

Шифр проекта в ИАС НИД СПбГУ \_\_\_\_\_:

**АННОТИРОВАННЫЙ ОТЧЕТ**  
о научно-исследовательской работе за 2012 год

1. Тема НИР: «Государственная политика и управление в условиях трансформации современной публичной сферы: национальные и глобальные контексты»

2. Номер государственной регистрации НИР: 28.0.194.2010

3. Характер НИР: фундаментальное научное исследование

4. Руководитель НИР (ФИО): Сморгунов Леонид Владимирович

5. Наименование структурного подразделения СПбГУ, в котором проводится НИР: факультет политологии

6. Телефон руководителя

---

7. E-mail руководителя

---

8. WWW адрес (для ссылки на информацию о результатах НИР)

---

9. Сроки проведения: начало - \_\_\_\_\_, окончание - \_\_\_\_\_  
(число, месяц, год) (число, месяц, год)

10. Наименование этапа НИР: «Анализ координационного государства, его трансформативных способностей и политико-административных изменений»

11. Плановый объем средств на проведение этапа НИР \_\_\_\_\_ руб.

---

12. Фактический объем средств, выделенных на выполнение этапа НИР, \_\_\_\_\_ руб.

---

13. Полученные научные и (или) научно-технические результаты

В процессе изучения современных теорий политико-административных изменений было установлено, что важные новации, в связи со становлением и развитием сетевого общества и координационной модели государства, касаются концептов национального государства и государственного суверенитета.

Современные концепции суверенитета, исходящие, как из лагеря неолибералов, так и их противников неореалистов, в целом базируются на классических теоретических предпосылках, восходящих к политической традиции XVIII-XIX вв. и лишь частично модернизированных под влиянием процесса глобализации, определившей конец экономического национализма (по выражению Дж. Гэлбрейта) и необходимость совместного решения глобальных проблем современности, требующих, в свою очередь, ограничения суверенитета отдельных государств. Радикально обновленный взгляд на проблему суверенитета, как было отмечено выше, изложен в работах представителей

современной волны постиндустриализма, а также постмодернизма, объединяемых некоторыми авторами в общее научное направление «постпозитивизм». В рамках «постпозитивизма» наиболее взвешенной и аргументированной концепцией, обосновывающей необходимость содержательного обновления наших представлений о государственной власти и суверенитете, представляется теория сетевого общества, разработанная М. Кастельсом и его последователями.

В условиях становления сетевого общества и меняющей свою форму и инструментарий публичной сферы наблюдается значительный рост общественно-политического влияния малых групп и отдельных индивидов. Именно они становятся сегодня значимыми акторами как во внутренней политике, так и на мировой арене. Важно, что этот процесс происходит одновременно с утратой в сфере международных отношений традиционного авторитета и, отчасти, суверенитета, национальными государствами и их объединениями.

Государственный суверенитет, понимаемый в рамках веберовской традиции, как неотъемлемое и абсолютное право государства не просто находится на вершине властной пирамиды, но и целиком и полностью обеспечивать всю институциональную конструкцию этой пирамиды оказывается сегодня под вопросом. Иерархическая структура политической власти перестраивается сегодня в крайне сложную сетевую конструкцию, где нельзя однозначно определить единственного субъекта принятия решений, обладающего абсолютным суверенитетом.

Ключевые изменения внешней среды государственного, актуализированные в рамках данной теории, предопределили также серьезное обновление концепта национального государства, а также содержание и структуру современного политического управления. В условиях сетевого общества пришедшее в упадок традиционное административно-бюрократическое государство более не способно оставаться эффективным субъектом политического управления. Сегодня оно лишено того доверия и даже пиетета, которым обладало на протяжении первых двух третей XX века. Его, по мысли Кастельса, должно заменить государство сетевого типа: «новое государство информационной эпохи являет собой новый тип сетевого государства, основанного на сети политических институтов и органов принятия решений национального, регионального, местного и локального уровней, неизбежное взаимодействие которых трансформирует принятие решений в бесконечные переговоры между ними». В результате мы сегодня являемся свидетелями трансформации политического и управленческого порядка от иерархий/организаций (и рынков/анархий) к сети. Содержание этого процесса заключается в том, что «общество более не контролируется исключительно централизованными структурами, прежде всего государством; инструменты контроля рассеяны: материальные ресурсы и информация разделены между множеством разнообразных акторов. Координация этих акторов более не является результатом «централизованного руководства», а возникает в процессе целенаправленного взаимодействия множества индивидуальных акторов».

Важнейшее изменение, которое производят сетевые структуры, касаются самого основания национального государства – его территориальной организации. Принадлежность территории, т.н. принцип «права почвы» (*jus soli*) всегда был определяющим для обеспечения суверенитета государства. Сети (особенно виртуальные) девальвируют значение расстояний и территории, делают прозрачными государственные границы, в результате чего неизбежно меняется содержание процесса политического управления и место национального государства в нем. Функционально государство становится лишь одним из участников (хотя и по-прежнему, важным) процесса выработки и реализации политики, наряду с организациями гражданского общества, международными политическими и экономическими организациями и т.д.

Функциональную трансформацию системы государственного управления в условиях сетевого общества связывают и становление т.н. «координационного

государства», прежде всего, со становлением и широким распространением концепции руководства («governance»).

Термин «руководство» («governance») является на сегодняшний день одним из самых широко употребляемых в западной административной науке. В научной и публицистической литературе он прочно занял место, отводимое ранее более привычному нам по классическим политологическим и социологическим текстам, термину government (правительство, правление).

В последнее десятилетие «governance» прочно ассоциируется с проводимыми по всему миру реформами публичного сектора, что также предопределило широкое распространение термина в политике и управлении. В конечном счете, «governance» стало трактоваться как наиболее адекватная форма регуляции общественных отношений в сетевом обществе, где социальные структуры и частный бизнес включены в процесс подготовки или имплементации политических решений в дополнение к правительственным, административным структурам на различных территориальных уровнях управления».

Главной новацией концепции руководства является трансформация внутренних и внешних взаимоотношений традиционного правительства на основе применения коммуникационных сетей с целью оптимизации предоставления услуг населению и бизнесу, а также расширения степени участия граждан, общественных и частных структур в процессах политического управления.

Особый интерес в условиях становления координационного государства представляет опыт североевропейских стран, наиболее активно продвигающихся в направлении развития сетевого общества. Ядро т.н. североевропейской модели формируют четыре государства: Финляндия, Швеция, Норвегия и Дания. Очень близки к ним по большинству социально-экономических, политических и культурных параметров Исландия и Эстония.

Североевропейскую модель сетевого общества можно описать в терминах открытости (как с точки зрения технологической доступности для большинства граждан, так и в смысле обеспечения механизмов широкого гражданского участия в политической жизни и процессах принятия управленческих решений на всех уровнях административного управления), прочно укорененной инновационной культуры (культуры хакерства в терминологии М. Кастельса, базирующейся на ценностях свободы творческой самореализации личности и стремлении к созиданию), а также гибкой модели государства благоденствия, исключительно органично вписавшейся в новые условия информационной экономики. По сути, государство благоденствия в большинстве стран Северной Европы (прежде всего в Финляндии и Швеции) сформировало своеобразную сеть с агентами информационной экономики, позволившую снимать многие социальные противоречия, возникающие сегодня внутри wellfair state, за счет бурного технологического развития, обеспечивающего удешевление для государства производства большинства общественных благ. Иначе говоря, позитивный экономический эффект достигается в данном случае благодаря существенному росту эффективности государственного и муниципального управления, а также изменению положения государства, ставшего лишь одним из поставщиков общественных благ наряду с многочисленными и разнообразными неправительственными организациями и бизнесом. Таким образом, бремя расходов, с одной стороны, перераспределяется внутри такой сети, а с другой — значительно сокращается за счет технологических и социальных инноваций. бщества.

В ходе анализа неинституциональных изменений и «трансформационных способностей» государства, было проанализировано влияние неинституциональных изменений публичной сферы на формирование координационного государства с использованием сетевой методологии.

Выработан подход к изучению трансформативных способностей государства.

Исследуя механизмы выработки и принятия политических решений в современной России, мы пришли к выводу, что взаимодействие акторов в публичной сфере носит характер многоуровневого диалога, а не многоуровневого сетевого управления. Несмотря на широкий круг субъектов, участвующих во множестве встреч и переговоров, лишь некоторые из этих групп действительно влияют на процесс выработки политики. Получается, что существование публичной коммуникации не свидетельствует о функционировании полноценных политических сетей. Сомнения вызывают и прочность и стабильность этих связей. Действительно ли они служат функции управления, или же они просто объединяют различных субъектов с целью обмена мнениями? В рамках исследования процессов изменения публичной сферы в России мы приходим к выводу, что данная размытость обусловлена нелинейной трансформацией системы отношений между субъектами политического управления в современной России. Проведенный сетевой анализ публичной политики в сотовом сегменте телекоммуникационной отрасли и в сфере профессионального спорта показал, что акторы, заинтересованные в процессах выработки политики объединяются в проблемные сети, которые характеризуются следующими параметрами:

- центральными акторами в сети являются органы власти (большее количество входящих связей);
- некоторые частные акторы активнее вовлекаются органами власти во взаимодействие (больше институциональных связей, чаще остальных выступают участниками различных форм интеракции);
- публичное сетевое взаимодействие носит непостоянный характер, сети распадаются после решения проблемы;
- проблемные сети включают небольшое количество акторов;
- низкий показатель мультиплексности публичных связей;
- проблемные сети формируются по одним и тем же принципам, следовательно, существуют некоторые характеристики, которые обуславливают их организацию.

Таким образом, анализ трансформационных процессов в российской публичной сфере ориентирует нас на выявление разделяемых ценностей и взаимных интересов, вырисовывающихся в рамках новой институциональной методологии. Более того, мы исходим из предположения, что неинституциональные изменения детерминируют развитие новых форм публичного взаимодействия государственных и частных акторов. Возможно, устоявшиеся сети неформальных отношений между индивидами, представляющими различных субъектов политического процесса, будут выкристаллизовываться и в публичной сфере, способствовать закреплению новых форм и механизмов интеракции. Изменение роли государства и негосударственных акторов в непубличном пространстве и оформление действительно общих интересов и ценностей, на наш взгляд, должны находить отражение и в поле публичной политики. Мы наблюдаем трансформации персональных доверительных связей в институциональные отношения. Одним из маркеров данных процессов является появление и укрепление различных институтов, включающих как представителей органов власти, так и бизнесменов, сотрудников некоммерческих организаций, экспертов, гражданских активистов на основе уже существующих неформальных коммуникационных взаимодействий.

Сравнительный анализ политических и проблемных сетей в ЕС и России демонстрирует разные основания для инициирования взаимодействия. В России инициаторами вовлечения в публичность в основном выступают частные институты, обладающие достаточными ресурсами, государство же берет на себя роль координатора. В ЕС, в частности, в Германии наблюдается обоюдный интерес к кооперации.

В связи с этим появляется проблема изучения трансформативных способностей государства, которые заключаются в умении представителей органов государственной

власти реагировать на изменения публичной сферы и адаптироваться к новым условиям окружающей среды.

Еще один вывод, который мы можем сделать на данном этапе, заключается в том, что способности государства к координации ограничены возможностью взаимодействия лишь с определенным количеством заинтересованных групп. С одной стороны, государственные органы вовлекают во взаимодействие частных акторов, с другой стороны, институциональные интеракции осуществляются лишь с теми, акторами, которые обладают достаточными ресурсами влияния, как на властные институты, так и на других участников рынка.

Трансформация взаимодействий государства и общества, начатая сверху в рамках административной реформы, была остановлена потерей поддержки политического руководства в 2009 году, что сказалось и на качестве, и на результатах политико-административных преобразований. Некоторая модернизация рутинных операций управленческого труда на основе внедрения информационно-коммуникативных технологий, обеспечивая определенное повышение качества и доступности получения гражданами государственных услуг, не может выйти за ограничения, определяемые политическими механизмами выработки и реализации политики. Естественное развитие процесса приспособления административной системы государства к внешним и внутренним вызовам, требованиям общества и общественного развития, не было завершено и не привело к «мягкому» изменению политической системы.

Организация взаимодействия граждан и институтов гражданского общества в принятии государственно-политических решений возможна при расширении открытости и прозрачности деятельности как органов власти, так и общественных ассоциаций, легитимности режима при условии повышения стандартов качества государственного управления, предоставлении доступных и качественных государственных услуг населению на всей территории страны, повышении благосостояния населения и роста поддержки и доверия населения государству как организатору-руководителю социальных коллективных действий.

Современным обществом сформулирован запрос на более строгий аудит, мониторинг и оценку, большую публичность отчетности и прозрачность реализуемых политических проектов и программ. Оценка программ в качестве аналитического инструмента применяется для измерения эффектов, результативности и последствий реализации политических программ. Процедура оценивания используется в качестве инструмента координации в сетевых структурах.

Организация постоянного мониторинга процесса служит своевременной координации действий для сохранения приверженности согласованным целям, которые отражают общественный интерес, для отражения атак групп, которые могут пытаться «протащить» свой частный интерес под видом общественного, контроля промежуточных результатов и их соответствия целям, направленного использования ресурсов.

Оценка не может быть сведена к контролю эффективности, но обязательно включает суждения о ценности, смысле и значении политики. Оценить решение или программу – это значит пройти все стадии принятия и реализации решения, учитывая влияние фундаментальных и ситуационных факторов. Оценка должна строиться на нескольких уровнях, чтобы судить о способах достижения и результатах политических программ, не забывая о продолжении диалога о процессе оценки и выводах. Оценка как помощь для реализации программ и управления. Оценка программы является инструментом управления, включает суждения о действенности, эффективности и устойчивости достигнутых результатов.

Среди различных видов оценивания необходимо выделить следующие.

Предварительное оценивание (*ex-ante evaluation*) проводится как исследование состояния проблемы или объекта, выявления сил и факторов, способствующих или

препятствующих изменениям, определения контуров программы и главной ее идеи, результатов реализации программы, последующих действий для поддержки и закрепления результатов. Задача такого исследования заключается в определении действенности политической программы и соответствия ее идеи, задач, стратегии и тактики реализации намеченным целям, требуемых затрат и времени на осуществление программы. Снижение издержек и максимизация результата при реализации политической программы зависит от точности информации о состоянии объекта в прошлом и настоящем, побудившей формирование программы, для экстраполяции данных на будущее состояние объекта и последствия регулирующих воздействий

Сопровождающее оценивание - мониторинг (on-going evaluation) осуществляется в период реализации политической программы для получения надежной обратной связи о результативности воздействия и соотнесения полученных данных и запланированными, что повышает эффективность корректирующих воздействий на изменения внутренней или внешней среды, вызвавших затруднения.

Итоговое оценивание политической программы (Summative evaluation или ex-post evaluation) проводится как внутренними, так и независимыми оценщиками, иногда работа по оцениванию результатов программы совмещает эти методы. Задача итогового оценивания – отчет/доклад о программе (внедрение программы, усиление поддержки программы при появлении угроз ее реализации в запланированном объеме, подолжение мероприятий программы, модификация и корректировка программы) или рекомендации по ее прекращению/свертыванию. Итоговое оценивание отличается от оценивания конечных результатов внедренной программы.

Метод мета-оценивания (Meta-evaluation) направлен на анализ и оценивание самой системы оценивания, что позволяет совершенствовать как устанавливаемые показатели, так и процедуры оценки. Мета-оценки составляют основу для выработки общих стандартов оценивания. Методология мета-оценивания содержит критерии, необходимые для функционирования системы оценивания программ. Среди них внутренняя валидность, внешняя валидность, достоверность объективность, релевантность, важность, определенный диапазон изучения, надежность и своевременность, распространение результатов, эффективность. В практической деятельности оценивание оценки строится на критериях эффективности, адекватности и полезности.

Презентационная оценка - самая слабая форма отчета об исполнении бюджета, поскольку формируется для представительных органов и гражданского общества. Влияние лоббистов и комитетов представительного органа предполагает противоречия самих программ как условие их принятия.

В ходе проведенного исследования была разработана концепция политико-административного режима регулирования избирательного процесса, который представляет собой совокупность моделей и стратегий взаимодействия политических акторов в процессе создания и изменения институтов (электоральных «правил игры»). В структуру политико-административного режима регулирования избирательного процесса входят политические акторы, их ресурсы и стратегии, а также политические институты, которые рассматриваются как «правила игры».

На основе концепции политико-административного режима регулирования избирательного процесса определены особенности процесса политико-административных изменений, которые непосредственно связаны с изменением институтов.

Обосновано, что характер и вектор институциональных изменений в избирательном процессе обуславливается конфигурацией политических акторов, с их ресурсами и стратегиями, а также существующими политическими институтами, которые оказывают воздействие на конфигурацию акторов.

Было доказано, что политико-административные изменения в избирательном процессе могут происходить в результате функционирования различных моделей взаимодействия политических акторов: монополитистической, картельной и конкурентной (соревновательной).

Моноцентричный тип политико-административного режима регулирования избирательного процесса предполагает, что в процессе создания и изменения электоральных институтов учитываются интересы только одного актора при условии, что он обладает всеми необходимыми ресурсами для навязывания своей воли. Картельный тип означает, что институциональный дизайн формируется и трансформируется исходя из интересов не только доминирующего актора, но и других значимых игроков. Картельный тип режима демонстрирует наличие координации между всеми значимыми акторами. Соответственно, конкурентный (соревновательный) тип режима означает, что изменение институтов является результатом конкурентной борьбы нескольких политических акторов при отсутствии доминирующего игрока.

Доказано, что в современной России политико-административные изменения в избирательном процессе являются результатом функционирования картельного политико-административного режима регулирования избирательного процесса. Крупнейшие политические партии и правящая элитная группы в начале 2000-х гг. были заинтересованы в снижении неопределенности конечного результата выборов и ограничении конкуренции.

Показано, что основной площадкой координации между политическими партиями и государством в ходе инициирования и реализации институциональных изменений является Государственная Дума РФ. Анализ заседаний Государственной Думы РФ выявил, что абсолютное большинство законопроектов с 1999 по 2011 гг., касавшихся изменения избирательного законодательства, были поддержаны всеми парламентскими партиями, причем в данном процессе не имело принципиального значения то, кто был инициатором законопроектов. Еще большую поддержку парламентских партий получали законопроекты, усиливавшие положение политических партий в избирательном процессе.

Было показано, что государство, также как и парламентские партии, было заинтересовано в усилении роли последних в избирательном процессе. Это нашло свое отражение в ежегодных посланиях Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию в период с 2008 по 2011 гг. Каждое послание содержало в себе предложения по усилению роли парламентских партий в избирательном процессе, созданию такой институциональной структуры, которая бы благоприятствовала парламентским партиям и создавала существенные ограничения для вхождения новых игроков на политических рынок.

В социальных доктринах российских конфессий можно четко выделить несколько принципов государственно-конфессионального и межконфессионального взаимодействия.

*Основные принципы государственно-конфессионального взаимодействия:*

1. Отделение государства от церкви и невмешательство в дела друг друга.
2. Светскость государства.
3. Принцип свободы совести и вероисповедания.
4. Равенство всех конфессий перед законом и др.

*Основные принципы межконфессионального взаимодействия:*

1. Принцип свободы совести и вероисповедания.
2. Уважение к другим конфессиям.
3. РПЦ отдельно выделяет принцип догматической принципиальности и братской любви.
4. Принцип терпимости и / или толерантности и др.

Помимо вышеуказанных принципов, в социальных доктринах российских конфессий отмечается стремление всех религиозных организаций сотрудничать

(сотрудничать), заключать соглашения и договоры, вести различные виды диалога, создавать исследовательские центры, группы, программы по определенным проблемам. Все это нужно, по мнению авторов доктрин, для предотвращения и недопущения религиозной вражды. В Российской Федерации существуют две основные формы межконфессиональных отношений: форма конфликта и форма сотрудничества (кооперации).

Необходимо уделить внимание сотруднической форме межконфессионального взаимодействия, поскольку она является наиболее перспективной и оптимальной для современной России. Когда межконфессиональные отношения находятся в форме сотрудничества, необходима, как и в любой другой форме, координация этих взаимоотношений. Для этого используются принципы *толерантности и свободы совести*. Данный выбор обусловлен тем, что в современной России, во-первых, реализация принципа свободы совести происходит не в полной мере; а, во-вторых, «межконфессиональные отношения не достигли той степени толерантности, когда она укоренилась бы в сознании и вошла в правовую систему»<sup>1</sup>.

Координация, основанная на принципе толерантности, будет эффективной, когда межконфессиональные отношения (в сотруднической форме) примут вид *межконфессионального диалога, возможности заключения межконфессиональных соглашений, межконфессиональных организаций, форумов и др.*, так как именно в них принцип толерантности находит свое подтверждение.

Конституционный принцип свободы совести является не менее важным в контексте государственно-конфессиональных и межконфессиональных отношений, чем принцип толерантности. *Он является гарантом религиозной свободы, а также основой межрелигиозного согласия и сотрудничества.*

Возможно, для упрощения координации межконфессиональных отношений, целесообразно создать какой-то Общий орган, который будет координировать межконфессиональные отношения по всей России – Межконфессиональный координационный Совет России. В него, по возможности, должны входить представители всех российских конфессий на паритетных началах. Таким образом, принципы толерантности и свободы совести найдут свое подтверждение в таком новом органе. Его создание снимет напряженность, которая присутствует сейчас в религиозной сфере России. Помимо этого, потенциально можно говорить о заключении Общего межконфессионального соглашения без участия государства, за счет которого координация межконфессиональных отношений также значительно упростится.

Российское общество необходимо рассматривать как социальную систему, в которой существуют две интересующие нас подсистемы: органы государственной власти (социетальное сообщество) и конфессии (фидуциарная подсистема). Для динамической стабильности важно, чтобы вся социальная система – российское общество – находилась в состоянии динамического равновесия. Это возможно при условии того, что все подсистемы и элементы системы будут усиливать интегративность между собой. Другими словами, они будут развивать свое взаимодействие так, чтобы его результатом было достижение целостности внутри системы, основанной на взаимозависимости отдельных специализированных элементов. Координация межконфессионального взаимодействия (в сотруднической форме) базируется на двух принципах: толерантности и свободы совести. Именно координация межконфессиональных отношений, основанная на этих двух принципах, поможет российскому обществу, как социальной системе, обрести определенную внутреннюю целостность. Стабильное и неразрозненное (единое внутри) государство будет достаточно сильным игроком на международной политической арене.

---

<sup>1</sup> Ничик В. И. Религия в современной России: шаг вперед к религиозной толерантности или шаг назад к религиозному авторитаризму. // Общество и власть. Толерантность: теория и практика. Вып. 12. - Якутск, 2003. С. 75-87

Можно сделать вывод, что, на данный момент, прослеживаются две тенденции, которые касаются развития государственно-конфессионального и межконфессионального взаимодействия в Российской Федерации:

1) Позволить государству играть большую роль в координации межконфессиональных отношений / сильно влиять на координацию межконфессиональных отношений, что сопряжено с опасностью для реализации принципа свободы совести и вероисповедания (тенденция к увеличению роли государства в координации межконфессиональных отношений).

2) Отвести ему минимальную роль в координации межконфессиональных отношениях / максимально снизить влияние на координацию, что сопряжено с расширением действия принципа свободы совести и вероисповедания (тенденция к уменьшению роли государства в координации межконфессиональных отношений).

На сегодняшний момент Россия тяготеет к первой тенденции. Об этом нам четко говорит Концепция государственной конфессиональной политики (разработанная Институтом), ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях», где завуалированно выделяются четыре ведущие традиционные конфессии, заключение государственно-конфессиональных соглашений с традиционными конфессиями и др. Эта тенденция усиливает конфликтность взаимодействия религиозных организаций, так как при таком положении дел, растет негативное отношение нетрадиционных конфессий к традиционным, в связи с неким ущемлением прав нетрадиционных конфессий.

Я, в свою очередь, считаю, что все же российскому современному государству предпочтительнее придерживаться второй тенденции в государственно - конфессиональных отношениях. Отделение государства от церкви, полная реализации принципа свободы совести, отведение государству минимальной роли в координации межконфессиональных отношений, а также лишение поддержки традиционных конфессий будет говорить об усилении демократических ценностей в России. Помимо этого, невмешательство государства в дела церкви и межконфессиональные отношения содействует утверждению конституционного принципа светскости государства. Скорей всего, такое положение дел еще будет способствовать превращению конфликтной модели межконфессиональных отношений в модель сотрудничества. Заключение межконфессиональных соглашений без участия в них государства, является возможным вариантом для этого перехода.

14. Полученная научная и (или) научно-техническая продукция (см. целевые индикаторы выполнения НИР, Форма 6 документации проекта)

---

15. Библиографический список публикаций, отражающих результаты работы за отчетный период

1. Веревкин А.И. Публичное управление избирательным процессом в современной России: стратегии политических партий в условиях неопределенности // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6: Философия. Культурология. Политология. Право. Международные отношения. – 2012. – Вып. 3. – С.80 – 87.

2. Веревкин А.И. Сетевые формы электорального протеста в современной России // Материалы Всероссийской конференции молодых политологов 8 – 11 октября 2012 г. Краснодар: Просвещение Юг, 2012. – С. 37 – 42.;

3. Веревкин А.И. Политические сети и электоральный протест в современной России // Материалы Всероссийской научной конференции «Социальный капитал современного общества». СПб, 2012

4. Веревкин А.И. Выборы в России и новые формы политической активности граждан // Материалы II Всероссийского научно-практического симпозиума «Пути

развития современной России: новые возможности и ограничения» (17-20 апреля 2012г., г. Истра, Московская область)

5. Кулакова Т.А. Качество государственного управления как сфера ответственности государства и общества // *Философия права и ответственность государства: коллективная монография /Под ред С.И. Дудника, И.Д. Осипова. СПб. Изд-во СПбГУ. 2012. – 382 с. С. 202 – 224.*

6. Курочкин А.В. Роль ЕС в обеспечении эффективности региональных реформ в государствах — членах ЕС на современном этапе развития // *Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6: Философия. Культурология. Политология. Право. Международные отношения. – 2012. – Вып. 4. – С.72 – 77.*

7. Курочкин А.В. Новые формы регионального управления в условиях становления сетевого общества: опыт Финляндии и Швеции // *Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6: Философия. Культурология. Политология. Право. Международные отношения. – 2012. – Вып. 3. – С. 56 – 62.*

8. Курочкин А.В. Формирование «электронного правительства» в Российской Федерации в контексте административной реформы (на примере Министерства образования и науки РФ и Министерства культуры РФ) // *Ars administrandi (Искусство управления). – №1. – 2012.*

9. Степакова И.В. Религиозные организации и социальный капитал в современной России // *Материалы Всероссийской научной конференции «Социальный капитал современного общества». СПб, 2012*

10. Шерстобитов А.С. Моделирование политических сетей как метод анализа публичной политики // *Вестник Санкт-Петербургского Университета №4, 2012г. – 0,5 п.л.*

11. Шерстобитов А.С. Шерстобитов А.С. Сетевые отношения как объект политического анализа // *Демократия и управление. Информационный бюллетень Исследовательского комитета РАПН по сравнительной политологии, 2011. — № 2 (12). — С. 11-17*

12. Шерстобитов А.С. Публичная политика в современной России: от управления к координации // *Материалы II Международной научной конференции «Становление государства и права в условиях глобализации: теоретический и практический аспект»*

13. Шерстобитов А.С. Неинституциональные изменения и развитие новых форм публичности в современной России // *Всероссийский научно-практический симпозиум «Пути развития современной России: новые возможности и ограничения» (17-20 апреля 2012г., г. Истра, Московская область)*

14. Sherstobitov A. Neo-institutional change and development of coordinative regimes in contemporary Russia // *Public Policy and Governance 2012. Conference Proceedings. (Abstract) ISBN: 978-93-82062-60-8*

15. Sherstobitov A. State Capacity for Transformation: A Study of Policy Networks and Coordination in the European Union and Russia // *Working Paper. Center for German and European Studies (В печати)*

16. Использование результатов в учебном процессе (создание новых дисциплин, использование в преподавании существующих дисциплин, создание учебного оборудования; продукция для обеспечения учебного процесса; не используется)

25. Список исполнителей, принимавших участие в НИР за отчетный период

ФИО	Должность, степень	Год рождения
Сморгунов Л.В.	Заведующий кафедрой политического управления, профессор, доктор	1950

	философских наук	
Кулакова Т.А.	Доцент кафедры политического управления, доктор политических наук	1954
Курочкин А.В.	Доцент кафедры российской политики, кандидат социологических наук	1975
Шерстобитов А.С.	Старший преподаватель кафедры политического управления, кандидат политических наук	1983
Степакова И.В.	Ассистент кафедры политического управления, кандидат политических наук	1981
Веревкин А.И.	Ассистент кафедры политического управления	1987

Руководитель НИР \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ /

## ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1.

*Степакова И.В.*

### **Роль государства в координации межконфессиональных отношений в современной России (рукопись)**

В социальных доктринах российских конфессий можно четко выделить несколько принципов государственно-конфессионального и межконфессионального взаимодействия.

*Основные принципы государственно-конфессионального взаимодействия:*

5. Отделение государства от церкви и невмешательство в дела друг друга.
6. Светскость государства.
7. Принцип свободы совести и вероисповедания.
8. Равенство всех конфессий перед законом и др.

*Основные принципы межконфессионального взаимодействия:*

5. Принцип свободы совести и вероисповедания.
6. Уважение к другим конфессиям.
7. РПЦ отдельно выделяет принцип догматической принципиальности и братской любви.
8. Принцип терпимости и / или толерантности и др.

Помимо вышеуказанных принципов, в социальных доктринах российских конфессий отмечается стремление всех религиозных организаций сотрудничать (сотрудничать), заключать соглашения и договоры, вести различные виды диалога,

создавать исследовательские центры, группы, программы по определенным проблемам. Все это нужно, по мнению авторов доктрин, для предотвращения и недопущения религиозной вражды. В Российской Федерации существуют две основные формы межконфессиональных отношений: форма конфликта и форма сотрудничества (кооперации). Положениями социальных доктрин подтверждается стремление российских конфессий к сотруднической форме межконфессионального взаимодействия. В то же время в вышеупомянутых официальных документах говорится о борьбе с некоторыми нетрадиционными конфессиями или с псевдорелигиозными организациями. Данный факт является одним из доказательств того, что наличествует конфликтная форма межконфессионального взаимодействия.

Необходимо уделить внимание сотруднической форме межконфессионального взаимодействия, поскольку она является наиболее перспективной и оптимальной для современной России. Когда межконфессиональные отношения находятся в форме сотрудничества, необходима, как и в любой другой форме, координация этих взаимоотношений. Для этого используются определенные принципы. Ограничу исследовательское поле двумя из них: *принципом толерантности и принципом свободы совести*. Данный выбор обусловлен тем, что в современной России, во-первых, реализация принципа свободы совести происходит не в полной мере; а, во-вторых, «межконфессиональные отношения не достигли той степени толерантности, когда она укоренилась бы в сознании и вошла в правовую систему»<sup>1</sup>.

Проблема координации в организованных системах является предметом исследования многих методологических направлений современной политической и административной науки. Это обусловлено тем, что данное явление (координация) обладает значительным прикладным характером. По сравнению с западными источниками, вопросы координации в российской литературе представлены не достаточно хорошо. Также трудность в исследовании этого явления состоит в том, что современные научные школы не пришли к общему согласию относительно того, что следует понимать под координацией – либо функцию управления, либо принцип управления, либо один из процессов в социальных и общественных структурах, либо еще что-то.

Известный французский ученый А. Файоль один из первых подробно описал сущность координации и определил ее как одну из основных функций любого управления<sup>2</sup>. По его мнению, административная функция имеет своим предметом предвидение, организацию, распоряительство, согласование (т.е. координацию) и контроль. «Предвидеть – то есть изучать будущее и устанавливать программу действий. Организовать – то есть строить двойной организм предприятия материальный и социальный. Распоряжаться – то есть приводить в действие персонал предприятия. *Согласовывать (координировать)* – то есть связывать и объединять, сочетать все действия и все усилия. Контролировать – то есть наблюдать, чтобы всё происходило согласно установленным правилам и отданным распоряжениям»<sup>3</sup>. Как мы видим, А. Файоль дает достаточно широкое определение координации, но в нем улавливается ее основная сущность. Эта функция необходима в управлении, поскольку с ее помощью происходит объединение любых действий, усилий и т.д. происходит взаимодействие и «связывание» элементов любой организационной системы, усиливается целостность организации. Сам А. Файоль утверждает, что «*«Координировать* это значит – согласовать все операции в предприятии таким образом, чтобы облегчить его функционирование и успех. Это значит – придать материальному и социальному организму каждого отдела надлежащие

<sup>1</sup> Ничик В. И. Религия в современной России: шаг вперед к религиозной толерантности или шаг назад к религиозному авторитаризму. // Общество и власть. Толерантность: теория и практика. Вып. 12. - Якутск, 2003. С. 75-87

<sup>2</sup> Файоль А. Общее и промышленное управление. / Пер. с франц., науч. ред. и предисловие проф. Е. А. Кочерина. - М.: Журнал «Контролинг», 1992.

<sup>3</sup> Там же С. 7-8

пропорции, чтобы они могли надежно и экономно выполнять свои функции. Это значит – учитывать в отношении каждой операции – технической, коммерческой, финансовой и т.д. – те обязательства и следствия, которые она влечет за собой для всех других операций предприятия. Это значит – соразмерять издержки с финансовыми ресурсами, обширность недвижимости и оборудования с нуждами производства, снабжение с потреблением, сбыт с размерами производства... Это значит – выдвигать на первый план существенное и на второй – второстепенное. Словом, все это значит – придавать вещам и актам надлежащие пропорции, приспособлять средства к цели. В хорошо координированном предприятии мы можем заметить следующее: а) Каждая служба работает в согласии с остальными...; все операции выполняются в порядке и надежно; б) В каждой службе отделы и подотделы точно осведомлены относительно доли участия их в общей работе и той помощи, которую они должны друг другу оказывать; в) Программа хода работ в различных службах и отделах каждой службы постоянно согласуется с обстоятельствами»<sup>1</sup>.

Существует несколько подходов к исследованию проблем координации. В данной статье акцентируется свое внимание на одном из них – *системном*. Представителями данного подхода являются: У.Р. Эшби, Л. фон Берталанфи, У. Черчмен, Ф. Каст, Д. Розенцвейг. Также свой вклад внесли Д. Истон, Т. Парсонс, Г. Алмонд, К. Дойч, Р. Мертон, М. Леви, А.А. Богданов и др. По мнению Л. фон Берталанфи, система – «совокупность взаимозависимых элементов, так связанных между собой, что если изменить один элемент, то изменяются остальные, и, следовательно, изменится вся совокупность».<sup>2</sup> В определении Л. фон Берталанфи улавливается суть системы как целостного явления. Определений понятия «система» существует достаточно много. В данной статье мы будем опираться на следующее: «система – определенное множество взаимосвязанных компонентов (подсистем), образующих устойчивое единство, целостность, обладающую интегральными свойствами и закономерностями, сфокусированным, системным качеством»<sup>3</sup>.

*Сущностные характеристики системы*<sup>4</sup>: любая система существует в окружающей среде, то есть не в вакууме; система состоит из элементов, каждый элемент может быть относительно самостоятельным, элементы должны быть так взаимосвязаны между собой, что если убрать один элемент, изменится вся совокупность; система образуется не от суммы элементов, а от целостности, когда отношения между составляющими элементами образуют *интегративное качество*; все системы не являются неизменными, им свойственны внутренние противоречия, «рождение», «развитие», «смерть»; каждая система имеет свое предназначение; каждая система структурно оформлена. Таким образом, каждой системе присущи целеполагание, структурность, функциональность, целостность как результат взаимосвязи и взаимодействия среды.

Однако нас интересует определенный вид систем – это социальные системы. Они самые сложные и самые значимые, поскольку образуются людьми, функционируют через людей, объектом их воздействия выступают люди. Таким образом, социальная система – целостное образование, основными элементами которого являются люди, а также их устойчивые связи, взаимодействия и отношения. Т. Парсонс определяет общество как особый тип социальной системы<sup>5</sup>, обладающий наивысшей степенью самодостаточности.

<sup>1</sup> Файоль А. Указ. соч. С. 105-106

<sup>2</sup> L. von Bertalanffy, General System Theory - A Critical Review, «General Systems», vol. VII, 1962, p. 1-20

<sup>3</sup> Глазунова Н. И. Государственное и муниципальное (административное) управление. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. С. 61

<sup>4</sup> Глазунова Н. И. Государственное и муниципальное (административное) управление. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. С. 61

<sup>5</sup> Парсонс Т. О социальных системах. / Под ред. В. Ф. Чесноковой и С. А. Беланского. - М.: Академический проспект, 2002.

Общество самодостаточно<sup>1</sup> в том смысле, что его члены вносят вклад в его функционирование через многочисленные экономические и политические институты, а также коллективы. «Любая социальная система интегрирована, по стольку ее части соединены каким-либо образом»<sup>2</sup>. Суть общества как системы есть стандартизированный нормативный порядок, благодаря которому жизнь «популяции» организовывается на коллективных основаниях.<sup>3</sup> Т. Парсонс подразделяет общество на 4 основные подсистемы<sup>4</sup>:

1. Социетальное сообщество, структурными компонентами которого являются нормы, а основная функция – интеграция. Это коллективы с определенными нормами (государственные органы, правовые институты, другие общественные организации), регулирующие поведение индивидов, обеспечивающие их лояльность к обществу в целом.

2. Фидуциарная подсистема, структурными компонентами которой являются ценности; основная функция – воспроизводство образца. Это институты, занимающиеся генерализацией ценностей (семья, учебные заведения). Как раз сюда можно отнести религиозные организации.

3. Политическая подсистема, структурными компонентами которой являются коллективы; основная функция – целедостижение.

4. Экономическая подструктура, структурными компонентами которой являются роли; основная функция – адаптация.

Таким образом, социальная система (общество) у Т. Парсонса рассматривается как система взаимодействия людей, которую он анализирует через категории социального действия<sup>5</sup>.

Индивиды в данной системе имеют двойную ориентированность: на себя и на других (коллектив). Другими словами, каждый член системы является одновременно актором, обладающим своими целями, идеями, убеждениями, и объектом ориентации (действия) других акторов<sup>6</sup>. Социальная система (общество) существует благодаря взаимообмену *внутри системы* и с внешней средой. Социальная система всегда стремится к состоянию равновесия. В любой социальной системе между членами должна быть *лояльность и солидарность*, иначе система будет подвержена распаду. Причем Т. Парсонс особо выделяет динамическое равновесие, так как элементы общества постоянно меняются (динамическая теория), а это ведет к изменению других элементов системы. Общество рассматривается как целое, которое находится в неустойчивом равновесии, где все элементы выполняют определенную функцию. Поскольку равновесие общества ученым определяется как неустойчивое, то в нем постоянно происходят процессы нарушения и установления равновесия. В зависимости от конкретного соотношения этих процессов система может обладать динамической стабильностью или быть нестабильной. Социальная система всегда стремится к динамической стабильности, консенсусу, чему способствует взаимозависимость частей, их интеграция, адаптация, дифференциация, а также действие обратных связей, осуществляющих обмен в системе<sup>7</sup>. Функция интеграции способствует координации частей социальной системы<sup>8</sup>. Отношения координации важны в любой социальной системе, так как они обеспечивают *обмен определенной информацией, согласование и объединение действий* (о чем говорил А.

<sup>1</sup> Парсонс Т. Система современных обществ. / пер. с англ. Л. А.Седова и А. Д. Ковалева. Под ред. М. С. Ковалевой. - М.: Аспект пресс, 1998. С.15-30

<sup>2</sup> Парсонс Т. Указ. соч. С.180

<sup>3</sup> Парсонс Т. Указ. соч. С. 794

<sup>4</sup> Кравченко С. А. Социология: Парадигмы через призму социологического воображения. - М.: Экзамен, 2002. С.228-229

<sup>5</sup> Парсонс Т. О структуре социального действия. Изд. 2-е. - М.: Академический проспект, 2002.

<sup>6</sup> Парсонс Т. Указ. соч. С.180, 790-791

<sup>7</sup> Абдуллаева Р. А. Социальная система переходного типа и ее стабилизация (социально-философский анализ). Автореф. дисс... канд. филос. наук. Волгоград, 2006. С.13-14

<sup>8</sup> Кравченко С. А. Указ. соч. С. 228

Файоль) на основе субсидиарности и паритетности, комплексности, системности многочисленных звеньев, структур управления. Существует несколько способов координации<sup>1</sup>: соучастие, соперничество, конкурирующие взаимодействие на формальной основе в соответствии с должностными инструкциями и установленными процедурами, *сотрудничество*.

Сама координация может быть как горизонтальная, так и вертикальная<sup>2</sup>. Горизонтальная координация возникает, когда участники управления имеют равный статус. Вертикальная координация появляется тогда, когда решение о согласовании действий осуществляется через вышестоящие органы. «Проблема координации здесь [при системном подходе] рассматривается в контексте обеспечения устойчивости системы и структуры во взаимодействии со средой. *Координация внутренних взаимодействий* анализируется как процесс обеспечения целостности посредством усиления *интегативности составляющих его частей и элементов*. При таком подходе процесс координации включает в себя обеспечение совместимости на уровне элементов, совместимости на уровне частей (подсистем, функциональных узлов, кластеров функций), на уровне целого (совместимость частей и подсистем с целым) и совместимость системы (целого) со средой (более широкой системой)»<sup>3</sup>.

Российское общество будем рассматривать как социальную систему, в которой существуют две интересующие нас подсистемы: органы государственной власти (социетальное сообщество) и конфессии (фидуциарная подсистема). Для динамической стабильности важно, чтобы вся социальная система – российское общество – находилась в состоянии динамического равновесия. Это возможно при условии того, что все подсистемы и элементы системы будут усиливать интегативность между собой. Другими словами, они будут развивать свое взаимодействие так, чтобы его результатом было достижение целостности внутри системы, основанной на взаимозависимости отдельных специализированных элементов. Координация межконфессионального взаимодействия (в *сотруднической* форме) базируется на двух принципах: толерантности и свободы совести. Именно координация межконфессиональных отношений, основанная на этих двух принципах, поможет российскому обществу, как социальной системе, обрести определенную внутреннюю целостность. Стабильное и неразрозненное (единое внутри) государство будет достаточно сильным игроком на международной политической арене.

Далее важно обосновать, почему именно на этих двух принципах должна строиться координация межконфессиональных отношений, принявших форму сотрудничества.

Регулирование межконфессиональных отношений является одним из важных и актуальных вопросов в современном российском государстве. При повышении уровня религиозности российского населения и увеличении зарегистрированных религиозных организаций перед конфессиями и государством все более остро встает проблема регулирования и координации межконфессиональных отношений. Координация межконфессиональных отношений является достаточно сложным явлением, так как внутреннее содержание конфессий, существующих в России, зачастую сильно различается. Соответственно, взаимодействие с иными конфессиями может быть различным: от полной обособленности до единства всех церквей мира. Тем не менее выделяется принцип межконфессионального взаимодействия, который обязательно должен присутствовать, если мы говорим о координации отношений между российскими религиозными организациями – *это принцип толерантности*. Толерантность и принцип свободы совести входят с систему демократических ценностей современного российского государства. Можно сказать, что толерантность является одним из основополагающих демократических принципов, который неразрывно связан с концепциями плюрализма,

---

<sup>1</sup> Глазунова Н. И. Указ. соч. С.204-205

<sup>2</sup> Там же

<sup>3</sup> Государственная политика и управление. В 2-х ч. Ч. II: Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления / Под. ред. Л. В. Сморгунова. - М.: РОССПЭН, 2007. С.148

свободы и прав человека. В контексте государственно-конфессиональных и межконфессиональных отношений понятие толерантности приобретают особую важность. Российским законодательством определено, что «религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом» (ст. 14)<sup>1</sup>. В Конституцию РФ введено понятие равенства, говорящее о том, что российские конфессии без участия государства *вынуждены искать возможные варианты конструктивного диалога и сотрудничества между собой*. Важно учесть, что на территории России существует около 20<sup>2</sup> основных религиозных течений (по другим источникам всего в России 68<sup>3</sup> религиозных течений), и около 23 тысяч<sup>4</sup> зарегистрированных религиозных организаций. В таком поликонфессиональном обществе религиозным объединениям для неконфликтного существования необходимо находить общий язык. Таким образом, *толерантность* является главным принципом, которым должны руководствоваться российские конфессии в любом взаимодействии.

Данный термин имеет достаточно много трактовок. «Толерантность означает уважение, принятие и понимание богатого многообразия культур нашего мира, наших форм самовыражения и способов проявлений человеческой индивидуальности. Ей способствуют знания, открытость, общение и свобода мысли, совести и убеждений. Толерантность – это гармония в многообразии. Это не только моральный долг, но и политическая, и правовая потребность. Толерантность – это добродетель, которая делает возможным достижение мира и способствует замене культуры войны культурой мира»<sup>5</sup>. Так трактуется понятие толерантности в «Декларации принципов толерантности». Такая его трактовка, на сегодняшний момент, является одной из самых цитируемых. Важно отметить то, что в научной литературе часто синонимом понятия «толерантность» является термин терпимость. Толерантность определяют как терпимость к иным мнениям, верованиям, убеждениям, образу жизни, обычаям<sup>6</sup>. Но я, в свою очередь, соглашаясь с мнением П.М. Мчедлова, что терпимость не полностью соответствует понятию толерантности и несколько сужает смысл последнего, считаю, что понятия религиозной толерантности и веротерпимости не следует отождествлять. Терпимость есть своего рода снисхождение к чужому мировоззрению, позициям, обычаям, взглядам и т.д., «позиция свысока». Толерантность как раз подразумевает под собой не снисходительность, а именно доброжелательность к другому мировоззрению, обычаям и нравам, а главное – *готовность к уважительному диалогу и сотрудничеству*. Таким образом, *религиозная толерантность* – это взаимная *доброжелательность* представителей различных конфессий по отношению друг к другу и их готовность к межконфессиональному диалогу и сотрудничеству. Религиозная толерантность возможна при уважительном отношении конфессий друг к другу, при реализации принципа свободы совести и при обоюдном желании последователей различных религий взаимодействовать. «Механизмы материализации религиозной толерантности закладываются государственно-церковными отношениями и межконфессиональной культурой общества»<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> Конституция РФ. Официальный текст. - СПб.: ИД Громова, 2001. С.6

<sup>2</sup> Современная религиозная жизнь России. Опыт систематического описания. / Отв. ред. М. Бурдо, С. Б. Филатов. - М.: Логос, 2003. ТТ. I-IV

<sup>3</sup> Религиозные объединения. Свобода Совести и вероисповедания. Религиоведческая экспертиза. Нормативные акты. Судебная практика. Заключение экспертов. / Сост.и общ. ред. А. В. Пчелинцева и В. В. Ряховского. 2-е изд., испр. и доп. – М: ИД «Юриспруденция», 2006. С.3

<sup>4</sup> Здоровец Я. И., Мухин А. А. Конфессии и секты в России. Религиозная, политическая и экономическая деятельность. М.: ЦПИ, 2005. С. 10

<sup>5</sup> Декларация принципов толерантности. // <http://www.prpc.ru/document/tolerant.shtml>

<sup>6</sup> Мизрахи Б. А. Толерантность как феномен человеческого бытия. // Общество и власть. Толерантность: теория и практика. - Якутск, 2003. С.63-72. Вып. 12.

<sup>7</sup> Баранец А. А., Саввин А. В. Межконфессиональная толерантность и ее границы в рамках религиозной безопасности. // <http://www.rel.org.ru/cgi-bin/run.cgi?action=show&obj=1105>

Когда речь идет о принципе толерантности в области взаимоотношений религиозных организаций, то, скорее всего, имеется в виду *межконфессиональный диалог*, достижение согласия между конфессиями, взаимное сотрудничество. Современные философы считают, что диалог может состояться только в том случае, если участники диалога признают друг в друге не очередной объект использования, а равноправную самоценную личность, которая может быть носителем истины и ценностей. По мнению Н.Г. Карповой и И.Н. Степановой, диалог представляет такой способ общения индивидов, при котором личности оказываются заинтересованными друг в друге, поскольку обнаруживают, что руководствуются *в своих взаимодействиях общими принципами*, близкими духовными ценностями. У индивидов, вступающих в диалог, обязательно должна быть духовная солидарность. Диалог как раз и формирует понятие толерантности. Между диалогом и толерантностью есть глубокая связь: сущностные характеристики диалога и толерантности оказываются общими; диалог является одной из универсальных форм бытия толерантности как в самом человеке, так и по отношению к другим<sup>1</sup>. Я.А. Афанасенко считает, что диалог как раз призван решить проблему толерантности. Основа межконфессионального и гражданского согласия и диалога – *вероуважение*. Оно ведет к *сотрудничеству*, которое направлено на защиту всех граждан, а также способствует сохранению и укреплению мира в демократическом обществе<sup>2</sup>. Диалог в религии может быть на двух уровнях: общение человека с Богом и *межконфессиональный диалог*. Важно учесть, что многие религиозные организации в своих социальных доктринах отметили желание вести диалог с другими конфессиями. М.П. Мчедлов выделяет несколько уровней межконфессионального диалога:

- между институционализированными вероисповедными сообществами (принадлежащими к разным религиям либо внутри одной религии);
- между представителями разных вероисповеданий;
- между культурно-конфессиональными общностями, сложившимися на базе различных религиозных традиций.<sup>3</sup>

Далее тот же автор дает определение межконфессионального диалога в узком и широком смысле. В узком смысле межконфессиональный диалог – это взаимодействие двух религиозных систем на доктринальном уровне, требующие сознательной установки, концептуальной разработки и институционального оформления. В широком смысле межконфессиональным диалогом (точнее, культурно-конфессиональным) можно назвать историю многообразных связей, включающую как периоды острой конфронтации, так и этапы взаимной солидарности между устойчивыми культурно-историческими общностями (локальными цивилизациями), которые существуют в определенных пространственно-временных координатах.

*Межконфессиональный диалог* имеет несколько видов:

1. *Доктринальный* (богословский) диалог имеет особое значение для институционально оформленных вероисповедных сообществ. М.П. Мчедлов утверждает, что этот диалог становится особенно острым, когда одна из религий, например, объявляет свое вероучение вселенским и абсолютным для всех. Доктринальный диалог является одним из трудных, потому что сближение вероучений, даже близкородственных, как, например, православие и католицизм, является чаще всего безуспешным.

2. Межконфессиональная взаимопомощь и сотрудничество без доктринального сближения является таким видом межконфессионального диалога, который называется *институциональным*. Именно здесь целесообразно говорить о возможности *заключения*

---

<sup>1</sup> Карпова Н. Г., Степанова И. Н. Диалог и исповедь как универсальные формы бытия толерантности. // Общество и власть. Толерантность: теория и практика. - Якутск, 2003. Вып.12. С. 39-46

<sup>2</sup> Афанасенко Я. А. Религиозная толерантность как проблема. // Общество и власть. Толерантность: теория и практика. - Якутск, 2003. Вып.12. С. 144-145

<sup>3</sup> Толерантность. / Общ. ред. М. П. Мчедлова. - М.: Республика, 2004. С. 176

*межконфессиональных соглашений* (об этом виде сотрудиической формы межконфессиональных отношений см. во II гл.)

3. Третий вид межконфессионального диалога называется *«молекулярный экуменизм»*: «человек, искренне приверженный собственной религиозной традиции, ценит и уважает «подобную крепость в вере» у иноверца»<sup>1</sup>. Некоторые исследователи считают, что именно на этом пути возможно духовное единение между приверженцами различных религий, учитывая то, что доктринальные различия при этом не снимаются. Однако уважение к иноверцу за приверженность к своей вере может открыть путь к созидательному диалогу и укрепить себя в своей вере. Это подход позволяет налаживать межконфессиональные отношения уже на личностном уровне. Таким образом, элементом религиозной толерантности может быть и личная толерантность, которая уже на уровне сознания будет укоренять принцип толерантности.

4. Учитывая тенденции глобализации, актуальным становится *цивилизационный* диалог, «на данном уровне доктринальное противостояние религий и межличностные отношения их приверженцев находят свое специфическое проявление, накладывая отпечаток на характер бинарной оппозиции «мы – они», складывающейся в процессе формирования цивилизационной идентичности»<sup>2</sup>.

Помимо различных видов диалога между конфессиями, принцип толерантности в координации межконфессиональных отношений может найти свое подтверждение в *создании межрелигиозных организаций*. Так принцип толерантности закрепляется уже на институциональном уровне. Таким образом, координация, основанная на принципе толерантности, будет эффективной, когда межконфессиональные отношения (в сотрудиической форме) примут вид *межконфессионального диалога, возможности заключения межконфессиональных соглашений, межконфессиональных организаций, форумов и др.*, так как именно в них принцип толерантности находит свое подтверждение.

Теперь целесообразно перейти к принципу *свободы совести*, на основе которого, координируются государственно-конфессиональные и межконфессиональные отношения в современной России.

Конституционный принцип свободы совести является не менее важным в контексте государственно-конфессиональных и межконфессиональных отношений, чем принцип толерантности. *Он является гарантом религиозной свободы, а также основой межрелигиозного согласия и сотрудиительства*. Принцип свободы совести и вероисповедная в 28<sup>й</sup> статье Конституции РФ звучит так: «каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними»<sup>3</sup>. М.С. Стецкевич определяет свободу совести как «право каждого человека на свободный мировоззренческий выбор, определения отношения к религии, включая право иметь, менять, распространять как религиозные, так и не религиозные убеждения при исключении каких-либо преимуществ или ограничений в пользовании гражданскими правами в зависимости от этого отношения»<sup>4</sup>. Мы видим, что эта трактовка понятия свободы совести более широкая, чем в Конституции РФ. М.С. Стецкевич правомерно акцентирует внимание на отделении друг от друга понятий свобода совести и свобода вероисповедания, которые часто отождествляют. Свобода вероисповедания – это религиозная составляющая понятия свободы совести. Одним из составляющих элементов свободы совести является религиозная (вероисповедная) свобода, под которой понимается: «1) право религиозных организаций на самостоятельные, без непосредственного вмешательства и контроля со стороны государственной власти,

<sup>1</sup> Толерантность. / Общ. ред. М. П. Мчедлова. - М.: Республика, 2004. С. 179

<sup>2</sup> Толерантность. / Общ. ред. М. П. Мчедлова. - М.: Республика, 2004. С. 179.

<sup>3</sup> Конституция РФ. Официальный текст. – СПб.: ИД Громова, 2001. С.10.

<sup>4</sup> Стецкевич М. С. Указ. соч. С. 6

управления и деятельность; 2) в более широком смысле – право на исповедание любой религии».<sup>1</sup> «Становление гражданского общества зависит от состояния свободы совести и ее нормативно-правовой базы в частности».<sup>2</sup>

Как правильно замечает Г.Г. Черемных: свобода совести – составная часть правового статуса человека и гражданина, одна из его непоколебимых индивидуальных свобод, получающих правовое закрепление в любом демократическом государстве<sup>3</sup>. Появление принципа свободы совести в реальном виде, а не только декларируемом, стало возможно в связи с принятием закона «О свободе вероисповеданий» в 1990 г., но его полное присутствие и утверждение в российском обществе стало возможным после принятия Конституции 1993 г. *Именно отделение конфессий от государства является самой главной гарантией свободы совести и вероисповедания в России.*

Далее М.С. Стецкевич в своей книге приводит элементы свободы совести, из которых десять определил А.С. Ловинюков и два определили В.В. Кравчук и Н.А. Трофимчук. Они таковы: право исповедовать любую религию; право совершать религиозные обряды; право менять религию; право не исповедовать никакой религии; право пропаганды религии (миссионерство); право вести атеистическую пропаганду; право на благотворительную деятельность; право на религиозное образование; культурно-просветительская, религиозная деятельность; равенство перед законом всех граждан независимо от отношения их к религии; невмешательство государства во внутренние дела религиозных объединений; невмешательство государства в дела государства.

Сам принцип свободы совести вырабатывался в течение нескольких веков и появился как протест против духовного деспотизма католической церкви, которая, как показывает история, всеми силами навязывала свое миропонимание<sup>4</sup>. Самой важной эпохой в утверждении принципа свободы совести была эпоха Возрождения–Реформации (см.: Эразм, С. Франк, С. Кастеллион, М. Лютер<sup>5</sup>, Д. Локк). Принцип свободы совести и вероисповедания принят не всеми зарубежными странами (см. выше). Это обусловлено и уникальностью традиций стран, и тем, что законодательство государств не выводилось из общих идеалов и деклараций о свободе совести и веротерпимости<sup>6</sup>.

В России почти на всем протяжении истории государством поддерживалась РПЦ, а иные конфессии ущемлялись в своих правах<sup>7</sup>. О реализации принципа свободы совести и вероисповедания речи не могло и быть. По этой причине часто возникали антицерковные настроения, которые были направлены против деспотии РПЦ, которая имела очень сильную поддержку российского государства. Российская культура развивалась как православная (не в церковно-каноническом, а в широком культурно историческом смысле<sup>8</sup>) и лишь в некоторых регионах как исламская и буддистская. Падение «царского режима» дало иллюзию претворения в жизнь принципа свободы совести, который практически не реализовывался в дореволюционной России. Большевики объявили вопросы религии частным, а не государственным делом, поэтому поддерживали этот принцип. В Конституции РСФСР 1918 г. было закреплено, что «в целях обеспечения за

<sup>1</sup> Стецкевич М. С. Указ. соч. С. 9

<sup>2</sup> Бурьянов. С. А. Свобода совести в контексте проблем формирования гражданского общества в России. // [www.rlinfo.ru/projects/seminar1200/14.html](http://www.rlinfo.ru/projects/seminar1200/14.html)

<sup>3</sup> Черемных Г. Г. Свобода совести в Российской Федерации. / Под ред. Ю. А. Дмитриева - М.: Манускрипт, 1996. С.4

<sup>4</sup> О социальной концепции русского православия. / Под общей ред. М. П. Мчедлова. – М.: Республика, 2002. С. 43-57

<sup>5</sup> Марин Лютер. 95 тезисов. / Сост., выступ. ст., примеч. и коммент. И. Фокина. - СПб.: Роза мира, 2002.

<sup>6</sup> О социальной концепции русского православия. / Под общей ред. М. П. Мчедлова. – М.: Республика, 2002. С. 47

<sup>7</sup> История религий в России. / Под общей редакцией О. Ю. Васильевой, Н. А. Трофимчука. - М.: Изд-во РАГС, 2004.

<sup>8</sup> О социальной концепции русского православия. / Под общей ред. М. П. Мчедлова. – М.: Республика, 2002. С. 52

трудящимся действительной свободой совести церковь отделяется от государства и школа от церкви, а свобода религиозной и антирелигиозной пропаганды признается за всеми гражданами (ст.13)»<sup>1</sup>. Однако, как показывает история Советского государства, все официальные декларации оставались только на бумаге. Советские власти всячески пытались искоренять религиозные организации. Под грифом «секретно» проводились различные совещания, на которых принимались предписания относительно способов борьбы с религией. Только в перестроечную эпоху, под давлением различных сил, вопрос о принятии законов, которые бы официально признавали принцип свободы совести, был поднят наиболее остро. Вследствие этого был принят Закон РСФСР «О свободе вероисповеданий». Он прекратил проводимую советскими властями политику ликвидации религии на территории страны. Однако этот закон, как и многие другие, принятые в советскую эпоху, не был совершенен. В 1993 г. приняли Конституцию РФ, в которой был закреплён принцип свободы совести, а в 1997 г. был принят закон «О свободе совести и о религиозных объединениях», который и по сей день регулирует государственно-конфессиональные и межконфессиональные отношения.

*Межконфессиональные организации* – ещё один вид, который могут принимать межконфессиональные отношения. Координация, основанная на принципах толерантности и свободы совести, здесь является наиболее действенной. Таким образом, принцип толерантности и свободы совести закрепляется уже на институциональном уровне. Именно здесь такие элементы социальной системы (российского общества) как конфессии будут наиболее интегрированы между собой, т.е. будет укрепляться целостность самой системы, так как в этой ситуации взаимозависимость элементов системы проявляется наиболее сильно.

Опираясь на положения системного анализа относительно усиления интеграции между элементами системы для сохранения ее целостности, возникает необходимость нахождения такого явления, которое бы позволяло связать такие элементы как конфессии. Координирование межконфессиональных отношений на основе принципов толерантности и свободы совести дают возможность заключения межконфессиональных соглашений. Таким образом, межконфессиональные отношения будут проявляться в виде возможности заключения межконфессиональных соглашений (процесс). Здесь необходимо упомянуть о том, что в России существует практика заключения государственно-конфессиональных соглашений.

Возможно, для упрощения координации межконфессиональных отношений, целесообразно создать какой-то Общий орган, который будет координировать межконфессиональные отношения по всей России – Межконфессиональный координационный Совет России. В него, по возможности, должны входить представители всех российских конфессий на паритетных началах. Таким образом, принципы толерантности и свободы совести найдут свое подтверждение в таком новом органе. Его создание снимет напряженность, которая присутствует сейчас в религиозной сфере России. Помимо этого, потенциально можно говорить о заключении Общего межконфессионального соглашения без участия государства, за счет которого координация межконфессиональных отношений также значительно упростится.

Вследствие того, что в современной России церковь отделена от государства, оно не имеет права прямо вмешиваться в координацию межконфессиональных отношений. Единственным способом, посредством которого оно может оказать влияние на взаимоотношение конфессий, является законодательная база РФ.

Можно сделать вывод, что законодательная база в РФ в отношении принципа свободы совести нуждается в совершенствовании. Основная проблема в реализации принципа свободы в РФ совести состоит в том, что, несмотря на провозглашенное конституционное равенство всех конфессий, на территории России все же существует

---

<sup>1</sup> Хрестоматия по истории государства и права в России. /сост. Ю. П.Титов. 2-ое изд., перераб. и доп. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. С. 291

определенная градация религиозных объединений, ранжирование их по принципу традиционности. Подтверждением этому служит ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях», где недвусмысленно утверждается привилегированное положение четырех конфессий: православия, ислама, буддизма и иудаизма. Несмотря на то, что приведен неполный перечень конфессий, понятно, что именно упомянутые организации будут пользоваться лояльностью и возможной поддержкой государственных структур. Конечно, никто не оспаривает их право на такое привилегированное положение; большая часть населения его даже поддерживает, однако конституционный принцип свободы совести в РФ подразумевает равное (!) положение конфессий в России, поскольку любой человек имеет право исповедовать свою религию, не будучи ущемленным в правах. Таким образом, происходит столкновение принципа свободы совести как основной демократической ценности для всех конфессий и реальным статусом религиозных организаций в России. Именно в этом противоречии обнаруживается принцип дифференциации конфессий в реальной российской государственной политике. Отсюда вытекает вопрос о правомерности такой «градации» государством российской конфессиональной палитры. Тенденция к государственному предпочтению тех или иных религиозных организаций и приближения к себе по мере их традиционности является наиболее ярким примером завуалированного регулирования государством межконфессиональных отношений. Чтобы соблюсти этот конституционный принцип, государство должно лишь *содействовать* плодотворному развитию межконфессиональных отношений, не пытаться навязывать свою систему и образец отношений между религиозными объединениями. Далее появляется новая проблема, взгляд с другой стороны. Если же реализовывать принцип свободы совести в полной мере, то есть большая вероятность того, что на территории Российской Федерации появится такое количество конфессий, что государству не представится возможным даже знать обо всех действующих религиозных организациях и группах. Именно в этом контексте нужно поднять вопрос об религиозных Экспертных советах и религиозоведческой экспертизе, на котором также акцентирует внимания вышеупомянутая Комиссия по религиозным вопросам Правительства РФ. Растущее количество так называемых псевдорелигиозных организаций, или же сект, говорит о недостаточно хорошо разработанных требованиях к регистрации религиозных организаций и редкого проведения религиозоведческой экспертизы. Необходимо более доскональное изучение вероучения, деятельности, средств к существованию любой организации, которая решила заявить о себе как о религиозной. Гораздо чаще необходимо проводить и религиозоведческую экспертизу по всем ее направлениям. Государству важно, по мнению Ф.М. Мухаметшина (начальника Департамента по связям с Федеральным Собранием, общественным организациям и религиозным объединениям<sup>1</sup> Аппарата Правительства Российской Федерации), *не вмешиваясь* прямо в межконфессиональные отношения, все же попробовать с помощью целевой программы «Формирование установок толерантности сознания и профилактика экстремизма в Российском обществе», реализовать комплекс мер по налаживанию и повышению эффективности межконфессионального диалога. Среди основных мероприятий программы: разработка и реализация комплекса мероприятий по пропаганде миролюбия повышения толерантности к религиозным разногласиям.

Четко прослеживаются две тенденции, которые касаются развития государственно-конфессионального и межконфессионального взаимодействия в Российской Федерации:

1) Позволить государству играть большую роль в координации межконфессиональных отношений / сильно влиять на координацию межконфессиональных отношений, что сопряжено с опасностью для реализации

---

<sup>1</sup> Мухаметшин Ф. М. Деятельность государственных органов по реализации федерального законодательства о свободе совести и вероисповедания, их взаимодействие с религиозными организациями. // <http://www.rinfo.ru/projects/conf0302/muhamedsh.html>

принципа свободы совести и вероисповедания (тенденция к увеличению роли государства в координации межконфессиональных отношений).

2) Отвести ему минимальную роль в координации межконфессиональных отношениях / максимально снизить влияние на координацию, что сопряжено с расширением действия принципа свободы совести и вероисповедания (тенденция к уменьшению роли государства в координации межконфессиональных отношений).

На сегодняшний момент Россия тяготеет к первой тенденции. Об этом нам четко говорит Концепция государственной конфессиональной политики (разработанная Институтом), ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях», где завуалированно выделяются четыре ведущие традиционные конфессии, заключение государственно-конфессиональных соглашений с традиционными конфессиями и др. Эта тенденция усиливает конфликтность взаимодействия религиозных организаций, так как при таком положении дел, растет негативное отношение нетрадиционных конфессий к традиционным, в связи с неким ущемлением прав нетрадиционных конфессий.

Я, в свою очередь, считаю, что все же российскому современному государству предпочтительнее придерживаться второй тенденции в государственно - конфессиональных отношениях. Отделение государства от церкви, полная реализации принципа свободы совести, отведение государству минимальной роли в координации межконфессиональных отношений, а также лишение поддержки традиционных конфессий будет говорить об усилении демократических ценностей в России. Помимо этого, невмешательство государства в дела церкви и межконфессиональные отношения содействует утверждению конституционного принципа светскости государства. Скорей всего, такое положение дел еще будет способствовать превращению конфликтной модели межконфессиональных отношений в модель сотрудничества. Заключение межконфессиональных соглашений без участия в них государства, является возможным вариантом для этого перехода.

**Административная реформа в России, качество государственного управления  
и трансформация публичной сферы**  
(рукопись)

Вопрос о соотношении государственного управления и политики, их относительной автономности и взаимосвязи, не теряет своей актуальности в связи с ростом политической активности населения страны за рамками сложившейся системы политических институтов и недостаточно развитыми управленческими «способностями» государства.

На наш взгляд, прояснению сложных системных взаимодействий административного управления и политики способствует анализ проведенной в 2006-2010 гг. административной реформы в России и тех политических ее последствий<sup>1</sup>, которые в значительной степени были вызваны именно незавершенностью изменений относительно их концептуальных обоснований. Концепция административной реформы (2006-2010 гг.) предусматривала изменения не только системы государственного управления, но и трансформации политического уровня на основе включения граждан и институтов гражданского общества непосредственно в процесс реформирования и функционирования органов исполнительной власти и муниципального управления.

Идеальный образ государства, которое должно было «явиться» в результате реформ, просматривался в Концепции достаточно четко: гибкое, открытое, компетентное, сотрудничающее с общественностью в публичном пространстве, принимающее обоснованные и открытые обществу решения, ответственное перед гражданами, соответствующее тому объему целей и задач, которые стоят перед российским обществом. Пропагандистская риторика средств массовой коммуникации федерального и регионального уровня убеждала граждан страны в неотвратимости скорых изменений в деятельности органов исполнительной государственной власти и муниципального управления. Модернизация принципов и технологий администрирования должна была обеспечить снижение издержек государственного и муниципального управления, обеспечивая реализацию прав и потребностей граждан в различных сферах деятельности. Разработка регламентов и стандартов деятельности, внедрение электронного правительства сулили преодоление косности и замкнутости управленческого аппарата, его переориентирование на реализацию потребностей граждан, а не интересов собственной корпорации. С другой стороны, этот процесс получал источник развития и коррекции в вовлечении в деятельность органов государственного управления общественности при разработке и экспертизе регламентов и стандартов, функционировании комиссий по административной реформе на уровне субъектов федерации и общественных советов при министерствах и ведомствах. Вовлечение граждан в процесс государственного управления, т. е. формирование, осуществление, контроль и оценку публичной политики, рассматривалось как метод целенаправленного изменения деятельности органов государственной исполнительной власти, реализованного на принципах открытости,

---

<sup>1</sup> Мониторинг реализации административной реформы в Северо-Западном Федеральном округе был проведен автором статьи в ходе выполнения коллективного гранта РГНФ «Способность государства и системы оценки эффективности государственного управления: международный опыт и современная административная реформа в России» (проект № 07-03-00553а, руководитель д.ф.н., профессор Л.В. Сморгун). Выявление влияния трансформационных процессов в публичной сфере на изменение миссии государства, его структуры, функций и технологий осуществления политики и управления в современном обществе проведено автором при выполнении ГРНТИ 11.15.25, 11.15.41 «Государственная политика и управление в условиях трансформации современной публичной сферы: национальные и глобальные контексты» (руководитель д.ф.н., профессор Л.В. Сморгун).

прозрачности и подотчетности, которые впервые были четко сформулированы в Концепции проведения административной реформы в 2006-2010 годах.

Контекст общемировой тенденции повышения роли государства в условиях глобализации, обостривших «провалы» рынка, составлял содержание требований как экспертов, так и общества к качеству функционирования российской государственной административной системы, к результативности и эффективности государственного управления, к ориентации на базовые ценности и принципы управления, соответствующие не только концепции идеальной бюрократии, но и концепции информационного общества, определившей качественные характеристики современного государственного управления.

Поскольку заявленные цели реформирования носили скорее ценностно-идеологический, а затем уже – инструментально-организационный характер, мы можем признать, что замысел реформы административной системы, с одной стороны, выходил за рамки возможностей политико-административного режима к изменениям, а с другой стороны, не имел основательной методологической и методической проработки, что грозило имитацией и компанейщиной при осуществлении мероприятий. Преодоление затруднений требовало политической воли и концентрации административного ресурса, работы по формированию институтов, выработки программ по обучению и распространению нового опыта, применения новых подходов к улучшению человеческого потенциала и стимулированию роста его качества, информирования для создания давления со стороны населения и институтов гражданского общества. Уже первые шаги по осуществлению административной реформы показали недостаточную методологическую и методическую проработанность концепции, невнимание к региональным различиям, нехватку всех видов ресурсов на осуществление преобразований в полном объеме.

Тем не менее, с 2005 по 2009 годы было отмечено наращивание способностей государства и повышение эффективности государственного управления по шкале «World governments indicator»; прогресса не отмечалось только по показателям «верховенство закона» и «коррупция», связанных с характеристиками политико-административного режима в России.

Трансформация взаимодействий государства и общества, начатая сверху, была остановлена потерей поддержки политического руководства в 2009 году, что сказалось и на качестве, и на результатах политико-административных преобразований. С 2009 года, когда был утрачен системный подход к реформированию административной системы государства, и усилилась ориентация на техническое и организационное обеспечение предоставления государственных услуг гражданам, произошло «схлопывание» направлений административной реформы, включавших вовлечение в «публичные дела», т.е. в управление государством, гражданами и их организаций. Положительные практики взаимодействий государства и общества не были институционализированы в ходе дальнейшей реализации административной реформы, преобладание иерархических механизмов управления не было потеснено сетевыми взаимодействиями с обществом, результативность не стала ориентиром и оценкой деятельности административной системы, политические и государственные решения принимались и оценивались вне публичного политического пространства. Фрагментарность и несистемность усилий по проведению реформы, ослабление политического давления на достижение результатов, снизили ее экономическую, организационную, политическую и социальную результативность.

Модернизационный эксперимент по реформированию системы административного управления был свернут не только под влиянием мирового кризиса, но и благодаря группам влияния, обусловившим кризис института президента и введение «ручного» управления в стране. Ручное управление не могло нивелировать риски, связанные с формированием и функционированием власти, реализацией корпоративных интересов

экономических групп, но усилило риски, связанные с активизацией оппозиционных политических групп, роста недовольства и латентных протестных настроений населения. Обманутые общественные ожидания стимулировали формулирование требований к изменениям снизу, что поставило угрозу снижения управляемости общества в число рисков более значимых, чем влияние негативных факторов мирового экономического кризиса.

Модернизации рутинных операций управленческого труда на основе внедрения информационно-коммуникативных технологий обеспечивает некоторое повышение качества и доступности получения гражданами государственных услуг, но не может выйти за ограничения, определяемые на политическом уровне, чтобы сформировать качественный продукт – государственную услугу. Экономические и социальные эффекты внедрения электронного правительства снизили результативность административной реформы, что повлияло на уровень доверия населения государству, не способному обеспечить эффективную самонастройку в соответствии с проводимой технико-технологической модернизацией государственного управления. Административная реформа, осуществленная как некоторая инструментальная и технологическая управленческая новация, осуществленная без внедрения иных инструментов политического управления, не оказала качественного влияния на систему государственного управления и связность взаимодействий государства и общества, но обострила восприятие гражданами государства как субъекта неспособного к управлению. В этом состоит непрогнозируемый политический эффект второго этапа административной реформы, способный привести к неконтролируемым государством процессам в обществе.

Естественное развитие процесса приспособления административной системы государства к внешним и внутренним вызовам, требованиям общества и общественного развития, не было завершено и не привело к «мягкому» изменению политической системы. Низкая эффективность работы политических институтов тормозила социальное, экономическое и инновационное развитие страны, определяя разнонаправленность вектора общественных ожиданий и вектора благих намерений власти. «Недореформированность» определила дальнейшую деградацию системы государственного управления, обострила ряд проблем эффективности российского государства, которые касаются известных «провальных» тем: коррупция, бюрократизм, дублирование функций, «закрытость» процесса принятия решений, высокие издержки государственного управления, которые повышают риски поддержания «состоятельности» государства в условиях нарастающего политического кризиса в стране. Относительно автономное положение административной системы государства не снимает вопрос и о возможности ее реформирования сверху или методом самонастройки при сформулированных на политическом уровне непротиворечивых образцах поведения, распространение которых предусматривает использование и «мягкой», и «жесткой» силы. Оценка реализации масштабной по своему замыслу программы реформирования административной системы и ее политических результатов необходима для извлечения уроков и аккумулирования опыта (политического, управленческого, экспертного), для сохранения и закрепления тех позитивных результатов, которые были получены в ходе ее осуществления, для определения программы дальнейших действий, которые должны базироваться не только на признании автономности политической и административной систем государства, но и на их связности.

Поиск отвечающих требованиям современности способов государственного и административного управления ведется в направлении демократизации, децентрализации и делегирования полномочий, как в части принятия политических решений, так и на этапе их имплементации, гражданским организациям и объединениям, которые осуществляют взаимодействие с государством на постоянной основе на принципах доверия, справедливости и повышения компетенций в конкуренции за получение

публичных ресурсов для выполнения проектов и программ по обеспечению «общего блага». Государство в сегодняшнем противоречивом и сложном мире уже не может полагаться только на монопольное право на применение легитимного насилия как основу поддержания власти, а вынуждено обосновывать легитимность каждого своего действия.

Проблема повышения управляемости общества на основе расширения публичности политики и повышения качества государственного управления рассматривается в современных научных концепциях нового способа управления («governance»), способностей государства («state capacity»), публичного управления, теориях сетевого анализа и «состоятельности» государства. Состоятельность<sup>1</sup> государства показывает потенциал (способность) самого общества конструировать политические границы своего бытия децентрализацией власти посредством постепенного делегирования государством полномочий и функций институциям граждан. Концентрация функций в рамках государственных институтов, подавление инициатив и способностей гражданского общества не обеспечивают конкурентоспособности государства, утрачивающего адекватные реакции на внешние и внутренние вызовы. Передача государством полномочий и функций неправительственным структурам означает начало неимитационной демократии и преобразования моноцентричного режима. Становится ли при этом государство «слабым» и «недееспособным»? Какие функции и полномочия составляют атрибутивные качества современного государства? Какое государство может сохранить свою самость в условиях возрастающей неопределенности? Каково, наконец, назначение государства в современном мире, каким – «сильным» или «слабым» – государство должно быть, чтобы выполнить свою миссию? Это главные вопросы, определяющие тренды политической науки и политической практики не только в России, но и во всем мире.

Если российское государство заинтересовано в качественном изменении жизни своих граждан, то оно должно сосредоточить усилия на совершенствовании государственного управления (state capacity), координации взаимодействий с неправительственными акторами, создавать институциональную основу для оживления инвестиционного климата и защиты собственности, способствовать росту человеческого капитала, обеспечивая должный уровень здравоохранения, образования, занятости и среды обитания. В этом случае развитые способности («stateness») государства к осуществлению своих властных функций обеспечивают политическую эффективность и консолидацию нации, которые остаются важнейшими условиями сохранения и поддержания государством своего статуса («statehood») как автономного социального образования и единицы международных отношений. Если в основе целеполагания политики лежит идея «великой державы» и поддержания собственного статуса в окружении других государств, то приоритеты будут иными: военные расходы и промышленное развитие за счет энергоресурсов, имиджевые проекты и спорт, деградирующее население. В условиях холодной войны ситуативный критерий выбора приоритетов казался единственно верным, но стратегически – провальным и для государства, и для граждан. Выбор в настоящих условиях уже не столь очевиден, и современное российское государство пытается решать и программу восстановления «державности», и обеспечения благосостояния граждан, не уточняя идеологию, методы, инструменты и средства достижения заявленных стратегий в публичном пространстве. Разнонаправленная политика, осуществляемая Правительством России, не выстраивается в целенаправленное действие именно в силу преобладания материалистических и

---

<sup>1</sup> Back H. and Hadenius A. Democracy and State Capacity: Exploring a J-Shaped Relationship // Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions. 2008. Vol. 21, N 1. Pp.1-24; Moller J., Skaaning S.-E. Stateness First? // Democratization. 2011. Vol. 18. N 1. Pp/ 1-24; Tilly Ch. The Formation of National States in Western Europe. Princeton University Press. 1994. 3302 p.; Evans P. The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization // World Politics. 1997. Vol. 50. N 1. Pp. 62-87; Nettle J.P. The State as a Conceptual Variable // World Politics. 1968. Vol. 20. N 4. Pp. 559-592.

индустриалистских ориентаций лиц принимающих решения при явном пренебрежении к ценностям постиндустриальным и постмодернистским, разделяемым значительной – и не худшей – частью общества.

Выбор доминант затрудняет и вполне оправданное стремление руководства страны быть не в привычном ряду соседей в международных рейтингах (например, Организации экономического сотрудничества и развития или Doing Business), доказывая свое право называться великой державой не только благодаря наследию СССР, обеспечившему военную силу.

Выбор пути затрудняет и чудовищная деформация тех институтов, которые «прививались» с помощью «стран с открытым доступом» для ускорения вхождения России в их круг, и непредусмотренные результаты «прививок» в культурной, экономической, социальной, политической и административной сферах жизнедеятельности общества. На перепутье и политическая власть, и олигархические группы, и население, что стопорит развитие механизмов публичных взаимодействий. Каждый слой и группа, общество в целом – все пока боятся нарушения хрупкого баланса, а также потерь и рисков, которые могут возникнуть в условиях публичных переговоров, а потому склоняются к практике теневых договоренностей и поддержке имитационных демократических институтов, как показали результаты электорального процесса 2011–2012 годов. Баланс сил поддерживается не только правом власти обеспечивать порядок, но и «пугалками» в публичном пространстве либерального и праволиберального крыла, успешно оседлавшего постмодернистские ценности «рассерженных горожан», открывших силу искренности, честности и доверия в публичном пространстве на фоне почти тотальных прагматики и цинизма. Государство должно сделать выбор: чье оно, кому и зачем служит, для того, чтобы обрести подлинную состоятельность. Сила государства не в военной мощи, не в ручных олигархах, менеджерские достоинства которых имеют источником бюджет и деградирующий человеческий капитал, не в лояльных чиновниках – эти «охранители» государства уже не представляются достаточно надежными, чтобы государство не искало других опор.

Чтобы быть сильным, автономное государство в условиях возрастания неопределенности должно стремиться осуществлять интервенционистскую роль и право на безусловный контроль над рынком, отбросив праволиберальные максимы, приведшие мир к финансовому кризису. Сильное государство должно поддерживать традиционные ценности нации для актуализации возможностей эволюционного развития, избегая политико-идеологических расколов. Сильное государство должно отстаивать высокую финансовую состоятельность для смягчения изъянов рынка и расширения вложений в человеческий капитал и технологии, которые детерминируют нормы социального порядка. Для обретения силы государство нуждается в поддержке общества как равного партнера, поставляющего свою энергию, способности и знания в обмен на качественное выполнение государством своих функций. Сильное государство, задавая образцы поведения, ориентируется на дополняющие традиционные ценности нации постматериальные ценности субъективного благосостояния, самовыражения, политического участия, межличностного доверия, разделяемые не только «рассерженными горожанами». Возможность эволюционного изменения системы государственно-административного управления в условиях обозначившихся идеологического и политического расколов ставит вопрос о способности государства управлять.

Теории сетей, «governance» и концепция публичного управления подчеркивают кооперативный характер государства и общества, позволяют прояснить методы сетевых взаимодействий правительственных и неправительственных акторов для достижения публичных целей. Сетевой подход, как направление политической науки, соответствует исследованиям и описанию некоторых форм государственного руководства или отношений переговоров между множеством акторов в целях достижения согласия в

проблемной области с фокусом на взаимодействиях партнеров между собой<sup>1</sup>. Концепция «state capacity»<sup>2</sup>, непосредственно связанная с теорией состоятельности государства и концепцией нового способа управления, позволяет выявить функции современного государства, способы и инструменты осуществления публичной политики и «хорошего руководства», обеспечивающие состоятельность государства в современном мире.

Признание современной политической наукой исключительной роли государства в качестве института, интегрирующего и координирующего социальные взаимодействия (концепция «governance»<sup>3</sup>), а также наделение новыми функциями органов исполнительной власти в сфере публичного управления, поставило вопрос о способности административной системы улавливать сигналы «большой» политики и современные тенденции развития, прогнозировать и планировать, четко формулировать цели, принимать решения в отношении сроков и ресурсов изменений, определять способы решения задач, своевременно минимизировать издержки, формировать компетентные управленческие команды – т. е. о способности управлять реализацией согласованных с обществом политических решений.

Концепция «governance» стала ответом на неспособность сочетания концепции нового государственного менеджмента и теории сетей обеспечивать эффективность государственного управления в новых условиях. Если, согласно концепции «new public management», государство должно было воспринять элементы управления бизнеса, то теория сетей обосновывала необходимость взаимодействий государства, бизнеса и гражданского общества, продуцирующих справедливость, сотрудничество, взаимответственность, расширяя измерение экономической эффективности государственного управления иными категориями. В концепции «governance» как деятельностной модели государственного управления, основанной на росте качественных изменений способностей государства, получила свое выражение относительная автономность административной системы. Административная система ориентирована на повышение способностей государства управлять социальными процессами, но управлять не в собственной бюрократической корпоративной логике, а в логике переговорного процесса с различными общественными группами на честных условиях. В этом случае меняется не просто процессуальная, а культурная составляющая деятельности администрации: она не навязывает услуги, а предоставляет их, и, выполняя свои функции, заботится о справедливом распределении общественного (публичного) блага. Таким образом, политические цели (общее благо) вызывают изменение структуры административной системы, утрачивающей отграниченность от общества благодаря расширению системных и институционализированных связей с ним. Повышение профессионализма или рост компетенций включают и изменение ценностных оснований деятельности администрации, направленных на повышение солидаризма в обществе. Овладение политиками и администраторами публичными консенсусными, переговорными практиками<sup>4</sup> с обществом и его сегментами обеспечивает производство решений,

---

<sup>1</sup> Hennis C.H. Networks of Power in the CAP System of the EU-15 and EU-27 // Journal Public Policy. Vol. 29. 2. P. 153-177; Тев А. Б. Теория структурной власти бизнеса: сущность и практика // Власть и элиты в российских трансформациях / Под ред. А. В. Дуки. СПб. 2005; Benz A. Commentary on O'Toole and Scharpf: The Network Concept as a Theoretical Approach // Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions. Frankfurt am Main. 1993.

<sup>2</sup> King L., Hamm P. The Governance Genade: Mass Privatization and State Capacity – [http://www.allacademic.com/meta/p95123\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p95123_index.html); Rodinelly D., Cheema G.S. Reinventing Government for the XXI Century: State Capacity in a Globalizing Society. Connecticut. 2003.

<sup>3</sup> Rhodes R. The New Governance: Governing without Government // political Studies. 1996. Vol. 44; Kohler-Koch B. and Ritterberger B. The “Governance Turn” in EU Studies // Journal of Common Market Studies. 2006. Vol.44; Hix S. The Study of the European Union II: The “New Governance Agenda” and its Revival //Journal of European Public Policy. 1998. Vol. 5. N 1.

<sup>4</sup> Управление государством. Проблемы и тенденции развития. Политическая наука: Ежегодник /Российская ассоциация политической науки. Гл. ред. А. И. Соловьев. М. 2007; Никовская Л.И., Якимец В.Н. Типология публичной политики в Российских регионах. <http://www.isras.ru/Files/Socis/2011-3Nikovskaya.pdf>; Gupta D.

капитализирующих публичное благо, согласуя интересы, технические условия, регламенты и стандарты, ценностные и моральные суждения, лежащие в основании жизни и деятельности различных групп. Таким образом, государство выступает институтом, интегрирующим социальные взаимодействия, представляя собой ядро сетевых отношений, концентрирующее и координирующее основную переговорную напряженность<sup>1</sup>. Концепция «способности государства» позволяет измерять освоенность органами исполнительной государственной власти разнообразных управленческих практик, необходимых при реализации политики изменений. Открытость и прозрачность формулирования и осуществления политики изменений, повышение способностей государства к выполнению своих функций не может рассматриваться только как инструментальная задача государства, это всегда общая задача людей, представляющих сообщество<sup>2</sup>. Политические цели и ценности, политические решения и программы, сформированные в поле публичной политики, в непрерывном процессе переговоров по важнейшим вопросам, которые выявляются в самом публичном дискурсе, способствуют принятию согласованных с обществом политических решений.

Оформление результатов переговоров различных социальных групп в политическом процессе задает направление, рамки, методы и средства реализации общественных изменений в целях достижения общего «блага». Современное гибкое, динамичное, «умное» государство создается людьми, их знаниями, ответственностью, соучастием в управлении, что обеспечивает новое качество, высокую политическую и экономическую эффективность государственного управления на основе равноправного социально-политического диалога, широких и честных взаимоотношений с гражданами. Повышение степени управляемости общества в результате качественного преобразования

---

Analysing Public Policy. Concepts, Tools and Techniques. CQ Press. 2001; Freeman J. The Policital Process. N.Y. 1955; Public Management and Governance / T. Bovaird, E. Loeffler. Routledge. 2003; Public governance and Leadership. Political and managerial problems in making public governance changes the driver for re-constructing leadership / R. Koch and J.Dixon. UK. University of Plymouth. 2007; Ostrom E. Goring the Commons. Cambridge.1990; Публичное пространство, гражданское общество и власть. М. РОССПЭН. 2008; Stoker G. Public-private Partnerships and Urban Governance. Partnerships in Urban Governance: European and American Experience. / Ed. by J. Pierre. Basingstoke, 1998.

<sup>1</sup> Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions. Frankfurt am Main. 1993; Wallace H. Policy-making in the European Union. Oxford. 2000; Walzer M. La Justice dans les institutions // Esprit. 1992. Vol. 180. N 3 – 4; Mayntz R. New Challenges to Governance Theory // Jean Monnet Chair Papers. UNI. The Robert Schman Center. N 50. Florence. 1998; Kooiman J., Van Vliet M. Governance and Public Management // Managing Public Organisations. / Eds. K. Eliassen, J. Kooiman. London, 1993; Kanzya J - M. Local Governance Capacity Building for Full range Participation: Concepts, Frameworks, and Experiences in African Countries 4-th Global Forum on Reinventing Governance: Citizens, Businesses, and Governments: Dialogue and Partnerships for Development and Democracy. New York. 2002; Bohman J. Public Deliberation. Pluralism, Complexity and Democracy. Cambridge, Masschuetts.1996; Peters B.G., Pierre J. Multi-level Governance: a View from the Garbage Can // Manchester Papers in Politics: EPRU Series. N 1. 2002; Walzer M. Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality. N.Y. 1983; Wessels W. Teaching Companion – Theories and Strategies of European Integration. – Koln: Jean Monnet-Lehrstuhl fur politische Wissenschaft und europaische Fragen, Universitat zu Koln. March 2006; Kohler-Koch B., Jachtenfuchs M. Governance and Institutional Development // European Integration Theory. Oxford. 2003; Kohler-Koch B., Jachtenfuchs M. Multi-Level Governance // European Integration Theory. Oxford; Муфф Ш. К антагонистической модели демократии // Логос. 2004. № 2. Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Frankfurt am Main. 1991; Rhodes R. The New Governance: Governing without Government // Political studies. 1996. Vol. 44.

<sup>2</sup> Adamolekun L. Governance Context and Reorientation of Government. Public administration in Africa. L. Boulder. (CO), 1999. P. 3 – 16; Banisar D. Freedom of Information and Access to Government Record Law the World. 2004. P. 2. - [http://www.freedominfo.org/survey/global\\_survey2004.pdf](http://www.freedominfo.org/survey/global_survey2004.pdf); Roberts A. Structural Pluralism and the Right to Information // University of Toronto Law Journal. 2001. № 51; Cohen J. M., March J. G., Olsen J. P. A Garbage can Model of Organizational Choice. Administration Science Quarterly. 1972; Chandler A. Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise. Cambridge. 1998; Канеман Д., Тверски А. Рациональный выбор, ценности и фреймы // Психологический журнал. 2003. Т. 24. № 4; Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М. 1997; Hahn J. W. Introduction: Analyzing Parliamentary Development in Russia // Democratization in Russia: The Development of Legislative Institution / Ed. by Hahn Jeffrey W. N.Y. 1996. P. 4.

системы государственного управления и трансформации ее взаимодействий с институтами гражданского общества в целях обеспечения конкурентоспособности страны, вводит моральную оценку деятельности административной системы и ее результатов. Сосредоточившись на конструировании «образов» и «имиджей» при отсутствии чуткости и четкости реакций, политическая система упускает главное – формирование паттернов (образцов) деятельности людей в усложнившемся мире, теряя способность определять предпочтения других акторов и политическую повестку дня. Без таких образцов невозможно достижение отчетливой и устойчивой идентификации граждан с государством, обуславливающей повышение управляемости, обретение состоятельности.