перехода от технократического (или, как его еще называют, формально-бюрократического) планирования к гуманистическому. Они исходят из гуманистического принципа «градостроителем является горожанин». Технологии гуманистического планирования позволяют жителям территории или горожанам, всем участникам градостроительной деятельности, стать субъектами планирования.

Положительный пример организации публичных обсуждений и выстраивания доверительных отношений с гражданами — интернет-активность Президента, Председателя Правительства, губернаторов, общественных деятелей, партийной элиты, государственных служащих. Для госслужащих разного уровня повседневной реальностью стало не только общение в *Twitter*, но и взаимодействие с гражданами по *Skype* (например, УФМС по Санкт-Петербургу).

Важным аспектом развития гуманитарных коммуникативных технологий является совершенствование государственной кадровой политики. Современная государственная кадровая политика — это, прежде всего, *выражающая волю народа стратегия формирования, развития и рационального использования кадров для системы государственной службы*. Данное определение вполне соответствует современному представлению о государстве как о публичном, выступающем от имени

⁴⁸⁷ Общая направленность гуманитарных разработок / Официальный сайт Российского государственного научно-исследовательского и проектного института Урбанистики [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.urbanistika.ru/innovation/obschaya-napravlennost-gumanitarnyh-razrabotok.php (Дата обращения 24.11.2012).

всех, а значит, центральном акторе самоорганизации общества. Выделенные ранее⁴⁸⁸ этапы разработки кадровой политики (такие как выработка кадровой доктрины; принятие концепции государственной кадровой политики; определение системы целей, принципов и приоритетов; разработка различных программ, реализация кадровой политики) остаются совершенно справедливыми. Однако сегодня они могут быть дополнены требованием к государству максимально привлекать граждан к решению общественно значимых, публичных задач. Это касается обсуждения принципиально важных качественных вопросов государственной кадровой политики: вопросов приоритетов, ценностных ориентаций, основных принципов. В результате государственная кадровая политика предстает системой подготовки кадров в соответствии с системой публичных ценностей, к ее важнейшим задачам относится необходимость воспроизводить людей, готовых к публичной дискуссии, а не только квалифицированных профессионалов, знатоков своего дела.

В России правовое обеспечение традиционно рассматривается в качестве ключевого звена совершенствования государственной кадровой политики со времен становления «служилого государства», однако совокупность федеральных и региональных нормативных актов, обеспечивающих кадровую политику, не в полной мере отвечает задаче построения в России правового демократического государства. Это связано не только с отсутствием базового, публичного документа, касающегося общих принципов государственной кадровой политики, но и с правовой неполнотой и неопределенностью современного уровня конституционно-правового регулирования вопросов государственной службы и кадровой политики. Комплексное рассмотрение становления и развития системы правового обеспечения кадровой политики в органах государственной власти на всем протяжении существования Российского государства, в том числе в советский период, позволяет проследить как общую тенденцию усиления правовой регламентации кадровой политики, так и периодическое усиление (в моменты глубинных социальных преобразований) политической составляющей данного процесса.

Существовавшая в советское время иерархическая партийная структура подготовки, повышения квалификации и назначения кадров была уничтожена, хотя

⁴⁸⁸ Формирование, реализация и развитие системы кадровой политики субъекта Российской Федерации и эффективность государственного управления / под ред. В. Н. Котельниковой, Л. В. Сморгунова. Сыктывкар. 2000.

влияние сформированных этой системой традиций и отношений еще сохраняется в общественном сознании. В течение 1990-х гг. Россия несколько раз предпринимала попытки начать реформу системы государственной службы, но безуспешно. Значительное число научных работ во второй половине 1990-х — начале 2000-х гг. (С. В. Пирогов,⁴⁸⁹ В. И. Матирко,⁴⁹⁰ В. А. Козбаненко,⁴⁹¹ А. В. Оболонский)⁴⁹² и ряд научно-исследовательских проектов, осуществленных крупнейшими научными центрами (РАГС, СПбГУ и т. д.), безусловно, должны были способствовать развитию публичной дискуссии по вопросам выработки кадровой политики. Они могли рассматриваться как подготовительный этап принятия Концепции государственной кадровой политики РФ, но следует признать, что и сегодня, спустя почти двадцать лет, вопросы кадровой политики остаются нерешенными. А концепцию кадровой политики подменяет федеральная программа переподготовки управленческих кадров, учебные планы федеральных учебных центров, которые носят фрагментарный характер.⁴⁹³

К середине первого десятилетия нового века процесс потери опытных кадров в различных сферах профессиональной деятельности и разрыв в преемственности поколений стали очевидны, и проблема восстановления кадрового потенциала страны является делом не только государственных структур, но и общества, что требует совместных государственно-публичных действий.

Новая система обучения кадров должна научить будущего специалиста в процессе практической деятельности выявлять проблемы, изучать способы их самостоятельного разрешения и установления взаимоотношений в системе взаимодействия людей.

⁴⁸⁹ Государственная кадровая политика: концептуальные основы, приоритеты, технологии реализации / под ред. С. В. Пирогова М.: РАГС. 1996.

⁴⁹⁰ Матирко В. И. Проблемы кадровой политики в государственном аппарате. М.: Дело. 1996.

⁴⁹¹ Козбаненко В. А. Основы государственной службы и кадровой политики Российской Федерации. М.: ГУУ. 1999.

⁴⁹² Оболонский А. В. На службе государевой: к истории российского чиновничества // Общественные науки и современность. 1997. № 5. С. 63–76.

⁴⁹³ Указ Президента РФ от 23 июля 1997 г. № 774 «О подготовке управленческих кадров для организаций народного хозяйства РФ / Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3607; Постановлением Правительства РФ от 24 марта 2007 г. № 177 «О подготовке управленческих кадров для организаций народного хозяйства РФ в 2007/08–2012/13 учебных годах» / Собрание законодательства РФ. 2007. № 14. Ст. 1690.

На принципах доверия и участия, вовлеченности граждан в сферу публичного управления строится и программа «Кадровый резерв», в частности, работа Федерального портала управленческих кадров. На него сегодня возложено «решение задач по обеспечению эффективности государственного управления, развитию инновационной экономики и гражданского общества», что «невозможно без формирования высококвалифицированного кадрового состава государственной службы. А важным условием для этого является приход на государственную службу мотивированных и целеустремленных профессионалов из разных сфер общественной жизни. Именно эту задачу — привлечение на государственную службу “лучших из лучших” — будет по-новому решать Федеральный портал управленческих кадров».⁴⁹⁴

Создание Портала предполагает решение нескольких задач:

- формирование полноценного информационного ресурса по вопросам государственной гражданской службы;

- создание единой системы кадрового мониторинга;

- формирование базы данных о вакансиях на государственной гражданской службе;

- обеспечение возможности для граждан России, заинтересованных в поступлении на государственную гражданскую службу, сообщить о себе информацию, которая будет доступна кадровым службам государственных органов.

В региональных документах, касающихся кадровой политики, закреплены такие категории, как *ответственность, интересы граждан, доверие, открытость, сотрудничество, переговоры*. В ряде регионов на сайтах публикуются итоги мониторинга общественного мнения как показателя эффективности административной реформы (Вологодская область, Карелия, Калининградская область).

Однако, проанализировав региональные программы, можно сделать выводы о существенных недостатках новых кадровых практик, к которым, на наш взгляд, относятся: слабая научная обоснованность критериев подбора; отсутствие ответственности приглашаемых экспертов; ориентация на существующих региональных лидеров (губернаторов). Очень медленно меняется отношение к управлению, его миссии, кадрам, критериям оценки эффективности и т. п. В условиях, когда «построение

⁴⁹⁴ Что такое Федеральный портал управленческих кадров [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://rezerv.gov.ru/About.aspx?t=17> (Дата обращения 08.05.2011).

вертикали власти» долгое время декларировалось как ценность, чиновники не ощущали (и не могли ощущать) ответственность за результаты своего труда перед обществом. Согласно многочисленным социологическим исследованиям профессионализм находился не на первом месте, поскольку важнейшим качеством служила политическая лояльность.⁴⁹⁵

Публичная оценка выступает важнейшим критерием степени качества работы госслужащих, что должно учитываться при выработке кадровой политики.⁴⁹⁶ Сохраняя теневой порядок выдвижения кадров и смену кадров без публичного объяснения причин отставок, ограничивая граждан от активного участия в политической жизни, тормозя политические инициативы формирующегося гражданского общества, государство, по сути, лишает себя дополнительного канала проверки эффективности реализации кадровой политики в регионах. Ориентация на *модернизацию* в условиях нарастания факторов риска и напряженности, связанных с мировым финансовым кризисом, предъявляет новые требования к государственной кадровой политике; к таким требованиям относятся:

- выработка доктрины кадровой политики в сфере государственной и муниципальной службы и ее концептуальных основ на основе публичных ценностей;
- публичность принятия Концепции государственной кадровой политики;
- повышение самостоятельности в государственном управлении в сочетании с ответственностью, публичность процесса аттестации госслужащих;
- включение в систему кадровой политики (в систему ее формирования, реализации и оценки) политических партий и ассоциаций гражданского общества;
- повышение роли университетов, академий и центров в деле переподготовки и подготовки кадров для системы государственного и муниципального управления;
- дальнейшее совершенствование принципов открытости и прозрачности процессов выработки и реализации мероприятий государственной кадровой политики;

⁴⁹⁵ Региональный гражданский служащий — кто он? Интервью А. Александровой ИА REGNUM [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.regnum.ru/news/552101.html (Дата обращения 23.04.2012); Нефедов В. А. Система формирования кадрового резерва в современной России // Политические институты и процессы в современной России: состояние и тенденции развития. Ростов/Д.: СКАГС. 2009. С. 54.

⁴⁹⁶ См. об этом: Мингазова З. Р. Деловая репутация государственного аппарата как института власти: политологический анализ. Автореф. дис. ... канд. полит. наук. Казань. 2012.

— разработка и внедрение системы оценки эффективности и принципов мониторинга программ государственной кадровой политики со стороны гражданского общества.

Исследование региональных проблем позволило сделать следующие выводы:

— отсутствие Концепции государственной кадровой политики Российской Федерации, ведет к попыткам субъектов РФ (в частности, Северо-Западного ФО) формировать свою кадровую политику;

— внимание уделяется вопросам государственной службы (узкая трактовка);

— отсутствие региональных Концепций свидетельствует о второстепенности кадровых вопросов;

— реализация оригинальных проектов (проект «Креативный класс») и пилотных проектов в области кадровой политики является попыткой регионов формировать кадровую политику в соответствии с новыми потребностями;

— стремление наладить обратную связь (работа с обращениями граждан), отчеты на сайтах регионов (Вологодская область, Карелия, Мурманская область);

— принимаются программы по борьбе с коррупцией (все регионы СЗФО);

— создаются специальные комиссии по улаживанию конфликтов интересов (Вологодская область);

— в региональных документах появляются (и закрепляются) категории «ответственность», «интересы граждан», «доверие», «открытость», «сотрудничество», «переговоры» (все регионы СЗФО);

— в ряде регионов на сайтах опубликованы итоги мониторинга общественного мнения как показателя эффективности административной реформы (Вологодская область, Карелия).

Попытки внедрения гуманитарных технологий в государственную кадровую политику можно найти в федеральных проектах («Кадровый резерв»),⁴⁹⁷ региональных программах и мероприятиях по работе с кадрами в некоторых субъектах СЗФО. Так, можно отметить областную целевую программу «Профессиональная переподготовка и повышение квалификации государственных гражданских служащих Калининградской

⁴⁹⁷ Проект «Кадровый резерв — профессиональная команда страны». [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://profkomanda.edinros.ru> (Дата обращения 25.07.2013).

области на 2011–2013 годы»,⁴⁹⁸ разработанную и реализуемую в рамках реформирования системы государственной гражданской службы области в 2009–2013 гг. Она не только нацелена на повышение коммуникативной составляющей работы государственных служащих, гибкость, творческий подход и новые методики обучения, но и включает в себя в качестве важнейшего показателя оценки ее эффективности «индекс доверия граждан к государственным служащим».

Проект «Креативный класс Вологодской области: управленческие кадры»⁴⁹⁹ посвящен формированию резерва руководителей современного типа в сфере государственного и муниципального управления, таких руководителей, чья управленческая идеология и повседневная практика предполагает:

— инициирование и поддержку инновационных процессов на территории региона, способствующих его развитию не только в промышленной, но и в социальной сфере;

— аккумуляирование и использование лучшего мирового опыта в сфере управления;

— системный творческий подход к решению управленческих задач, открытость в мышлении и способность к интеллектуальному риску.

Пожалуй, наиболее перспективным направлением деятельности государства, с точки зрения внедрения гуманитарных технологий, выступает работа с молодежью. Во многих регионах она иницируется органами государственной власти и идет с применением новых, «нетрадиционных» методик (творческих конкурсов, молодежных интернет-форумов). Таков интерактивный проект, посвященный межрегиональному молодежному образовательному форуму «Команда-2012».⁵⁰⁰ Форум прошел летом 2012 г. в Великоустюгском районе Вологодской области, а в начале года на сайте

⁴⁹⁸ Постановление Правительства Калининградской области от 2 февраля 2011 г. № 64 «О целевой Программе Калининградской области “Профессиональная переподготовка и повышение квалификации государственных гражданских служащих Калининградской области” на 2011–2013 годы» // Официально не опубликовано, доступно в СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁹⁹ Проект «Креативный класс Вологодской области: управленческие кадры [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://vologda-oblast.ru/ru/government/executive_power/civil_service/creative_class (Дата обращения 25.07.2013).

⁵⁰⁰ Официальный сайт Губернатора Вологодской области О. А. Кувшинова: [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://okuvshinnikov.ru/news/podvedeny_itogi_golosovaniya_posvyawennogo_forumu_komanda2012 (Дата обращения 25.07.2013).

губернатора области потенциальные участники проекта выбирали образовательные площадки и лидеров общественного мнения, которых они хотели бы видеть на форуме. В итоге поступило 340 обращений с отметками об интересных темах и предложениями о кандидатах на роль спикеров на форуме. Наиболее важными темами, по мнению пользователей Интернета, являются «молодежное предпринимательство», «молодые ученые и специалисты», а также «молодежь на селе» и «молодежные фермерские хозяйства». Кстати, помимо заявленных тем вологжане активно предлагали и другие: «молодежь и спорт», «социальные тренды», «профилактика национального экстремизма в молодежной среде». Участники сами определяли и состав лекторов, которых хотят видеть на форуме (О. Кувшинников, А. Мордашов, В. Позгалева, Л. Парфенов, А. Гордон, другие деятели культуры, журналисты и общественные деятели, а также представители бизнес-сообщества региона). В целом же по итогам форума предполагается сформировать молодежную команду, которая получит возможность принять самое активное участие в создании программы социально-экономического развития региона.

3. Современный политический процесс и система государственного управления получили новое содержательное наполнение в связи с активным внедрением информационно-коммуникативных технологий (ИКТ). Электронное правительство — лишь часть внедрения информационно-коммуникативных технологий в государственном управлении, но большинство практик их использования в государственных органах напрямую связано с электронным правительством. Разработка и реализация концепции электронного правительства (*e-government*) — наиболее заметный и эффективный вид использования ИКТ в современной публичной сфере как в мире, так и в России, поэтому указанные понятия часто используют как синонимы. Сегодня существует несколько направлений изучения электронного правительства: от узко-технологического до исследования его роли в ходе реформ государственного управления. На наш взгляд, интерес представляет рассмотрение электронного правительства, его места и роли в современном публичном управлении и его трансформации под влиянием концепции «публичных ценностей».

Внедрение ИКТ в США и странах Западной Европы изначально было частью менеджериальных реформ конца 1970-х гг., поставивших на первое место идею «ориентации на клиента» и его интересы, что повлекло за собой необходимость

технологического переоснащения всей системы государственного управления. Концепция публичных ценностей, сохраняет преемственность с НГМ во взгляде на ИКТ как на средство для существенного повышения уровня предоставления государственных услуг, для перехода к гражданско-ориентированному подходу в государственном управлении. Поскольку единственным способом выделения публичной ценности выступает демократический политический процесс, который должен быть инновационным, гибким и прагматичным, внедрение электронного правительства и расширение электронного участия становятся обязательными условиями повышения эффективности публичного управления. Электронное правительство способствует распространению знаний и повышению навыков граждан в области цифровых технологий взаимодействия, но главное, что формирование публичных ценностей состоит в создании определенных условий для конкуренции ценностей, и электронное правительство позволяет делать это быстрее и масштабнее. Подход к электронному правительству с позиций ценностного подхода подразумевает постоянное и заинтересованное сотрудничество между гражданами и государством.

Технологический и идеологический аспекты развития электронного правительства тесно связаны: если первоначально Интернет был скорее представительным, то сегодня, благодаря технологической возможности создавать платформы или сайты, которые сами пользователи и посетители заполняют контентом, он является двусторонним коммуникационным каналом. Он стал пониматься как средство распространения информации и обмена ею и ориентирован на максимальную открытость,⁵⁰¹ и существует целый ряд зарубежных исследований, посвященных взаимосвязи технического совершенствования электронных коммуникаций и публичных ценностей.⁵⁰²

Что касается России, то начало системного внедрения ИКТ в систему публичного управления связывают с подписанием в 2000 г. «Окинавской хартии глобального информационного общества»⁵⁰³ с целью интегрирования нашей страны в мировую

⁵⁰¹ O'Reilly T. What Is Web 2.0 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://oreilly.com/web2/archive/what-is-web-20.html> (Дата обращения 28.03.2012).

⁵⁰² Hui G., Hayllar M. R. Creating Public Value in E-Government: A Public-Private-Citizen Collaboration Framework in Web 2.0 // The Australian Journal of Public Administration. Vol. 69. № 1. P. S120–S131.

⁵⁰³ Окинавская хартия глобального информационного общества. 2000 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.iis.ru/library/okinawa/charter.ru.html (Дата обращения 25.07.2013).

экономику. Ее реализация проходит несколько этапов, связанных как с технологическими, с количественными, так и с качественными изменениями.

Первый этап (2002–2006 гг.) связан с появлением официальной концепции (ФЦП «Электронная Россия 2002–2010 гг.»).⁵⁰⁴ Программа носила достаточно абстрактный характер. Размытость положений и отсутствие четкого временного планирования слабо соотносились с оптимистичными целями (прозрачность действий правительства для граждан, быстрота и удобство получение услуг в госучреждениях и т. д.). Реализация программы шла неудачно, прежде всего, из-за отсутствия единого механизма создания электронного правительства и из-за проблем с финансированием. Стартовавшая в этот период административная реформа выявила проблему изначальной несогласованности преобразований. Но шел активный процесс оснащения современными технологиями структур государственного управления, активное обучение госслужащих и вспомогательного персонала, рост количества сайтов органов государственного и муниципального управления. Региональные планы административной реформы и отчеты — наглядное свидетельство заинтересованности регионов, прежде всего, в техническом переоснащении органов государственной власти.

Однако такое переоснащение было ориентировано на поддержку новыми технологиями прежней системы управления, вместо того чтобы дать импульс к ее изменению и оптимизации. По итогам этого периода высказывались небезосновательные опасения, что за процесс создания «электронного правительства» выдается простая информатизация и автоматизация государственного сектора, происходящая часто по непрозрачной схеме с нарушениями в процессе закупок оборудования и организации обучения госслужащих, а «Электронная Россия» ориентирована на ценности государства, а не общества.⁵⁰⁵

Электронное правительство способствовало популяризации идеи публичной оценки государственных услуг: первые сетевые опросы, мониторинги, горячие линии в регионах СЗФО появились уже к 2007 г. В частности, регионы СЗФО активно публиковали отчеты о развитии сферы информационно-коммуникационных технологий

⁵⁰⁴ Постановление Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65 «О федеральной целевой программе “Электронная Россия (2002–2010 годы)”» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 5. Ст. 531.

⁵⁰⁵ Григорьев П. В. «Электронное правительство» в политико-административном управлении современной России. Автореф. дис. ... канд. полит. наук. Ярославль. 2009. С. 12.

в органах исполнительной государственной власти, изменяли квалификационные требования для областных чиновников.⁵⁰⁶ Нельзя не учитывать и влияние международного опыта внедрения электронного правительства на российские процессы: обмен знаниями и технологиями через сети практически не имеет границ. Термин *Web 2.0*, который стал широко использоваться после того, как прозвучал в статье Т. О'Рейли 30 сентября 2005 г., критически осмыслился в России. Под *Web 2.0* понимаются такие платформы или сайты, которые сами пользователи и посетители этих сайтов заполняют контентом,⁵⁰⁷ благодаря чему Интернет именно как средство для обмена информацией, ее распространения и содержания предстал в совершенно новом ключе. Итак, идеология *Web 2.0* стала технической основой для концептуальной эволюции электронного правительства, перехода к *e-government 2.0*. *E-government 2.0* делает правительство подотчетным и прозрачным для общества, в первую очередь, благодаря появлению чиновников в Интернете, где устанавливается прямая связь между властью и гражданами с помощью инструментов *Web 2.0*. По мнению председателя правления «Центра компетенции по электронному правительству СПбГУ ИТМО» В. В. Дрожжина *e-government 1.0* действует через обыкновенные интернет-порталы, веб-сайты, электронную почту, онлайн-дискуссии. *E-government 2.0*, в свою очередь, использует социальные сети и программное обеспечение для социальных вычислений (группы по интересам, блоги и др.), для мобильного доступа к услугам, смешения контента и услуг, моделирования регламентов. В то же время *e-government 2.0*: выходит на социальное, любительское и профессиональное общение с гражданами; дает возможность самим пользователям управлять услугами, контентом и регламентами, а также представляет контент и услуги, которые были созданы и спроектированы самими гражданами; вовлекает пользователей в сам процесс государственного управления; само по себе является демократичным; зачастую

⁵⁰⁶ Постановление Губернатора Вологодской области от 7 сентября 2009 г. № 339 «О внесении изменений в Постановление Губернатора области от 4 апреля 2005 г. № 51 “Квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей государственными гражданскими служащими области в Правительстве области, руководителями органов исполнительной государственной власти области и их заместителями”» // Красный Север. 2009. 12 сентября.

⁵⁰⁷ O'Reilly T. What Is Web 2.0[Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://oreilly.com/web2/archive/what-is-web-20.html> (Дата обращения 28.03.2012).

использует открытый код, созданный многими партнерами; его пользователи и поставщики имеют размытые роли и мандаты.⁵⁰⁸

К основным преимуществам *e-government 2.0* могут быть отнесены:

- 1) интеграция правительственных структур в блогосферу и социальные сети, где происходит их коммуникация с гражданами;
- 2) вовлечение граждан в работу по улучшению законодательства, предполагающее доступ к формированию законов;
- 3) повышение эффективности в получении физическими и юридическими лицами публичных услуг в режиме онлайн;
- 4) снижение уровня коррупции за счет повышения открытости работы чиновников;
- 5) прозрачность расходования госбюджета.⁵⁰⁹

П. В. Григорьев также пишет о том, что если для системы в целом выгодны плюсы *e-government 2.0*, то для отдельных ее элементов они могут быть нежелательными, т. е. часть аппарата чиновников может сопротивляться подобным нововведениям. Поскольку чиновники опасаются потери «статусной ренты», части власти и влияния и затруднений при работе с новыми технологиями. Уменьшаются размеры коррупции и возможности получения взяток, от которых готовы отказаться не все государственные служащие.⁵¹⁰

Говоря о дальнейшем развитии *e-government 2.0*, выделяют такие тенденции как развитие региональных электронных правительств; рост количества гражданских инициатив; рост количества видеоконтента; акцент на доступ через мобильные устройства.⁵¹¹

Граждане получают возможность влиять на публичные услуги, при этом не только оценивая качество их предоставления, но участвуя в их формировании. Кроме

⁵⁰⁸ Дрожжинов В. В. Э-правительство 2.0 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://open-gov.ru/2011/02/09/e-gov2> (Дата обращения 05.04.2012).

⁵⁰⁹ Чернец В., Базлова Т., Иванова Э. Влияние через социальные сети / под ред. Н. В. Крыгиной. М.:Фонд «Фокус-медиа». 2010. С. 54–55.

⁵¹⁰ Павел Григорьев: чем больше людей принимает участие в обсуждении государственных проектов и решений, тем вернее они на выходе [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.gosbook.ru/node/14794 (Дата обращения 09.04.2013).

⁵¹¹ Drapeau M. Government 2.0: Five Predictions for 2010–2012 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://radar.oreilly.com/2009/12/government-20-five-predictions.html> (Дата обращения 20.04.2013).

того, благодаря новым технологиям они могут оказывать влияние на правительство, участвуя в специальных ИКТ-проектах и занимаясь мониторингом деятельности органов власти.

Отмеченные выше обстоятельства сделали необходимым совершенствование идеологических и нормативных установок российского электронного правительства, что сказалось на логике второго этапа (2006–2009 гг.), который прошел под знаком создания необходимой нормативно-правовой базы для внедрения ИКТ⁵¹², но имел более значимые последствия. В данной редакции ФЦП «Электронная Россия» появилось ставшее сегодня уже привычным понятие «одного окна», характеризующее основной принцип предоставления услуг населению.

С началом президентского срока Д. А. Медведева проекты в области ИКТ получили сильный политический импульс и стали важным элементом его идеологии. В мае 2009 г. Правительство РФ, признавая отсутствие очевидных успехов, отменило действие предыдущих программ и начало более долгосрочную и масштабную программу «Информационное общество 2010–2018 гг.».⁵¹³ Предполагалось перевести государственные организации на электронный документооборот, создать сеть МФЦ, инфоматов и открытых порталов всех органов власти. Но, несмотря на достаточно прогрессивные и оптимистичные положения программ, опыт исследователей в области внедрения электронного правительства к концу 2009 г. позволил вновь сделать неутешительные выводы: «Российская модель “электронного правительства” де-юре ориентирована на граждан, а де-факто поддерживает интересы бюрократии. Потеря социальной ориентации технологического развития приводит к появлению “псевдо-электронного правительства” и смещению баланса сил между властью и обществом».⁵¹⁴

Более оптимистичная позиция связана с исследованием такой технологии, как *краудсорсинг*, предполагающей использование потенциала большого количества людей для решения задач, для организации взаимодействия правительства с гражданами при

⁵¹² Постановление Правительства РФ от 15 августа 2006 г. № 502 «О внесении изменений в федеральную целевую программу “Электронная Россия (2002–2010 годы)”» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 37. Ст. 3875.

⁵¹³ Распоряжение Правительства РФ от 20 октября 2010 г. № 1815-р «О государственной программе Российской Федерации “Информационное общество (2011–2020 годы)”» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 46. Ст. 6026.

⁵¹⁴ Григорьев П. В. «Электронное правительство» в политико-административном управлении современной России. Автореф. дис. ... канд. полит. наук. Ярославль. 2009. С. 13.

решении задач государственного уровня. Сегодня в России краудсорсинг развивает начала децентрализации и демократизации, базируется на таких публичных ценностях, как сотрудничество и доверие, оказывает поддержку принципиально важным государственным или гражданским инициативам по информированию, консультированию кооперации, взаимопомощи.⁵¹⁵

В контексте становления идеологии менеджмента публичных ценностей именно краудсорсинг дает возможность формирования публичных ценностей, их обсуждения и реализации на их основе конкретных значимых проектов. Инициатива по развитию этого направления исходила от государства, прежде всего, поскольку оно обеспечивает институциональные рамки такого взаимодействия. В качестве примера можно привести Информационно-коммуникационную площадку Министерства образования и науки РФ.⁵¹⁶

В рамках данного исследования особый интерес представляет система (портал и выносной модуль, предназначенный для размещения на официальных сайтах ведомств) «Электронная демократия»,⁵¹⁷ разработанная Министерством связи и массовых коммуникаций РФ, построенная на принципах открытости, доверия и ответственности. Участники «Электронной демократии» (организации, регионы, граждане) должны создавать свои собственные страницы с общей информацией о себе и своих блогах. Предполагается, что граждане получают возможность обсуждать проекты органов государственной власти и местного самоуправления, вносить в них свои предложения и проводить мониторинг того, как они реализуются. Предусмотрена также система электронного голосования и социологических опросов.

По инициативе спикера государственной думы С. Нарышкина в 2012 г. был создан проект «Думаем вместе»⁵¹⁸ для обсуждения предложений по созданию «Электронного парламента». Практика публичного обсуждения законопроектов

⁵¹⁵ Мирошниченко И. В. Политическое измерение краудсорсинга в условиях модернизации современной России // Экстраординарность, случайность и протест в политике: тематическое и методологическое поле сравнительных исследований. Сб. статей / под ред. Л. В. Сморгунова, Е. В. Морозовой. Краснодар: КГУ. 2011. С. 99–109.

⁵¹⁶ [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.innoedu.ru (Дата обращения 04.04.2013).

⁵¹⁷ [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://e-democratia.ru> (Дата обращения 04.04.2013).

⁵¹⁸ [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://dumaem-vmeste.ru> (Дата обращения 08.02.2013).

получила законодательную основу Указом Президента,⁵¹⁹ а затем дополнена возможностью публичного комментирования законопроектов на сайте Правительства РФ. Уже несколько лет в качестве государственного ресурса по обсуждению законопроектов действует домен *zakon-fom.ru*,⁵²⁰ созданный по заказу Правительства РФ «Фондом Общественного мнения». Благодаря этому проект «Закона о любительском рыболовстве» активно обсуждался в Интернете, что позволило вынести взвешенное, компромиссное решение. Вместе с тем ряд федеральных и региональных законов (например, «закон Димы Яковлева» или петербургский закон о пропаганде гомосексуализма, получивший мировую известность) были приняты, скорее, с имитацией обсуждений.

На государственном уровне создаются социальные сети для объединения чиновников и экспертов; наиболее масштабный проект — «ГосБук»,⁵²¹ созданный по аналогии с *GovLoop* (США). В России это первая интерактивная коммуникационная площадка, разработанная специально для государственных служащих, по проекту Института современного развития при поддержке Администрации Президента РФ. Предполагается, что этот современный, удобный и функциональный интерактивный инструмент в сети позволит экспертам в области государственного управления комплексно обсуждать любой вопрос в режиме реального времени, для чего они могут:

- объединяться в закрытые рабочие группы и сообщества по интересам;
- организовывать коллективную работу по разработке и обсуждению проектов документов;
- инициировать обсуждение различных вопросов путем размещения публикаций, создания сообществ и рабочих групп;
- вести ленту публикаций (блог) и анкету для личного позиционирования в экспертной среде.

Кроме проправительственных, безусловно, представляют интерес гражданские проекты краудсорсинга в российском Интернете, созданные на добровольных началах с целью проведения дискуссий и реформ законов:

⁵¹⁹ Указ Президента РФ от 9 февраля 2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 939.

⁵²⁰ [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.zakon-fom.ru (Дата обращения 28.03.2013).

⁵²¹ [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.gosbook.ru (Дата обращения 08.02.2013).

— «Дума *Online*»⁵²² — личный проект депутата Государственной Думы РФ И. Пономарева. Цель этой площадки — наладить обратную связь избирателей и депутатов и поставить на гражданский контроль процесс разработки законов. Предусмотрена трансляция заседаний Государственной Думы; наиболее разумные комментарии и предложения, которые пользователи будут оставлять в режиме онлайн, озвучиваются на соответствующих парламентских слушаниях;

— «Виртуальная республика *Alter Russia*»⁵²³ — один из способов развития механизмов электронной демократии. Здесь созданы виртуальные министерства, дублирующие реальные органы. Проекты законов или поправок проходят через редактирование выборных экспертов республики. Эксперты учитывают комментарии сообществ виртуальной республики по теме, а также выносят окончательную редакцию на голосование. Победившие в голосовании проекты становятся законами *Alter Russia*. Все подобные законы, получившие наибольшее количество голосов, в обязательном порядке высылаются для ознакомления министрам, чиновникам, депутатам и лидерам партий Российской Федерации, а в дальнейшем могут быть приняты в качестве изменений к Основному Закону страны. Внесено уже более 800 законодательных инициатив.

Также интересны гражданские проекты, возникающие спонтанно, благодаря энтузиазму отдельных людей, желающих принимать участие в публичном управлении и призванные улучшать работу с органами власти, прежде всего, помогать гражданам защищать свои интересы:

— «Право.Ру»⁵²⁴ — доступ к федеральным и региональным законодательным актам;

— Портал «*DalSlovo.Ru*»,⁵²⁵ «Правдометр»⁵²⁶ — учет выполненных и не выполненных обещаний; составляются рейтинги чиновников всех уровней по их «правдивости»;

— «РосГосЗатраты»,⁵²⁷ «Роспил»⁵²⁸ — ресурсы предоставляющие информацию по тендерам РФ;

⁵²² [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://openduma.ru> (Дата обращения 05.04.2013).

⁵²³ [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://alterrussia.ru/#!/bills> (Дата обращения 11.08.2012).

⁵²⁴ [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://docs.pravo.ru> (Дата обращения 12.05.2012).

⁵²⁵ [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://dalslovo.ru> (Дата обращения 14.05.2012).

⁵²⁶ [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.pravdometr.ru (Дата обращения 14.05.2012).

— Проект «Роскомвзятка»⁵²⁹ — карта взяток по стране;
 — «Моя территория» (*StreetJournal*)⁵³⁰ — инструмент взаимодействия жителей городов с представителями органов власти, организациями и службами, ответственными за обеспечение порядка в городе.

В этих условиях сокрытие информации практически невозможно: в марте 2013 г. благодаря раскрытию через Интернет информации о незадекларированной недвижимости российских парламентариев своих постов в Государственной Думе и в Совете Федерации лишились, соответственно, В. Пехтин и В. Малкин. Однако наряду с этим возникают условия для информационных провокаций. Так, фото- и видеосъемки, полученные спорным, с точки зрения закона, путем, после попадания в Интернет и на ТВ становятся поводом к началу расследования (случай с фильмом «Анатомия протеста — 2»).

Новым этапом развития электронного правительства в нашей стране стала программа «Информационное общество (2011–2020 гг.)». Данная программа направлена на «получение гражданами и организациями преимуществ от применения информационных и телекоммуникационных технологий за счет обеспечения равного доступа к информационным ресурсам, развития цифрового контента, применения инновационных технологий, радикального повышения эффективности государственного управления при обеспечении безопасности в информационном обществе».⁵³¹

Сегодня уже есть предварительные результаты реализации программы; к принципиально важным следует отнести:

— средняя степень информационной открытости федеральных органов власти за год выросла с 48,11 % до 54,46 %;⁵³²

— увеличивается количество услуг полного цикла (есть возможность осуществлять платежи и оплачивать штрафы с помощью мобильных телефонов);

⁵²⁷ [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://2011.rosspending.ru> (Дата обращения 14.05.2012).

⁵²⁸ [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://rospil.info> (Дата обращения 28.03.2013).

⁵²⁹ [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://roskomvzyatka.com> (Дата обращения 17.05.2012).

⁵³⁰ [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.streetjournal.org (Дата обращения 04.04.2013).

⁵³¹ Государственная программа «Информационное общество (2011–2020 гг.)» [Электронный ресурс]. - Режим доступа:» <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/ViewFcp/View/2012/369> (Дата обращения 11.03.2013).

⁵³² Мониторинг — 2012 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.svobodainfo.org/ru/node/1543 (Дата обращения 04.03.2013).

— федеральные органы власти перешли на систему электронного взаимодействия при оказании услуг гражданам;

— регионы переходят на межведомственное электронное взаимодействие, растет количество многофункциональных центров (МФЦ),⁵³³

— создана первая очередь единого портала для популяризации культурного наследия и традиций России;

— созданы единая система идентификации и аутентификации, сервис проверки сертификатов и ключей электронной подписи.⁵³⁴

И если ФЦП «Электронная Россия» создала необходимую базу для развития электронного правительства (обеспечила возможности для перехода на электронный документооборот, создала необходимую ИКТ-инфраструктуру, перевела получение государственных услуг в электронный вид), то программа «Информационное общество (2011–2020 гг.)» означает перевод концепции электронного правительства из стадии создания базовых условий на более высокий уровень развития.

Повышается значение такой ценности, как подотчетность в деятельности государственного аппарата. Решения правительства становятся более доступными для критики со стороны общества. Кроме того, снижается уровень коррупции за счет введения электронного документооборота и снижаются затраты на содержание государственного аппарата. Соответственно, играет роль и такие ценности, как ответственность работы органов власти и доступность публичных услуги всему населению.

Таким образом, сегодня можно с уверенностью утверждать, что представление об электронном правительстве в Российской Федерации за десятилетие прошло путь от простого обеспечения компьютерами органов власти до понимания качественного нового этапа в публичном управлении, прежде всего благодаря нарастающему гражданскому участию и «низовому гражданскому сотрудничеству».⁵³⁵ И если на

⁵³³Мониторинг — 2012 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.svobodainfo.org/ru/node/1543 (Дата обращения 04.03.2013).

⁵³⁴ Годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 гг.)» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://minsvyaz.ru/ru/doc/?id_4=764 (Дата обращения 11.03.2013).

⁵³⁵ Кулакова Т. А. Соотношение практик принуждения и сотрудничества в политическом управлении современной России // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 6. 2011. Вып. 4. С. 110.

первом этапе, в соответствии с логикой менеджериального подхода, электронное правительство ориентировалось на граждан как на клиентов, то в настоящее время происходит постепенная смена подобной парадигмы с акцентом на значительно большем участии граждан в процессе публичного управления и принятии политических решений. Электронное правительство трансформируется под воздействием новых потребностей и ценностей граждан. Государство приходит к пониманию того, что интересы граждан уже невозможно не учитывать в принятии тех решений, которые прямо направлены на проблемы взаимодействия с обществом, иначе возможности ИКТ будут направлены против правительства. В рамках данного исследования особенно важны те ценностные установки, которые возникают в деятельности электронного правительства по сравнению с традиционным, «бумажным» управлением: *ориентация на консенсус, совместную работу и оперативность*

Современные ИКТ несут в себе огромный управленческий потенциал и могут выступать фактором оптимизации системы государственного управления, но в то же время — порождать масштабные конфликты интересов и кризисы или имитировать взаимодействие власти и общества.

С одной стороны, необходимо активнее вовлекать в данный процесс самих граждан и проводить в обществе политику привлечения внимания к возможностям ИКТ как реальному инструменту по улучшению сотрудничества с государством отдельного гражданина, а также максимально повышать доступность и открытость органов власти путем перевода их деятельности в Интернет. Средства *Web 2.0*, такие как *Vkontakte*, *Facebook*, *LiveJournal*, *Twitter*, играют все большую роль при принятии политических решений и в электоральных процессах, поскольку обеспечивают получение альтернативной политической информации, делают возможным проведение гражданского мониторинга выборов («Росвыборы»)⁵³⁶.

С другой стороны, потребности и запросы со стороны российского гражданского общества зачастую опережают готовность государства идти на контакт, результатом чего становится сформированная гражданами параллельная электронная реальность. Количество акторов взаимодействия стремительно увеличивается, граждане все активнее стремятся формировать политическую повестку, диалог становится более открытым и более конфликтным. Электронные сообщения президента и премьер-

⁵³⁶ Росвыборы [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://rosvybory.org> (Дата обращения 19.03.2013).

министра зачастую вызывали вопросы (говорит ли он как официальное или как частное лицо), конфликтные ситуации и негативные реакции (выступление Д. Медведева за рулем BMW).

На наш взгляд, особенно отчетливо противоречия проявились в ходе электорального цикла 2011–2012 гг. В 2011–2013 гг. происходило активное использование блогосферы для организации протестных акций и смартмобов (протестная акция «Большой белый круг»).

Нельзя не согласиться с тем, что современные ИКТ активно трансформируют политический процесс, традиционные институты и механизмы. В данном случае можно считать, что фактически граждане становятся правительством, а общество берет на себя ответственность за производство услуг для себя самого. Границы государства и гражданского общества размываются, что заставляет исследователей говорить о феномене «спорной политики».⁵³⁷ Между тем электронное правительство нельзя понимать как завершенное образование; скорее, это процесс, предполагающий перманентное развитие инновационных решений, постоянную работу над проводимыми мероприятиями и поиск новых коммуникационных каналов.

Сети в публичной политике представляют собой систему государственных и негосударственных образований, использующих общие формальные и неформальные нормы, которые взаимодействуют между собой на основе ресурсной взаимозависимости с целью достижения общего согласия, публичного блага. Они могут быть признаны наиболее эффективным видом связи государства и гражданского общества. Теория политических сетей — одна из первых политических теорий, которые наравне с такими понятиями, как институты, политические акторы, руководство и др., стали говорить о моральном измерении в управлении. Как зарубежные, так и российские ученые, разрабатывавшие теорию политических сетей, включают в свои размышления идеи морального измерения управления и процесса производства политического решения (Дж. Марч,⁵³⁸ Т. Берцель,⁵³⁹ Л. В. Сморгун⁵⁴⁰).

⁵³⁷ Сморгун Л. В. Спорная политика и публичность избирательного процесса в России // Вестник СПбГУ. Сер. 6. 2013. Вып. 1. С. 40–48.

⁵³⁸ March J. Administrative Practice, Organization Theory, and Political Philosophy: Ruminations on the Reflections of John M. Gaus // PS. Political Science and Politics. 1997. Vol. 30. № 4. P. 4–21.

⁵³⁹ Borzel T. Organizing Babylon — on the Different Conceptions of Policy Networks // Public Administration. 1998. Vol. 76. № 2. P. 264.

Сетевые сообщества позволяют гражданам вместе вырабатывать цели и достигать их в ходе переговоров с носителями власти, бизнесом и другими общественными структурами. В отличие от институтов, посредством которых удовлетворяется потребность в доходе (коммерческие структуры), институты гражданского общества обеспечивают возможность самореализации.

Проблема сетевого (партнерского, доверительного) взаимодействия становится особенно актуальной именно для России, поскольку российские традиции, такие как преобладание интересов государства над интересами личности, почти безграничное терпение и др., слишком устойчивы. Поэтому чрезвычайно важно понять и внутренне принять новые ценности человеческой жизни, жить в согласии с ними и активно отстаивать их. Основное внимание здесь сосредоточено на правозащитных организациях, которые выполняют важную функцию гражданского общества — они оппонируют тем представителям власти, которые нарушают права человека и, что важнее, «правила игры». В докладе Общественной палаты «О состоянии гражданского общества за 2007 год», например, отдельно выделяется проблема дефицита доверия, которая является важным препятствием к объединению граждан эффективному сотрудничеству. Получается своего рода порочный круг: «Недоверие порождает разобщенность — разобщенность питает недоверие».⁵⁴¹

Сетевые публичные организации и другие современные формы децентрализации совпадают по ряду общих структурных аспектов, таких как: отказ от бюрократизации и формализации; высокий статус информационных и гуманитарных средств интеграции по сравнению с технократической и структурной интеграцией. Вместе с тем сетевая организация выпадает из основной тенденции децентрализации, так как отличается наличием специфических слабых мест, а именно: опасностью чрезмерного усложнения, вытекающей, в частности, из разнородности членов организации, неясности в отношении членства в ней, открытости сетей, динамики самоорганизации, неопределенности в мотивации для членов сети.

⁵⁴⁰ Сморгунов Л. В. Сетевая методология исследования политики // Политический анализ. Доклады Центра эмпирических политических исследований СПбГУ / под ред. Г. П. Артемова. Вып. 2. СПб.: СПбГУ. 2001. С. 108–134.

⁵⁴¹ Доклад Общественной палаты за 2007 г. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.oprf.ru/documents/1151/1153 (Дата обращения 16.07.2013).

Сети характеризуются высокой адаптативностью, что, прежде всего, понимается как открытость для инноваций, высокая динамичность, но при этом сохранение стабильности⁵⁴² за счет принятых правил игры как идентификационного и интеграционного индикатора.⁵⁴³ Интересное наблюдение сделал А. И. Неклесса: «Подобный тип организационной культуры лучше приспособлен к динамичному состоянию среды, где вместо непрерывной функции реализуются цепочки дискретных проектов. Сетевая культура расцветает на разломах, в момент кризиса или взлета».⁵⁴⁴

Расширение сферы публичного в России, «рождение публичной политики» сегодня часто связывают с масштабными акциями, зародившимися в недрах социальных сетей, в Интернете, а затем прокатившимися улицам, городам страны. Это и акции болельщиков (за честный суд в отношении выходцев с Кавказа), деятельность общества автомобилистов («Синие ведерки»), история борьбы за Химкинский лес (экология), за сохранность архитектурных памятников (культурных ценностей) в крупных городах (борьба с Охта-центром в Санкт-Петербурге, сохранение Кадашинской слободы в Москве).

Катастрофические пожары в России в августе 2010 г. пробуждают мощное добровольческое движение, в основе которого идеи *соучастия, сострадания*. Возможно, это была крупнейшая (общероссийская) добровольная и стихийная общественная мобилизация в новейшей истории России. Во всех случаях, объединение людей носило ярко выраженный моральный характер, в его основе были такие ценности, как честность, соучастие, взаимопомощь, сохранение культурного наследия и природных ресурсов.

Целый ряд современных российских исследователей (А. Н. Асаул, Е. Г. Скуматов, Г. Е. Локтеева, О. А. Фихтнер⁵⁴⁵) занимаются вопросами формирования и развития предпринимательских сетей в аспекте публичной политики.

⁵⁴² Кастельс М. Становление общества сетевых структур // Новая постиндустриальная волна на Западе / под ред. В. Л. Иноземцева. М.: Academia. 1999. С. 494–505

⁵⁴³ Там же.

⁵⁴⁴ Неклесса А. И. Управляемый хаос: движение к нестационарной системе мировых связей. 2002 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.inesnet.ru/institute/structure/geo/text01.htm (Дата обращения 25.07. 2013).

⁵⁴⁵ Асаул А. Н. Скуматов Е. Г., Локтеева Е. Г. Методологические аспекты формирования и развития предпринимательских сетей. СПб., 2004; Фихтнер О. А. Сетевая культура предпринимательства в России [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.economicarggu.ru/2011_1/fihtner.pdf (Дата обращения 16.07.2013).

Следует отметить, что в основе сети лежит «проблемный» способ организации. «Проблема» является объединяющей (диалоговой) материей и предполагает определенный тип организации совместного действия. За счет своей коммуникативной природы сеть является средством идентификации общей проблемы, приобщения к ней именно как к универсальной проблеме, а не как к временному затруднению в своей локальной деятельности.

Сеть может быть определена и как особый общественный механизм ограничения и критики проектных предложений; одновременно она обеспечивает развитие и поддержку инициатив, внедрение инноваций, обогащает их содержанием и смыслом.

На этапе информатизации, когда обмен знаниями и технологиями становится жизненно важным для развития каждой фирмы, отрасли и национальных экономик, пришло понимание необходимости управления знаниями и социально-информационными процессами (*knowledge management*). С этой целью в компаниях, организациях и фирмах создаются автоматизированные системы управления, которые интегрируют внутреннюю и внешнюю информацию. Создание «культурной сети» и распространение информационных технологий в области культуры можно рассмотреть и на примере Псковского информационно-ресурсного центра и Псковского музея-заповедника.⁵⁴⁶ Подобные Центры появились во многих регионах и стали насущной необходимостью для учреждений культуры. Формируется инфраструктура единого информационного пространства культуры РФ. Идея сетевого проекта «Северо-Запад — новое гуманитарное измерение», объединяющего профессионалов культуры субъектов СЗФО, состоит в том, что культурные ресурсы территорий могут стать точкой роста для современных программ развития территорий, качественного улучшения среды и уровня жизни.

Еще одним аспектом развития сетевой культуры в образовании и примером этической составляющей деятельности образовательных учреждений стало появление ассоциаций выпускников, целями которых являются консолидация, помощь и защита членов организации. Взаимодействие вузов и студентов после окончания их «формального взаимодействия», строится только на основании этических норм и

⁵⁴⁶ Сергеева Н. Информационные технологии в культуре Псковской области (на примере Псковского Информационно-ресурсного центра и Псковского музея-заповедника) [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.cultivate.ru/mag/issue3/pskov.asp (Дата обращения 25.07.2013).

принципов, поскольку формальное членство в данном случае не может выступить в качестве мотива для взаимопомощи.

Другими словами, «гражданская коммуникация — это процесс актуализации в сознании индивида, группы индивидов, всего общества смыслов, производимых гражданским обществом, и обратная реакция на них. Что касается гражданских коммуникаций как совокупности каналов, то этим понятием обозначаются все существующие в обществе коммуникационные линии в той их части, которая помогает индивиду включиться в осмысление и решение проблем гражданского волеизъявления».⁵⁴⁷

С этой точки зрения, сеть является уникальным образованием, способным сочетать организационные принципы с этическими. *Терпимость* и установка на *понимание*, режим горизонтальной коммуникации и принципиальная *открытость*, *прозрачность принятия решений*, *способность к кооперации*, *соучастие* — все это относится как к практике организационного управления, так и к «этическому императиву».

Благодаря сетевым организациям в публичной сфере «открываются новые возможности для развития гражданского общества, преодоления личностной изоляции граждан, фрагментации общества, ангажированности органов государственной власти неразвитости социальных коммуникаций».⁵⁴⁸ Современное развитое гражданское общество — это «сетевое гражданское общество», характеризуемое Ю. Хабермасом открытостью, установлением широких, многомерных связей коммуникации, спонтанностью, свободным формированием, текучестью.⁵⁴⁹

Благодаря сетевым организациям в публичной сфере «открываются новые возможности для развития гражданского общества, преодоления личностной изоляции граждан, фрагментации общества, ангажированности органов государственной власти неразвитости социальных коммуникаций». В широком смысле свою воспитательную функцию гражданское общество выполняет с помощью «продуцирования в обществе

⁵⁴⁷ Дзялошинский И. М. Гражданские коммуникации и публичная политика [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [www.civisbook.ru/files/File/Fragment knigi12.pdf](http://www.civisbook.ru/files/File/Fragment%20knigi12.pdf) (Дата обращения 16.06.2013).

⁵⁴⁸ Морозова Е. В., Мирошниченко И. В. Сетевые сообщества в условиях чрезвычайных ситуаций: новые возможности для граждан и для власти // Полис. 2011. № 1. С. 141.

⁵⁴⁹ См. об этом: Флиивберг Б. Хабермас и Фуко — теоретики гражданского общества / пер. Н. В. Романовский // Социс. 2000. № 2. С. 127–136.

этических норм и правил: оно формирует основные нравственные добродетели людей, способствует выработке цивилизованного поведения и социальной ответственности».⁵⁵⁰

Привлечение общественных структур к выработке государственной политики в различных сферах экономики предполагает не только согласование интересов, формирование общей системы ценностных ориентиров, но и совместную ответственность. Этот принцип реализуется при осуществлении экспертизы готовящихся законов, правительственных решений, организации общественных слушаний.

⁵⁵⁰ Морозова Е. В., Мирошниченко И. В. Сетевые сообщества в условиях чрезвычайных ситуаций: новые возможности для граждан и для власти // Полис. 2011. № 1. С. 141.

ГЛАВА 4. КОНФЛИКТЫ ПОЛИТИКО-АДМИНИСТРАТИВНЫХ ЦЕННОСТЕЙ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВА

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 актуальными в российских общественных науках. Однако, несмотря на то, что протест выступает относительно самостоятельным предметом научного исследования, по данной проблематике крайне мало специальных монографических исследований и диссертаций; нет и строгих определений, закрепленных в словарях и энциклопедиях. Протест понимается очень широко (от абсентеизма на выборах до вооруженных выступлений и терроризма), что расширяет его до форм политического участия, но затрудняет изучение этого явления.

В определениях протестного поведения отечественными политологами встречаются серьезные противоречия. Так, одни авторы пишут о «протестной гражданской культуре», понимая под этим закономерную, ожидаемую реакцию гражданского общества на бездействие власти в сфере своей прямой ответственности.⁵⁵¹ Другие трактуют поведение в экстраординарной политике как рациональное, определяют протест как «форму поведения, нарушающую нормы права или традиции, которые регулируют участие людей в политике при данном режиме, и выражающуюся в прямом коллективном или индивидуальном действии, игнорирующем систему представительства интересов».⁵⁵² В рамках данного исследования нам представляется оптимальной позиция, рассматривающая гражданскую активность как важный ресурс развития, совершенствования современной российской системы государственного управления.⁵⁵³

⁵⁵¹ Савва М. В. Гражданская культура и протестная активность в современной России // Экстраординарность, случайность и протест в политике: тематическое и методологическое поле сравнительных исследований. Сб. статей / под ред. Л. В. Сморгунова, Е. В. Морозовой. Краснодар: КГУ. 2011. С. 33.

⁵⁵² Попова О. В. Протестное поведение и политико-административные стратегии государства // Политико-административные отношения: концепты, практика и качество управления / под ред. Л. В. Сморгунова. СПб.: СПбГУ. 2010. С. 235.

⁵⁵³ Лебедева Н. М., Татарко А. Н. Ценности и социальный капитал как основа социально-экономического развития // Журнал институциональных исследований. 2010. Том. 2. № 1. С. 17-34; Пантем Р. Чтобы демократия сработала.

§ 1. Бунтарская традиция в русской политической культуре

Рассмотрение протеста в контексте исследования политической культуры и системы публичных ценностей позволяет говорить об определенной протестной традиции, связывающей новейшие явления российской политической жизни (например, сетевые формы организации протестной активности граждан) с событиями и явлениями общественной жизни в ранней российской истории.

Политическую культуру по праву называют «человеческим измерением политики», поскольку она связывает воедино политические институты и процессы с политическим сознанием через образцы поведения, ценности, установки. Политические традиции как важнейшие компоненты политической культуры — это устойчивые специфические проявления принципов организации духовной и практической деятельности, передающиеся от поколения к поколению на основе отобранного и переработанного опыта. Они поддерживают, в силу своего повторяющегося характера, присущую данному социуму определенную систему ценностей. Интерес политологического сообщества к традициям и особенностям политической культуры как составляющей российской политики после завершения знакового, с точки зрения легитимации власти, электорального цикла вполне обоснован.⁵⁵⁴

Обращаясь к исследованию такого своеобразного феномена русской политической жизни, как протест, необходимо уточнить, что в отечественной историографии для определения проявления общественного недовольства использовались различные синонимы: «бунт», «усобица», «волнение», «мятеж», «смута», причем их употребление носило случайный характер. Само же понятие «протест» трактовалось как «гласное (публичное. — *А. В.*) заявление своего несогласия, оглашаемое возражение, опровержение, заявление о незаконности какого-то дела,

Гражданские традиции в современной Италии / Перевод с англ. А. Захарова. М.: Ad Marginem, 1996. Радиков И. В. Активность российского гражданского общества как ресурс политической модернизации // ПОЛИТЭКС. 2012. Том 8. № 1. С. 261-271

⁵⁵⁴ Полис. 2012. № 4 (тема номера — «Политическая культура как составляющая российской политики»); Сморгун Л. В. Политическое «между»: феномен лиминальности в современной политике // Полис. 2012. № 5. С. 159–169.

непризнание, отрицание».⁵⁵⁵ Заимствованное из немецкого языка в начале XVII в., оно долгое время относилось к правовой сфере, да и сегодня специализированные юридические издания дают ему максимально четкое определение: «Протест (от лат. *protestor* — публично доказываю) — возражение. В праве РФ одна из форм надзора за соблюдением законности; заключается в мотивировке возражений прокурора против судебного или управленческого акта».⁵⁵⁶

Различные формы народных выступлений (протесты, бунты) рассматривались в российской и советской исторической литературе с точки зрения описания феномена. Анализируя этот материал, можно сделать интересные выводы об особенностях восприятия народом государственной власти, выявить основания легитимации бунтов в народном сознании, рассмотреть бунт и проблему свободы личности в российской политической культуре.

Первыми примерами глубокого и подробного изучения темы народного протеста были работы русских исследователей (В. О. Ключевского, С. М. Соловьева и др.), посвященные событиям конца XVI — начала XVII вв. Единого мнения о причинах, механизмах и значении народных выступлений не сложилось, но оценка протестных движений в современной научной литературе, публицистике и официальной идеологии государства во многом совпадает с возникшими тогда в российской историографии подходами к пониманию причин и природы народных протестов, а некоторые суждения звучат и сегодня крайне актуально. Так, С. М. Соловьев видел причиной Смуты дурное состояние народной нравственности, явившееся результатом столкновения новых государственных начал со старыми дружинными, что выразилось в борьбе московских князей с боярством, в чрезмерном развитии казачества с его противогосударственными стремлениями. Смутное время он понимал как время борьбы общественного и противообщественного элемента в молодом Московском государстве, как противодействие государственному порядку со стороны дружинных начал и противообщественного настроения казацкой среды.⁵⁵⁷ При этом нельзя забывать, что подобные суждения были обусловлены влиянием государствоцентристской идеологии,

⁵⁵⁵ Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. В 4 т. М.: ОЛМА. 2007. Т. 3. С. 421.

⁵⁵⁶ Большой юридический словарь [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://law-enc.net/word/protest-4997.html> (Дата обращения 20.08. 2012).

⁵⁵⁷ Соловьев С. М. Сочинения. В 19 т. Т. 8. Гл. 2. М.: Мысль. 1996.

отождествляющей интересы народа и интересы российского государства. К. С. Аксаков считал Смуту фактором случайным, не имевшим глубоких исторических причин.⁵⁵⁸ И. Е. Забелин причины Смуты видел не в народе, а в правительстве, иначе — в «боярской дружинной среде» (эти термины у него равнозначны): боярская дума давно уже крамольничала и готовила смуту. Столетием раньше смуты для нее создалась почва в стремлении дружины править землей и кормиться за ее счет. «Сирота-народ в деле смуты играл пассивную роль», но спас государство в критическую минуту. Народ, таким образом, в смуте ничем не повинен, а виновниками были «боярство и служилый класс».⁵⁵⁹

В контексте современных идеологических установок правящего режима интересно вспомнить и точку зрения Н. И. Костомарова, считавшего, что в Смуте виновны все классы русского общества, но причины этого бурного переворота следует искать не внутри, а вне России, ибо внутри были лишь благоприятные условия, а сама причина была в папской власти, в работе иезуитов и в видах польского правительства. Именно вмешательство извне породило Смуту, придало ей столь тяжелый характер и стало причиной ее продолжительности.⁵⁶⁰ Академик С. Ф. Платонов придерживался компромиссной позиции, полагая, что «причины Смуты несомненно лежали столь же в самом московском обществе, сколь и вне его».⁵⁶¹

В отечественных социальных науках всплеск интереса к политической культуре России, а также к историческим причинам и последствиям «бессмысленных и беспощадных» русских бунтов отмечался в начале 1990-х гг. Примечательна в связи с этим статья Я. Браткевича «Смуты в России: попытка оценок и прогнозов», в которой он попытался выявить закономерности возникновения, развития, затухания любой народной смуты. Ссылаясь на работы Н. Бердяева и других российских авторов, писавших о «прерывности» российской истории, о колебаниях страны между цивилизациями Запада и Востока, он считал смуты «одним из важнейших факторов, обуславливавших такие колебания». Они являлись имманентными факторами укрепления характерных черт российской цивилизации, придающих ей своеобразие и

⁵⁵⁸ См. об этом: Платонов С. Ф. Курс лекций по русской истории. М.: 2000. С. 239–241.

⁵⁵⁹ Забелин И. Е. История города Москвы. Репринт. М.: Наука. 1995. С. 249.

⁵⁶⁰ Костомаров Н. И. Смутное время Московского государства в начале XVII столетия, 1604–1613. М.: Чарли. 1994. С. 769–791.

⁵⁶¹ Платонов С. Ф. Лекции по русской истории. СПб.: Стройлеспечать. 1993. С. 249.

идентичность, что в полной мере относится и к советскому периоду («Смутой» он считает и петровское время, и большевистскую революцию, и гражданскую войну.) Находясь под влиянием событий новейшей российской истории, он предложил рассматривать «Смуту» как явление типичное для политической жизни России.⁵⁶²

Российскую политическую культуру характеризует, с одной стороны, сильнейшая персонификация власти, а с другой — несформированность традиций или механизмов ограничения государственной власти. Источником подобных ограничений в истории могли бы стать корпоративные или сословные интересы, церковь, законы, но в России ничто не могло противостоять государству. Ответом на это традиционно выступала народная склонность к анархии и разгулу, от полного саморазрушения спасало «чуткое осознание добра и зла», выведившее русского человека на путь стремления к «абсолютному добру» и покаяния за бунтарство;⁵⁶³ веками сохранялось представление о государстве как о силе, способной обуздать народный анархизм, т. е. творящей добро, необходимой.

Противоречивость восприятия власти и моральная скованность в возможностях публичного выражения несогласия приводили к определенному сценарию локальных бунтов (в качестве примеров могут выступить бунт на Белом озере в XI в., Новгородские убоицы XII–XIV вв., Московские бунты XVII в. и т. д.), когда недовольство деятельностью власти или отдельных ее представителей выливалось в масштабные протесты, вплоть до явного насилия, но никогда не доходило до восстания против самой власти. Такие народные протесты кончались, как правило, расправой с «аппаратчиками» и установлением «условной справедливости», в связи с чем варианты формулировки «царь хороший, бояре плохие» не теряли своей актуальности на протяжении всей российской истории и сохраняются по сей день. Единственным примером, когда серия локальных выступлений привела к смене режима власти, остаются события 1905–1907 гг., но здесь как раз уместно вспомнить о внешних факторах, роль которых оказалась решающей.

Касаюсь вопроса об основаниях легитимации бунтов в народном сознании, необходимо назвать такие понятия, как «свобода воли», «свобода духа» народа, в качестве существенных политико-культурных причин «узаконивания» права на бунт в

⁵⁶² Браткевич Я. Смуты в России: попытка оценок и прогнозов // Полис. 1994. № 6. С. 32–41.

⁵⁶³ Лосский Н. О. Условия абсолютного добра. М.: политиздат. 1991. С. 127–135, 229.

народном сознании. Данная проблема рассматривалась теоретиками либерализма и его различными течениями, однако восприятие свободы как основания для протеста (в том числе и радикального) вплоть до разрушения существует в идеологических рамках анархизма от П. Ж. Прудона, М. Штирнера, П. А. Кропоткина, М. А. Бакунина⁵⁶⁴ до их последователей в современной российской политике. Распространение идей анархизма в России не было фактом случайным: его сторонники и проповедники считали и продолжают считать русскую почву наиболее благоприятной для воплощения в жизни своих идей, основываясь на убеждении в исключительности русского характера и российской истории. В настоящее время преемниками и носителями идей анархизма стали представители национал-большевистской партии (ныне запрещенной), преобразовавшейся в «Другую Россию».

Безусловно, они уловили «природный» российский анархизм, неприятие русскими государственного насилия, отчуждение государства и общества, наконец, они трактовали народные бунты как попытки полностью освободиться от государства, установить «мирское самоуправление». Однако сторонники этих радикальных идеологий не учли другую российскую черту — признание народом порочности своего анархизма, высокую степень ожидания «государственной милости» от персонифицированной власти, наличие этатистских ценностей в политической культуре.

Это своеобразная форма народного участия в общественно-политической жизни, имеющая характер протестной традиции. Рассмотрим ее закономерные проявления.

1. Наличие примерно равных по силе противоречивых тенденций, связанных с кризисом государства и общества. Здесь уместно вспомнить проблему соотношения церковной и светской власти, их взаимодействие и влияние в публичной сфере, характеризующие политическую культуру общества. Специфика проявления данной традиции для государства существенна не менее, чем традиция отношения к власти и тесно взаимосвязана с ней.

Сложные отношения Церкви и государства в России на протяжении веков трансформировались от конкуренции за доминирование до сотрудничества: религия давала основание легитимации царской власти. «Дело церковно-пастырского воспитания нравственного чувства в народе превратилось в полицию совести», и причины этого — в вековом подчинении Церкви, в ее приспособлении к такому

⁵⁶⁴ См. об этом: Пронякин Д. И. Основные доктрины классического анархизма. СПб.: СПбГУ. 1995.

положению вещей. На религию смотрят не как на идеал, а как на «инструмент государственного управления».⁵⁶⁵

2. Косвенной причиной протеста, как правило, оказывались фундаментальные реформы, инициированные центральными властями, но носящие половинчатый, незавершенный характер. Эти традиционные особенности вызывали общественное недовольство вплоть до открытого бунта.

3. Протест традиционно носит яркий эмоциональный характер, сопровождается всплеском политического фольклора (частушки, лубок, скоморохи). Отношение к скоморохам, в этом смысле, весьма показательно: они были вне закона, как и сам протест. Их выступления кроме как на масленичной неделе или носящие явный характер политической сатиры могли стоить им жизни.

4. С традиционной 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».

В русской истории государство так и не нашло возможных для себя легальных форм выражения гражданского несогласия.

§ 2. Протестное движение в условиях современного политического режима России

Сегодня мы наблюдаем всплеск исследовательской активности, толчком к которому послужили, с одной стороны, оранжевые революции и попытки их осуществления на постсоветском пространстве, а с другой — протестная активность и стихийная самоорганизация российских граждан начиная с середины «нулевых». Наряду с осмыслением технологий «бархатных» революций, ненасильственной смены государственной власти (по Дж. Шарпу⁵⁶⁶), исследователи осуществляют анализ

⁵⁶⁵ Ключевский В. О. Сочинения. В 9 т. Т. IV. М.: Мысль. 1989. С. 39.

⁵⁶⁶ Шарп Дж. От диктатуры к демократии [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.aeinstein.org/organizations/org/FDTD_Russian.pdf (Дата обращения 25.07. 2013).

«нового левого» движения.⁵⁶⁷ Проводится параллель между проявлениями внесистемного студенческого протеста в 2000-х гг. и опытом студенческих протестных выступлений второй половины XIX — начала XX вв.⁵⁶⁸ Также протест изучается как социально-политическое явление, прослеживается связь «бунтарской традиции» со спецификой национального характера, с традициями политической культуры.

Современные исследования закономерностей возникновения, развития, затухания народного протеста, анализ исторического опыта позволяют нам рассматривать данное явление как типичное для политической жизни России.

1. Наличие примерно равных по силе противоречивых тенденций, связанных с кризисом государства и общества.

Традиционная идеологическая установка на исключительную религиозность и богобоязненность русского народа в современных условиях провоцирует исследования протестного потенциала среди православных граждан. Б. Кнорре, оценивая протестный потенциал «церковных несогласных», отмечает, что они обладают достаточно слабым социальным капиталом. Вместе с тем в связи с недавними скандалами церковно-государственного характера увеличивается число «расцерковленных» православных, которые обладают определенной долей психологической автономии и при этом определенным арсеналом знания о православии, что в совокупности дает им возможность осуществлять свою приверженность православию в индивидуальном порядке, чувствовать себя свободно по отношению к церковной системе. «Дистанцировавшись от церковной традиции и институциональной зависимости, они больше не опираются на внешний авторитет, начинают мыслить на индивидуальном, внеинституциональном уровне».⁵⁶⁹ Такие «церковные несогласные» выходят из привычных схем церковной субординации, ведь они нередко не только не принадлежат к конкретному приходу, но и не относят себя к какой-либо конкретной Православной Церкви, а разделяют понятия «вера» и «церковь» как социальный институт. Однако, по замечанию Б. Кнорре, разочаровавшись в тех или иных сторонах церковной жизни, они

⁵⁶⁷ См. об этом «Актуальные левые» в международном и российском политическом контексте. Сб. статей / под ред. Л. В. Сморгунова. СПб.: СПбГУ. 2007.

⁵⁶⁸ Пустошинская О. С. Протестный потенциал студенческой молодежи Тюмени: результаты социологического опроса // Вестник Пермского университета. Сер. «Политология». 2010. № 2. С. 13–28.

⁵⁶⁹ Кнорре Б. Протесту мешает послушание // Независимая газета. 2011. 15 июня [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.religion.in.ua/11928-protestu-meshaet-poslushanie.html (Дата обращения 25.07.2013).

нередко выходят из «церковной ограды» с потерей прежнего запаса доверия, начинают питать критическую предубежденность к окружающей действительности, приобретают определенный оппозиционный настрой.

Интересно, что российская духовная традиция смирения, долготерпения, прощения сегодня препятствует оппозиционной политической активности, но, как ни парадоксально, способствует появлению будущих оппозиционеров. Отмечаемый процесс «расцерковления» строится на противопоставлении «справедливого» и «церковного», он опасен, поскольку в дальнейшем могут возникнуть реальные социальные группы, готовые выдвигать политические требования и становиться организаторами протестных действий. Пример конфликта официальной Православной Церкви с протодиаконом, профессором Московской духовной академии, миссионером и известным блогером А. Кураевым один из наиболее показательных.

2. Незавершенные реформы как катализатор протестного движения. Несмотря на, казалось бы, радикальные административные реформы 2003–2006, 2006–2009 гг. и политические реформы-уступки начала 2012 г., характер отношений государства и общества мало изменялся: государство и его интересы продолжали доминировать. Особенность современной России состоит и в том, что приоритетными задачами реформы государственного управления провозглашаются установление новых общественных отношений и приоритетов, развитие гражданского общества, но традиционные и имитационные черты во многом продолжают преобладать. Постепенный процесс структуризации и усиления гражданского общества приводит к тому, что государство вынуждено принимать социальный характер, но практически не изменяет своего доминирующего положения, следует патерналистским традициям.

3. Эмоциональный характер протеста. Если проводить аналогии с современностью, то к шутовской традиции, безусловно, можно отнести проект «Гражданин поэт» и популярного среди молодежи Васю Обломова. Анекдотные ленты в сети практически мгновенно реагируют на любое политическое событие, соревнуясь в остроумии, но это самая безобидная протестная традиция, поскольку смеющийся человек не агрессивен. Показательна и дискуссия в блогах на сайте радиостанции «Эхо Москвы», где обсуждались возрождение древней традиции скоморошества в связи с печально известным инцидентом в храме Христа Спасителя и последовавшие за ним агрессивные акции и выступления антицерковного характера.

4. «Налицо явная идейная и духовная дифференциация. Уйдя от монолитности советского прошлого, мы пришли к множественности политических, религиозных, культурных ценностей. В нашем обществе есть сторонники консервативных ценностей и радикалы, Россия сегодня либералы и социалисты, “западники” и национал-патриоты. Попытки унифицировать это разнородное общество наталкиваются на усвоенные гражданами ценности плюрализма. Это означает, что необходимо проявлять уважение к различиям, учитывать различия в ценностях, которые разделяют граждане»⁵⁷⁰.

В ходе знакового электорального цикла 2011–2012 гг. ярко проявились те новые по характеру и законам функционирования формы гражданской активности и гражданского протеста (локальные общественные организации, не связанные с политическими партиями), которые российские политологи исследовали ранее в связи с развитием ИКТ и повышением сетевой активности граждан.⁵⁷¹ Из всех видов протестной активности — протесты системной оппозиции, деятельность внепарламентской организованной оппозиции и стихийные локальные протесты, носящие сетевой характер, — последние в наибольшей степени соответствуют российской бунтарской традиции. Как показала практика электорального цикла 2011–2012 гг., именно они имели наибольшую силу и явились проблемой для действующей власти.

В связи с протестным движением в современной России, представляется важным кратко охарактеризовать роль парламента в политической системе, поскольку в условиях демократического и правового государства это важнейший институт представительства народных интересов и легальный канал правительственной критики.

Российский парламент был в центре внимания политологов в связи с политическими реформами нулевых (изменение принципов формирования Совета Федераций, переход к пропорциональной системе). Сегодня интерес к нему обусловлен и новым витком политических изменений (последствия электорального цикла 2011–2012 гг.), и прецедентами отставки депутатов комиссиями по этике, и рядом спорных инициатив (реформа РАН, проблемы материнства, изменения в судебной системе и др.).

⁵⁷⁰ Шестопап Е. Б. Ценностные характеристики российского политического процесса и стратегия развития страны // Полис. 2014. №2. С. 69–70.

⁵⁷¹ Бунин И. Старые и новые формы протеста и стратегия власти [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.politcom.ru/10154.html (Дата обращения 23.07. 2012).

Отсюда — необходимость внимания к парламентской культуре, которая выступает ключевым фактором эффективности всей системы парламентских отношений и по праву может быть названа важнейшим условием компетентности субъектов профессиональной парламентской деятельности, а так же гражданской ответственности российского общества. В связи с актуализацией ценностного аспекта публичного управления роль парламента как представительного института и роль депутатов исключительно важна: «благодаря своему статусу «избираемых» парламентарии являются ключевым связующим звеном между обществом и органами управления».⁵⁷² Они имеют возможность организовывать публичную дискуссию, а соответственно, проблема формирования публичных ценностей напрямую связана с уровнем парламентской культуры.

В узком смысле слова под «парламентской культурой», как правило, понимается «публичное поведение депутатов в парламенте, регламентируемое и регулируемое парламентским регламентом, традициями поведения в законодательном органе, комиссией по парламентской этике».⁵⁷³ Подобные определения фактически сводят парламентскую культуру к феномену «процедурная культура». А уровень ее определяется, соответственно, степенью соблюдения регламентирующих депутатскую деятельность документов.

На наш взгляд, важнее ставить вопрос о парламентской культуре в широком смысле слова, рассматривать ее как часть политической культуры общества, как *систему взглядов, убеждений, ценностных ориентаций, групп или общества в целом, отражающую их отношение к парламенту*, а так же — как «культуру публичного дискурса, взаимодействий и сотрудничества граждан в общественных объединениях, партиях, движениях в рамках гражданского общества...»⁵⁷⁴ При таком понимании парламентской культуры очевидны связь и взаимозависимость депутатов и граждан, а парламент предстает закономерным отражением общества. Следует признать, что оба этих определения достаточно тесно связаны между собой, поскольку парламентская

⁵⁷² Гаман-Голутвина О. В. Российский парламентаризм в исторической ретроспективе и сравнительной перспективе (I) // Политические исследования. 2006. № 2. С. 27.

⁵⁷³ Щербинин А. И. Парламентская культура [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://duma.tomsk.ru/page/8328/> (Дата обращения 02.03.2014).

⁵⁷⁴ Леоненкова Н. П. Формирование парламентской культуры в российском обществе в условиях демократического развития. Автореф. дисс. канд. полит. наук. Ростов-на-Дону. 2004. С. 8.

культура предполагает не только наличие базовых (социальных, экономических, правовых и т.д.) знаний у депутатов, но и стабильный уровень элементарных знаний о месте и роли парламента у граждан. Крайне важно чувство сопричастности и ответственности граждан за этот политический институт, за своих «народных избранников».

Незначительный период функционирования парламентов в российской истории (период николаевских Дум и современный российский парламент), казалось бы, ставит под вопрос правомерность рассуждений о парламентской культуре. Действительно, парламентская культура в современной России характеризуется фрагментарностью, что отражается в отечественной политической теории парламентской культуры: исследователи указывают на незавершенность ее познания и определения, на проблему механизмов интеграции норм в структуру парламентских отношений.⁵⁷⁵ На наш взгляд, при использовании широкого понимания данного термина, имеет значение весь опыт развития представительства интересов и российской политической культуры.

Весьма ограниченный опыт парламентской деятельности в России связан с функционированием Городских Дум (Санкт-Петербург 1846-1918 гг.) и деятельностью Государственных Дум при Николае II, что можно рассматривать как старт развития парламентской культуры. Незначительный период существования этого института не смог способствовать формированию устойчивых навыков парламентской деятельности и формирования публичных ценностей, но даже недолгое существование многопартийности утвердило ценность *плюрализма*.

Принципы единовластия Советов и партийного контроля системы государственного управления, реализованные в советском государстве, не могут рассматриваться как аналоги парламентской деятельности. Тем не менее, советский период, безусловно, внес вклад в развитие традиций представительства (в качестве примера можно привести принцип гендерного равенства в избирательном праве).

С точки зрения процесса формирования публичных ценностей, наиболее эффективен и близок к европейской практике был Первый съезд народных депутатов

⁵⁷⁵ Ковбенко Л. Н., Колесников В. Н. Парламентская культура как предмет научно-практического анализа // Власть 2008. №5 с. 77-79; Колесников В. Н. Парламентская культура в современной России: специфика формирования // Вестник Пермского университета. Сер. История и политология. 2 (6). С. 5.

СССР в мае 1989 г., который слушали по радио буквально всей страной. Это яркий, но краткий пример организации дискуссии о публичных ценностях в связи с выбором пути развития страны. Достаточно вспомнить эмоциональное выступление Р. А. Быкова, провозгласившего: «Демократия не приказ, это уровень культуры... Само государство должно стать нравственным!». Дискуссия выявила наличие широкой группы радикально настроенных депутатов (А. А. Собчак, А. М. Адамович, Ю. Д. Черниченко, Б. Н. Ельцин, А. Д. Сахаров и др.), а после знакового XXVIII съезда КПСС происходит переход на яро антикоммунистические позиции таких деятелей как Э. А. Шеварнадзе, П. Г. Бунич, А. Н. Яковлев, О. Р. Лацис, А. А. Собчак, Б. Н. Ельцин, А. В. Руцкой, Ю. Ю. Болдырев. Это подтвердило крайнюю разнородность не только Съезда, но и всего состава КПСС.

Конструирование парламентаризма в конце 1989-1990-х проходит в условиях, близких к началу XX века. К сожалению, нельзя не согласиться с тем, что, в новейшей истории России имело место принижение социальной ценности народного представительства в России, обусловленное «внедрением, в том числе и на официальном уровне, в общественное сознание идеи о неэффективности деятельности и ущербности российского парламента при проведении современных реформ».⁵⁷⁶ Известные слова М. Горбачева о «базаре на съезде» надолго определили отношение правящей элиты к парламентской дискуссии, а афоризм В. Черномырдина: «Парламент не место для дискуссий», по сути, является определяющим для итогов развития парламентаризма в новейшей истории России. Фактически, за двадцать лет парламент оказался лишен своих традиционных функций (формирование правительства и принятие его отчетов), а Президент получил фактически неограниченные полномочия, что привело к постепенной деформации принципов и процедур. Так отчет Президента перед парламентом еще в 1990-х превратился в «Послания федеральному собранию», когда речь главы государства сопровождается тишиной либо аплодисментами, а острые каверзные вопросы со стороны парламентариев отсутствуют и процедурно, и фактически. Совершенно логичным продолжением курса «управляемой демократии» стало постепенное изменение избирательного законодательства 2004-2011 гг., фактически направленное на вырождение механизма выборов, замена свободной

⁵⁷⁶ Колесников В. Н. Парламентская культура в современной России: специфика формирования // Вестник Пермского университета. Сер. История и политология. 2 (6) С. 5.

политической конкуренции всевозможными имитациями и латентными процессами⁵⁷⁷ и появление «управляемой партийности» стали совершенно закономерны. По данным ESS (Европейское Социальное Исследование) в 2008 г. только 24% россиян доверяли Государственной Думе. Это один из самых низких уровней доверия национальному парламенту в Европе.⁵⁷⁸ Ситуация к середине нулевых стала казаться критической особенно в связи явной стабилизацией режима, имитационными процессами и с пробуксовкой неэффективностью административной реформы 2003-2010 г. и торможением в регионах.

Процесс агрегирования и артикуляции публичных ценностей, характеризовавшийся крайней противоречивостью и неустойчивостью, накладывал отпечаток на развитие парламентской культуры, авторитет и уровень доверия к парламенту оставались крайне низкими, что, в свою очередь, обуславливало противоречивый и неустойчивый характер политического процесса в целом. Что позволило исследователям делать выводы об утрате прежних ценностных ориентиров, о том, что прежде существовавшие факторы социального взаимодействия, солидарности, взаимопомощи и т. п. ушли в прошлое. Но при этом и сторонники, и противники парламентских институтов сходятся в том, что «в основе их деятельности лежит способность общества осознавать общезначимый политический интерес, формулировать его должным образом и на этой основе выстраивать систему политического представительства», а анализ факторов парламентской культуры позволяет выделить в первую очередь «публичный характер парламентских отношений как одно из наиболее существенных условий эффективности парламентских институтов».⁵⁷⁹

Нельзя не согласиться, что для формирования российской парламентской культуры важнейшими являются доверие, позволяющее действовать совместно, и политическая конкуренция. Процесс постоянных корректировок избирательного законодательства на протяжении нулевых и имитация партийной борьбы, путем создания прокремлевских блоков и партий («Родина», «Гражданская сила» и т.д.),

⁵⁷⁷ Соловьев А. И. Латентные структуры управления государством, или игра теней на лице власти // Полис. 2011. №5. С. 70-98.

⁵⁷⁸ Европейское Социальное Исследование в России [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.ess.ru/index.php?id=363> (Дата обращения 12.03.2014).

⁵⁷⁹ Колесников В. Н. Парламентская культура как моделирующая система политической стабильности // ПОЛИЭКС. 2009. №1. С. 140-141.

привели ситуацию с доверием к катастрофе. По данным Левада–центра, Индекс доверия к Государственной Думе в октябре 2011 достиг отметки «-1».⁵⁸⁰

Ситуация «спорных выборов» 2011-2012 гг. оказалась лакмусовой бумажкой для парламентской оппозиции. Так итогом сложных переговоров с общественностью на митингах, в Интернет пространстве и на съездах стало решение КПРФ не подавать иск в Верховный суд России с требованием отменить итоги прошедших в декабре 2012 г. парламентских выборов по причине отсутствия у иска судебной перспективы. Но между тем, КПРФ ранее предпринимала попытки оспорить в Верховном суде результаты думских выборов 2003 г., когда "Единая Россия" в первый раз получила конституционное большинство в парламенте, и в 2007 г.. Благодаря этим эпизодам, она не только привлекала внимание общественности к проблеме фальсификаций при голосовании, но, что важно, подавала пример отстаивания своих интересов, справедливости и законности правовым путем. Именно слабость опыта протеста в рамках правового государства дает основания скептикам говорить о безнадежности и неприемлемости для России западноевропейских новаций, к которым относят и сам парламентаризм, и другие механизмы формирования публичных ценностей.

«Базовые основания парламентаризма – разделение властей, представительство интересов, политический плюрализм и свободные выборы в современной России остаются во многом декларативными и чуждыми в традиционной национальной социокультурной среде».⁵⁸¹ Соглашаясь, что современный этап российского парламентаризма представляет собой полный перечень проблем и болезней роста этого института, надо признать, что другого пути формирования парламентской культуры не существует, а, следовательно:

1. Вспоминая Дж. Дьюи, писавшего в 1920-х, что «насущной проблемой общества является совершенствование методов и условий проведения дебатов, обсуждения вопросов и убеждения граждан»,⁵⁸² сегодня можно только подтвердить, что перспективы развития парламентской культуры связаны с обучением и воспитанием молодежи, с информированностью населения. При всем скепсисе в отношении

⁵⁸⁰ Мониторинг перемен // Вестник общественного мнения. 2012. №2 (112) С. 3-7.

⁵⁸¹ Ковбенко Л. Н., Колесников В. Н. Парламентская культура как предмет научно-практического анализа // Власть 2008. №5. С. 79.

⁵⁸² Дьюи Дж. Общество и его проблемы / Перевод с англ. Мюрберг И. И., Толстова А. Б., Косиловой Е. Н. М.: Идея-Пресс. 2002. С. 151.

Молодежных парламентов, именно они, а так же программы типа «Дебаты», молодежные научно-образовательные форумы способствуют развитию навыков социального взаимодействия, утверждению парламентаризма как ценности, развитию традиций парламентской культуры.

2. Еще раз подчеркнем, что важнейшим критерием эффективности деятельности представительных государственных органов выступает правдивость и целесообразность информации, даваемой самими органами власти. «Интересы населения требуют только достоверной, объективной информации. С указанным выше критерием тесно связан и нравственный критерий. Он включает этичность деятельности парламентов в целом и личный нравственный авторитет депутатов».⁵⁸³ В соответствии с этим требованием должны быть скорректированы (или пересмотрены) этические кодексы депутатов всех уровней.

3. Только через налаживание отношений граждан с депутатами парламента на основе гуманитарных, а не манипулятивных технологий, через формирование отношений доверия и взаимной ответственности будут способствовать положительный опыт взаимодействия и процесс формирования публичных ценностей. Развитие института депутатских встреч, он-лайн общения с избирателями, открытие правовой и финансовой информации о деятельности парламента и электронный документооборот — значимые механизмы развития парламентской культуры в России.

С позиций политико-аксиологического подхода, представляется значимым тот факт, что в электоральном цикле 2011–2012 гг. (возможно, впервые в российской политической истории) «закон», «честность», «справедливость» стали синонимами. Граждане выступили с требованием «честных выборов», т. е. с требованием соблюдать существующее избирательное законодательство, хотя до выборов реформирование избирательного законодательства в 2004–2011 гг. подвергалось активной критике. Это свидетельство того, что закон рассматривался ими как *ценность*.

Среди присутствовавших в декабре 2011 г. на Болотной площади в Москве (на митинге с наибольшим участием представителей среднего класса в современной России) витала идея о недопустимости хаоса, оранжевой революции, поскольку

⁵⁸³ Семёнова А. А. К вопросу о консолидации общества и власти (некоторые аспекты управления имиджем представительного органа государственной власти регионального уровня) // Философия права. Научно-теоретический журнал. 2012. № 1. С. 29

государство ценно, а впоследствии ими обсуждалась возможность избрать В. В. Путина на очередной срок со второго тура (в качестве назидания). Вместе с тем традиционного наказания «плохих бояр» не произошло. По итогам электорального цикла 2011–2012 гг. общество ожидало хотя бы имитацию проверок, отставку хотя бы наиболее одиозных представителей избирательных комиссий (В. Чурова или хотя бы авторов «числа Чурова» в Ростовской области), имитацию разбирательств через создание многочисленных комиссий, через рассмотрение надзорными органами и прочие шаги. Вместо этого первые лица выступили с отрицанием очевидных нарушений, и чем абсурднее были официальные возражения и разъяснения, тем выше был уровень ответного недовольства и агрессии.

Тот факт, что протест не обрел единого лидера, а протестующие не сформировали «положительную программу», во многом объясняется традиционными установками и ценностями, среди которых слабость горизонтальных связей и незначительный опыт социальной кооперации, страх перед потрясениями. Масштабная волна протеста раскололась «по интересам», а единый в начале лозунг «За честные выборы» спустя полгода уступил место локальным протестами против несправедливости конкретных уголовных дел, против произвола властей и конкретных силовиков.

Сегодня возникает искушение говорить о новых протестных традициях в России,⁵⁸⁴ таких как акция «31 число» или лагеря как формы протеста («Оккупай Абай» в Москве весной 2012 г.), когда уличный протест преподносится как публичная ценность. Однако именно об этом и говорили критики концепции публичных ценностей, опасаясь, что публичная ценность может быть создана в целях политической выгоды или одномоментных обещаний.

Здесь, на наш взгляд, необходимо вновь обратиться к предложенной нами концепции *этико-ответственного государства*, предполагающей солидаризацию государства и общества в вопросе формирования публичных ценностей и поставить вопрос о «гражданских способностях». Как известно, современные вызовы обусловили интерес к проблеме управляемости государства, спровоцировав острую дискуссию по вопросу исследования его функциональной состоятельности и оценки способностей

⁵⁸⁴ Кара-Мурза В. О новых протестных традициях в России [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.svobodanews.ru/content/article/24673133.html (Дата обращения 05.09. 2012).

(компетенций) в теории государственного управления.⁵⁸⁵ На наш взгляд необходимым дополнением данного направления политологических исследований является постановка вопроса об исследовании гражданского общества, тем более, что его проблемы сегодня по праву могут быть признаны наиболее обсуждаемыми как в западноевропейской, так и в отечественной научной литературе. Обращение к проблеме *гражданских способностей* представляется своевременным, что требует дальнейшего осмысления и уточнения понятия.

Близкое по звучанию юридическое понятие «гражданская правоспособность», понимаемая как «способность иметь гражданские права и нести обязанности»,⁵⁸⁶ как способность быть субъектом этих прав и обязанностей, возможность иметь любое право или обязанность из предусмотренных или допускаемых законом. Правоспособность признается за всеми гражданами страны, она неотделима от человека, поскольку возникает в момент его рождения и прекращается с его смертью. Но данное понятие является узкоспециализированным и не достаточным с точки зрения возможности его использования при анализе социально-политических процессов и уровня развития гражданского общества.

В рамках политической науки гражданские способности могут быть концептуализированы в рамках дискуссии о публичных ценностях. В европейской политической науке появились исследования гражданских добродетелей, понимаемых как «способность и спонтанная готовность граждан к продуктивной деятельности составляют жизненные силы основы свободного общества».⁵⁸⁷ Иными словами ответственность за эффективность публичного управления не определяется только способностями государства, но часть ответственность за управляемость, результативность и качество государственного управления возлагается на гражданское общество.

Сегодня, развитие гражданского общества рассматривают преимущественно в рамках сетевого подхода или контексте проблемы социального капитала, однако нельзя

⁵⁸⁵ Соловьев А. И. Способности и состоятельность российского государства: к постановке проблемы // Политическая наука. 2011. № 2. С. 125-142.

⁵⁸⁶ Гражданский Кодекс РФ. Ст. 17 // Собрание законодательства РФ от 5 декабря 1994 г. № 32 ст. 3301.

⁵⁸⁷ Иензее Й. Гражданская свобода и гражданская добродетель — важнейшие условия функционирования демократической общности / Политическая философия в Германии: сборник статей / Под ред. Иензее Й., М.: Современные тетради, 2005. С. 43-52, 48.

забывать о неоднозначности этих явлений. В этой связи, следует обратиться к важной проблеме, которую сформулировал в своих исследованиях Ф. Фукуяма. Суть ее — в необходимости регулирования гражданских инициатив и недопустимости абсолютизации социального капитала как такового. Наличие социального капитала, понимаемого Ф. Фукуямой как свод неформальных правил групповой коммуникации, и развитие гражданского общества не всегда способствуют достижению всеобщего блага. Так, в частности, он приводит примеры ку-клус-клана и мафии как составных частей американского гражданского общества, обладающие значительным социальным капиталом, но при этом действующих во вред социуму.⁵⁸⁸

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 сегодня, спустя десять лет, мы по-разному оцениваем роль и значение таких гражданских организаций как правозащитные или экологические, спорим о границах влияния ЛГБТ сообщества. А такие сетевые примеры гражданской активности как движение «догхантеров», получившее распространение в Москве, Санкт-Петербурге и других больших городах, расистские объединения и «тролли» выступают примерами, компрометирующими идею развития гражданского общества с позиции публичных ценностей. Даже фанатские клубы футбольных болельщиков в разных ситуациях и контекстах демонстрируют диаметрально противоположные способности, и уровень, и способы своего гражданского участия (волнения, спровоцированные убийством в Москве болельщика «Спартака» и мирная анти-губернаторская акция на стадионе Петровский в Санкт-Петербурге).

Таким образом, мы будем понимать *гражданские способности* как деятельностные характеристики граждан в публичном взаимодействии, предполагающие:

- способность дискутировать и формировать публичные ценности;
- способность формировать позитивную политическую повестку;

⁵⁸⁸ Фукуяма Ф. Социальный капитал / Культура имеет значение. Каким образом ценности способствуют общественному прогрессу / Под ред. Л. Харрисона и С. Хантингтона. М.: Московская школа политических исследований. 2002. С.129-148.

- 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.

С точки зрения практически всех современных теорий, управление — это результат совместных усилий всех вовлеченных в процесс управления участников. Иными словами, публичное управление — это результат действий не только центрального правительства, но и всех органов местной власти и гражданского общества, которые вступают во взаимодействие, руководствуясь своими интересами и ценностями.

Рассуждая об афинской демократии, Р. Даль подразумевал проблемы современных демократий и пытался сконструировать тот образец, который находится перед нашим мысленным взором, когда мы превозносим систему управления за добродетели или осуждаем за изъяны. «Оценивать значение города следует, исходя из тех добродетелей, которые он воспитывает в своих гражданах. Само собой разумеется, что хорош тот город, который воспитывает хороших граждан, обеспечивает их счастье и поддерживает их стремления действовать правильно... Тот, кто преследует только свои интересы, не может быть хорошим гражданином. Хороший гражданин — это тот, кто в общих делах стремится к общему благу. Я знаю, что, говоря это, я призываю действовать сообразно невозможно высоким стандартам, которых мы не найдем ни в Афинах, ни во всех других городах. Однако не существует лучшего определения для добродетельного гражданина, чем следующее: в общественных делах он всегда руководствуется благом полиса».⁵⁸⁹

Р. Даль, анализируя в своей работе «Демократия и ее критики» историю философской мысли от Платона до XX в., определяет в качестве одного из важнейших вопросов о противопоставлении представлений о созидательной общественной силе граждан государства и «попечительского» подхода. Из платоновского утверждения, согласно которому сущностью искусства и науки политики выступает знание о благе

⁵⁸⁹ Даль Р. Демократия и ее критики. М.: РОССПЭН. 2003. С. 24–25.

сообщества, т. е. полиса, доступное не всем, из негативной оценки и моральной, и интеллектуальной компетентности простых людей вытекает идея попечительства. Своих современников он предупреждает: «Сама идея (попечительства. — А. В.), несомненно, вновь появится в новом обличье, которое может показаться гораздо более привлекательным людям, которые отвергли ее воплощение в ленинизме».⁵⁹⁰ Один из вымышленных Р. Далем критиков демократии рассуждает: «В политической жизни большинству из нас не хватает качества, которое я назвал добродетелью: мы не очень-то предрасположены действовать ради общего блага. Вот почему в демократических странах индивидуальные и групповые интересы обычно преобладают над общими. Поэтому проблема состоит в следующем: если знание и добродетель необходимы для моральной компетентности, а последняя — для компетенции политической, то оправдана ли на деле наша вера в то, что очень многие люди политически осведомлены? А если это не так, то компетентны ли они для управления? Очевидно, что ответ будет отрицательным».⁵⁹¹

С точки зрения Р. Даля, республиканизм воспринял идею о том, что человек по своей природе — это животное общественное и политическое. «Хороший гражданин обладает гражданскими добродетелями, добродетель же состоит в склонности искать общее для всех благо в общественных делах. В силу этого хорошая полития не только отражает, но и приумножает добродетели своих граждан». Но добродетель хрупка, и велика вероятность того, что народ и его предводители окажутся совращены, а гражданская добродетель извратится до такой степени, что республика станет невозможна.⁵⁹²

Однако, отстаивая позиции демократии, Р. Даль ссылается на Джефферсона и философов шотландского Просвещения, которые полагали, что большинство индивидов обладают одним из фундаментальных чувств: что справедливо и что несправедливо. Зачастую обычные люди могут иметь более ясное суждение по простым моральным проблемам, чем кажется высшим представителям общества. «Государство — это моральная проблема и для пахаря, и для профессора. И первый будет решать ее столь же хорошо и зачастую лучше, чем второй, так как его не сбили с толку придуманные

⁵⁹⁰ Даль Р. Демократия и ее критики. М.: РОССПЭН. 2003. С. 80–82.

⁵⁹¹ Там же. С. 94.

⁵⁹² Там же. С. 40.

правила».⁵⁹³ Смысл публичной деятельности, по Р. Далю, определяется заботой об общем благе, которое буквально означает благо каждого (т. е. того, кто является членом конкретного полиса). Тогда, вне всякого сомнения, очевидно, что мир, порядок, благосостояние, справедливость и общность всегда представляют благо для каждого включенного в политику (*polity*).⁵⁹⁴

В конечном счете, Р. Даль приходит к следующему выводу: чтобы следовать общему благу, гражданам не обязательно быть подобными друг другу и не иметь собственных интересов. Конфликт по поводу общего блага — неизбежная часть нормальной политической жизни. Для достижения наилучшего коллективного решения относительно общего блага нужно только быть уверенными в том, что каждый индивид имел возможность сделать выбор из имевшихся альтернатив. Для него решением проблемы выступает голосование, при условии что процесс достижения коллективного решения соответствовал некоему правилу агрегирования этих индивидуальных выборов в общественный выбор (с использованием, например, мажоритарного принципа).

Безусловно, германская традиция исследования ценностей является наиболее значимой. Как уже отмечалось выше, Кант, продолжая идею Аристотеля, утверждал, что плохой человек может быть хорошим гражданином в хорошем государстве. Современная немецкая политическая философия уделяет значительное внимание ценностной проблематике. И здесь продолжает отстаиваться идея о состоятельности граждан в смысле их созидательной общественной силы граждан. По мнению германского профессора И. Изензее, в правовом государстве «создание общественного блага на основании зафиксированных в законе прав передается компетенции граждан... Не права и свободы обеспечивают общественное благо, а граждане, которые эти права разумно реализуют», поскольку «в рамках предоставленных законом прав общественное благо зависит от работы, от усилий, от порядочности граждан, действующих не по распоряжению государства, а по собственной инициативе, по собственному плану».⁵⁹⁵

Важнейшее достижение правового государства в этом смысле состоит в том, что оно не принуждает к добродетели, а предоставляет свободу. Правовая свобода

⁵⁹³ Цит. по: Wills G. *Inventing America*. New York, 1978. P. 203.

⁵⁹⁴ Даль Р. *Демократия и ее критики*. М.: РОССПЭН. 2003. С. 433.

⁵⁹⁵ *Политическая философия в Германии*. Сб. статей / под ред. Й. Изензее. М.: Современные тетради. 2005. С. 45.

освобождает не от внутренних моральных законов, а лишь от того, чтобы государство декретировало и насильственно проводило в жизнь эти законы.

Иной взгляд на роль государства представлен в рамках «поведенческой экономики», нового аналитического направления в рамках экономической науки,⁵⁹⁶ которое проникнув сначала в финансовую теорию, экономику права, теорию экономического развития, теорию игр и теорию государственных финансов, выработала нормативные рекомендации государству, корпорациям, партиям. Основная идея этой, достаточно популярной сегодня, позитивистской теории состоит в расширении границ допустимого вмешательства не только в экономическую, но и частную жизнь людей. Нормативная программа «поведенческой экономики» обозначена как «новый патернализм». Сторонники «нового патернализма» избрали идею «подталкивания» для стимулирования «лучших» способов поведения как в экономической, так и общественной и частной жизни.⁵⁹⁷ В условиях несовершенства теории общественного выбора, с учетом ошибок рациональности (например возможность граждан действовать не рационально в «горячем» эмоциональном состоянии) государство берет на себя тяжесть принятия рационального решения и принуждает к нему граждан. Главное в «новом патернализме» найти внутренние стимулы и аргументы, чтобы граждане сами согласились с верностью навязанного решения. Если в случае с ограничением курения в общественных местах, ярких и эмоциональных картинках на пачках сигарет и штрафах за не пристегнутые ремни безопасности с доводами государства согласиться не трудно, то ограничения политических свобод, аргументированные «незрелостью» и «неготовностью» общества к принятию политических решений вызывают гораздо больший протест.

Обратившись к политическим событиям двух последних десятилетий можно найти целый ряд примеров, аргументаций со стороны российского государства основанных на интеллектуальных принципах «нового патернализма»: отмена губернаторских выборов в 2004 г., редактирование избирательного и партийного

⁵⁹⁶ Либман А. М. Социальный либерализм, общественный интерес и поведенческая экономика // *Общественные науки и современность*. 2013. № 1. С. 27-38; Rubinštejn A. // *International Journal of Entrepreneurial Knowledge Issue*. 2013. 1.Vol. 1. P. 4-32.

⁵⁹⁷ Thaler R. H., Sunstein C. R. *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness*. New Haven and London: Yale University Press. 2008.

законодательства. На наш взгляд, «неготовность» российских граждан к демократии не может быть принята в качестве серьезного обоснования государственной политики.

Анализируя поведенческую экономику с точки зрения значимости тех теоретических санкций для развития «врожденных» патерналистских устремлений современных государств, которые предоставил «новый патернализм», Р. Капелюшников фиксирует набирающий силу тренд к перерастанию государства благосостояния в патерналистское государство с гораздо более широкими возможностями и полномочиями по надзору и контролю за деятельностью частных граждан.

Он пишет, что критика индивидуальных предпочтений и их зависимость от контекста принятия решений в «поведенческой экономике», оказывается разрушительной также и для ее собственной политической программы. «Она подрывает нормативную основу не только традиционного вэлферистского подхода, но и нового патернализма, который оказывается бессилем решить критический для себя вопрос об «истинных» предпочтениях индивидов. В этих условиях естественным выглядит обращение к альтернативной нормативной традиции в социальной философии и экономической теории – «либеральной» в широком смысле слова, строящейся не вокруг идеи благосостояния, а вокруг идеи свободы. Принципиально важно, что в отличие от нового патернализма в этой альтернативной традиции, связанной с именами Юма, Смита, Милля, Найта, Хайека, Коуза, ограниченная рациональность индивидов предстает как аргумент не в пользу расширения, а, наоборот, в пользу ограничения масштабов государственного вмешательства в экономику и шире – в частную жизнь людей».⁵⁹⁸

В качестве дополнительного аргумента в пользу развития гражданских способностей можно привести данные социологических опросов российского населения, осуществляемые на регулярной основе более 10 лет социологическим центром Российской академии государственной службы при Президенте РФ. Так Бойков В. Э. делает оптимистический прогноз: «Оценивая процессы трансформации моральной системы российского общества, следует обратить внимание на то, что в ней сегодня обозначились две тенденции: 1) обновление компонентов нормативно-ценностной структуры; 2) заметное упрочение значимости ранее существовавших нравственных

⁵⁹⁸ Капелюшников Р. Поведенческая экономика и новый патернализм [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://polit.ru/article/2013/11/12/paternalism/> (Дата обращения 13.04.2014)

ценностей».⁵⁹⁹ Изложенные им материалы показывают «реальную возможность достижения в российском обществе ценностного согласия на основе нравственных, социальных, политических и других ценностей, которые разделяются основной массой населения». Формирование традиций политической культуры — длительный процесс, а заимствования западного опыта никогда полностью не усваивались, существенно деформировались и приобретали уникальные черты. 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). Опыт публичного выражения недовольства существующими политическими институтами или политическими процессами в рамках правового государства в России невелик. Несмотря на провозглашение России правовым государством в Преамбуле Конституции РФ, современный путь становления правового государства сложен и неоднозначен.

Наряду с необходимой работой органов государственной власти по разработке и реализации законов, регулирующих гражданскую активность и гарантирующих право на выражение своей позиции (законы о митингах, о легальных формах протеста), множатся примеры нарушений «правил игры» со стороны власти, создаются формальные и неформальные препятствия деятельности оппозиции (запрещение «маршей», организация хакерских атак и закрытие оппозиционных сайтов). На наш взгляд, это сохранение традиционных реакций со стороны государства, для которого любое несогласие — суть бунт, а значит опасность, в связи с которой срабатывают традиционные охранительные механизмы. В свою очередь, распространение некачественных, юридически непроверенных материалов отнюдь не способствует повышению правовой культуры населения. «Наряду с “теневой экономикой” у нас уже формируется и своего рода “теневая юстиция”. И как показывает практика, граждане, потерявшие надежду добиться справедливости в суде, ищут другие, далеко не правовые “ходы” и “выходы”. И подчас убеждаются, что незаконным путем имеют шанс добиться, по сути, часто справедливого решения. Это подрывает доверие к государству», — эти слова из Послания Президента РФ В. Путина Федеральному

⁵⁹⁹ Бойков В. Э. Ценности и ориентиры общественного сознания россиян // Социологические исследования. 2004. №7. С. 49.

собранию 3 апреля 2001 г.⁶⁰⁰ как нельзя более актуально зазвучали в период электорального цикла 2011-2012 гг., тем более что устойчивое выражение «шемякин суд» уже незаметно и постепенно заменилось на понятие «басманное правосудие».

Кроме того, в процессе установления правил поведения в публичной сфере, когда и государство, и гражданское общество активно взаимодействуют, к взаимодействующим сторонам предъявляются достаточно высокие требования. Это предполагает, в том числе, высокий уровень самоорганизации гражданского общества, способность к предъявлению реальных интересов, рациональность действий и готовность сотрудничеству с государством. Практика оппозиционных акций конца 2011– начала 2012 гг. наглядно продемонстрировала, что предложить позитивное решение проблемы всегда сложнее, чем просто выступить против. С этих позиций развитие гражданских способностей с целью налаживания процесса формирования и отстаивания публичных ценностей представляется действительно актуальным вопросом.

⁶⁰⁰ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 3 апреля 2001 г. «Не будет ни революций, ни контрреволюций» // Российская газета. 2001. 4 апреля.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что значение аксиологии для развития современной научной мысли состоит, прежде всего, в продвижении ценностной проблематики в общественных науках в XX в.. Социология, право, теория управления, политология, экономика активно осваивают аксиологический подход, применяя его к своим нуждам и выходя на новые теоретические обобщения. Внедрение синтетических методологий, осуществление исследований на стыке философии, аксиологии и политологии, аксиологии и юриспруденции, аксиологии и социологии рассматриваются современными учеными как возможный выход из методологического тупика, направленный на преодоление ограниченности т. н. «рационалистического» типа познания. В этих условиях интерес к политической культуре является вполне закономерным, поскольку эта форма общенациональной культуры в наибольшей степени обуславливает специфику процессов в политической сфере. В рамках данного исследования мы опирались на ценностно-нормативную модель социогенеза, согласно которой политическая культура, являясь системой порождения, хранения и трансляции политического опыта, выступает как совокупность ценностей и норм, обеспечивающих формирование, сохранение и развитие общества. Политическая культура рассматривается в работе 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. 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.

Выявленные концептуальная преемственность между исследованиями политической культуры, культурологической теорией политики (cultural theory of politics) и «тропой зависимости» («path dependence»), а также переосмысление значения системы отношений государственных и негосударственных структур с точки зрения реализации публичных ценностей и интересов (public value management) и дальнейшее

развитие теории публичных ценностей служат наглядным доказательством *аксиологического поворота* в современном политологическом знании. Ценностный подход является сегодня одним из амбициозных и перспективных методологических подходов, способный выявить конфигурацию уникального и универсального в политических системах. Можно с уверенностью утверждать, что современный общемировой интерес к исследованию культурных факторов ощутимо преобразует как современную политическую науку, так и систему управления современных государств.

Необходимость развивать аксиологический подход в российской политической науке связана на наш взгляд с масштабным переосмыслением теории и практики государственного управления, но 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. Принимая во внимание критику экономического подхода в западноевропейской теории государственного управления, связанную с реализацией идей «нового государственного менеджмента», который, во многом, способствовал деформациям гражданского мировоззрения, возникновению внутренних конфликтов, создающих угрозу управляемости современных государств, а также учитывая российскую интеллектуальную традицию, в основе которой прослеживается стремление к ценностному подходу, публичные ценности понимаются в рамках данного исследования как предельные значения, определяющие взаимодействия в публичной политике, коллективные запросы граждан, сформированные в процессе гражданской коммуникации. Они имеют характер обязательного требования к системе государственного управления и организации взаимодействий в публичной сфере и положительный смысл

Обращение к изучению публичных ценностей (процесса их формирования в результате взаимодействий государства и общества, проблем их реализации в процессе совершенствования систем государственного управления и др.) рассматривается в рамках диссертационного исследования во взаимосвязи с другими теориями как проявление аксиологического поворота в государственном управлении, актуальность которого подтверждается новейшими исследованиями.

Политико-аксиологический подход включает целый ряд 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.

Проведенное исследование позволяет утверждать, что современный аксиологический поворот в области государственного управления еще не завершен, поскольку все еще 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 менеджериализма. 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.

Проведенный анализ российских административных реформ с позиций политико-аксиологического подхода позволяет рассматривать их как процесс реализации различных аксиологических моделей в системе государственного управления. Институциональное закрепление аксиологической модели «служилого государства» в XVIII в. на долго определило характер взаимоотношений государства и народа, но постепенно происходили и усиление внутриэлитной борьбы в процессе подготовки административно-политических решений, и расширение участия населения в процессе принятия управленческих решений, что связано с такими аксиологическими моделями как: «дворянский бюрократизм» и «охранительный либерализм». Советская модель 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.

Усложнявшаяся 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. Взаимосвязь между исследуемыми моделями подтверждается преемственностью принципа ценностей над целерациональностью. Но именно ценностное содержание деятельности государства способствует эволюции государства от жесткой закрытости к принципу открытости. Главной проблемой советского периода была 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.

В ходе современных административных реформ 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. Получила распространение практика 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..

Определенное смещение приоритетов в сторону ценностного подхода в ходе реформ 2000-2010 гг. 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.

Прослеживается разрыв между декларативными и реальными ценностями, в ходе административных реформ 2000-2010 гг., возникающее несоответствие между механизмами и методами повышения политической ответственности и исполнением принятых решений. 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 в концептуальной модели административной реформы можно выделить противоречие между бюрократической производительностью и новыми методами оценки эффективности реформ. 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., нацеленных на увеличение степени предсказуемости в деятельности государственных служащих и исполнительных органов власти, они принимались 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.

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 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.

Провозглашение ориентации на публичные ценности привело к необходимости формирования этической инфраструктуры общества, что 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. 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 ценностные противоречия, такие как: 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.

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.

Изменения категориального содержания политического процесса привело к необходимости изменений технологической составляющей системы государственного управления, это касается, в частности, внедрения гуманитарных технологий для повышения эффективности публичной коммуникации. 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, современные 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 в диссертации как существенная проблема в реализации коммуникативных технологий.

В диссертации показано, что гражданская активность является важным ресурсом развития, совершенствования современной российской системы государственного управления, а рассмотрение протеста в контексте исследования политической культуры и системы публичных ценностей позволяет говорить о протестной традиции, связывающей новейшие явления российской политической жизни с событиями и явлениями общественной жизни далекого прошлого. 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). Бунт как своеобразная форма народного участия в общественно-политической жизни порождался противоречивым восприятием русским народом своего государства и правительства и моральной скованностью в возможностях

публичного выражения несогласия. «Право бунта» в российской политической культуре – это реакция на несправедливость власти, поставленной народом для своего блага, причем нормы закона традиционно были вторичны по отношению к нормам морали, религиозным нормам, к «ощущению справедливости». К сожалению, в русской истории государство так и не нашло возможных для себя легальных форм выражения гражданского несогласия. В условиях курса «управляемой демократии», постепенного изменения избирательного законодательства 2004-2011 гг., снижения уровня политической конкуренции, имитационными процессами в государственном управлении, появления «управляемой партийности» роль парламента в российской политической системе как легального канала правительственной критики оказалась невысока.

В связи с предложенной концепцией этико-ответственного государства, предполагающей, что ответственность за эффективность публичного управления возлагается не 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 2000-х как национально-государственная идея (причем свобода развития гражданского общества воспринималась практически без критического осмысления опыта европейских стран), но сегодня роль таких гражданских организаций как правозащитные и экологические организации, 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, концепция этико-ответственного государства противостоит политическим установкам «нового патернализма», который предоставляет теоретические санкции для развития «врожденных» патерналистских устремлений современных государств. Это особенно важно поскольку, наряду с текущей 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.

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.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Книги

- Аксиология российского конституционализма: история и современность / под ред. С. И. Дудника, И. Д. Осипова. – СПб.: СПбГУ. 2012. –330 с.
- «Актуальные левые» в международном и российском политическом контексте. Сб. статей / под ред. Л. В. Сморгунова. – СПб.: СПбГУ. 2007. –215 с.
- Анисимов Е. В. Государственные преобразования и самодержавие Петра Великого. – СПб.: Дмитрий Буланин. 1997. – 331 с.
- Аренд Х. Лекции по политической философии Канта. – СПб.: Наука. 2012. – 303 с.
- Арендт Х. Ответственность и суждение / Пер. с английского Д. Аронсона, С. Бардиной, Р. Гуляевой. – М.: Изд. Инст. Гайдара. 2013. – 352 с.
- Асаул А. Н. Скуматов Е. Г., Локтеева Е. Г. Методологические аспекты формирования и развития предпринимательских сетей / под ред. д. э. н., проф. А. Н. Асаула. – СПб.: Гуманистика. 2004. – 256 с.
- Ачкасов В. А. «Взрывающая архаичность»: Традиционализм в политической жизни России. – СПб.: СПбГУ. 1997. – 170 с.
- Бакштановский В. И., Согомонов Ю. В. Честная игра: нравственная философия и этика предпринимательства. Т. 1. Игры рынка. – Томск: Изд. Томского ун-та. 1992. –240 с.
- Барт Р. Миф сегодня / Избранные работы: Семиотика. Поэтика. – М.: Прогресс. 1989. – 616 с.
- Бердяев Н. А. О назначении человека. – М.: Наука, 1993. –308 с.
- Бердяев Н. А. Судьба России. – М.: Советский писатель. 1990. –346 с.
- Бердяев Н. А. Философия свободного духа. – М.: Наука. 1994. –315с.
- Богданов А. А. Тектология — Всеобщая организационная наука. В 2-х книгах. – М.: Экономика. 1989.
- Богословский М. М. Областная реформа Петра Великого. Провинция 1719–1727 гг. – М.: Изд. Моск. ун-та. 1902. –565 с.
- Бодрийяр Ж. Прозрачность зла. – М.: Добросвет. 2006. –258 с.

- Бороноев А. О., Смирнов ГШ. Россия и русские: Характер народа и судьбы страны. – СПб.: Лениздат. 1992. –144 с.
- Ботавина Р. Н. Этика менеджмента. – М.: Финансы и статистика. 2001. –192 с.
- Брожик В. Марксистская теория оценки. –М.: Прогресс. 1982. –260 с.
- Бурлацкий Ф. М., Галкин А. А. Современный Левиафан (очерки политической социологии капитализма). – М.: Мысль. 1985. –384 с.
- Бьюкенен Дж. М. Сочинения. (Нобелевские лауреаты по экономике. Т. 1) Конституция экономической политики. Расчет согласия. Границы свободы. – М.: Таурус Альфа. 1997. –560 с.
- Вавилин Е. А., Фофанов В. П. Исторический материализм и категория культуры. – Новосибирск: Наука. 1983. –198 с.
- Валовой Д. В., Лапшина Г. Е. Социализм и товарные отношения. – М.: Экономика. 1972. –398 с.
- Вебер М. Избранное. Образ общества. – М.: Юрист. 1994. –704.
- Вебер М. Политика как призвание и профессия // Вебер М. Избранные произведения. – М.: Прогресс. 1990. –809 с.
- Виндельбанд В. История новой философии в ее связи с общей культурой и отдельными науками. В 2-х т. / Пер. с нем. Е. И. Максимовой, В. М. Небезиной, Н. Н. Платоновой / под ред. А.И. Введенского. –СПб.: Тип. В. Безобразова и К°. 1902-1905.
- Влияние через социальные сети: под общей ред. Е.Г. Алексеевой. – М.: Фонд «ФОКУС-МЕДИА». 2010. 200 с.
- Волков В.А. В поисках свободы: очерки истории политической философии. – СПб: Изд. СЗАГС. 2011. –256 с.
- Волкова Публичные ценности и система государственного управления в России – СПб.: СПбГУ. 2013. –383 с.
- Воскресенский Н. А. Законодательные акты Петра. Т. 1. – М.-Л.: Изд. Ак. Наук СССР. 1945. –602 с.
- Восленский М. Номенклатура. – М.: Советская Россия. 1991. –624 с.
- Выжлецов Г. П. Общечеловеческие ценности и культура России // Возрождение культуры России: Истоки и современность / Под. ред. В.Т. Пуляева. – СПб.: Изд-во СПбГУ. 1993.
- Вятр Е. Социология политических отношений. – М.: Прогресс. 1979. –463 с.

Гадамер Х.-Г. Истина и метод: основы философской герменевтики / общ. ред. и пер. Б. Н. Бессонова. – М.: Прогресс. 1988. –699 с.

Гайдар Е. Т. Государство и эволюция: как отделить собственность от власти и повысить благосостояние россиян. – М: Евразия. 1995. –206 с.

Гайденок П. П., Давыдов Ю. Н. История и рациональность. – М.: Политиздат. 1991. –367 с.

Гайденок П. П. Научная рациональность и философский разум. – М.: Прогресс-Традиция, 2003. –528 с

Гаман-Голутвина О. В. Политические элиты России. Вехи исторической эволюции. – М.:РОССПЭН 2006. –446 с.

Гастев А. К. Новая культурная установка 2-е изд. – М.:ЦИТ. 1924. –48 с.

Гельман В., Рыженков С., Бри М. Россия регионов: трансформация политических режимов. – М.: Весь мир. 2000. –374 с.

Гирц К. Интерпретация культур. – М.:РОССПЭН. 2004. –557 с.

Голосов Г.В. Сравнительная политология. – Новосибирск: Изд. Новосиб. ун-та. 1995. –206 с.

Горбачев М. С. Перестройка и новое мышление для нашей страны и всего мира. – М.: Политиздат. 1987. –272 с.

Государственная кадровая политика: концептуальные основы, приоритеты, технологии реализации / под ред. С. В. Пирогова – М.: РАГС. 1996. –252 с.

Государственная политика и управление / под ред. Л. В. Сморгунова. Ч. I-II. Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления. –М.: РОССПЭН. 2006.

Государственная служба /Отв. ред. А. В. Оболонский. –М.:Дело. 1999. –440с.

Гражданское общество в России: структуры и сознание / Отв. ред. К. Г. Холодковский. – М.: Наука. 1998. –255 с.

Гражданское общество: истоки и современность / Науч. ред. И. И. Кальной. – СПб.: Юридический центр Пресс. 2000. –256 с.

Гуманитарные технологии и политический процесс в России. Сб. статей / под ред. Л. В. Сморгунова. – СПб.: СПбГУ. 2001. –224 с.

Гумбольдт В. О пределах государственной деятельности. Серия «Философия свободы». Выпуск 1. / Пер. с нем. – Москва: Три квадрата. 2003. –200 с.

- Гумилев, Л.Н. От Руси к России – М.: АСТ. 2008. –59 с.
- Гурвич Г. С. «Правда воли монаршей» Феофана Прокоповича и ее западноевропейские источники. – Юрьев.: Тип. Маттисена. 1915. –122 с.
- Гурвич Г. С. История советской конституции. – М.: Изд. Соц. Академии. 1923. – 216 с.
- Гусев С. С., Тульчинский Г. Л. Проблема понимания в философии. – М.: Политиздат. 1985. –192 с.
- Гуторов В. А. Политика: наука, философия, образование. – СПб.: СПбГУ, Факультет политологии. 2011. –514 с.
- Давыдов Ю. Н. Этика убеждения и этика ответственности: Макс Вебер и Лев Толстой / Ежегодник. Этическая мысль / Отв. Ред. А. А. Гуссейнов. – М.: ИФРАН. 2006. –212 с.
- Даль Р. Демократия и ее критики / пер. с англ. под ред. М. Ильина. – М.: РОССПЭН. 2003. –576 с.
- Декреты Советской власти. – М.: Гостполитиздат. 1957.
- Демократия в современном мире. Сб. статей / под общ. ред. Я. А. Пляйса и А. Б. Шатилова. – М.: РОССПЭН. 2009. –368 с.
- Дженусов А. И., Заводсков В. К. Политическая культура России: концептуальные аспекты исследования. – СПб.: СПбГИТМО. 1995. –124 с.
- Дробницкий О. Г. Мир оживших предметов. Проблема ценностей и. марксистско-ленинская философия. – М.: Политиздат. 1967. –351 с.
- Дробницкий О. Г. Моральная философия: избранные труды. – М.: Гардарики. 2002. –523 с.
- Дьюи Дж. Общество и его проблемы/ перевод с английского И. И. Мюрберг, А.Б. Толстого, Е.Н. Косиловой. – М.: Идея-Пресс. 2002. –160 с.
- Дэвид П. Зависимость от пути развития и исторические общественные науки / пер. с англ. А. Бальсевич. – М.: Изд. ГУВШЭ. 2006. –207 с.
- Елисеев С. М. Ценностные ориентации, политическое поведение и легитимность власти в постсоциалистическом российском обществе // Легитимность и легитимация власти в России Отв. ред. Ланцов С. А., Елисеев С. М / – СПб.: СПбГУ. 1995. –119 с.
- Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. – М.: Высшая школа. 1983. –352 с.

- Забелин И. Е. История города Москвы. Репринт. – М.: Наука. 1995. –713 с.
- Зайончковский П. А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. – М.: Мысль. 1978. –288 с.
- Замалеев А. Ф. Учебник русской политологии: Университетский курс. – СПб.: Летний сад. 2001. –352 с.
- Игнатов В. Г., Майборода С. О., Понделков А. В., Старостин А. М. Государственный служащий современной России. Сев.-Кавказ. акад. гос. службы. – Ростов н/Д: СКНЦ ВШ. 1997. –319 с.
- Идейно-символическое пространство постсоветской России: динамика, институциональная среда, акторы / под ред. О. Ю. Малиновой. – М.: РОССПЭН. 2011. – 285 с.
- Ильин И. А. О грядущей Росси: Избранные статьи / Под ред. Н. П. Полторацкого. – М. Воениздат. 1993. –368 с.
- Ильин В. В. Аксиология. – М.: Изд. МГУ. 2005. –216 с.
- История государственного управления в России / под ред. А. Н. Марковой. – М.: ЮНИТИ. 1997. –312 с.
- История государственного управления России / под ред. В. Г. Игнатова. – Ростов/Д.: Феникс. 1999. – 544 с.
- История политических и правовых учений / под ред. В.С. Нерсесянца. – М.: Норма. 2007. –933 с.
- Кавелин К. С. Наш умственный строй. – М.: Правда. 1989. –654 с.
- Каган М. С. Философская теория ценностей. – СПб.: Петрополис. 1997. –205 с.
- Кант И. Сочинения. В 6-ти томах. – М.: Мысль. 1963-1966.
- Кастельс М. Становление общества сетевых структур // Новая постиндустриальная волна на Западе / под ред. В. Л. Иноземцева. –М.: Academia. 1999. – 640 с.
- Ключевский В. О. Сочинения. В 9-ти томах. – М.: Мысль. 1987-.
- Козбаненко В. А. Основы государственной службы и кадровой политики Российской Федерации. – М.: ГУУ. 1999. –97 с.
- Комаров Е. Г. Политическая культура молодежи. – М.: Мысль. 1986. –155 с.
- Конституционно-правовая реформа в Российской Федерации. Сб. статей / отв. ред. Ю. С. Пивоваров. – М.: ИНИОН РАН. 2000. –199 с.

Коржихина Т. П., Сенин А. С. История российской государственности. – М.: Интерпракс. 1995. – 348 с.

Корицкий Э. Б., Нинциева Г. В., Шетов В. Х. Научный менеджмент: российская история. – СПб.: Питер. 1999. – 384 с.

Коровникова Н. А. Аксиологические аспекты государственного управления // Россия: тенденции и перспективы развития // Ежегодник. Вып.8 (часть 2). – М.: ИНИОН РАН. 2013

Костомаров Н. И. Смутное время Московского государства в начале XVII столетия. 1604–1613. – М.:Чарли. 1994. –799 с.

КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК / под общ. ред. А. Г. Егорова и К. М. Боголюбова. В 15 т. – М.: Госполитиздат. 1983-.

Кравец И. А. Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления. – СПб.: Пресс. 2005. –675 с.

Кронрод Я. А. Закон стоимости в социалистической экономике. – М.: Наука. 1970. –159 с.

Кулакова Т. А. Политика изменений: административные реформы и взаимодействие государства и общества. – СПб.: СПбГУ. 2011. –382 с.

Культура имеет значение. Каким образом ценности способствуют общественному прогрессу / под ред. Л. Харрисона, С. Хантингтона / пер. А. Захарова. – М.: Московская школа политических исследований. 2002. –315 с.

Кутафин О. Е. Российский конституционализм. – М.: Норма. 2008. –258 с.

Ленин В. И. Полное собрание сочинений. 5-е изд. – М.: Политиздат. 1960.

Леонтович В. В. История либерализма в России 1762–1914. – М.: Русский путь. 1995. –444 с.

Лосский Н. О. "Ценность и Бытие"/ Лосский Н. О. Бог и мировое зло / Сост. Поляков А. П., Алексеев П. В., Яковлев А. А.. – М.: Республика. 1994. –432 с.

Лосский Н. О. Условия абсолютного добра. – М.: Политиздат. 1991. –368 с.

Лосский Н. О. Ценность и Бытие / Лосский Н. О. Бог и мировое зло / сост. Поляков А. П., Алексеев П. В., Яковлев А.А.. – М.: Республика. 1994. –432 с.

Луман Н. Общество общества. Ч. III. Эволюция. – М.: Логос. 2005. –256 с.

Льюис Р. Д. Деловые культуры в международном бизнесе. От столкновения к взаимопониманию. – М.: Дело. 1999. –440 с.

Майков Л. Н. Рассказы Нартова о Петре Великом. – СПб.: Тип. Акад. наук, 1891. – 138 с.

Мамардашвили М. К. Классический и неклассический идеалы рациональности. – Тбилиси. 1984. – 316 с.

Материалы XIX Всесоюзной конференции Коммунистической партии Советского Союза 28 июня — 1 июля 1988 г. – М.: Политиздат. 1988. – 160 с.

Материалы XXII Съезда КПСС 17–31 октября 1961 г. – М.: Политиздат. 1961. Ч. 1-2.

Материалы XXIII съезда КПСС. – М.: Политиздат. 1966. – 517 с.

Матирко В. И. Проблемы кадровой политики в государственном аппарате. – М.: Дело. 1996. – 287 с.

Медушевский А. Н. Демократия и авторитаризм: Российский конституционализм в сравнительной перспективе. – М.: РОССПЭН. 1997. – 650 с.

Милюков П. Н. Государственное хозяйство России первой четверти XVIII столетия и реформа Петра Великого. СПб., 1905. Репринт. – СПб.: Альфарет. 2012. – 700 с.

Мироненко С. В. Самодержавие и реформы. Политическая борьба в России в начале XIX века. – М.: Мысль. 1990. – 238 с.

Митрошенков О. А. Политическая философия. Эпистемология. – М.: Перспектива. 2005. – 190 с.

Модернизация российской экономики и государственное управление / А. Г. Поршнева, А. Н. Анисимов, В. Е. Дементьев, В. Г. Гоебенников. – М.: КомКнига. 2006. – 376 с.

Морозова Е. В. Региональная политическая культура. – Краснодар.: Изд. КБГУ. 1998. – 348 с.

Мутагиров Д. З. Демократия как универсальная ценность. – М.: Логос. 2014. – 560 с.

Назаров М. М. Политическая культура российского общества 1991–1995. Опыт социологического исследования. – М.: Эдиториал УРСС. 1998. – 176 с.

Наказ императрицы Екатерины II, данный Комиссии о сочинении проекта нового уложения / под ред. Н. Д. Четуллина. – СПб.: Тип. Акад. Наук. 1907. – 175 с.

Нардова В. А. Городское самоуправление в России в 60-х — начале 90-х годов XIX в.: Правительственная политика. — Л.: Наука. 1984. —260 с.

Неволин К. А. Полное собрание сочинений. В 6 т. Т. 6. — СПб.: Тип. Э. Праца. 1905. —643 с.

Новиков А. И. Из истории борьбы вокруг проблемы ценностей в России (конец XIX — нач.XX века) / Проблема ценности в философии. —М-Л.: Наука. 1966. —262 с.

Оболонский А. В. Бюрократия для XXI века? — М.: Дело. 2002. —168 с.

Оболонский А. В. Кризис бюрократического государства: Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. — М.: Фонд «Либеральная миссия». 2011. —448 с.

Осипов А. Г. Крах административно-командной системы. — М.: Знание. 1990. —63 с.

Осипов И.Д. Философия М. М. Сперанского. — СПб.: СПбГУ. 2002. —52 с.

Оценка политик и новая политическая экономия: инструменты анализа экономических реформ / под ред. А. Н. Данкова, Д. Б. Цыганкова. — М.: ЦЕМИ РАН. 2006. —150 с.

Панарин А. С. Философия политики. — М.: Новая школа. 1996. —424 с.

Парсонс Т. Система современных обществ / пер. с англ. под ред. М. С. Ковалевой. — М.: Аспект Пресс. 1998. —270 с.

Патнэм Р. Чтобы демократия сработала. Гражданские традиции в современной Италии / Перевод с англ. А. Захарова. — М.:Ad Marginem. 1996. —258 с.

Пеньков В. Ф. О политической культуре российского общества. — Тамбов: Изд. ТГУ. 1996. —123 с.

Первая советская конституция (Конституция РСФСР 1918 года). Сборник документов под редакцией А. Я. Вышинского. — М.: Юридическое Изд. НКЮ СССР. 1938. —464 с.

Пивоваров Ю.С. Политическая культура: Методол. Очерк. — М.: ИНИОН РАН. 1996. — 89 с.

Пискотин М. И. Социализм и государственное управление (уроки истории и перестройка) / отв. ред. Б. М. Лазарев. — М.: Наука. 1988. —336 с.

Платон. Собрание сочинений в 4 т. / Общ. редакция А.Ф. Лосева. — М: Мысль. 1993.

Платонов С. Ф. Собрание сочинений по русской истории в 2 т. – СПб: Стройлеспечать. 1993.

Платонов С. Ф. Лекции по русской истории. – М.: Летопись. 2000. –742 с.

Пленум ЦК КПСС 24–26 марта 1965 г. Стенографический отчет. – М.: Политиздат. 1965. –243 с.

Политико-административные отношения: концепты, практика и качество управления. Сборник статей / под ред. Л. В. Сморгунова. – СПб.: Изд. СПбГУ. 2010. – 322 с.

Политическая идентичность и политика идентичности: в 2 т. / Редколлегия: И. С. Семененко, В. В. Лапкин, Л. А. Фадеева. – М.: РОССПЭН. 2011-2012.

Политическая наука. Сб. научн. тр. № 4. Электронное государство и демократия в начале XXI века / Ред.-сост. А. Н. Кулик, Л. В. Сморгунов. – М.: ИНИОН. 2007.

Политическая наука: Теоретико-методологическое и историко-культурное исследования / Отв. ред. Ю. С. Пивоваров. – М.: ИНИОН РАН. 1996.

Политическая философия в Германии. Сб. статей / под ред. Й. Изензее. – М.: Современные тетради. 2005. –520 с.

Политические институты и процессы в современной России: состояние и тенденции развития / ред. Павлов В. П., Лозовая Т. В. – Ростов-на-Дону: Изд. СКАГС. 2009. –159 с.

Политические процессы в России в сравнительном измерении / Под ред. М. А. Василица, Л. В. Сморгунова. – СПб.: Изд. СПбГУ. 1997. –176 с.

Политическое как проблема. Очерки политической философии XX века. – М.: Идея-Пресс. 2009. –24 с.

Поппер К. Открытое общество и его враги. Т.1-2. – М.: Феникс, Международный фонд «Культурная инициатива» 1992.

Пригожин А. И. Цели и ценности. Новые методы работы с будущим. – М.: Дело. 2010. –432 с.

Проблема ценности в философии / Под ред. А. Г. Харчева и др. – М.- Л.: Наука. 1966. –260 с.

Пронякин Д. И. Основные доктрины классического анархизма. – СПб.: СПбГУ. 1995. –80 с.

- Пугачев В. П., Соловьев А. И. Введение в политологию. – М.: Аспект Пресс. 1998. –446 с.
- Роберт Г. М. Азы парламентской культуры. –Нью-Йорк:Liberty. 1992. –301 с.
- Розов Н. С. Ценности в проблемном мире: философские основания и социальные приложения конструктивной аксиологии. – Новосибирск: Изд. Новосибирского ун-та. 1998. –292 с.
- Ролз Дж. Теория справедливости. – М.: Изд. ЛКИ. 2010. –536 с.
- Российская историческая политология / отв. ред. С. А. Кислицин. – Ростов-на-Дону.: Феникс. 1998. –608 с.
- Российское народовластие: развитие, современное состояние и противоречия / под ред. А. В. Иванченко. – М.: Фонд «Либеральная миссия». 2003. –300 с.
- Русский библиографический словарь (в 25-ти томах) / под ред. Н. А. Половцева. СПб.: тип. товарищества «Общественная польза». 1909.
- Селигмен А. Проблема доверия / пер. с англ. И. И. Мюрберг, Л. В. Соболевой. – М.: Идея-Пресс. 2002. –254 с.
- Скальковский К. А. Современная Россия: Очерки нашей государственной и общественной жизни. В 2-х т. – СПб.: Тип. А. С. Суворина. 1890.
- Сморгунов Л. В. Объективные законы и политика. – Л.: ЛГУ. 1990. –184 с.
- Сморгунов Л. В. Современная сравнительная политология. Учебник. – М.: РОССПЭН. 2002. –472 с.
- Сморгунова В. Ю. Гражданское общество и формирование гражданских добродетелей: теоретико-правовые проблемы. – СПб.: Изд. РГПУ. 2004. –399 с.
- Собчак А. А. Жила-была коммунистическая партия. – СПб.: Лениздат. 1995. –238 с.
- Соловьев В. С. Оправдание добра. – М.: Институт русской цивилизации. Алоритм. 2012. –656 с.
- Соловьев С. М. Сочинения в 18-ти томах. – М.: Мысль. 1988-2000.
- Сперанский М. М. Проекты и записки / под ред. С. Н. Валка. – М.- Л.: АН СССР. 1961. –243 с.
- Сперанский М. М. Руководство к познанию законов. – СПб.: Тип. Второго отделения Собственной Е.И.В. канцелярии. 1845. –177 с.

Спиридонова В. И. Бюрократия и реформа (анализ концепции М. Крозье). – М.: ИФ РАН. 1997. –203 с.

Стучка П. И. Пролетарское право // Избранные произведения по марксистско-ленинской теории права / сост. Г. Я. Клява. – Рига: Латвийское государственное издательство. 1964. –748 с.

Тилли Ч. Демократия / Перевод Т. Б. Менской. – М.: ИНОП. 2007. –263 с.

Тихомиров Ю. А. Механизм управления в развитом социалистическом обществе. – М.: Наука. 1978. –336 с.

Томсинов В. А. Светило российской бюрократии. – М.: Молодая гвардия. 1991. – 336 с.

Троицкий Н. А. Россия в XIX веке: Курс лекций. – М.: Высшая шк. 1999. –431 с.

Троцкий Л. Сочинения. Т. 15. На пути к социализму. Хозяйственное строительство Советской республики. – М.- Л.: Госиздат. 1927.

Тугаринов В. П. О ценностях жизни и культуры . – Л.: ЛГУ. 1960. –156 с.

Тугаринов В. П. Теория ценностей в марксизме. – Л.: ЛГУ. 1968. –124 с.

Уткин Э. А. Этика бизнеса. – М.: Зерцало. 2001. –256 с.

Формирование административно-командной системы / отв. ред. В. П. Дмитренко. – М.: Наука. 1992. –238 с.

Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию / пер. с англ. Д. Павловой, В. Кирющенко, М. Колопотина. – М: АСТ Хранитель. 2006. –730 с.

Хабермас Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие / пер. с нем. под ред. Д. В. Складнева. – СПб.: Наука. 2000. –379 с.

Хабермас Ю. Вовлечение другого: Очерки политической теории / пер. с нем. Ю. С. Медведева; под ред. Д. А. Складнева. – М.: Наука. 2001. –417 с.

Хрущев Н. С. Отчетный доклад Центрального Комитета КПСС. – М.: Госполитиздат. 1956. –144 с.

Ценностное измерение хозяйственно-трудовой деятельности. Междисциплинарный подход. Российская модернизация / Под ред. Родионовой Н. В. – М.: ЮНИТИ-ДАНА. 2012. –343 с.

Чавчавадзе Н. З. Культура и ценности. – Тбилиси: Мецниереба. 1984. -171 с.

Чичерин Б. Н. Областные учреждения в России в XVII веке. – М.: Тип. Александра Семена. 1856. –592 с.

Шилов В. Н. Политическая аксиология. – Белгород:Изд. БелГУ. 2005. –113 с.

Штомпка П. Социология социальных изменений / под ред. В. А. Ядова. – М.: Аспект-Пресс. 1996. – 416 с.

Щегорцев В. А. Политическая культура: Модели и реальность. – М.: ИНИОН. 1990. –171 с.

Экстраординарность, случайность и протест в политике: тематическое и методологическое поле сравнительных исследований. Сб. статей / под ред. Л. В. Сморгунова, Е. В. Морозовой. Краснодар: КГУ. 2011. –431 с.

Нормативные правовые акты

Конституция РФ // Собрание законодательства РФ. 2014. N 15. Ст. 1691.

Закон Вологодской области от 27 июня 2008 г. № 1807-ОЗ «О требованиях к качеству предоставления государственных услуг в Вологодской области» // Красный Север. 2008. 1 июля.

Закон Республики Коми от 26 декабря 2005 г. № 158-РЗ «О целевой республиканской программе «Развитие и поддержка малого предпринимательства и потребительской кооперации в Республике Коми» // Республика. 2005. 31 декабря.

Закон Санкт-Петербурга от 16 ноября 2001 г. № 752-97 «О грантах Санкт-Петербурга в сфере научной и научно-технической деятельности» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2001, 25 дек. (с изм., внесенными Законом Санкт-Петербурга от 24 января 2008 г. № 714-4 // Санкт-Петербургские ведомости. 2008. 30 января.

Именной Указ Александра I от 6 августа 1809 г. «О правилах производства в чины по гражданской службе и об испытаниях в науках, для производства в коллежские ассессоры и статские советники» // Полное собрание законов Российской империи. СПб. 1830. Т. 30. С. 1024–1057.

Конституция (Основной Закон) Принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г. // Известия. 1977. 8 октября.

Конституция (Основной Закон) РСФСР, принятая V Всероссийским съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и крестьянского правительства. Отд. I. 1918. № 51. Ст. 582.

Конституция (Основной Закон) СССР. Утверждена Чрезвычайным VIII съездом Советов Союза ССР 5 декабря 1936 г. М., 1936.

Манифест Александр I о восшествии на престол от 12 марта 1801 // Полное собрание законов Российской империи. СПб. 1830. Т. 26. С. 538.

Манифест Александра I об образовании Государственного Совета // Полное собрание законов Российской империи. СПб. 1830. Т. 31. С. 4.

Обращение Верховного Совета к гражданам России от 9 октября 1990 г. // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 19. Ст. 196.

Положение «О разграничении функций управления организациями на территории РСФСР (основ союзного договора)» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 4. Ст. 63.

Постановление Верховного Совета РСФСР от 21 августа 1991 г. № 1626-I «О дополнительных полномочиях Президента РСФСР по обеспечению законности деятельности Советов Народных депутатов в условиях ликвидации последствий государственного переворота» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 34. Ст. 1125.

Постановление Губернатора Вологодской области от 30 июня 2009 г. № 254 «Об утверждении порядка проведения публичного обсуждения проектов административных регламентов исполнения государственных функций (административных регламентов предоставления государственных услуг) органами исполнительной государственной власти области» // Красный Север. 2009. 4 июля.

Постановление Губернатора Вологодской области от 7 сентября 2009 г. № 339 «О внесении изменений в Постановление Губернатора области от 4 апреля 2005 г. № 51 “Квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей государственными гражданскими служащими области в Правительстве области, руководителями органов исполнительной государственной власти области и их заместителями”» // Красный Север. 2009. 12 сентября.

Постановление Правительства Вологодской области от 30 июня 2009 г. № 1019 «Об утверждении индикаторов качества государственных услуг в сфере культуры» // Красный Север. 2008. 4 июля.

Постановление Правительства Республики Коми от 27 марта 2006 г. № 45 «Стратегия экономического и социального развития Республики Коми на период до 2020 года» // Республика. 2006. 13 апреля.

Постановление Правительства РФ от 10 сентября 2009 г. № 721 «О внесении изменений в федеральную целевую программу “Электронная Россия (2002–2010 гг.)”» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 38. Ст. 4476.

Постановление Правительства РФ от 15 августа 2006 г. № 502 «О внесении изменений в федеральную целевую программу “Электронная Россия (2002–2010 годы)”» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 37. Ст. 3875.

Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2009 г. № 322 «О мерах по реализации Указа Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 17. Ст. 2083.

Постановление Правительства РФ от 16 апреля 2004 г. № 215 «Об упорядочении состава координационных, совещательных, иных органов и групп, образованных Правительством РФ» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 17. Ст. 1658.

Постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 22. Ст. 2180.

Постановление Правительства РФ от 24 марта 2007 г. № 177 «О подготовке управленческих кадров для организаций народного хозяйства РФ в 2007/08–2012/13 учебных годах» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 14. Ст. 1690.

Постановление Правительства РФ от 25 января 2013 г. № 28 «О внесении изменений в перечень индивидуальных показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 9. Ст. 964.

Постановление Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65 «О федеральной целевой программе “Электронная Россия (2002–2010 годы)”» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 5. Ст. 531.

Постановление Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 451 «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 31. Ст. 3150.

Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 20 июня 1990 г. «О механизме народовластия в РСФСР» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 4. Ст. 52.

Распоряжение Правительства Республики Карелия от 1 апреля 2008 г. № 142 р-П «Об одобрении региональной целевой программы “Развитие кадрового потенциала Республики Карелия” на период 2008–2012 гг.» // Собрание законодательства Республики Карелия. 2008. № 4(2). Ст. 465.

Распоряжение Правительства РФ о сроках административной реформы от 9 февраля 2008 г. № 157 // Собрание законодательства РФ. 2008. № 7. Ст. 633.

Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г.» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1663-р «Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2012 г.» // СОБРАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ. 2008. № 48. Ст. 5639.

Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «Концепция долгосрочного развития Российской Федерации до 2020 г.» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 47. Ст. 5489;

Распоряжение Правительства РФ от 20 октября 2010 г. № 1815-р «О государственной программе Российской Федерации “Информационное общество (2011–2020 годы)”» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 46. Ст. 6026.

Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «Концепция административной реформы 2006–2008 гг.» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

Распоряжение Правительства РФ от 9 февраля 2008 г. «О внесении изменений в Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р “Концепция административной реформы 2006–2008 гг.”» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 7. Ст. 633.

Табель о рангах всех чинов // Полное собрание законов Российской империи. СПб. 1830. Т. 6. С. 486–493.

Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол № 21)) // Официальные документы в образовании. 2011. № 36.

Указ губернатора Архангельской области от 16 июня 2009 г. № 1-у «О Кодексе служебного поведения государственного гражданского служащего Архангельской области» // Волна. 2009. 1 июля.

Указ от 20 июля 1991 г. № 14 «О прекращении деятельности организационных структур политических партий и массовых общественных движений в государственных органах, учреждениях и организациях РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 31. Ст. 1035.

Указ от 22 августа 1991 г. № 75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 34. Ст. 1146.

Указ Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 33. Ст. 3196.

Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

Указ Президента РФ от 15 июня 1996 г. № 909 «Об утверждении Концепции государственной национальной политики Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 3010.

Указ Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1336 «О федеральной программе “Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)”» // Собрание Законодательства РФ. 2002. № 47. Ст. 4664.

Указ Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199 “Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ”» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 46. Ст. 6350.

Указ Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 35. Ст. 4774

Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в РФ» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 52. Ст. 5071.

Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 52. Ст. 5073.

Указ Президента РФ от 23 июля 1997 г. № 774 «О подготовке управленческих кадров для организаций народного хозяйства РФ» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3607.

Указ Президента РФ от 23 августа 1991 г. № 79 «О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 35. Ст. 1149.

Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 гг.» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 30. Ст. 3046.

Указ Президента РФ от 24 февраля 2004 г. № 264 «О правительстве РФ» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 9. Ст. 766.

Указ Президента РФ от 25 августа 1991 г. № 90 «Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 35. Ст. 1149.

Указ Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 44. Ст. 4188.

Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 18. Ст. 2003

Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 27. Ст. 3256.

Указ Президента РФ от 3 сентября 1997 г. № 983 «О дополнительных мерах по подготовке государственных служащих» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 36. Ст. 4131.

Указ Президента РФ от 9 марта 1996 г. № 353 «Об утверждении Положения о проведении аттестации федерального государственного служащего» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 11. Ст. 1036.

Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

Указ Президента РФ от 9 февраля 2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 939.

Устав МГУ, утв. Постановлением Правительства РФ от 28 марта 2008 г. № 223 «Об утверждении устава федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования “Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова”» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 14. Ст. 1415.

Устав о наследии престола // Полное собрание законов Российской империи. СПб. 1830. Т. 6. С. 496–497.

Учреждения для управления губерний Всероссийския // Полное собрание законов Российской империи. СПб. 1830. Т. 20. С. 229–307.

Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. № 15. Ст. 1277.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Авторефераты диссертаций

Волкова А. В. Политическая культура и административно-политические реформы в России. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук по специальности 23.00.02. СПб. 2000. 26 с.

Григорьев П. В. «Электронное правительство» в политико-административном управлении современной России. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук по специальности 23.00.02. Ярославль. 2009.-25 с.

Ковбенко Л. Н. Парламентская культура в современном российском политическом процессе: условия и факторы развития Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук по специальности 23.00.02. СПб. 2009. -26 с.

Курочкина О. П. Критика теории ценностей в современной философии. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата философских наук. Владивосток. 2000. -26 с.

Леоненкова Н. П. Формирование парламентской культуры в российском обществе в условиях демократического развития. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук по специальности 23.00.02. Ростов-на-Дону. 2004. -22 с.

Мингазова З. Р. Деловая репутация государственного аппарата как института власти: политологический анализ. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук по специальности 23.00.02. Казань. 2012. -24 с.

Пейзак А. В. Формирование служилого государства в России в конце XV–XVI в. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01 Краснодар. 2012. -24 с.

Электронные ресурсы

Аналитический доклад ИС РАН. М.. 2007. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.isras.ru/analytical_report_Youth_7_1.html (2013, 29 июля)

Архивный сайт Вологодской области. «Горячая линия» по фактам коррупции [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://a.vologda-oblast.ru/chat.asp?Page=Object&code=67> (2013, 29 июля)

Бунин И. Старые и новые формы протеста и стратегия власти [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.politcom.ru/10154.html (2012, 23 июля).

Васильев С. Этический кодекс чиновника. Комментарии к проекту // Управленческое консультирование. 2002. № 1 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://uk-archive.narod.ru/2002/n01/s02-1-10.htm> (2013, 29 июля).

Виртуальная республика Alter Russia [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://alterrussia.ru/#!/bills> (2012, 11 авг.).

Вольманн Х. Оценивание реформ государственного управления: «Третья волна» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://ecsocman.hse.ru/data/2011/02/23/1214891714/Vollmann.pdf> (2012, 22 мая).

Вулдридж Дж. М. Оценивание методом «разность разностей» // Квантиль. 2009. № 6 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.quantile.ru/06/06-JW.pdf (2012, 22 мая).

Выступление Суркова В. Ю. на конференции «Социальное измерение модернизации» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://state.kremlin.ru/face/9181> (2013, 24 июня).

Гаман-Голутвина О. В., Сморгунов Л. В., Соловьев А. И., Туровский Р. Ф. Эффективность государственного управления в Российской Федерации в 2008 г. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.inop.ru/files/Chapter2.pdf. (2013, 24 июня).

Годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 гг.)» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://minsvyaz.ru/ru/doc/?id_4=764 (2013, 11 марта).

Дзялошинский И. М. Гражданские коммуникации и публичная политика [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.civisbook.ru/files/File/Fragment_knigi12.pdf (2013, 16 июля).

Доклад Общественной палаты за 2007 г. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.oprf.ru/documents/1151/1153 (2013, 16 июля).

Доклад Общественной палаты РФ о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2006 г. М. 2007. С. 18 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.oprf.ru/files/files/doklad.pdf (2013, 24 июля).

Дрожжинов В. В. Э-правительство 2.0 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://open-gov.ru/2011/02/09/e-gov2> (2012, 5 апр.).

Ефремов С. А. Чтобы в России пошли реформы, ей нужна новая система управления // Проблемы теории и практики управления. 1998. № 4 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.cfin.ru/press/management/1999-2/10.shtml (2013, 5 марта).

Изменение идеологии, философии и технологий управления в ходе административной реформы [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://open-gov.ru/2012/11/04/izmenenie-ideologii-filosofii-i-texnologij-upravleniya-v-xode-administrativnoj-reformy> (2013, 15 июля).

Ирхин Ю. В. Анализ взаимодействия гражданского общества и государства в Российской Федерации. / Научный эксперт. Электронный журнал Центра проблемного анализа при Отделении общественных наук РАН. № 3. 2008. С. 44-61. Центр Сулакшина [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://rusrand.ru/pub/exprert> (2013, 15 июля).

Ирхин Ю. В. Новое государственное управление, национальные проекты и проблемы эффективности государственной службы в современной России / Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник. Вып.2. / Под ред. акад. Ю.С. Пивоварова. М.: ИНИОН РАН. 2008. С. 488-494. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.viperson.ru/wind.php?ID=291079> (2013, 18 июля).

Капелюшников Р. Поведенческая экономика и новый патернализм [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://polit.ru/article/2013/11/12/paternalism/> (2014, 13 апреля)

Каплун В. Л. Что такое публичная политика: историко-теоретический аспект // Отчет о совместном заседании семинара по проблемам публичной политики «Политические идеи и идеологии в публичной сфере». Санкт-Петербург, 23 марта 2007 г. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.rapn.ru/?grup=595&doc=206 (2013, 16 июля).

Кара-Мурза В. О новых протестных традициях в России [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.svobodanews.ru/content/article/24673133.html (2012, 5 сент.).

Колесников Р. А. Этические модели организационного поведения в условиях изменений [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.emissia.org/offline/2006/1034.htm (2012, 23 июля).

Константинов И. Республика Коми в 2007 г. Главное. От политики к администрированию: продолжение дрейфа [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://monitoring.carnegie.ru/2008/02/komi/konstantinov-i-respublika-komi-v-2007-godu> (2013, 24 июня).

Магун В. С., Руднев М. Г. Жизненные ценности российского населения: сходства и отличия в сравнении с другими европейскими странами // Европейское социальное исследование: изучение базовых, социальных политических и культурных изменений в сравнительном контексте. Россия и 25 стран Европы. Аналитический доклад. М. 2008. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.ess-ru.ru/index> (2014, 2 марта).

Маршаков В. А. Оценивание политик и измерение результативности: мировой опыт и российские перспективы оценивания эффективности государственного управления [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.politanaliz.ru/articles_505.html (2013, 22 июля).

Медведев Д. А. Россия, вперед! Обращение к нации [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.gazeta.ru/comments/2009/09/10_a_3258568.shtml. (2014, 02 июня)

Мониторинг — 2012. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.svobodainfo.org/ru/node/1543 (2013, 4 марта).

Найшуль В. А. О нормах современной российской государственности. «Сегодня». 23 мая 1996 г. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.inme.ru/previous/norm.htm> (2013, 23 ноября)

Национальные ценности и конституционный строй. Публичная лекция А. Аузана. 6 декабря 2007 г. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.polit.ru/lectures/2007/12/06/auzan.html (2011, 11 ноября).

Неклесса А. И. Управляемый хаос: движение к нестационарной системе мировых связей. 2002 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.inesnet.ru/institute/structure/geo/text01.htm (2013, 25 июля).

Нургалева Л. В. Аксиологический ракурс в изучении проблем этики и эстетики сетевой культуры // Технологии информационного общества — Интернет и современное общество. Труды VI Всероссийской объединенной конференции. Санкт-Петербург, 3–6

ноября 2003 г. СПб., 2003. С. 26–28 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.ict.edu.ru/vconf/index.php?a=vconf&c=getForm&r=thesisDesc&d=light&id_sec=179&id_thesis=6948 (2013, 25 июля).

Об итогах реализации федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ программ, планов и проектов в рамках административной реформы в 2006 г. Доклад. М. 2007. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://economics.volganet.ru/export/sites/economics/news/folder_2/Folder_14/documents/folder_2/downloads/admreffed01.pdf (2013, 24 июля).

Оболонский А. В. Реформирование государственной службы: этическое и нравственный аспект // Право и управление. Интернет-журнал. 2008. № 1(2) [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [www.mgimo.ru/files/13708/ru21_2008-1\(2\)_obolonsky_reform-gs.doc](http://www.mgimo.ru/files/13708/ru21_2008-1(2)_obolonsky_reform-gs.doc). (2013, 25 июля).

Отчет о реализации программ и планов мероприятий по проведению административной реформы и проектов реализации административной реформы в 2006–2009 годах // Официально опубликован не был. Доступен в архиве официального сайта Вологодской области. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://a.vologda-oblast.ru/periodic.asp?CODE=5136> (2013, 29 июля).

Переслегин С. Гуманитарные технологии / Фонд «Антикризис» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://rus-crisis.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=920:920&catid=43:2009-07-27-17-57-22&Itemid=71 (2013, 8 мая).

Полева М. П. Гуманитарные технологии в деятельности педагога по формированию экологической культуры // Вестник Международной Академии Наук (Русская секция). Специальный выпуск. Мат-лы круглого стола «Экология человека: на пути становления гуманитарных образовательных технологий». 2011. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.heraldrsias.ru/download/spec/Vestnik_MAN_spec_2011.pdf (2013, 25 июля)

Путин В. В. Выступление на расширенном заседании Государственного совета 8 февраля 2008 г. «О стратегии развития России до 2020 года» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2008/02/159528.shtml> (2013, 24 июля). — В настоящее время дополненная экспертами «Стратегия-2020» размещена на

сайте как «Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года “Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика”» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://2020strategy.ru/documents/32710234.html> (2013, 24 июля)

Региональный гражданский служащий — кто он? Интервью А. Александровой ИА REGNUM [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.regnum.ru/news/552101.html (2012, 23 апр.)

Сергеева Н. Информационные технологии в культуре Псковской области (на примере Псковского Информационно-ресурсного центра и Псковского музея-заповедника) [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.cultivate.ru/mag/issue3/pskov.asp (2013, 25 июля).

Сморгунов Л. В. "Управляемость в условиях неопределенности" [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=2560#top (2014, 25 марта).

Торлопов В. Малый бизнес должен осознавать соотответственность [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://rkomi.ru/services/spissmi/124> (2013, 24 июля).

Трубецкой Е. Н. «Смысл жизни», М.; тип. т-ва И.Д. Сытина. 1918. 232 с. Библиотека «Вехи» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.vehi.net/etrubeckoi/smysl_zhizni/08.html#b2 (2014, 26 апреля)

Фихтнер О. А. Сетевая культура предпринимательства в России [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.economicarggu.ru/2011_1/fihtner.pdf (2013, 16 июля).

Холлоуей С. М. Организационные изменения по инициативе сотрудников [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://shatelel.kiev.ua/studies/holloway_organizational_changes.html (2013, 16 июля).

Шарп Дж. От диктатуры к демократии [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.aeinstein.org/organizations/org/FDTD_Russian.pdf (2013, 25 июля).

Шедровицкий П. Гуманитарные технологии и реальная политика // Со-общение. 2000. № 3–4. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://gtmarket.ru/laboratory/expertize/2006/70> (2012, 11 марта)

Шепелев Г. В. Проблемы развития инновационной инфраструктуры [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://ckp.momos.ru/2007/07/20/problemy_razvitija_innovacionnoj_infrastruktury.html (2013, 25 июля).

Шепелев Г. В. Проблемы развития инновационной инфраструктуры. М., 2007 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://ckp.momos.ru/2007/07/20/problemy_razvitiya_innovacionnoj_infrastruktury.html (2013, 16 июля).

Щербинин А. И. Парламентская культура [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://duma.tomsk.ru/page/8328/> (2013, 116 ноября)

Этический кодекс чиновника. Комментарии к проекту // Управленческое консультирование. 2002. № 1 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://uk-archive.narod.ru/2002/n01/s02-1-10.htm> (2013, 29 июля).

Статьи

Абдулатипов Р. Приоритеты российской государственности // Российская газета. 1993. 19 января.

Административная система России и административная реформа. Материалы круглого стола / А. Шаров, И. Василенко, В. Комаровский, А. Барабашев, С. Кордонский, А. Волкова // Отечественные записки. 2004. № 2. С. 134–150.

Алексеева Т. А. Стратегическая культура: эволюция концепции // Полис. 2012. № 5. С. 130–147.

Анисимов Е. В. Шведская модель с русской особенностью: реформа власти и управления при Петре Великом // Звезда. 1995. № 1. С. 133-150.

Артемов Г. П. Поколенческая структура ценностных приоритетов и моральных установок населения России // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 6. № 3. 2011. С. 43-52.

Атаманчук Г. В. Концепция кодекса государственной службы РФ // Ежегодник'97: государственная служба России. Научные труды РАГС. М., 1998. С. 15–30.

Афанасьев М. Н. Изменения в механизме функционирования правящих региональных элит // Полис. 1994. №6. С. 59-66.

Афанасьев М. Н. Государев двор или гражданская служба?(Российское чиновничество на распутье) // Полис. 1995. №6. С.67-80.

Ахиезер А. С. От культурологического к социокультурному анализу инноваций в обществе // Вестник МГУ. Серия 12. 1996. № 2. С. 22-34.

Баталов Э. Советская политическая культура // Общественные науки и современность. 1994. № 6. С. 32-41.

Белоус В. Г. Практический идеализм в российской общественно-политической традиции 1900-1920 гг. // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2005. №1. С. 36-49.

Блинова Е. А. Место категории «ценностей» в оценивании государственных программ // Право и политика. 2012. № 3. С. 459–464.

Боброва Н. А. О понятии «конституционный строй» // Закон и право. 2003. № 10. С. 23–29

Бойков В. Э. Ценности и ориентиры общественного сознания россиян // Социологические исследования. 2004. №7. С. 46-51.

Бойков В. Э. Историческая память в современном российском обществе: состояние и проблемы формирования // Социология власти. №5. 2011. С. 44-52.

Бондарь Н. С. Конституционные ценности — категории действующего права: проблемы восприятия студентами юридических вузов. // Социология и право. 2011. № 2. С. 10–11.

Браткевич Я. Смуты в России: попытка оценок и прогнозов // Полис. 1994. № 6. С. 32–41.

Бровкина М., Кузнецова Т., Лебедева Н., Шонова А. Все по чину: Станет ли гражданам веселее от Этического кодекса госслужащего? // Российская газета. 2009. 31 июля.

Бурдые П. Формы капитала / пер. М. С. Добряковой // Экономическая социология. 2002. Т. 3. № 5. С. 60–74.

Бюшер М. Этика и методология экономической науки // Общественные науки и современность. 1996. № 2. С. 123–127.

Вайнштейн О. Б. Постмодернизм: история или язык? // Постмодернизм и культура. Материалы «круглого стола» // Вопросы философии. 1993. № 3. С. 3-7.

Ведмецкая Л. В. Динамические способности государства и формирование национальных конкурентных преимуществ в современном мире // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2013. № 6. Ч. 1. С. 34-38.

Виноградов М. Клятва бюрократа // Труд. 2008. 3 декабря.

Выжлецов Г. В. Аксиология в системе философского знания // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 6. 2010. № 4. С. 34-39.

Гаджиев К. С. Политическое сознание или политическая культура // Кентавр. 1994. №5. С. 14-25.

Гайденко П. П. Проблема рациональности на исходе XX века // Вопросы философии. 1991. №6. С. 3-14.

Гаман-Голутвина О. В. Иерархический заряд // Персона. 2004. № 1. С. 6–11.

Гаман-Голутвина О. В. Административная реформа в Российской Федерации: предварительные малоутешительные итоги // Вестник аналитики. 2006. № 26(4). С. 45-52.

Гаман-Голутвина О. В. Российский парламентаризм в исторической ретроспективе и сравнительной перспективе (I) // Политические исследования. 2006. № 2. С. 27-39.

Герасименко Г. Опыт земского самоуправления в России // Проблемы теории и практики управления. 1995. № 5. С. 123–127.

Говоренкова Т., Савин Д., Чуев А. Что сулит и чем грозит административно-территориальная реформа в России // Федерализм. 1997. № 3. С. 109-128.

Гуторов В. А. Политическая культура и политическая власть в эпоху глобализации // ПОЛИТЭКС. 2006. Том 2. № 4. С. 63- 74.

Дзидзоев Р. М. Первый конституционный документ России // Государство и право. 1997. № 6. С. 110–114.

Дубровин Ю. И. Административно-государственные реформы в ведущих странах Евросоюза: актуальность и степень изученности проблемы // Власть. 2011. № 9. С. 185–189.

Дука А. В. Политическая культура — поиски теоретических оснований // ПОЛИТЭКС. 2006. Том 2. № 1. С. 7- 30.

Ельцин Б. Н. Обращение к Федеральному Собранию 1994 г. «Об укреплении Российского государства» // Российская газета. 1994. 25 февраля.

Ельцин Б. Н. Послание Федеральному Собранию «Россия на рубеже эпох» // Российская газета. 1999. 31 марта.

Ельцин Б. Н. Послание Федеральному Собранию «Общими силами — к подъему России (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» // Российская газета. 1998. 24 февраля.

Ельцин Б. Н. Послание Федеральному Собранию «Порядок во власти — порядок в стране» // Российская газета. 1997. 7 марта.

Жулин А. Б., Иванова О. С. Мониторинг внедрения административных регламентов // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 2. С. 171–181.

Завершинский К. Ф. Когнитивные основания политической культуры: Опыт методологической рефлексии // Полис. 2002. № 3. С. 19-30.

Завершинский К. Ф. Политическая культура общества: «от зависимых переменных» к «сильной программе» // ПОЛИТЭКС. 2012. Том 8. № 1. С. 30- 39.

Захаров Н. Л. Социокультурные и профессиональные регуляторы поведения российского чиновника // Социс. 2004. № 3. С. 113-121.

Зеркин Д. П. Объективные законы политики — предмет политологии // Вестник СПбГУ. Сер.6. Вып.4. 1991. № 27. С. 11-14.

Зимин А. И. Европоцентризм и русское национальное самосознание // Социс. 1996. № 2. С. 55-62.

Зинченко Г. П. Госслужащие региона: Состав и социальные особенности // Социс. 1999. №1. С. 25-33

Зондерман У. Этические стандарты в системе государственной службы как составная часть понятия «надлежащего управления» // Управленческое консультирование. 2002. № 3. С. 51–53.

Зыбуновская Н. В. Справедливость как ценность в сознании российского общества // Социология власти. № 6. 2011. С. 56-65.

Интервью И. В. Сталина Р. Говарду из газетного объединения «Скрипс-Говард-Ньюспейперс» // Правда. 1936. 5 марта.

Ирхин Ю. В. Гражданское общество и власть: проблемы взаимодействия и контроля в современной России // Социально-гуманитарные знания. 2007. №5. С. 5-21.

Ирхин Ю. В. Роль этических кодексов государственной службы в управленческих парадигмах и практиках: сравнительный анализ // Проблемный анализ и государственно- управленческое проектирование. 2011. Т. 4. № 6. С. 94-104.

Ирхин Ю. В. Электронное правительство: теория и практика // Государственная служба. 2008. № 4. С. 160-172.

Каган М. С. О принципах разработки философской теории ценностей // Вестник СПбГУ. Сер. 6. Вып.2. 1997. №13. С. 41-47.

Кантор В. К. Насилие как провокация цивилизационных срывов в России // Вопросы философии. 1995. № 5. С. 39–48.

Керженцев П. А. Две платформы по НОТ: в дискуссионном порядке // Труд. 1924. 22 февраля.

Клямкин И. М. До и после выборов // Полис. 1993. № 6. С. 39–53.

Клямкин И. М. Какой авторитарный режим возможен в России // Полис. 1993. № 5. С. 49-54.

Кнорре Б. Протесту мешает послушание // Независимая газета. 2011. 15 июня.

Ковалев А. Промежуточные результаты административной реформы // Отечественные записки. 2004. № 2. С. 156–171.

Козлова А. И. Феномен современной российской бюрократии // Сравнительная политика. 2011. № 2. С. 87–88.

Колесников В. Н. Парламентская культура как моделирующая система политической стабильности // ПОЛИТЭКС. 2009. № 1. С. 128-142.

Колесников В. Н. Парламентская культура в современной России: специфика формирования // Вестник Пермского университета. Сер. История и политология. 2 (6) С. 5-12.

Колесников В.Н. Функциональная ценность парламентской культуры // Вестник СПбГУ. Сер.6. Вып. 2. 2010. С. 33-39.

Коржихина Т. П., Фигатнер Ю. Ю. Советская номенклатура: становление, механизмы действия // Вопросы истории. 1993. № 7. С. 25–39.

Коулман Дж. Капитал социальный и человеческий // Общественные науки и современность. 2001. № 3. С. 121–139.

Кравец И. А. Российский конституционализм: теоретико-методологические и исторические аспекты формирования // Право и политика. 2002. № 6. С. 8–15.

Кравченко А. И. Три капитализма в России // Социс. 1999. № 7.

Краснов М. А., Талапина Э. В., Южаков В. Н. Коррупция и законодательство: анализ закона на коррупциогенность // Журнал российского права. 2005. № 2. С. 77–88.

Крыштановская О. В. Бизнес-элита и олигархи: итоги десятилетия // Мир России. 2002. Т. 11. № 4. С. 3–60.

Крыштановская О. В. Трансформация старой номенклатуры в новую российскую элиту // Общественные науки и современность. 1995. №1. С. 51-65.

Кудрявцев В. А. Историческая традиция и перспективы создания аксиологической социологии // Вестник МГУ. Сер 18. № 2. 2010. С. 21-28.

Кузьмина Е. Е., Матюнина Е. В. Почему начался культурологический бум в России? // Социально-политический журнал. 1998. № 3. С. 229-242.

Кулакова Т. А. Соотношение практик принуждения и сотрудничества в политическом управлении современной России // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 6. 2011. Вып. 4. С. 104-112.

Куляскина И. Ю. Аксиология: место в системе знания // Вестник Московского Университета. Серия 7. Философия. 2002. № 3. С. 90-97.

Курочкин А. В. Оценивание программ и политик в контексте административной реформы РФ // ПОЛИТЭКС. 2011. Т. 7. № 1. С. 117–125.

Курочкин А. В. Сравнительный анализ стратегий административных реформ в субъектах РФ Санкт-Петербурге и Ленинградской области // Демократия и управление. 2008. № 1(5). С. 5–11.

Лاپин Н. И. Модернизация базовых ценностей россиян // Социс. 1996. № 5. С. 3–23.

Лापин Н. И. Проблемы социокультурной реформации в России: тенденции и препятствия // Вопросы философии. 1996. № 5. С. 24–36.

Латов Ю. В. Теория зависимости от предшествующего развития в контексте институциональной экономической теории // Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2005. Т. 3. № 3. С. 36–43.

Либман А. М. Социальный либерализм, общественный интерес и поведенческая экономика // Общественные науки и современность. 2013. № 1. С. 27-38.

Лукаевич Я. О детерминизме // Вопросы философии. 1995. №5. С. 70-71.

Луман Н. Общество общества. Ч. II. Медиа коммуникации. М., 2005; 2) Что такое коммуникация? / пер. с нем. Д. В. Озирченко // Социологический журнал. 1995. № 3. С. 114–125.

Мамут Л. С. Ценность как проблема науки о государстве // *Общественные науки и современность*. 1997. № 6. С. 45 - 55.

Марков Ю. Г. Этика и право: проблема единства // *Государство и право*. 2011. № 4. С. 88–90.

Мау В. А. Перестройка: Теоретические и политические проблемы экономических реформ // *Вопросы экономики*. 1995. №2. С. 6-29.

Мельвиль А. Ю. Опыт теоретико-методологического синтеза структурного и процедурного подходов к демократическим транзитам // *Полис*. 1998. № 2. 6-38.

Митрошенков О. А Цивилизационные вызовы и управленческие ответы в начале XXI века // *Социология власти*. №5. 2011. С. 21-32.

Мониторинг перемен // *Вестник общественного мнения*. 2012. №2(112) С.3-7.

Морозова Е. В., Мирошниченко И. В. Сетевые сообщества в условиях чрезвычайных ситуаций: новые возможности для граждан и для власти // *Полис*. 2011. № 1. С. 140-152.

Некlessа А. Момент истины // *Дружба народов*. 2002. № 4. С. 127–138.

Немчинов В. Социалистическое хозяйствование и планирование производства // *Коммунист*. 1964. № 5. С. 75–78.

Нуреев Р. М., Латов Ю. В. Что такое path dependence и как ее изучают российские экономисты // *Общественные науки и современность*. 2006. № 2. С. 118–129.

Оболонский А. В. На службе государевой: к истории российского чиновничества // *Общественные науки и современность*. 1997. № 5. С. 63–76.

Осипов И. Д. Влияние Европейской философии прав человека на русскую политическую мысль // *Вестник Санкт-Петербургского университета, Сер.6. Вып. 4*. 2010. С.

Островский Е., Щедровицкий П. Россия: страна, которой не было // *Вестник СМИ*. № 9(41). 1999. 11–31 мая. С. 2–6.

Парисон Н. Реформирование государственного управления в России: проблемы и трудности // *Отечественные записки*. 2004. № 2. С. 178–188.

Паршин М. В. Административная реформа: план на три года с четкими задачами и проверкой сделанного // *ЧиновникЪ*. 2005. № 6. С. 6–12.

Пастухов В. Б. Темный век (Посткоммунизм как «черная дыра» русской истории) // *Полис*. 2007. № 3. С. 24-38.

Песков Д. Н. Интернет в России: политическая утопия? // Полис. 2002. № 1. С. 31–45.

Петро Н. О концепции политической культуры, или основная ошибка советологов // Полис. 1998. №1. С. 36-51.

Петров Г. И. Некоторые теоретические вопросы участия общественности в управлении государством // Правоведение. 1962. № 3.

Петров С. И. Современная кадровая политика и проблема патриотизма в системе государственной службы // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 6. 2013. №3. Вып. 3. С. 106-112.

Пигров К. С. Генезис постижения социума: горизонт и созерцание // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 6. 2011. Вып. 4. С. 4-8.

Попов Г. Х. Производство и управление // Наука и жизнь. 1971. № 1. С. 36-37.

Попова О. В. Особенности политической идентичности в России и странах Европы // Полис. 2009. № 1. С. 143-157.

Программа антикризисных мер Правительства РФ на 2009 год // Российская газета. 2009. 20 марта.

Пуляев В. Т. Российская культура и реформирование общества // Социально-политический журнал. 1998. № 2. С. 17-26.

Пустошинская О. С. Протестный потенциал студенческой молодежи Тюмени: результаты социологического опроса // Вестник Пермского университета. Сер. «Политология». 2010. № 2. С. 13–28.

Путин В. В. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25 апреля 2005 г. «О важнейших общенациональных задачах» // Российская газета. 2005. 26 апреля.

Путин В. В. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 26 апреля 2007 г. // Российская газета. 2007. 27 апреля.

Путин В. В. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 3 апреля 2001 г. «Не будет ни революций, ни контрреволюций» // Российская газета. 2001. 4 апреля.

Путин В. В. Послание Президента Федеральному собранию «Какую Россию мы строим» // Российская газета. 2000. 11 июля.

Путин В. В. Послание Президента Федеральному Собранию от 16 мая 2003 г. «О положении в стране» // Российская газета. 2003. 17 мая.

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

Путин В. В. Россия: национальный вопрос // Российская газета. 2012. 23 января.

Путин В. В. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 26 мая 2004 г. «О важнейших общенациональных задачах» // Российская газета. 2004. 27 мая.

Радиков И. Б. Активность российского гражданского общества как ресурс политической модернизации // ПОЛИТЭКС. 2012. Том 8. № 1. С. 261-271.

Ракитский Б. В. Уроки хозрасчета // Комсомольская правда. 1966. 19 октября.

Рукавишников В. О. Межличностное доверие: измерение и межстрановые сравнения // Социологические исследования. 2008. №2. С. 17-25.

Рябов А. И., Чистяков В. Б. Политическая культура // Вестник МГУ. Сер. 12. 1994. №1. С. 49-59.

Салуцкий Л. Определение и разграничение функций управленческих учреждений // Вопросы организации и управления. 1922. № 3. С.40-42.

Семёнова А. А. К вопросу о консолидации общества и власти (некоторые аспекты управления имиджем представительного органа государственной власти регионального уровня) // Философия права. Научно-теоретический журнал. 2012. № 1. С. 28-30.

Слатинов В. Б. Курское «сообщество элит» в контексте политического развития региона // Образование и общество. 2008. № 1. С. 4-10.

Сморгунов Л. В. В поисках управляемости: трансформация теории публичного управления XXI веке // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 6. Вып. 4. 2011. С. 85-96.

Сморгунов Л. В. Государство и политика модернизации // Вестник философии и социологии Курского государственного университета. 2010. № 2. С. 137–138.

Сморгунов Л. В. О сущности политических традиций // Вестник ЛГУ. 1983. Вып.2. №11. С. 40-47.

Сморгунов Л. В. Политическое «между»: феномен лиминальности в современной политике // Полис. 2012. № 5. С. 159–169.

Сморгунов Л. В. Спорная политика и публичность избирательного процесса в России // Вестник СПбГУ. Сер. 6. 2013. Вып. 1. С. 40–48.

Сморгунов Л. В. Способности государства и современная административная реформа в России // Демократия и управление. 2007. № 2. С. 5–11.

Сморгунов Л. В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «governance» // Полис. 2003. № 4. С. 1–10.

Сморгунов Л. В. Формирование «способностей государства» в ходе административной реформы в России (2003–2010 годы) // Вестник РГНФ. 2011. № 3. С. 76–84.

Сморгунов Л. В. Политико-административные реформы в Великобритании // Демократия и управление. Информационный бюллетень исследовательского комитета РАПН по сравнительной политологии. 2011. № 1. С. 4-9.

Соколов В. Модельный этический кодекс государственного служащего Российской Федерации // Государственная служба. 2004. № 2. С. 6–16.

Соловьев А. И. Мозаичная парадигматика российской политологии // Полис. 1998. № 4. С. 5-20.

Соловьев А. И. Латентные структуры управления государством, или игра теней на лице власти // Полис. 2011. № 5. С. 70–98.

Соловьев А. И. Способности и состоятельность российского государства: к постановке проблемы // Политическая наука. 2011. № 2. С. 125-142.

Сурков В. Ю. Гении всегда в меньшинстве. Интервью газете «Известия» // Известия. 2010. 16 декабря

Троицкий С. М. Об использовании опыта Швеции при проведении административных реформ в России в первой четверти XIX века // Вестник истории. 1977. № 2. С. 67–75.

Тульчинский Г. Л. Культура как ресурс и барьер инновационного развития // Инновации. № 5 (163). 2012. С. 74-79.

Тульчинский Г. Л. Факторы социогенеза: человеческое, слишком человеческое в политической культуре // Человек. Культура. Образование. 2011. № 2. С. 5-14.

Фарукшин М. Х. Политическая культура общества // Социально-политические науки. 1991. № 4. С. 103-112.

Фливерберг Б. Хабермас и Фуко — теоретики гражданского общества / пер. Н. В. Романовский // Социс. 2000. № 2. С. 127–136.

Хамраев В., Самохина С., Бекбулатова Т. Алексей Кудрин сольется с фондом // Коммерсантъ. 2012. 12 марта.

Цыганков П. А. Идентификация Европы во внешней политике России // Социально-политический журнал. 1995. № 6. С. 3-21.

Шерстобитов А. С. Мониторинг хода административной реформы в Мурманской области // Демократия и управление. 2008. № 1(5). С. 44-45.

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

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

Ширинянц А. А. А. Н. Радищев и политическая культура интеллигенции России XIX-начала XX вв. // Историческое образование. 2014. № 1. С. 90–108.

Штомпка П. Понятие социальной структуры: попытка обобщения // Социс. 2001. № 9. С. 3–13.

Щербинин А. И. Тоталитаристская индоктринация: у истоков системы (Политические праздники и игры) // Полис. 1998. № 5. С. 79–96.

Яркова Е. Н. Утилитаризм в России: идеи и практика. Часть 1 // Россия и современный мир. 2002. №2. 37-66.

Books

Almond G. A., Verba S. The Civil Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations. Princeton. 1963.

Bozeman B. Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism. Washington, DC: Georgetown University Press. 2007.

Citizens and the New Governance. Beyond New Public Management / ed. L. Rouban. Amsterdam, 1999.

Cultural Analysis: Politics, Public Law, and Administration / Ed. Brendon Swedlow. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers. 2006.

Cultural Theory as Political Science / Ed. by Grendstad G., Selle P., Thompson M. New York. 1999.

Cultural Theory as Political Science/ Ed. G. Grendstad, P. Selle, M. Thompson. London: Routledge. 1999.

Culture in World Politics / Ed. A. Oros, D. Jacquin-Berdal, M. Verweij, New York: MacMillan. 1998.

Culture Matters: Essays in Honor of Aaron Wildavsky / Ed. Richard J. Ellis and M. Thompson. CO:Westview Press. 1997.

Doudlas M. Natural Symbols: Explorations in Cosmology. Barrie & Rockliff, Cresset Press. 1970.

Habermas J. Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe. / ed. R. Berner. Albany, 1995.

Hendriks F. Vital Democracy: A Theory of Democracy in Action. Oxford. UK: Oxford University Press. 2010.

Heunks F., Hikspoor F. Political culture 1960-1990 // Values in Western Societies /ed. by de Moor R. Tilburg. 1995.

Hofstede G. Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions and Organizations Across Nations. 2nd Edition, Thousand Oaks (CA): Sage Publications, 2001;

Hofstede G., Hofstede G.J. Michael Minkov M. Cultures and Organizations: Software of the Mind. 3rd Edition, McGraw-Hill USA. 2010.

Hood C. The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management. Oxford, UK: Clarendon Press.1998.

Jabłonski A. S. Corporate Social Responsibility in Value Based Management. Dąbrowa Górnicza. 2009.

Luhmann N. The Differentiation of Society. New York. 1982.

MacIntyre A. After Virtue. London: Duckworth. 1985.

Modern Governance / ed. J. Kooiman, London, 1993.

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

North D. The Rise of the Western World: a New Economic History. Cambridge, 1973.

Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. New York, 1992.

Politics, Policy, and Culture // Ed. D. J. Coyle, R. J. Ellis, Boulder, CO: Westview Press1994.

Pollitt C. The Essential Public Manager. London. Open University Press. 2003.

Public Value: Theory and Practice / ed. by J. Benington, M. Moore. London, 2011.

Rhodes R. A. W. *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-Central Governments of Britain*. London. 2003.

Rosenbaum W.A. *Political Culture: Basic Concept in Political Science*. New York. 1975.

Small A. *The Cameralists: The Pioneers of German Social Polity*. Chicago. 1909.

Thompson M., Ellis R., Wildavsky A. *Cultural Theory*. Boulder, CO: Westview. 1990.

Values in Western Societies /ed. by de Moor R. Tilburg. 1995.

Wildavsky A. *Culture and Social Theory* / Ed. Sun-Ki Chai, Swedlow B. New Brunswick. NJ: Transaction Publishers.1998.

Williams I., Shearer H. *Appraising Public Value: Past, Present and Futures*. Public Administration Blackwell Publishing Ltd. 2011.

Williams I., Shearer H., Phillips D. *Tackling «Tough Choices»: An Evaluation of a Public Value Approach to Priority Setting in Health Care*. Report in Preparation. Warwick Business School / NHS Institute for Innovation and Improvement, UK, 2011.

Wills G. *Inventing America*. New York. 1978.

Zolo D. *Tragedy of political science* / K. Gavroglu et al. (eds.) *Science, Politics and Social Practice*. Netherland. 1995.

E- resource

Bartels K. *Public Encounters: the History and Future of Face-to-face Contact between Public Professionals and Citizens* // *Public Administration*. 2013. 11 February. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: DOI: 10.1111/j.1467-9299.2012.02101.x. (2013, 26 апр.).

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) (2013, 26 апр.).

Drapeau M. *Government 2.0: Five Predictions for 2010–12*[Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://radar.oreilly.com/2009/12/government-20-five-predictions.html> (2013, 20 апр.).

Fighting Corruption in the Public Sector. Ethics Codes and Codes of Conduct in OECD Countries [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.oecd.org/gov/ethics/ethicscodesandcodesofconductinoecdcountries.htm (2013, 29 июля).

Final Regulation Issued by the U. S. Office of Government Ethics. Codified in 5 C. F. R. Part 2635 (1/1/02 Edition), as amended at [Электронный ресурс]. - Режим доступа: 67 FR 61761–61762 (Oct. 2, 2002).

Humanitarian Technology Challenge. Technological innovation for the benefit of humanity. 2009–2010. Solution Development [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.hikmagroup.com/htcproject/wp-content/uploads/2010/05/Solution_Launch_Program.pdf (2012, 7 марта); Официальный сайт The Humanitarian Technology Network (HTN): [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://humtechnet.com> (2012, 11 марта).

Jenkins-Smith H. C., K. G. Herron, J.T. Ripberger Cultural Theory and National Security: The Role of Cultural Orientations in Americans' Preferences for Security and Nuclear Deterrence // Social Science Research Network April 2011 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1815286

Kelly G., Mulgan G., Muers S. Creating Public Value. An Analytical Framework for Public Service Reform. London, 2004 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/downloads/files/public_value2.pdf (2012, 22 февр.).

O'Reilly T. What Is Web 2.0 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://oreilly.com/web2/archive/what-is-web-20.html> (2012, 28 марта).

Официальный сайт Европейского Обмудсмена [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.ombudsman.europa.eu/en/resources/code.faces (2013, 26 апр.).

Articles

Alford J., Hughes O. Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management // American Review of Public Administration. 2008. Vol. 38. N 2. P. 130–148.

Alford J., O'Flynn J. Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings // International Journal of Public Administration. 2009. Vol. 32. P. 171–191.

Borzel T. Organizing Babylon — on the Different Conceptions of Policy Networks // Public Administration. 1998. Vol. 76. N 2. P. 253-273.

Bartels K. Public Encounters: the History and Future of Face-to-face Contact between Public Professionals and Citizens // Public Administration. 2013. Vol. 91 (2). P. 469–483.

Beck J., T., Bozeman, B. Public Values: An Inventory // Administration and Society, 2007. Vol. 39. Iss. 3. P.354-381.

Benington J. Creating the Public in Order to Create Public Value? // *International Journal of Public Administration*. 2009. Vol. 32 (3-4). P. 232-249.

Bradley E. Wright Public Administration in 2020: Balancing Values as a Journey, not a Destination // *Public Administration Review*. December 2010. Special Issue. P. S312–S313.

Braibant G. The Past and Future of Public Administration // *International Review of Administrative Sciences*. 2002. Vol. 68. N 3. P. 333-343.

Callaghan M., Wood G., Payan J. M., Singh J., Svensson G. Code of Ethics Quality: an International Comparison of Corporate Staff Support and Regulation in Australia, Canada and the United States // *Business Ethics: A European Review*. Vol. 21. N 1. January 2012. P. 15–30.

Charko P. Management Improvement in the Canadian Public Service, 1999–2010 // *Canadian Public Administration*. Vol. 56. N 1. March 2013. P. 91–120.

Comparing Political Orientations: Grid-Group Theory versus the Left-Right Dimension in the Five Nordic Countries // *European Journal of Political Research* 2003. N 42 (1). P.1–21

Dake K. Orienting Dispositions in the Perception of Risk An Analysis of Contemporary Worldviews and Cultural Biases // *Journal of Cross-Cultural Psychology* March 1991. Vol. 22 . N 1. P. 61-82.

Eaton H. O. The Unity of Axiological Ethics // *International Journal of Ethics*. Vol. 43. N 1. Oct. 1932. P. 20–36.

Gastil J., Braman D., Kahan D., Slovic P. The Cultural Orientation of Mass Political Opinion // *PS. Political Science and Politics*. 2011. October. Vol. 44. P.711-714.

Geva-May I. Cultural Theory: The Neglected Variable in the Craft of Policy Analysis // *Journal of Comparative Policy Analysis*. 2002. N 4 (3). P. 243–265.

Grendstad G. A Political Cultural Map of Europe: A Survey Approach // *Geo Journal*. 1999. N 47 (3). P. 463–475.

Grendstad G. Nordic Cultural Baselines: Accounting for Domestic Convergence and Foreign Policy Divergence // *Journal of Comparative Policy Analysis* 2001. N 3. P. 5–29.

Grendstad G., Selle P. Cultural Theory and the New Institutionalism // *Journal of Theoretical Politics*. 1995. N 7 (1). P. 5–27.

Hood C. A Public Management for All Seasons? // *Public Administration*. 1991. Vol. 69. Iss. 1. P. 3-19.

Hoppe, Robert. Cultural Theory's Gift for Policy Analysis // Journal of Comparative Policy Analysis. 2002. №4 (3). P. 235–41.

Hui G., Hayllar M. R. Creating Public Value in E-Government: A Public-Private-Citizen Collaboration Framework in Web 2.0 // The Australian Journal of Public Administration. Vol. 69. N 1. P. S120–S131.

Jenkins-Smith H. C., K. G. Herron How Cultural Orientations Create shifting National Security Coalition on Nuclear Weapons and Terrorist Threats in the American Public // PS. Political Science and Politics. 2011. October. Vol. 44. P. 715-719.

Kahan D. M., Braman D. Cultural Cognition and Public Policy // Yale and Law Policy Review 2006. N 24. P.149–172;

Kallos N., Trasnea O. Political Values: Their Status and Social Function // International Political Science Review. April 1982. N 3. P. 182–189.

Kernaghan K. The Post-Bureaucratic Organization and Public Service Values // International Review of Administrative Sciences. 2000. Vol. 66. № 1. P. 91-104.

Kickert W. Distinctiveness of Administrative Reforms in Greece, Italy, Portugal and Spain. Common Characteristics of Context, Administrations and Reforms // Public Administration. Vol. 89. N 3. 2011. P. 801–818.

Kim Y. C. The Concept of Political Culture in Comparative Politics // The Journal of Politics. 1964. Vol. 26. N 2. P. 313–336.

Kuhlmann S. New Public Management for the «Classical Continental European Administrations»: Modernization at the Local Level in Germany, France and Italy // Public Administration. Vol. 88. N 4. 2010. P. 1116–1130.

Lagerspetz M., Rikmann E. Ethics and Public Good in a Transforming State: A Study of Estonian Civil Servants // Scandinavian Political Studies. Vol. 32. N 4. 2009. P. 402–421.

Larson A. Network dyads in entrepreneurial settings: a study of governance exchange relationships // Administrative Science Quarterly. 1992. N 37. P. 76-104.

Lockhart C. Parsing Disparate Implications of Moral Equality: Drawing on John Stuart Mill's Contrasting Views // Journal of Contemporary Thought 2000. N 10. P. 97–155.

Lockhart Specifying the Cultural Foundations of Consensual Democratic Institutions // PS: Political Science & Politics. 2011. Vol. 44. P. 731-735.

Maesschalck J. Research Note: A Method for Applying Cultural Theory in the Study of Organisations // *Innovation: The European Journal of Social Science Research* 2004. N 17 (4). P. 377–86.

March J. Administrative Practice, Organization Theory, and Political Philosophy: Ruminations on the Reflections of John M. Gaus // *PS. Political Science and Politics*. 1997. Vol. 30. N 4. P. 4–21.

Michaud K. E. H., Carlisle J. E., Smith E. R. A. N. The Relationship between Cultural Values and Political Ideology, and the Role of Political Knowledge // *Political Psychology*. 2009. Vol. 30(1). P. 27-42.

Moe H. Governing Public Service Broadcasting: «Public Value Tests» in Different National Contexts // *Communication, Culture & Critique*. Vol. 3. 2010. P. 207–223.

Morell K. Governance and the Public Good // *Public Administration*. Vol. 87. N 3. 2009. P. 538–556.

Nabatch T. Putting the «Public» Back in Public Values Research: Designing Participation to Identify and Respond to Values // *Public Administration Review*. 2012. Vol. 72. Iss. 5. P. 699–708.

Nowacki M., Verweij M., Shenghua L. .How to Test Cultural Theory: Suggestions for Future Research // *PS. Political Science and Politics*. 2011. October. Vol. 44. p. 745-748.

Osterweil M. A cultural-political approach to reinventing the political // *International Social Science Journal*. 2004. Vol. 56 (182). P. 495–506.

Packenham R. A. Approaches to the Study of Political Development // *World Politics*. 1964. Vol. 17. N 1. P. 108–120.

Patrick D., Margetts H. New Public Management Is Dead — Long Live Digital-Era Governance // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2006. Vol. 16. N 3. P. 467-494.

Rhodes R., Wanna J. The Limits to Public Value, or Rescuing Responsible from the Platonic Guardians // *Australian Journal of Public Administration*. 2007. Vol. 66. N 4. P. 406–421.

Ripberger J., Jenkins-Smith H. C., Herron K. G. How Cultural Orientations Create shifting National Security Coalition on Nuclear Weapons and Terrorist Threats in the American Public // *PS. Political Science and Politics*. 2011. October. Vol. 44. P. 715-719.

Schultz D. Professional Ethics in a Postmodern Society // *Public Integrity*. 2004. Vol. 6 (4). 279 – 297 .

Simonet D. The New Public Management: Theory and European Health-Care Reforms // *Canadian Public Administration*. Vol. 51. N 4. 2008. P. 617–635.

Smith R. Focusing on public value: Something new and something old // *Australian Journal of Public Administration*. 2004. Vol. 63. Iss. 4. P. 68-79.

Smith R., Anderson E., Teicher J. Toward public value?// *Australian Journal of Public Administration*. 2004. Vol. 63. Iss. 4. P.14–15.

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.

Stoker G. Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance // *American Review of Public Administration*. 2006. Vol. 36. N 2. P. 41–57.

Suwaj P. J. Transparency as Value and Principal of the Public Affair Management in a State under the Rule of Law Versus Public Officials' Duty to Present Financial Declarations // *Studies in Logic, Grammar and Rhetoric*. 2009. N 19(32). P. 111-124.

Swedlow B. Cultural Theory of Politics // *PS. Political Science and Politics*. 2011. October. Vol. 44. P. 703-710.

Van der Wal Z. What's valued most? Similarities and Differences between the organizational values of the public and Private Sector// *Public Administration*. 2008. Vol. 86 (2). P. 465–482.

Verweij M. Cultural Theory and the Study of International Relations // *Millennium: Journal of International Studies* 1995. Vol. 24 (1). P. 87–111.

Verweij M., Shenghua L., Mark N. How to Test Cultural Theory: Suggestions for Future Research // *PS: Political Science & Politics* 2011. October. Vol. 44. P.745-748.

Whitt Kilburn H. Personal Values and Public Opinion // *Social Science Quarterly*. Vol. 90. N 4. December 2009. P. 868–885.

Widalsky A. Choosing Preferences by Constructing Instructions: A Cultural Theory of Preference Formation // *American Political Science Review*. Vol. 81(1). 1987. P. 3–22.