

Правовые и политические аспекты управления
Legal and political aspects of public administration

УДК 353.1

DOI: 10.55959/MSU2070-1381-102-2024-118-141

Этнокультурная поляризация кадрового состава органов власти и выбор модели
государственного управления (на примере юго-западных штатов США)

Минат Валерий Николаевич

Кандидат географических наук, доцент, SPIN-код РИНЦ: [2844-5748](#), ORCID: [0000-0002-8787-4274](#),
minat.valera@yandex.ru

Рязанский государственный агротехнологический университет имени П.А. Костычева, Рязань, РФ.

Аннотация

Цель статьи заключается в выявлении влияния этнокультурной структуры кадрового состава органов власти юго-западных штатов США на выбор модели государственного управления, отвечающей необходимости решения проблем, связанных с поляризацией населения «примексиканской» территории страны. Актуальность исследования заключается в необходимости преодоления негативных последствий, вызванных активизацией процессов этнокультурной турбулентности и неопределенности за последние сорок лет. Поставленная в работе проблема модельного изменения системы государственного управления в юго-западных штатах США сопряжена с необходимостью достижения этнополитической стабильности. Последняя характеризуется преодолением негативных воздействий поляризованного социума, снижением турбулентного проявления конфликтных ситуаций в системе государственного управления и способностью последнего улучшать свойства и качество субъектов управления и управляемых объектов, идентифицирующих себя в качестве разных социокультурных и этнокультурных групп населения юго-западных штатов США. С использованием индексного метода, на основе данных Бюро трудовой статистики США и Национальной Ассоциации институтов государственной службы США показана динамика этнокультурной поляризации, затронувшая три ветви власти штатов Калифорния, Аризона, Нью-Мексико и Техас. С опорой на необходимый теоретический материал проведено сравнение характеристик моделей государственного управления, потенциально отвечающих требованиям решения проблем турбулентности и неопределенности, достижения этнополитической стабильности для каждого из названных штатов региона. Наиболее значимые результаты исследования, опирающиеся на использование институционального анализа сложившейся и рекомендуемой модели государственного управления исследуемых штатов, отражают резкое увеличение доли испаноязычной этнокультурной группы («хиспаник/латинос») в органах государственного управления за последние сорок лет. Указанная группа, сравниваемая прежде всего с группой белых европейского происхождения, к 2021 г. доминирует в кадровом составе исполнительной власти в сфере организационных структур межведомственной координации, отвечающих за согласование в системе «федеральный центр — власть штата — местное управление». В этих условиях представляется необходимым использование новых концептуальных моделей государственного управления — сетевой и робастной, отражающих этнокультурную специфику кадрового потенциала органов власти юго-западных штатов США. Представляется, что институционально-структурная характеристика как сетевой модели, ориентированной на закрепление разных культурных ценностей посредством общественного договора, так и модели робастного управления, характеризующейся адаптивностью и системностью политического управления, найдут практическое применение в опоре на развитие новых целевых промежуточных институтов государственного управления. В большинстве штатов Юго-Запада США роль промежуточных институтов может быть отведена уже формирующейся системе всевозможных советов межведомственной и административной координации, которые демонстрируют оптимальное сочетание кадрового состава представительных и исполнительных органов региональной власти, формируемых по принципу этнического квотирования.

Ключевые слова

Государственное управление, этнокультурная неоднородность, этнокультурная поляризация, модели государственного управления, промежуточные институты государственного управления, этническое квотирование, турбулентность, неопределенность, этнополитическая стабильность, юго-западные штаты США.

Для цитирования

Минат В.Н. Этнокультурная поляризация кадрового состава органов власти и выбор модели государственного управления (на примере юго-западных штатов США) // Государственное управление. Электронный вестник. 2024. № 102. С. 118–141. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-102-2024-118-141

Ethnocultural Polarization of Government Personnel and the Choice of Public Administration Model (Using the Example of the Southwestern United States)

Valery N. Minat

PhD, Associate Professor, ORCID: [0000-0002-8787-4274](#), minat.valera@yandex.ru

Ryazan State Agrotechnological University named after P.A. Kostychev, Ryazan, Russian Federation.

Abstract

The aim of the article is to identify the influence of the ethnocultural structure of government personnel in the Southwestern United States on the choice of a public administration model that meets the need to solve problems associated with the polarization among the population of the country's "Mexican" territory. The relevance of the study lies in the need to overcome the negative consequences caused by the intensification of ethnocultural turbulence processes and uncertainty over the past forty years. The problem posed

in the work of model changes in the system of public administration in the Southwestern United States is associated with the need to achieve ethnopolitical stability. The latter is characterized by overcoming the negative impacts of a polarized society, reducing the turbulent manifestation of conflict situations in the public administration system and the latter's ability to improve the properties and quality of governing subjects and managed objects that identify themselves as different sociocultural and ethnocultural groups of the population of the Southwest. Using the index method, based on data from the US Bureau of Labor Statistics and the National Association of Public Service Institutes, the dynamics of ethnocultural polarization affecting the three branches of government in the states of California, Arizona, New Mexico and Texas are shown. Using the necessary theoretical material, a comparison was made of the characteristics of public administration models that potentially meet the requirements of solving the problems of turbulence and uncertainty, achieving ethnopolitical stability for each of the named states in the region. The most significant results of the study, based on the use of institutional analysis of the established and recommended model of public administration of the states studied, reflect a sharp increase in the share of the Hispanic ethnocultural group (Hispanic/Latinos) in public administration over the past forty years. This group, compared primarily with the group of whites of European origin, by 2021 dominates the personnel of the executive branch in the field of organizational structures of interdepartmental coordination, responsible for coordination in the system "federal center — state government — local government". In these conditions, it seems necessary to use new conceptual models of public administration — network and robust, reflecting the ethnocultural specifics of the personnel potential of government bodies in the Southwestern United States. It seems that the institutional and structural characteristics of both the network model, focused on consolidating different cultural values through a social contract, and the robust management model, characterized by adaptability and systematicity of political management, will find practical application based on the development of new targeted intermediate institutions of public administration. In most states of the Southwest, the role of intermediate institutions can be assigned to the already emerging system of various councils of interdepartmental and administrative coordination, characterized by an optimal combination of personnel of representative and executive bodies of regional government, formed on the principle of ethnic quotas.

Keywords

Public administration, ethnocultural heterogeneity, ethnocultural polarization, models of public administration, intermediate institutions of public administration, ethnic quotas, turbulence, uncertainty, ethnopolitical stability, Southwestern United States.

For citation

Minat V.N. (2024) Ethnocultural Polarization of Government Personnel and the Choice of Public Administration Model (Using the Example of the Southwestern United States). *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 102. P. 118–141. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-102-2024-118-141

Введение

Эволюция государственного управления (public administration) в Соединенных Штатах Америки (США) объективно отражает динамику структуры и функционирования американской общественной системы, позволяя более или менее адекватно отвечать на новые вызовы, возникающие в постоянно меняющихся внутренних и внешних условиях развития территориальной федерации, основанной не по этническому принципу. Американская федерация на протяжении всей истории своего существования отличалась высокой степенью дифференциации общественно-имущественных страт и территорий в социально-экономическом плане, крайней неоднородностью этнического и культурного пространства, постоянным иммиграционным воздействием на структуру социума, нарастающей политизацией внутри тех или иных сообществ и расово-этнических групп. В дополнение к перечисленному во второй половине XX в. на новый качественный уровень вышла регионализация самосознания и самоидентичности значительной части американцев, составляющих конституционно закрепленную единую нацию [Дискин 2021]. Базисом неоднородности в рамках национального государства (state) выступает характер американского экономического федерализма, неизменно поддерживаемого так называемыми конституционными традициями [Володин 1984; Супян 2023]. Последние позволили американскому обществу во второй половине прошлого века и в начале XXI столетия пройти путь от постепенного возрастания роли центральной федеральной власти (политической, экономической и т. д.) к усиливающейся децентрализации властных функций в американском обществе постмодерна [Горгола 2015].

Управленческие структуры Соединенных Штатов, прежде всего высшего уровня власти, неизменно формировались при непосредственном участии крупного бизнеса, выполняющего, среди прочего, роль «...поставщика "кадров" для американских политических элит, которые определяют внутреннюю и внешнюю политику США» [Станис, Курылев 2020, 226]. Такая традиционная для Америки политэкономическая связка интересов крупного бизнеса и государственных институтов

характерна не только для федерального уровня власти, но и исторически имеет географическую привязку на внутривосточном субрегиональном уровне, включая политические и административные механизмы лоббизма на уровне штатов [Купряшин и др. 2023] или этнических групп [Гирфанова 2019]. Таким образом, помимо центральных политических и административных элит, в Американской федерации сформировались влиятельные региональные и местные элитарные кадровые общности [Dixon et al. 2018]. Последние, находясь во взаимодействии с политическими элитами центра, постепенно формируют основу кадрового потенциала конкретных территорий, то есть возможности эффективного исполнения властных функций. Формируемые на местах специфические кадровые общности, эволюционируя в политически установленной институциональной и ментальной среде, субъективно определяют качество и характер соответствующих институтов, их изменения, эволюцию. Следовательно, институты государственного управления (ИГУ) США, находящиеся под воздействием институций (норм, правил, традиций), понимаются нами прежде всего как совокупности социально-политических и административно-государственных структур, в рамках которых функционируют кадры соответствующих органов власти, воздействуя определенным образом на управляемые объекты и формируя управленческие связи и взаимодействия [Овчаров, Овчарова 2021]. Понятно, что институциональные ограничения во многом будут продиктованы характеристиками выбранной модели государственного управления (структурой, критериями качества, инструментарием, средствами координации).

Качественное изменение ИГУ обуславливает значительную роль территориальных систем государственного и местного управления в триаде отношений: федеральный центр — региональные элиты — местные администрации. В прямой и обратной зависимости от экономических интересов территориальных структур власти, управления и бизнеса находятся политические явления и административные функции, соответственно определяющие и непосредственно осуществляющие двуединый процесс, включающий политическое управление и административно-государственное управление, а также характер государственной службы — как в центре, так и на местах [Пискунов, Мерзляков 2019].

Как отмечают специалисты, «политическое управление представляет собой необходимо возникающее явление, а процессы децентрализации и регионализации неизбежно требуют смещения акцентов от административно-государственного управления к политическому» [Новикова 2015, 115]. Отличая понятие «политическое управление» от категории «политическая власть», нельзя не заметить, что в сознании американских граждан ценностно закреплено самовосприятие в качестве «свободных людей», проживающих на территории конкретного штата страны, что способствует развитию регионального сознания, воспринимающего прежде всего политическое управление. Вместе с тем на практике политическое управление неотделимо от административно-государственного, поскольку основной субъект их деятельности совпадает — это органы государственного управления США, реализующие возложенные на них властные полномочия, а значит, воспринимаемые гражданами страны как органы власти, компетентно формирующие систему из трех известных ветвей. Исследуя кадровый состав соответствующих органов власти/органов госуправления на местах, целесообразно рассматривать административно-государственную систему управления, ориентированную на распределение кадрового потенциала. При этом обосновывая выбор модели государственного управления с опорой на структуру и состав кадров органов власти и характерные институции, определяющие приоритет ценностей и целеполагания в развитии региональных социумов, нужно учитывать, что политическое управление доминирует, исходя из примата демократизации управления в США. Вновь обращаясь к институциональному анализу, отметим, что формирование и изменение институциональной среды

государственного управления подразумевают функционирование и эволюцию институтов в смысле «политического установления», то есть формальных и неформальных правил взаимодействия людей для достижения целей управления.

Многоаспектность регионального сознания американских граждан, во многом обусловленная полиэтничностью и ретроспективно характеризуемая неравномерным распределением социальных и хозяйственных функций, даже в рамках классической территориальной федерации определяет принципы формирования и реформирования государственного управления под воздействием комплексного фактора этнокультурной неоднородности/гетерогенности (*ethnocultural heterogeneity*).

Специалистами по сравнительному правоведению обоснованно отмечается, что «...расово-этнический, культурный, религиозный, языковой и иные факторы не могут не воздействовать на функционирование институтов федеративной системы в целом, на построение органов публичной власти и их внутреннюю политику» [Саликов 2015, 9]. Понятно, что на уровне местного управления отмеченное влияние аксиоматично, исходя из англо-саксонской специфики широко распространенной в США единицы местного управления, понимаемой в качестве муниципальной корпорации. Последняя законодательно призвана объединять или, напротив, географически разделять американские административно-территориальные структуры низового уровня, характерные либо для разных штатов страны (графства, тауншипы, школьные округа и т. д.), либо в рамках урбанизированных пространств — мегалополисов и мегарегионов (муниципалитеты) [Черкасов 2017].

Отмеченный выше фактор этнокультурной неоднородности наиболее «влиятелен» в экономическом, политическом и социально-культурном пространстве тех территорий США, где наблюдается не фракционализация населения, характеризующаяся исторически обусловленным взаимодействием разных рас и многочисленных этносов, а этнокультурная поляризация социума¹ — система общественных отношений, построенная на основе конкурентного сосуществования двух доминирующих этнических, культурных и языковых групп. К таким территориям в Американской федерации, согласно исследованиям автора, относятся юго-западные штаты (ЮЗШ) США, имеющие границу с Мексикой². На географически единой территории штатов Калифорния, Аризона, Нью-Мексико и Техас к настоящему времени сложилась ситуация, при которой во всех сферах жизни и хозяйственной деятельности объективно взаимодействуют две культурно дистанцированные друг от друга крупные этнические группы, значительно превосходящие остальные группы по численности. Характер взаимодействия, безусловно, имеет как созидательные, так и конфронтационные проявления в региональных социумах. Однако исследования ученых, прежде всего американского происхождения, приводят результаты противостояния поляризованных групп как в США в целом [Fearon 2003; Миланович 2016; Читтам 2020], так и в указанных штатах

¹ Само понятие поляризации, присущей конкретным общественным явлениям, зачастую ограниченно пространственно, подразумевает фрагментацию, разделение субъектов поляризации на разнокачественные группы, формирующие в пространственно-временном континууме исследуемого объекта два полюса. Обзор методов и трендов поляризации включает не менее десяти тематических направлений, основанных на объективной неравномерности развития и неравенстве общественных отношений [Анохин, Кузин 2021]. В числе таковых выделяется национальная и этнокультурная неоднородность, которая так или иначе может выступать причиной разногласий в обществе. Российские специалисты отмечают, что измеритель этнического разнообразия должен отражать возможность конфликтов [Буфетова, Коломак 2021]. Западные исследователи, не приписывая неравенству и неравномерности как таковому непременное формирование конфликта, однозначно подчеркивают, что наличие поляризации в обществе гарантирует социальный конфликт [Keefe, Knack 2002]. Критерии поляризации (по Х. Эстебану и Д. Рею): наличие двух внутренне однородных групп и коренные различия между этими группами, которые являются причиной конфликта [Esteban, Ray 1994].

² Историко-географически и этнографически к числу таких территорий на юго-западе США относятся нынешние штаты Калифорния, Аризона, Нью-Мексико, Техас, территория которых выступает объектом нашего исследования, а также штаты Невада, Юта, часть Вайоминга, не рассматриваемые нами в этой работе. Все указанные пространства (около миллиона квадратных миль) с расположенными в их пределах на данный момент времени социально-экономическими объектами и этнически неоднородным населением стали частью Американской федерации по результатам войны с Мексикой (1846–1848 гг.) и были вовлечены в систему государственного управления, а также инкорпорированы в рамках местного управления США [Геевский, Червоная 1985].

страны [Horowitz 1985; Geng 2012]³. Отмеченные авторы определяют субъектами поляризации, с одной стороны, белых американцев европейского происхождения (european descent whites), а с другой — испаноязычных граждан страны, называемых в научной литературе «хиспаник» или «латино» (hispanic or latino). При этом численность последних более интенсивно увеличивается не только за счет естественного прироста, но и посредством иммиграционного притока из стран Латинской Америки (преимущественно транзитом через Мексику), несмотря на активные меры противодействия со стороны федеральной власти Соединенных Штатов [Кудеярова 2019]. Других обширных и экономически значимых территорий в США, где столь явно и сильно была бы представлена поляризация как негативный фактор влияния этнокультурной неоднородности на региональный социум, автором не выявлено [Минат 2022b]. Поэтому выбор объектом настоящего исследования ЮЗШ США очевиден. Именно в рамках специфического геокультурного пространства ЮЗШ наблюдается не только наиболее активное размывание национальной идентичности под воздействием этнодемографической турбулентности, но и намечается начальная стадия перехода от экономического федерализма к экономической регионализации, что подтверждается результатами проведенного моделирования, включая перспективное до 2030 г. [Минат 2022c]⁴.

В этих условиях в системе государственного управления США, выступающего неотъемлемой частью всей общественной системы, нарастают явления неопределенности и турбулентности, как две стороны одной медали, усиливающие друг друга [Baehler, Biddle 2018], выражением которых в поляризованной социальной среде закономерно выступает изменение общественных ценностей, провоцирующих социальный кризис [Овчаров, Овчарова 2021]. Последний выражается в недоверии значительной части регионального социума, этнически и культурно отличной от других групп, не удовлетворенной прежде всего качеством управления, замененным на отчетность по количественным показателям рейтингования и программирования, то есть имитацию госуправления. Имитация, выступая деструктивным элементом государственного управления, способствует перенесению этнокультурной поляризации из социокультурного и геоэкономического пространства ЮЗШ на систему государственного управления, функционирующую на территории этих штатов. Материальной основой «вращения» этнокультурных противоречий в рамках реализации государственных функций и придания им «контрастного политического окраса» выступает наличие идейных (лоббистских) носителей изменения модели управления на основе этнических приоритетов в самой системе государственной службы США. Ответно возникает объективная необходимость реформирования системы государственного управления США в штатах, административно составляющих указанную территорию. Причем поскольку речь идет об изменении ценностей, то управленческие решения и новые институты, способные купировать возможность социального кризиса, могут быть основаны на использовании не бюрократических

³ Об этом же свидетельствуют и результаты исследований российских специалистов, в частности: Кельман Ю.Ф. Этнокультурное многообразие городского населения США и методы его исследования в географическом контексте: дис. ... канд. геогр. наук. М., 2016.

⁴ На наш взгляд, нельзя полностью отбрасывать даже чрезвычайно радикальные оценки, встречающиеся в работах российских исследователей, приведенные со ссылкой на американские источники, в которых отмечается, что штаты Калифорния и Техас, обладая крупнейшим в США человеческим и экономическим потенциалом, сравнимым только с Северо-Востоком страны, отличаются на протяжении последнего времени (особенно «ковидного и постковидного» периодов) возобновлением своего давнего устремления к самостоятельности, «переделу» административно-территориального устройства и отделению/сецессии от Американской федерации [Саликов 2015; Глигич-Золотарева 2021]. В частности, М.В. Глигич-Золотарева приводит следующее оценочное высказывание: «Автор вышедшей осенью 2020 г. книги "Круши давай: сецессия, разлад и тайная история неидеального американского союза" Ричард Крайтнер полагает, что идеи сепаратизма сопровождают США, сколько существует страна. В 2020 г. в США были изданы и другие книги на ту же тему, среди них — "Американская сецессия: надвигающаяся угроза распада страны" Фрэнсиса Бакли и "Разделившись, мы падем: угроза сецессии в Америке и как нам возродить страну" Дэвида Френча. Последний агитирует за распад и пишет следующее: "Мы слишком большие, мы одна из самых больших стран на свете. Маленькие страны счастливее, и в них меньше коррупции. Они не бряцают оружием, они свободнее... Большое — значит плохое"» [Глигич-Золотарева 2021, 170]. Еще более радикален Т. Читтам, на протяжении нескольких последних десятилетий (!), предрекающий ни много ни мало начало гражданской войны в США, причиной которой он видит именно этнокультурную неоднородность ряда регионов страны, включая поляризованный Юго-Запад [Читтам 2020, 104–129].

инструментов (регламентации и контроля) и даже не на учете разнонаправленных интересов посредством лоббизма и экономического стимулирования, а на системности и общественном доверии поляризованных этнокультурных групп. Актуализируется использование практик адаптивного характера и упреждающего управления со стороны государственной власти, способных обеспечить снижение степени ее уязвимости от поляризационных воздействий социума.

Цель настоящего исследования состоит в том, чтобы на примере ЮЗШ США выявить возможную взаимосвязь между изменением этнокультурной структуры кадрового состава государственных служащих в системе органов власти указанных штатов и выбором модели государственного управления, наиболее соответствующей поляризации населения данных территорий, активно влияющей на турбулентность и неопределенность текущего и дальнейшего развития.

Обзор литературы и постановка проблемы

Прежде всего заметим, что в научной американской литературе перманентно поднимается проблема реформирования системы государственного управления США, имеющего в первую очередь политический окрас, присутствующий в программных документах каждой без исключения администрации вновь избранного президента страны. В настоящем обзоре мы не имеем возможности уделить место анализу отмеченной проблематики. Однако даже общий институциональный анализ показывает, что отношения кадров, выступающих субъектами власти, и индивидов, выступающих объектом госуправления, осуществляются посредством набора институтов, формирующего определенный порядок (по Дж. Марчу и Дж. Ольсену) взаимосвязи между институциональными характеристиками и политическим действием [March et al. 1989]. Исследование нарушения или ограничений сложившегося институционального порядка власти (о чем мы упомянули во введении) выявляет отличия предложения по формированию новых штатов и разделению существующих, которые перманентно возникают в условиях постоянно развивающегося американского федерализма, с одной стороны, от призывов к открытому сепаратизму, с другой стороны [Desmet et al. 2011]. Последний вариант (выше названный нами чрезвычайно радикальным) вряд ли в скором будущем будет поддержан большинством населения даже ЮЗШ США, не говоря уже о реакции всей американской общественности и центральной власти. Вместе с тем, чтобы не допустить возникновения и развития кликократического (кланового, кастового) порядка кадрового обеспечения органов государственной власти в штатах с высокой степенью этнокультурной поляризации, дальнейшая универсализация региональных институтов и институций не представляется возможной. Этнополитический контекст необходим не просто как один из учитываемых факторов политического государственного управления, а как решающий фактор, меняющий институциональную среду посредством допустимых локальных управленческих практик, воздействующих на структурные ситуации [Остром 2020].

Наиболее реалистичным представляется формирование качественно новых региональных центров государственной власти в стране с учетом институциональных изменений и новых связей управления, основанных на разделенном правлении, феномен которого хорошо исследован в США с позиций электорального процесса и партийного строительства [Wattenberg 1991]. При этом российские специалисты обосновывают необходимость «...учитывать не только институциональные и структурные моменты, находящиеся в центре внимания американской политической науки, но и обстоятельства долговременного социо-экономического характера» [Лапшина 2008, 133]. Геоэкономический аспект разделенного правления, включающий этнокультурный фактор экономического роста и пространственного развития территорий, практически не изучен

[Минат 2022а]. При этом для ЮЗШ США он актуален не только теоретически, но и жизненно, поскольку поляризованный характер политически и экономически активного социума этих территорий объективно приводит к разграничению всего комплекса разнонаправленных интересов двух этнокультурных групп, занимающих доминирующее положение. Поэтому в этом контексте заслуживает внимания теория политического дрейфа Дж. Хэкера, объясняющая механизм сжатия социального государства скрытым политическим обструкционизмом, широко используемым в ЮЗШ в качестве альтернативы издержкам реформирования системы государственного управления в штатах с высокой поляризацией населения [Hacker et al. 2015; Карасев 2022]⁵.

Нарастающий турбулентный характер этнических и социальных противоречий в условиях формирования «новой административной культуры» (new administrative culture), выявленный рядом американских исследователей [Rosenbloom et al. 2009; Rondeaux 2006], связывается прежде всего с трудностями социально-экономической и бытовой жизни все большего числа наименее защищенных граждан [Григорьев, Григорьева 2021]. Более того, результаты периодических переписей населения США и их интерпретация как российскими [Марусенко, Марусенко 2019; Петровская 2021], так и западными [Emerson 1962; Humes et al. 2011] учеными обоснованно свидетельствуют о преобладании в группе наиболее уязвимых американцев небелых граждан, протестно активизирующихся в плане не только традиционных экономических, но и политических требований по реформированию всех сфер жизни в США, включая государственное управление. Протест этнических групп, считающих свои права ущемленными со стороны белого социума европейского происхождения, в какой-то мере купируется меритократическим принципом отбора руководящих кадров в органы государственной власти Соединенных Штатов. Однако декларируемый принцип набора на госслужбу в США лиц «... из всех общественных страт в результате прозрачной, честной и открытой конкуренции, не зависящей от социального положения, расы, возраста, пола конфессии и т. п.» [Комиссаров 2023, 50] отнюдь не является аналогом реальных социальных лифтов.

Неслучайно, что в Соединенных Штатах, выступавших в XX в. страной-лидером в сфере эффективного управления, на протяжении последних десятилетий сформировались объективные условия, способствующие снижению эффективности государственного управления. На это указывают как российские ученые, изучившие применение практик оценки эффективности госуправления в США на разных уровнях власти [Хахунова 2015] и кадрового состава государственного управления страны [Оболонский 2014], так и западные специалисты [Moynihan 2013]. Обобщающий вывод и главная рекомендация по поиску выхода из кризиса эффективности (efficiency crisis) государственного управления США (в части, касающейся предмета нашего исследования) состоит в необходимости деbüroкратизации всех ветвей власти, характеризующейся лоббистским «обременением» консервативного белого европейского социума. Для этого представляется необходимым не просто изменение устаревших элементов, а смена модели государственного управления по всему комплексу основных характеристик: институциональной структуры, критериев качества, инструментов управления, средств координации. Поворот от клиентоориентированности, подобной рыночным отношениям, к оптимальности и гибкости в рамках реформирования государственного управления США федеральная власть планирует и поэтапно реализует достаточно давно. Однако постоянно изменчивая в пространстве-времени и трудно прогнозируемая смена приоритетов и переход от правил к интересам, а от интересов к ценности в условиях турбулентного и неопределенного характера общественных отношений вполне могут обернуться шоковыми явлениями в нестабильных Соединенных Штатах.

⁵ Так, результаты авторских исследований, связанные с использованием тех или иных инструментов региональной политики в США, показали, что в пространстве ЮЗШ наблюдается формирование надстроенных институциональных структур, отвечающих поляризационным реалиям в сфере эффективного регулирования занятости [Минат 2023].

Опираясь на последние результаты исследований в рамках теоретических концепций турбулентности [Carano, Toth 2023], неопределенности [Dewulf, Biesbroe 2018], упреждающего государственного управления [Olson, Dunagan 2019], адаптивного управления [Bizikova et al. 2018], объединенных и моделируемых на основе робастного управления [Howlett 2019; Ansell et al. 2023], можно заключить, что ответом на сложно прогнозируемые возможности шокового воздействия поляризованного общества на все сферы жизни и деятельности в пространстве ЮЗШ выступают:

- институциональное формирование и правовое оформление «...способностей государственного управления, призванных обеспечить устойчивое развитие...» [Купряшин 2023, 175] территорий в сложных условиях этнокультурной поляризации;
- нахождение работающей компромиссной модели, позволяющей «...совместить региональные различия и этническое многообразие, присущее современным государствам, с необходимостью обеспечения их территориальной целостности» [Полунов 2023, 114] и институциональной эффективности управления.

Применительно к предмету настоящего исследования — влиянию кадрового состава государственных служащих на выбор модели государственного управления в рамках целостных территорий США, характеризующихся этнокультурной поляризацией, — представляется возможным выбор управленческой модели, характеризуемой рядом актуальных, преимущественно политических, инноваций госуправления.

Во-первых, упомянутые инновации должны способствовать изменению институциональной структуры управления ЮЗШ, учитывающей возможности этнокультурных конфликтов в случае неспособности разных ветвей власти отражать интересы по крайней мере двух крупнейших этнокультурных групп. В институциональном плане преодоление социокультурной дистанции, выразившейся в неприятии частью испаноязычной общности официальных институтов государственной власти и институций, перенесенных белыми американцами европейского происхождения на территорию ЮЗШ, начиная со второй половины XIX в., представляется возможным за счет формирования промежуточных институтов [Аузан 2022]. Последние призваны учитывать не только исторические и этнокультурные различия в рамках приграничной территории США с Мексикой, но и позволяют сформировать специфические в условиях поляризованного социума формальные и неформальные правила движения властных элит, кадрового потенциала государственного управления. Формирование промежуточных институтов в условиях этнокультурной поляризации, на наш взгляд, послужит самым эффективным объединительным институциональным элементом, соединяющим политическое и административно-государственное управление в ЮЗШ США. Именно такой элемент способен в управленческой практике, а не только в теории институционального анализа учитывать (например, в качестве общественно оговоренных квот) интересы каждой из двух крупнейших и даже остальных по численности этнокультурных групп, представленных на исследуемой территории. Естественно, что внедрение качественно нового институционального элемента в систему государственного управления ЮЗШ потребует изменения модели управления⁶.

⁶ «Под моделью управления понимается теоретически выстроенная совокупность представлений о том, как выглядит система управления, как она воздействует на объект управления, как адаптируется к изменениям во внешней среде, чтобы управляемая подсистема могла добиваться поставленных целей, устойчиво развиваться и обеспечивать свою жизнеспособность... Основные качественные характеристики будущей актуальной модели управления должны включать по меньшей мере: а) соответствующую ожиданиям общества модернизацию; б) ее ориентацию на “социальное поле” процесса государствообразования; в) соответствие возрастанию значения человеческих мотивов в управлении и экономике; г) удовлетворение требованиям оптимальности, устойчивости к экономическим потрясениям, инновационности, эффективности, гибкости, конкурентоспособности, легитимности» [Шрубенко 2012, 57].

Во-вторых, в рамках меняющейся институциональной среды необходимо улучшение свойств и качеств субъектов управления, представленных разными этнокультурными группами, связанными с соответствующими частями регионального социума этнолингвистически и ментально [Brown et al. 2008]. Практическая возможность соединения реалий этнокультурной поляризации регионального социума и системы государственного управления, включая создаваемые промежуточные ИГУ, некоторым специалистам представляется в применении необходимых квот: в нашем случае «...этнического квотирования (закрепления определенных должностей в системе управления, создания норм представительства для тех или иных этнических групп)» [Полунов 2023, 120]. По мнению американских ученых, этническое квотирование (ЭК) для групп белых европейцев и «хиспаник» в системе государственной службы и государственного управления ЮЗШ США является объективной необходимостью, а не призывом к жесту доброй воли со стороны федерального центра [Horowitz 1985; Esteban, Ray 1999]. В противном случае не далек тот час, когда крупнейшие этнокультурные группы оформятся во внутренние нации, выдвигающие в качестве приоритетных не экономические, а политические требования, что может стать очевидной угрозой государственной целостности всей страны, где нет законодательного закрепления этнофедерализма [Laitin 2000].

Таким образом, возникает проблема, требующая прежде всего теоретического концептуального решения, связанного со сменой приоритетов государственного управления на системном уровне принятия решений, когда в условиях турбулентности и неопределенности нет полного понимания развития системы, которой следует управлять [Brugnach et al. 2008]. Суть проблемы поиска новых концептуальных моделей государственного управления в ЮЗШ состоит в том, что в условиях этнокультурной поляризации не только социума, но и кадрового состава территориальных органов государственной власти, сохранение существующей модели управления неизбежно приведет, например, к формированию бюрократии «хиспаник» с ее лоббистскими устремлениями. Нарождающаяся этнобюрократия, являясь выразителем конъюнктурных интересов испаноязычных групп и этносов, неизбежно усилит противоречия с существующей бюрократией белых европейцев. Это еще больше усилит турбулентные процессы, формирующие новую этнокультурно-институциональную неопределенность, влияющую на процесс принятия решений [Dewulf, Biesbroe 2018].

Мы солидарны с мнением российских ученых о необходимости рассмотрения формирующейся неопределенности не как неизбежного факта, а, напротив, в качестве «того, от чего следует избавиться» [Купряшин 2023, 179]. Поэтому нам представляется необходимым в случае эмпирического установления количественных показателей этнокультурного разнообразия кадрового состава органов государственного управления ЮЗШ, близких к условиям поляризации, оценить выбор модели государственного управления, наиболее отвечающей интересам устойчивого развития этой специфической территории, выраженного в нашем случае в поддержании этнополитической стабильности, закреплённой системой ИГУ.

Административно-организационный и институциональный аспекты этнокультурной динамики кадрового состава органов государственного управления ЮЗШ США

Со времен доминирования чисто бюрократической модели государственного управления и до настоящего времени американские штаты, включая ЮЗШ, выступают в целом унитарными государственными образованиями, центральная власть в которых «...подразделяется, как и федеральная власть, на законодательную, исполнительную и судебную» [Моргачев 1987, 38]. В рамках объекта нашего исследования не представляется необходимым структурно исследовать,

в частности, исполнительную ветвь государственной власти ЮЗШ в разрезе функционально-отраслевых органов (департаментов, агентств, управлений), выделим только центральный аппарат штатов и организационные структуры межведомственной координации (как правило, координационные и консультативные комиссии, а также рабочие группы)⁷. В ЮЗШ большинство должностей государственной службы носит выборный характер (хотя есть и исключения), что указывает на прямую правовую зависимость системы госуправления этих штатов от групповых представительств поляризованного социума. Этот важный аспект закрепляет перенесение этнокультурных противоречий из общественной системы в систему государственного управления в разрезе всех трех вышеназванных ветвей власти. Вместе с тем именно организационные структуры межведомственной координации, на наш взгляд, способны институционализировать инициативы снизу, выделить совместно с органами законодательной власти штатов промежуточные ИГУ, адаптированные к культуре и уровню благосостояния, в частности, этнокультурной группы «хиспаник/латинос».

В Таблице 1 показана пространственно-временная динамика этнокультурной составляющей (согласно данным соответствующих переписей населения США, где предусмотрена самоидентификация граждан по этнокультурному признаку) кадрового обеспечения органов государственной власти (на основе федерального отчета о занятости, а также статистических данных NASPAA) в разрезе четырех ЮЗШ за длительный период времени.

Таблица 1. Динамика этнокультурной составляющей кадрового обеспечения органов государственного управления ЮЗШ США в 1980–2021 гг., %⁸

Штат	Год	Этнокультурные группы										
		белые европейского происхождения				испаноязычные («хиспаник/латинос»)				другие группы		
		ЗВ	ИВ		СВ	ЗВ	ИВ		СВ	ЗВ	ИВ	СВ
			ЦА	МК			ЦА	МК				
Калифорния	1980	60,4	68,5	52,4	70,6	24,1	22,7	30,9	18,8	15,5	12,8	10,6
	1990	55,3	63,4	48,9	71,4	27,8	22,0	35,7	16,8	16,9	14,6	11,8
	2000	49,7	61,5	44,7	68,7	30,6	23,8	39,0	17,1	19,7	15,5	14,2
	2010	44,2	58,3	40,1	64,7	33,8	24,4	43,6	18,5	22,0	16,8	16,8
	2021	43,4	56,4	34,9	63,4	34,0	25,1	47,6	18,7	22,6	18,0	17,9
Аризона	1980	72,8	77,5	65,8	88,3	21,1	13,9	27,4	5,8	6,1	7,7	5,9
	1990	68,6	74,0	62,2	86,7	24,8	15,2	31,0	6,5	6,6	6,8	6,8
	2000	65,6	71,7	60,4	85,3	27,6	20,2	33,4	7,2	6,8	7,2	7,5
	2010	60,3	66,8	55,7	83,3	31,7	25,4	36,8	8,4	8,0	7,7	8,3
	2021	55,2	59,5	48,8	77,4	33,9	30,2	41,2	12,0	10,9	10,2	10,6
Нью-Мексико	1980	54,4	62,7	55,0	67,4	41,4	31,4	40,7	22,8	4,2	5,1	9,8
	1990	47,9	56,8	48,8	64,3	46,5	37,8	46,5	25,0	5,6	5,1	10,7
	2000	42,2	47,8	40,2	61,0	52,0	44,1	51,7	27,4	5,8	8,1	11,6
	2010	36,0	43,1	33,6	57,4	58,5	50,5	58,4	29,7	5,5	7,2	12,9
	2021	31,6	37,6	27,0	55,8	63,0	56,4	65,5	33,6	5,4	6,8	10,6

⁷ Следует заметить, что недостаточная эффективность работы координационно-совещательных органов заставляет руководство штатов искать другие средства координации между федеральными органами власти и госуправлением штата, а также между последним и органами местного управления.

⁸ Составлено автором по: Federal Employment Report // U.S. Office of Personnel Management [Электронный ресурс]. URL: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/data-analysis-documentation/federal-employment-reports/> (дата обращения: 02.10.2023); Сайт Национальной Ассоциации институтов государственной службы США // NASPAA [Электронный ресурс]. URL: http://naspaa.org/about_naspaa/naspaa.asp (дата обращения: 02.10.2023). Условные обозначения: органы государственного управления по ветвям власти: ЗВ — законодательная власть, ИВ — исполнительная власть (в том числе ЦА — центральный аппарат штатов, МК — организационные структуры межведомственной координации), СВ — судебная власть.

Техас	1980	64,5	70,2	63,8	80,3	26,7	20,4	29,0	11,8	8,8	8,3	7,9
	1990	60,8	66,4	58,7	76,9	30,4	25,6	34,4	12,7	8,8	7,5	10,4
	2000	56,5	62,0	53,8	74,2	36,0	30,9	39,5	14,0	7,5	6,9	11,8
	2010	52,4	58,7	47,5	69,7	41,1	36,0	44,8	18,9	6,5	6,5	11,4
	2021	48,1	55,2	43,1	64,5	46,2	40,7	48,5	21,8	5,7	6,3	13,7
В среднем по ЮЗШ	1980	63,0	69,7	59,3	76,7	28,3	22,1	32,0	14,8	8,7	8,5	8,5
	1990	58,2	65,2	54,7	74,8	32,3	25,2	36,9	15,3	9,5	8,5	9,9
	2000	53,5	60,7	49,8	72,3	36,5	29,8	40,9	16,4	10,0	9,4	11,3
	2010	48,2	56,7	44,2	68,8	41,3	34,1	45,9	18,9	10,5	9,6	12,3
	2021	44,6	52,2	38,5	65,3	44,3	38,1	50,7	21,5	11,1	10,3	13,2

Анализ полученных данных позволяет отметить следующие результаты.

Во-первых, на протяжении всех исследуемых лет наблюдается неуклонное снижение численности белых европейского происхождения в органах государственного управления в ЮЗШ, что отражает этнокультурную поляризацию регионального социума этой территории. При этом рассчитанные нами средние показатели по ЮЗШ в динамике 1980–2021 гг. ярко свидетельствуют о практически полной утрате доминирования некогда белого европейского большинства в законодательной и исполнительной ветвях власти в трех из четырех штатов. Наибольший темп убыли белых европейского происхождения (на 20,8% за 40 лет) наблюдается в организационных структурах межведомственной координации, пронизывающих госаппарат, охватывающий всю управленческую иерархию, связывающую власти штатов с федеральным центром и местным управлением. Этот факт позволяет говорить о неизбежном усилении этнокультурного давления на изменение ценностных установок при организации межведомственной координации, в особенности в штатах Нью-Мексико и Калифорния. Более того, в первом из названных штатов за исследуемый 40-летний период не менее значительно сократилась доля европейцев и в центральном аппарате (на 25,1%, то есть вдвое больше, чем в Калифорнии). Аналогичная картина в системе государственного управления штата Нью-Мексико сложилась и в законодательной власти (уменьшение на 22,8%). Таким образом, кадровый состав госуправления (за исключением судов), по крайней мере, одного из ЮЗШ в настоящее время на 2/3 представлен небелыми европейцами, а иными этнокультурными группами. По остальным штатам аналогичный показатель также составляет менее 1/2 (в Аризоне не многим более 1/2).

Во-вторых, наблюдается увеличение представителей этнокультурной группы «хиспаник/латинос» во всех ветвях органов государственного управления «примексиканской» территории США. Так, в среднем по ЮЗШ отмеченный рост наиболее значителен в организационных структурах межведомственной координации (на 18,7%), что ожидаемо в условиях этнокультурной поляризации, сформировавшейся за исследуемые 40 лет. По аналогичной причине сформировалась тенденция к росту доли испаноязычных госслужащих в законодательных органах власти штатов и ее центральном аппарате исполнительной власти (на 16%). По штатам картина различна. Так, наименьший рост доли «хиспаник/латинос» во всех ветвях власти отмечен в штате Калифорния: для центрального аппарата штата он за 40 лет составил всего 2,4%, для законодательных органов — 9,9%, а для судебных, напротив, отметился незначительным сокращением доли испаноязычных служащих (минус 0,1%). Лидером «испанизации» государственной службы среди ЮЗШ за исследуемый период стал штат Нью-Мексико (рост доли «хиспаник» в органах исполнительной власти составил порядка 25%, а законодательной — 21,6%). По этнокультурной составляющей кадрового состава госслужащих регионального уровня его сейчас можно считать «новой Мексикой», поскольку во всех властных структурах штата (за исключением судебных органов) в 2021 г.

наблюдалось 60-процентное доминирование испаноязычных этнокультурных групп, представители которых формально являются гражданами США. Прирост «хиспаник/ латинос» в кадровом составе госслужащих штата Техас несколько меньше, чем в Нью-Мексико, но столь же значителен (около 20% за 40 лет, не считая судов, где только 10%), что определило долю испаноязычных групп в 2021 г. в органах законодательной и исполнительной власти Техаса близкой к 50-процентному значению.

В-третьих, этнокультурный состав кадров госаппарата ЮЗШ в разрезе других групп служащих изменился незначительно, хотя и отмечен прирост (в среднем до 10% от общего числа региональных госслужащих). Расовый состав этих этносов прежде всего объединяет американских граждан азиатского происхождения и афроамериканцев. Значительный прирост доли государственных служащих этих групп характерен для штата Калифорния, где к 2021 г. их количество в законодательных органах власти штата превысило 1/5 всех служащих, а в исполнительной и судебной ветвях власти составило 18%.

Таким образом, региональная система государственного управления ЮЗШ США неизбежно была вовлечена в поляризацию социокультурного пространства на основе этнического противостояния приграничных штатов с различной степенью влияния на динамику кадрового состава испаноязычных и прочих этнокультурных групп в разных штатах. Факт этнокультурной поляризации кадрового состава органов власти ЮЗШ подтвержден нами эмпирически. При этом степень указанной поляризации различна, как и неодинаков уровень социально-экономического развития исследуемых «примексиканских» штатов США. Это требует осмысления в плане выбора модели государственного управления либо комбинации институциональных и функциональных элементов из разных моделей с целью учета противоречивых ценностей и интересов по крайней мере двух доминирующих этнокультурных групп в рамках создания промежуточных ИГУ в структурах наиболее «латиноамериканизированных» органов — межведомственной координации и законодательной ветви власти.

Выбор модели государственного управления под влиянием этнокультурной поляризации кадрового состава органов власти ЮЗШ: политический и институциональный аспекты

Необходимость модельного обновления государственного управления, признанная многими учеными в качестве целевого ответа на вызовы среды и направленного формирования ИГУ в условиях неопределенности и турбулентности [Купряшин 2023, 180–186], применительно к этнокультурной поляризации кадрового состава органов власти ЮЗШ должна быть направлена на обеспечение этнополитической стабильности на данной территории [Полунов 2023, 118–120]. Попытка решать проблемы этнополитического характера сугубо административными методами управления дает результат, прямо противоположный цели. В этой связи отмечаем, что из трех известных подходов к выбору форм правления с целью обеспечения этнополитической стабильности государства для органов госуправления ЮЗШ сам собой исключается центростремительный (интегративный), предполагающий наличие сильной президентской власти и подотчетной ему власти губернатора и центрального аппарата, стоящей над разделением регионального социума по этнокультурному принципу. В условиях поляризации, на наш взгляд, это не представляется возможным, так как сформировались две доминирующие во властных структурах группы, способные осуществить не только экономическую, но и политическую регионализацию как минимум наиболее развитых штатов — Калифорнии и Техаса, что, как мы отметили выше, перманентно актуализируется. Еще более нереальным представляется создание мультиэтнических партий в системах госуправления

штатов Нью-Мексико (доминирование «хиспаник/ латинос») и Аризона (доминирование белых европейского происхождения), характерных для центристского управления. Разделительный подход, предполагающий наличие множества форм большинства, регулируемых хорошо известной системой сдержек и противовесов во всех трех ветвях власти и конкуренцией отдельных институтов гражданского общества, также в условиях поляризации приведет к увеличению турбулентности. Тем более что в трех штатах (исключение в определенном смысле может составлять лишь Калифорния) имеются только две доминирующие формы этнокультурного большинства.

Методом исключения мы приходим к промежуточному выводу о необходимости поиска модели государственного управления, способной обеспечить этнополитическую стабильность в ЮЗШ США, только в рамках консоциативного (сообщественного) подхода, учитывающего представление во всех ветвях власти отдельных этнокультурных групп по принципу этнического квотирования, направляемого в промежуточный ИГУ, представленный подобием системы советов. Достоинством такой системы видится ограничение влияния каждой из доминирующих групп, пропорционально количеству населения штатов, относящих себя (в рамках переписи) к конкретной этнокультурной группе. Таким образом, квотирование не позволит охватить кадрами одной этнокультурной группы доминирующее большинство мест государственной службы, ущемив представительство другой группы. Это будет способствовать заявленной цели — сохранению этнокультурной стабильности во власти и обществе.

Как может выглядеть модель государственного управления, сочетающая промежуточные ИГУ ЮЗШ, основанные на этнокультурном квотировании, с традиционной политической системой США?

При выборе моделей государственного управления «отбраковываются» бюрократическая модель (по причине «тупиковости» развития иерархической структуры, подотчетности и регламентации, усложняющих согласование) и модель нового государственного управления. Последняя, привязанная к координации на основе средств рыночного обмена и использующая в качестве инструментов управления интересы, посредством цен и стимулов, уже малоэффективна (а клиентоориентированная эффективность — ее главный критерий) в условиях неопределенности и этнокультурной турбулентности. Причем недавние кризисные события, связанные с пандемией и ее последствиями, особенно остро выявили недостаточность сосредоточения внимания властей на эффективности государственного управления именно в ЮЗШ США, поскольку изменилась качественная составляющая критериев управленческой эффективности в условиях неопределенности. Более того, характерная структура модели нового госуправления — автономия — опасный элемент регионализации во всех проявлениях, провоцирующий политические элиты скорее на отделение, чем на управление в системе государственной власти. Следовательно, среди моделей государственного управления, позволяющих институционально (пусть на временной основе) закрепить уже сложившуюся поляризованную ситуацию 2021 года в кадровом составе органов власти ЮЗШ и не позволяющих развиваться крайним проявлениям автономизации и управленческой самостоятельности (вплоть до сецессии), особого внимания заслуживают сетевая модель и робастное управление.

С опорой на обобщающие теоретические исследования упомянутых в настоящем разделе статьи российских авторов в краткой табличной форме (Таблица 2) представлены возможные варианты выбора модели государственного управления, наилучшим образом соответствующей стабилизации региональной власти в условиях этнокультурной поляризации кадрового состава органов государственного управления каждого из четырех ЮЗШ по состоянию на 2021 г.

Таблица 2. Выбор модели государственного управления ЮЗШ США в условиях этнокультурной поляризации кадрового состава органов власти по состоянию на 2021 г., %⁹

Характеристики модели	Сетевая модель		Робастное управление	
	Реформирование политического управления	Институциональные изменения	Реформирование политического управления	Институциональные изменения
Структура	Широкое публичное обсуждение с целью всеобщего политического одобрения этнического квотирования госслужащих. Изменение кадровой структуры государственного управления посредством политической воли граждан.	Сетевое многообразие институтов, подразумевающее обмен информацией между как можно большим количеством граждан. Целевая направленность ИГУ на преодоление иерархичности и автономизации представительной нарождающейся испаноязычной этнобюрократии.	Широкое публичное обсуждение с целью всеобщего политического одобрения этнического квотирования госслужащих. Изменение кадровой структуры государственного управления посредством политической воли граждан.	Формирование целевых промежуточных ИГУ на основе органов законодательной и исполнительной властей по принципу системы советов — работающей корпорации с адекватным представительством кадров доминирующих этнокультурных групп.
Критерии качества	Способность сформировать справедливые и доверительные отношения между органами государственной власти и гражданами, максимально этнически и культурно едиными в выражении своих интересов. Это даст возможность в кратчайшее время (главный ресурс в условиях турбулентности) согласовать разновекторные этнокультурные интересы всех ветвей и институтов власти и общественных структур.	Общее усиление ИГУ, способствующих соблюдению институций с целью сохранения во властных структурах резко снижающегося количества госслужащих белого европейского происхождения.	В условиях неопределенности и этнокультурной турбулентности в социумах и органах государственной власти, адаптивность (в пространстве-времени) принимаемых решений отражает полипарадигматический характер управления, различные практики и полигибридные формы которого имеют реальные шансы удовлетворения интересов представителей разных этнокультурных групп: в структурах власти, региональном социуме и между ними.	Усиление промежуточных ИГУ, формирование новых целевых показателей характеристики институциональной среды, соответствующей сложившейся этнокультурной поляризации в системе органов власти.
Ключевые инструменты управления	Ценностная общность значительной части населения и государственного аппарата штата способствует развитию управленческих инструментов, характеризующихся наименьшей уязвимостью с этнокультурных позиций. Например, сохранению традиционного для США программного управления, отличающегося узкой направленностью задач и объектов воздействия в соответствии с внешней подотчетностью.	Необходимость формирования институциональной среды на основе доверия в условиях постепенного доминирования властных полномочий в рамках официальных ИГУ у представителей группы «хиспаник/латинос».	Приоритетность системного подхода в государственном управлении предполагает усиление интеграции между ветвями власти на принципах оптимальности, а не регламентации, как ранее. Органы власти штатов, состоящие из этнически поляризованного кадрового контингента служащих, подлежат реформированию на условиях перераспределения функций как минимум между законодателями и исполнителями, все более зависимыми от неопределенности интересов полиэтничного населения штата.	Интеграция промежуточных ИГУ в сложившуюся систему власти с целью учета реального интереса акторов, принадлежащих к поляризованным группам. Институционализация этнически ориентированных механизмов разработки и утверждения формальных институций.
Средства координации	Сложившееся к 2021 г. доминирование в кадровом обеспечении системы регионального управления испаноязычных по происхождению служащих, связанных с этническими структурами регионального социума, предусматривает сохранение общественно-договорного обмена ресурсами и информацией.	Институционализация общественно-договорного характера обмена ресурсами и информацией. Смещение институций от политической ангажированности к технической роли (подсистеме) государственного управления.	Необходимость мобилизационной координации обуславливается положением системы государственного управления ЮЗШ в неопределенной (бифуркационной) позиции между двумя поляризованными этнокультурными группами, представленными во всех ветвях региональной власти.	В момент создания новая институциональная структура может не являться источником традиционной власти (законодательной, исполнительной), но привносит недостающие средства координации в систему государственного управления за счет мобилизации ранее не используемых общественных ресурсов.

⁹ Составлено автором на основе теоретического материала источников: [Купряшин 2023; Полунов 2023].

Политико-административные способности	Необходимость первоочередного учета тенденций, определяемых исторической колеей развития территории.	Воспрепятствование локализации самоорганизуемых сообществ, мягкое ограничение инициатив этнокультурно ориентированных представителей властных структур и общественных институтов.	Возможность частичного игнорирования исторической колеей общественного развития с учетом этнокультурного разнообразия, вышедшего за пределы поляризации (в частности, 20-процентная составляющая госслужащих других этносов и рас во властных структурах штата Калифорния).	Гибкое регулирование нормативного и институционального обеспечения самоорганизации, вплоть до локализации по этническому принципу в системе советов конкретных территорий в рамках модернизированных организационных структур межведомственной координации.
	Возможность пересмотра и законодательного изменения политико-административных границ как внутри ЮЗШ, так и между ними с учетом этнокультурной структуры населения в пространстве-времени. Это дает практический инструментарий для купирования отделения/ сецессии, канализируя процессы развития этнокультурной поляризации в органах государственной власти по известному американскому принципу «салатной чаши» — единство из множества.			
Штат	Нью-Мексико			Калифорния
	Техас, Аризона			

Несомненно, вариативность характеристик обеих моделей государственного управления для конкретных ЮЗШ зависит от чрезвычайно многообразного сочетания свойств гибкости, последовательности, согласованности, оптимальности в пространстве и времени. Описание всех жизнеспособных (отвечающих реалиям практики госуправления в условиях этнокультурной поляризации, турбулентности и неопределенности) и просто политэкономически релевантных комбинаций и их критическая оценка в рамках ограниченного текста не представляются возможными. Позволим себе заметить, что нами произведен более-менее четкий выбор моделей государственного управления для двух из четырех ЮЗШ: достаточно однозначно в пользу сетевой модели для штата Нью-Мексико и робастного управления для Калифорнии. Штаты Техас и Аризона, по нашему мнению, нуждаются в сочетании разных элементов, заимствованных из обеих рассматриваемых нами моделей государственного управления¹⁰. Тем не менее обозначим условную группировку.

Первая группа представлена штатом Нью-Мексико. Он характеризуется как «отстающий» в социально-экономическом развитии и один из слабозаселенных штатов (особенно в соотношении с площадью административной территории). В системе органов власти этого штата к 2021 г. уже произошла смена доминирующей этнокультурной группы не только в региональном социуме, но и в органах государственного управления (за исключением судебной системы): белых европейского происхождения сменили граждане США, относящие себя к группе «хиспаник/ латинос». В указанном штате политическое реформирование государственного управления, по нашему мнению, должно быть основано на неукоснительном соблюдении справедливости, на доверии и уважении ценности испаноязычных представителей властных структур, общественно-договорном обмене — главном факторе этнополитической стабильности регионального социума. Институциональные изменения должны носить сетевой, неиерархический характер, позволяющий балансировать между формальными и неформальными институциями властных элит и кадровых структур посредством соблюдения квот.

Вторая группа также представлена одним штатом Калифорния, который является лидером среди штатов США по большинству показателей социально-экономического развития и численности населения. В его региональных властных структурах доля «хиспаник/ латинос» доминирует над белыми европейского происхождения только в органах межведомственной координации. При этом примерно 1/5 государственных служащих всех ветвей власти не относится ни к одной

¹⁰ Основываясь на мнении специалистов о робастном управлении как модели, вбирающей в себя элементы всех других моделей госуправления (бюрократического, нового государственного управления, сетевого управления) [Купряшин 2023, 181], считаем принципиально необходимым наибольший «уклон» при выборе модели для штатов Техас и Аризона в сторону робастного управления. Оно широко использует сценарное планирование, постоянный мониторинг результатов, экспериментальные подходы, разработку альтернативных решений, адаптирующих этнокультурные процессы в госуправлении, делающих их адекватными общественным задачам пространства-времени.

из указанных этнокультурных групп, определяющих поляризацию. Реформы политического управления в многонациональной и наиболее населенной Калифорнии должны согласовываться с оптимальными этническими квотами на замещение должностей государственной службы. Институциональная структура государственного управления требует, на наш взгляд, наиболее кардинальных преобразований, выраженных в выделении новых целевых промежуточных ИГУ, объединяющих (первоначально преимущественно на основе неформальных институций) функции представительной и исполнительной ветвей власти.

Третья группа объединяет штаты Техас — второй (после Калифорнии) по уровню социально-экономического развития и количеству жителей, и Аризона — со средними по стране показателями социально-экономического развития и численности населения. По этнокультурной структуре кадрового состава органов госуправления Техас характеризуется классической (близкой к средним показателям по ЮЗШ), а штат Аризона промежуточной между значениями в Техасе и Калифорнии ситуацией с этнокультурной поляризацией. Реформы госуправления и его основы ИГУ могут сочетать характеристики обеих моделей.

При этом во всех четырех ЮЗШ, независимо от предложенной нами группировки, процесс этнокультурной турбулентности в рамках нарастания структурной неопределенности и диспропорциональности кадрового состава региональной власти по этническому и культурному признакам развивается в той или иной степени весь исследуемый период времени.

Заключение

Безусловно, выбор модели государственного управления зависит не только и даже, возможно, не столько от этнокультурного состава кадров государственных служащих (в отличие от муниципального управления), составляющих субъектную основу реализации управленческих и организационных задач, адекватных меняющимся условиям. По результатам проведенного исследования, автор выдвигает два важных тезиса:

- необходимость институциональных преобразований на основе выделения из сложившейся системы ИГУ целевых промежуточных институтов, по-иному использующих нормы и правила в интересах этнокультурных групп;
- объективная необходимость квотирования этнических представителей в органах государственной власти всех ЮЗШ, в зависимости от их представительства в населении.

Отмеченные процессы представляются нам двуединым, общим, целостным явлением, системно обновляющим не только кадровый состав госслужбы в интересах региональных социумов и элит, но и формирующим такие модели государственного управления (сочетание их характеристик), которые отвечают сохранению этнополитической стабильности в ЮЗШ США.

В частности, институциональный анализ позволил установить, что структурная характеристика как сетевой модели, ориентированной на закрепление разных культурных ценностей посредством общественного договора, так и модели робастного управления, характеризующейся адаптивностью и системностью политической системы, в ЮЗШ так или иначе вынуждена будет искать опору в развитии новых ИГУ. Последние могут быть представлены как сетевыми структурами, так и подобием «системы советов», составляющих основу организационных структур межведомственной координации, где доля «хиспаник/ латинос» среди служащих в 2021 г. составила не менее половины. Конечно, тезис «Америка — страна Советов» звучит несвоевременно и даже нереально для большинства штатов США, но для ЮЗШ вполне может обрести практические очертания в ближайшем будущем при условии изменений критериев качества, инструментов управления, средств координации и формирования новых ИГУ, описанных в Таблице 2.

Помимо политического и институционального анализа государственного управления ЮЗШ, особое значение имеют, на наш взгляд, модернизирующиеся политико-административные способности государственного управления (прежде всего робастного), отвечающие требованиям поддержания этнополитической стабильности в ЮЗШ посредством создания субъективных условий для сохранения и формирования запаса устойчивости в длительном промежутке времени, с использованием этнокультурных особенностей пространства.

Исходя из результатов исследования, можно сделать вывод о понимании этнополитической стабильности ЮЗШ, находящихся в условиях поляризации кадрового состава государственного управления, как главной цели политического реформирования и институциональных преобразований. Отмеченная стабильность характеризуется преодолением негативных воздействий поляризованного социума, снижением турбулентного проявления конфликтных ситуаций в системе государственного управления и способностью последнего улучшать свойства и качество субъектов управления и управляемых объектов, идентифицирующих себя в качестве разных социокультурных и этнокультурных групп населения ЮЗШ.

Аргументация в пользу этнического квотирования кадрового состава государственных служащих ЮЗШ, на наш взгляд, в целом вытекает из объективной необходимости институционализации, прежде всего, политических (в будущем, возможно, и государственно-административных) изменений, напрямую связанных с поляризацией социальной структуры этих приграничных территорий. Эмпирические исследования показали, что игнорирование различий в ценностях и неформальных установках испаноязычных граждан США, постоянно количественно увеличивающихся за счет миграции и естественного прироста, к 2021 г. стало невозможным. С целью обеспечения этнополитической стабильности власть вынуждена не только осуществлять политическое реформирование госуправления, учитывая мнения потенциальных избирателей латиноамериканского происхождения, но и формировать иную институциональную среду, в которой формируются социальные связи управления штатами. Следовательно, субъекты управления в новой среде должны быть представлены по крайней мере двумя доминирующими этнокультурными общностями, гарантирующими соблюдение институциональных норм, правил, законов и т. п.

Список литературы:

Анохин А.А., Кузин В.Ю. Трансформация современной методологии и трендов исследования поляризации // Известия РГО. 2021. Т. 153. № 5. С. 3–20. DOI: [10.31857/S0869607121050025](https://doi.org/10.31857/S0869607121050025)

Аузан А.А. Культурные коды экономики. Как ценности влияют на конкуренцию, демократию и благосостояние народа. М.: АСТ, 2022.

Буфетова А.Н., Коломак Е.А. Национальная неоднородность в регионах России: оценка, изменение, влияние на экономическое развитие // Вопросы экономики. 2021. № 1. С. 120–142. DOI: [10.32609/0042-8736-2021-1-120-142](https://doi.org/10.32609/0042-8736-2021-1-120-142)

Володин А.А. США: Экономика и местные органы власти. М.: Наука, 1984.

Геевский И.А., Червонная С.А. Национальный вопрос в общественно-политической жизни США. М.: Наука, 1985.

Гирфанова А.Р. Этнический лоббизм в России и США: правовые, политические и культурные особенности осуществления деятельности // Nauka.me. 2019. № 4. DOI: [10.18254/S241328880007912-7](https://doi.org/10.18254/S241328880007912-7)

Глигич-Золотарева М.В. На пороге новой регионализации // Федерализм. 2021. № 1(101). С. 165–186. DOI: [10.21686/2073-1051-2021-1-165-186](https://doi.org/10.21686/2073-1051-2021-1-165-186)

Горгола Е.В. Трансформация общества постмодерна как источник стремления США к мировому господству (опыт институционального анализа) // Теоретическая экономика. 2015. № 5(29). С. 37–53.

- Григорьев Л.М., Григорьева Н.Л. США: экономика и социальная структура перед сменой эпох // Вопросы экономики. 2021. № 1. С. 98–119. DOI: [10.32609/0042-8736-2021-1-98-119](https://doi.org/10.32609/0042-8736-2021-1-98-119)
- Дискин И.Е. Нация и легитимность // Общественные науки и современность. 2021. № 4. С. 132–145. DOI: [10.31857/S086904990016459-6](https://doi.org/10.31857/S086904990016459-6)
- Карасев Д.Ю. Теория политического дрейфа: политический обструкционизм как механизм сжатия социального государства в США // Полис. Политические исследования. 2022. № 3. С. 141–156. DOI: [10.17976/jpps/2022.03.11](https://doi.org/10.17976/jpps/2022.03.11)
- Комиссаров А.Г. Меритократический принцип отбора управленческих кадров: исторический аспект и современное применение // Вопросы экономики. 2023. № 1. С. 45–58. DOI: [10.32609/0042-8736-2023-1-45-58](https://doi.org/10.32609/0042-8736-2023-1-45-58)
- Кудеярова Н.Ю. Политизация пограничной проблемы: США и Мексика в региональной миграционной системе // США & Канада: экономика, политика, культура. 2019. № 11. С. 55–70. DOI: [10.31857/S032120680007286-8](https://doi.org/10.31857/S032120680007286-8)
- Купряшин Г.Л., Дробышева Е.С., Стародубцев А.С. Латентное в публичном: изъяны регулирования лоббизма в США // Государственное управление. Электронный вестник. 2023. № 96. С. 104–123. DOI: [10.24412/2070-1381-2023-96-104-123](https://doi.org/10.24412/2070-1381-2023-96-104-123)
- Купряшин Г.Л. Политико-административные способности государственного управления в условиях турбулентности и неопределенности // Государственное управление. Электронный вестник. 2023. № 97. С. 174–189. DOI: [10.24412/2070-1381-2023-97-174-189](https://doi.org/10.24412/2070-1381-2023-97-174-189)
- Лапшина И.К. Формирование новых региональных центров власти в США и проблема разделенного правления // Вестник Санкт-Петербургского университета. История. 2008. № 3. С. 132–137.
- Марусенко М.А., Марусенко Н.М. Переписи населения в США и этнорасовый вопрос // США & Канада: экономика, политика, культура. 2019. Т. 49. № 6. С. 5–21. DOI: [10.31857/S032120680005176-7](https://doi.org/10.31857/S032120680005176-7)
- Миланович Б. Глобальное неравенство: от классовой принадлежности к стране проживания, от пролетариев к мигрантам // Экономическая политика. 2016. № 1. С. 14–26. DOI: [10.18288/1994-5124-2016-1-02](https://doi.org/10.18288/1994-5124-2016-1-02)
- Минат В.Н. Влияние этнокультурного разнообразия на экономический рост и пространственное развитие трансграничных территорий США // Вестник Челябинского государственного университета. 2022а. № 12(470). С. 55–67. DOI: [10.47475/1994-2796-2022-11207](https://doi.org/10.47475/1994-2796-2022-11207)
- Минат В.Н. Оценка дифференциации этнодемографического фактора культурной эволюции в США: региональное исследование // Регионалистика. 2022б. Т. 9. № 5. С. 64–87. DOI: [10.14530/reg.2022.5.64](https://doi.org/10.14530/reg.2022.5.64)
- Минат В.Н. Этно-демографическая неоднородность и социально-экономическое развитие юго-западных штатов США // Общественные науки и современность. 2022с. № 5. С. 128–143. DOI: [10.31857/S0869049922050069](https://doi.org/10.31857/S0869049922050069)
- Минат В.Н. Реализация социальных программ в условиях нарастающей прекаризации труда: региональные аспекты на примере США // Федерализм. 2023. Т. 28. № 2. С. 139–160. DOI: [10.21686/2073-1051-2023-2-139-160](https://doi.org/10.21686/2073-1051-2023-2-139-160)
- Моргачев В.Н. Формы и методы территориального управления в США и Канаде. М.: Наука, 1987.
- Новикова А.В. Политическое и административно-государственное управление: грани отличия в теории и на практике // Вестник ЗабГУ. 2015. № 3(118). С. 114–119.
- Оболонский А.В. Кризис эффективности административно-бюрократического государства и поиски выхода: опыт США (эволюция теории и практики государственного управления в последние десятилетия) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. С. 145–170.

- Овчаров А.О., Овчарова Т.Н. Социальный кризис в контексте государственного управления: концептуально-терминологический анализ // Вопросы управления. 2021. № 3. С. 149–161. DOI: [10.22394/2304-3369-2021-3-149-161](https://doi.org/10.22394/2304-3369-2021-3-149-161)
- Остром Э. Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности. М.: Социум, 2020.
- Петровская Н.Е. Молодежный рынок труда в США // Общественные науки и современность. 2021. № 2. С. 66–78. DOI: [10.31857/S086904990014322-6](https://doi.org/10.31857/S086904990014322-6)
- Пискунов Д.С., Мерзляков С.Э. Особенности судебной системы США и ее роль в формировании источников права // Закон и право. 2019. № 8. С. 90–93. DOI: [10.24411/2073-3313-2019-10356](https://doi.org/10.24411/2073-3313-2019-10356)
- Полунов А.Ю. Этнополитическая стабильность, форма правления и территориальное устройство государства: особенности и механизмы взаимосвязи // Государственное управление. Электронный вестник. 2023. № 98. С. 114–122. DOI: [10.24412/2070-1381-2023-98-114-122](https://doi.org/10.24412/2070-1381-2023-98-114-122)
- Саликов М.С. О влиянии расово-этнического фактора на федеративные отношения в США // Российский юридический журнал. 2015. № 4(103). С. 9–13.
- Станис Д.В., Курылев К.П. Крупный бизнес в высших эшелонах власти США. На примере Д. Трампа // Вестник РУДН. Сер.: Государственное и муниципальное управление. 2020. Т. 7. № 3. С. 226–238. DOI: [10.22363/2312-8313-2020-7-3-226-238](https://doi.org/10.22363/2312-8313-2020-7-3-226-238)
- Супян В.Б. Экономика и население США в региональном измерении (зоны ускоренного роста) // США & Канада: экономика, политика, культура. 2023. № 3. С. 5–13. DOI: [10.31857/S268667302303001X](https://doi.org/10.31857/S268667302303001X)
- Хахунова А. Развитие практик оценки эффективности управления: мировые тренды и опыт США // Мировая экономика и международные отношения. 2015. № 2. С. 47–57. DOI: [10.20542/0131-2227-2015-2-47-57](https://doi.org/10.20542/0131-2227-2015-2-47-57)
- Черкасов А.И. Местное управление в США: организация и тенденции развития. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017.
- Читтам Т. Вторая гражданская война в США. Разрушение Америки? М.: Книжный мир, 2020.
- Шрубенко А.Г. Модель государственного управления, основанного на нравственности и социальной справедливости: некоторые аспекты проектирования // Проблемы управления (Минск). 2012. № 1(42). С. 56–65.
- Ansell Ch., Sørensen E., Torfing J. Public Administration and Politics Meet Turbulence: The Search for Robust Governance Responses // Public Administration. 2023. Vol. 1. Is. 1. P. 3–22. DOI: [10.1111/padm.12874](https://doi.org/10.1111/padm.12874)
- Baehler K.J., Biddle J.C. Governance for Adaptive Capacity and Resilience in the U.S. Water Sector // Ecology and Society. 2018. Vol. 23. Is. 4. DOI: [10.5751/ES-10537-230424](https://doi.org/10.5751/ES-10537-230424)
- Bizikova L., Swanson D., Tyler S., Roy D., Venema H.D. Policy Adaptability in Practice // Policy Design and Practice. 2018. Vol. 1. Is. 1. P. 77–100. DOI: [10.1080/25741292.2018.1436376](https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1436376)
- Brown C., Holman E., Wichmann S. Automated Classification of the World's Languages // Language Typology and Universals. 2008. Vol. 61. Is. 4. P. 285–308. DOI: [10.1524/stuf.2008.0026](https://doi.org/10.1524/stuf.2008.0026)
- Brugnach M., Dewulf A., Pahl-Wostl C., Taillieu T. Toward a Relational Concept of Uncertainty: About Knowing Too Little, Knowing Too Differently, and Accepting Not to Know // Ecology and Society. 2008. Vol. 13. Is. 2. URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol13/iss2/art30/>
- Capano G., Toth F. Thinking Outside the Box, Improvisation, and Fast Learning: Designing Policy Robustness to Deal with What Cannot Be Foreseen // Public Administration. 2023. Vol. 101. Is. 1. P. 90–105. DOI: [10.1111/padm.12861](https://doi.org/10.1111/padm.12861)
- Desmet K., Le Breton M., Weber S. The Stability and Breakup of Nations: A Quantitative Analysis // Journal of Economic Growth. 2011. Vol. 16. P. 183–213. DOI: [10.1007/s10887-011-9068-z](https://doi.org/10.1007/s10887-011-9068-z)

- Dewulf A., Biesbroe R. Nine Lives of Uncertainty in Decision-Making: Strategies for Dealing with Uncertainty in Environmental Governance // *Policy and Society*. 2018. Vol. 37. Is. 4. P. 441–458. DOI: [10.1080/14494035.2018.1504484](https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1504484)
- Dixon J., Bhuiyan Sh., Üstüner Y. Public Administration in the Middle East and North Africa, *International Journal of Public Administration*. 2018. Vol. 41. Is. 10. P. 759–764. DOI: [10.1080/01900692.2018.1433207](https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1433207)
- Emerson R.M. Power-Dependence Relations // *American Sociological Review*. 1962. Vol. 27. Is. 1. P. 31–41. DOI: [10.2307/2089716](https://doi.org/10.2307/2089716)
- Esteban J., Ray D. Conflict and Distribution // *Journal of Economic Theory*. 1999. Vol. 87. Is. 2. P. 379–415. DOI: [10.1006/jeth.1999.2549](https://doi.org/10.1006/jeth.1999.2549)
- Esteban J., Ray D. On the Measurement of Polarization // *Econometrica*. 1994. Vol. 62. Is. 4. P. 819–851. DOI: [10.2307/2951734](https://doi.org/10.2307/2951734)
- Fearon J. Ethnic and Cultural Diversity by Country // *Journal of Economic Growth*. 2003. Vol. 8. Is. 2. P. 195–222.
- Geng D. Identifying the Unique Polarization Index: A Mean-Preserving Axiomatic Approach // *Journal of Public Economic Theory*. 2012. Vol. 14. Is. 5. P. 791–812. DOI: [10.1111/j.1467-9779.2012.01562.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9779.2012.01562.x)
- Hacker J., Pierson P., Thelen K. Drift and Conversion: Hidden Faces of Institutional Change // *Advances in Comparative-Historical Analysis* / ed. by J. Mahoney, K. Thelen. New York: Cambridge University Press, 2015. P. 180–208. DOI: [10.1017/CBO9781316273104.008](https://doi.org/10.1017/CBO9781316273104.008)
- Horowitz D. *Ethnic Groups in Conflict: Theories, Patterns, Policies*. Berkeley: University of California Press, 1985.
- Howlett M. Procedural Policy Tools and the Temporal Dimensions of Policy Design // *International Review of Public Policy*. 2019. Vol. 1. Is. 1. P. 27–45. DOI: [10.4000/irpp.310](https://doi.org/10.4000/irpp.310)
- Humes R., Jones A., Ramirez R. *Overview of Race and Hispanic Origin: 2000–2010*. Washington, DC: U.S. Census Bureau, 2011.
- Keefer P., Knack S. Polarization, Politics and Property Rights: Links between Inequality and Growth // *Public Choice*. 2002. Vol. 111. Is. 1–2. P. 127–154.
- Laitin D. What is a Language Community? // *American Journal of Political Science*. 2000. Vol. 44. Is. 1. P. 142–155. DOI: [10.2307/2669300](https://doi.org/10.2307/2669300)
- March J.G., Olsen J.P. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press, 1989.
- Moynihan D.P. Advancing the Empirical Study of Performance Management: What We Learned from the Program Assessment Rating Tool // *The American Review of Public Administration*. September 2013. Vol. 43. Is. 5. P. 499–517. DOI: [10.1177/0275074013487023](https://doi.org/10.1177/0275074013487023)
- Olson R., Dunagan J. Introduction to Special Issue: Government Foresight // *World Futures Review*. 2019. Vol. 11. Is. 3. P. 183–186.
- Rondeaux G. Modernizing Public Administration: The Impact on Organizational Identities // *International Journal of Public Sector Management*. 2006. Vol. 19. Is. 6. P. 569–584. DOI: [10.1108/09513550610686636](https://doi.org/10.1108/09513550610686636)
- Rosenbloom D.H., Kravchuk R.S., Clerkin R.M. *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. New York: McGraw-Hill Education, 2009.
- Wattenberg M. The Republican Presidential Advantage in the Age of Party Disunity // *The Politics of Divided Government* / ed. by G. Cox, S. Kernell. New York: Routledge, 1991. P. 39–55.

References:

- Anokhin A.A., Kuzin V.Yu. (2021) Transformation of Modern Methodology and Trends in the Study of Polarization. *Izvestiya RGO*. Vol. 153. No. 5. P. 3–20. DOI: [10.31857/S0869607121050025](https://doi.org/10.31857/S0869607121050025)
- Ansell Ch., Sørensen E., Torfing J. (2023) Public Administration and Politics Meet Turbulence: The Search for Robust Governance Responses. *Public Administration*. Vol. 1. Is. 1. P. 3–22. DOI: [10.1111/padm.12874](https://doi.org/10.1111/padm.12874)
- Auzan A.A. (2022) *Kul'turnyye kody ekonomiki. Kak tsennosti vliyayut na konkurenciyu, demokratiyu i blagosostoyaniye naroda* [Cultural codes of the economy. How values influence competition, democracy and the well-being of the people]. Moscow: AST.
- Baehler K.J., Biddle J.C. (2018) Governance for Adaptive Capacity and Resilience in the U.S. Water Sector. *Ecology and Society*. Vol. 23. Is. 4. DOI: [10.5751/ES-10537-230424](https://doi.org/10.5751/ES-10537-230424)
- Bizikova L., Swanson D., Tyler S., Roy D., Venema H.D. (2018) Policy Adaptability in Practice. *Policy Design and Practice*. Vol. 1. Is. 1. P. 77–100. DOI: [10.1080/25741292.2018.1436376](https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1436376)
- Brown C., Holman E., Wichmann S. (2008) Automated Classification of the World's Languages. *Language Typology and Universals*. Vol. 61. Is. 4. P. 285–308. DOI: [10.1524/stuf.2008.0026](https://doi.org/10.1524/stuf.2008.0026)
- Brugnach M., Dewulf A., Pahl-Wostl C., Taillieu T. (2008) Toward a Relational Concept of Uncertainty: About Knowing Too Little, Knowing Too Differently, and Accepting Not to Know. *Ecology and Society*. Vol. 13. Is. 2. Available at: <http://www.ecologyandsociety.org/vol13/iss2/art30/>
- Bufetova A.N., Kolomak E.A. (2021) National Heterogeneity in the Regions of Russia: Assessment, Change, Impact on Economic Development. *Voprosy ekonomiki*. No. 1. P. 120–142. DOI: [10.32609/0042-8736-2021-1-120-142](https://doi.org/10.32609/0042-8736-2021-1-120-142)
- Capano G., Toth F. (2023) Thinking Outside the Box, Improvisation, and Fast Learning: Designing Policy Robustness to Deal with What Cannot Be Foreseen. *Public Administration*. Vol. 101. Is. 1. P. 90–105. DOI: [10.1111/padm.12861](https://doi.org/10.1111/padm.12861)
- Cherkasov A.I. (2017) *Mestnoye upravleniye v SShA: organizatsiya i tendentsii razvitiya* [Local government in the USA: Organization and development trends]. Moscow: Norma: INFRA-M.
- Chittum T. (2020) *Civil War II: The Coming Breakup of America*. Moscow: Knizhnyy mir.
- Desmet K., Le Breton M., Weber S. (2011) The Stability and Breakup of Nations: A Quantitative Analysis. *Journal of Economic Growth*. Vol. 16. P. 183–213. DOI: [10.1007/s10887-011-9068-z](https://doi.org/10.1007/s10887-011-9068-z)
- Dewulf A., Biesbroe R. (2018) Nine Lives of Uncertainty in Decision-Making: Strategies for Dealing with Uncertainty in Environmental Governance. *Policy and Society*. Vol. 37. Is. 4. P. 441–458. DOI: [10.1080/14494035.2018.1504484](https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1504484)
- Diskin I.E. (2021) Nation and legitimacy. *Obshchestvennyye nauki i sovremennost'*. No. 4. P. 132–145. DOI: [10.31857/S086904990016459-6](https://doi.org/10.31857/S086904990016459-6)
- Dixon J., Bhuiyan Sh., Üstüner Y. (2018) Public Administration in the Middle East and North Africa, International. *Journal of Public Administration*. Vol. 41. Is. 10. P. 759–764. DOI: [10.1080/01900692.2018.1433207](https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1433207)
- Emerson R.M. (1962) Power-Dependence Relations. *American Sociological Review*. Vol. 27. Is. 1. P. 31–41. DOI: [10.2307/2089716](https://doi.org/10.2307/2089716)
- Esteban J., Ray D. (1994) On the Measurement of Polarization. *Econometrica*. Vol. 62. Is. 4. P. 819–851. DOI: [10.2307/2951734](https://doi.org/10.2307/2951734)
- Esteban J., Ray D. (1999) Conflict and Distribution. *Journal of Economic Theory*. Vol. 87. Is. 2. P. 379–415. DOI: [10.1006/jeth.1999.2549](https://doi.org/10.1006/jeth.1999.2549)
- Fearon J. (2003) Ethnic and Cultural Diversity by Country. *Journal of Economic Growth*. Vol. 8. Is. 2. P. 195–222.

- Geng D. (2012) Identifying the Unique Polarization Index: A Mean-Preserving Axiomatic Approach. *Journal of Public Economic Theory*. Vol. 14. Is. 5. P. 791–812. DOI: [10.1111/j.1467-9779.2012.01562.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9779.2012.01562.x)
- Geyevskiy I.A., Chervonnaya S.A. (1985) *Natsional'nyy vopros v obshchestvenno-politicheskoy zhizni SShA* [The national issue in the social and political life of the United States]. Moscow: Nauka.
- Girfanova A.R. (2019) Ethnic Lobbying in Russia and the USA: Legal, Political and Cultural Features of the Implementation of Activities. *Nauka.me*. No. 4. DOI: [10.18254/S241328880007912-7](https://doi.org/10.18254/S241328880007912-7)
- Gligich-Zolotareva M.V. (2021) On the Threshold of a New Regionalization. *Federalizm*. Vol. 26. No. 1(101). P. 165–186. DOI: [10.21686/2073-1051-2021-1-165-186](https://doi.org/10.21686/2073-1051-2021-1-165-186)
- Gorgola E.V. (2015) Transformatsiya obshchestva postmoderna kak istochnik stremleniya SShA k mirovomu gospodstvu (opyt institutsional'nogo analiza) [Transformation of postmodern society as a source of the US desire for world domination (experience of institutional analysis)]. *Teoreticheskaya ekonomika*. No. 5(29). P. 37–53.
- Grigoryev L.M., Grigoryeva N.L. (2021) U.S. Economy and Social Structure before the Change of Eras. *Voprosy Ekonomiki*. No. 1. P. 98–119. DOI: [10.32609/0042-8736-2021-1-98-119](https://doi.org/10.32609/0042-8736-2021-1-98-119)
- Hacker J., Pierson P., Thelen K. Drift and Conversion: Hidden Faces of Institutional Change. In: Mahoney J., Thelen K. (eds.) *Advances in Comparative-Historical Analysis*. New York: Cambridge University Press. P. 180–208. DOI: [10.1017/CBO9781316273104.008](https://doi.org/10.1017/CBO9781316273104.008)
- Horowitz D. (1985) *Ethnic Groups in Conflict: Theories, Patterns, Policies*. Berkeley: University of California Press.
- Howlett M. (2019) Procedural Policy Tools and the Temporal Dimensions of Policy Design. *International Review of Public Policy*. Vol. 1. Is. 1. P. 27–45. DOI: [10.4000/irpp.310](https://doi.org/10.4000/irpp.310)
- Humes R., Jones A., Ramirez R. (2011) *Overview of Race and Hispanic Origin: 2000–2010*. Washington, DC: U.S. Census Bureau.
- Karasev D.Yu. (2022) A Theory of Policy Drift: Obstructionist Politics as a Mechanism of U.S. Welfare State Retrenchment. *Polis. Politicheskie issledovaniya*. No. 3. P. 141–156. DOI: [10.17976/jpps/2022.03.11](https://doi.org/10.17976/jpps/2022.03.11)
- Keefer P., Knack S. (2002) Polarization, Politics and Property Rights: Links between Inequality and Growth. *Public Choice*. Vol. 111. Is. 1-2. P. 127–154.
- Khakhunova A. (2015) The Development of Government Effectiveness Evaluation Practices: Global Trends and the Experience of the USA. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*. No. 2. P. 47–57. DOI: [10.20542/0131-2227-2015-2-47-57](https://doi.org/10.20542/0131-2227-2015-2-47-57)
- Komissarov A.G. (2023) Meritocratic Principles of Governmental Officials Selection: Historical Aspect and Modern Applications. *Voprosy ekonomiki*. No. 1. P. 45–58. DOI: [10.32609/0042-8736-2023-1-45-58](https://doi.org/10.32609/0042-8736-2023-1-45-58)
- Kudeyarova N.Yu. (2019) The Southwest Border Problem Politicization: The U.S. And Mexico in Regional Migration System. *SShA & Kanada: ekonomika, politika, kul'tura*. No. 11. P. 55–70. DOI: [10.31857/S032120680007286-8](https://doi.org/10.31857/S032120680007286-8)
- Kupryashin G.L. (2023) Political-Administrative Capacities of Governance in Conditions of Turbulence and Uncertainty. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 97. P. 174–189. DOI: [10.24412/2070-1381-2023-97-174-189](https://doi.org/10.24412/2070-1381-2023-97-174-189)
- Kupryashin G.L., Drobysheva E.S., Starodubcev A.S. (2023) Latent in the Public: Flaws in the Regulation of Lobbying in the United States. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 96. P. 104–123. DOI: [10.24412/2070-1381-2023-96-104-123](https://doi.org/10.24412/2070-1381-2023-96-104-123)
- Laitin D. (2000) What is a Language Community? *American Journal of Political Science*. Vol. 44. Is. 1. P. 142–155. DOI: [10.2307/2669300](https://doi.org/10.2307/2669300)

- Lapshina I.K. (2008) The Formation of the New Regional Power Centers in the USA and the Problem of Divided Government. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Istoriya*. No. 3. P. 132–137.
- March J.G., Olsen J.P. (1989) *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Marusenko M.A., Marusenko N.M. (2019) U.S. Population Censuses and the Ethno-Racial Question. *SShA & Kanada: ekonomika, politika, kul'tura*. Vol. 49. No. 6. P. 5–21. DOI: [10.31857/S032120680005176-7](https://doi.org/10.31857/S032120680005176-7)
- Milanovich B. (2016) Global Inequality: From Class to Location, from Proletarians to Migrants. *Ekonomicheskaya politika*. No. 1. P. 14–26. DOI: [10.18288/1994-5124-2016-1-02](https://doi.org/10.18288/1994-5124-2016-1-02)
- Minat V.N. (2022a) The Impact of Ethno-Cultural Diversity on Economic Growth and Spatial Development of US Cross-Border Territories. *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta*. No. 12(470). P. 55–67. DOI: [10.47475/1994-2796-2022-11207](https://doi.org/10.47475/1994-2796-2022-11207)
- Minat V.N. (2022b) Assessing the Differentiation of the Ethnodemographic Factor of Cultural Evolution in United States: A Regional Study. *Regionalistika*. Vol. 9. No. 5. P. 64–87. DOI: [10.14530/reg.2022.5.64](https://doi.org/10.14530/reg.2022.5.64)
- Minat V.N. (2022c) Ethno-Demographic Heterogeneity and Socio-Economic Development of the Southwestern States of the USA. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*. No. 5. P. 128–143. DOI: [10.31857/S0869049922050069](https://doi.org/10.31857/S0869049922050069)
- Minat V.N. (2023) Implementation of Social Programs in Conditions of Increasing Labor Precarization: Regional Aspects on the Example of the USA. *Federalizm*. Vol. 28. No. 2. P. 139–160. DOI: [10.21686/2073-1051-2023-2-139-160](https://doi.org/10.21686/2073-1051-2023-2-139-160)
- Morgachev V.N. (1987) *Formy i metody territorial'nogo upravleniya v SShA i Kanade* [Forms and methods of territorial government in the USA and Canada]. Moscow: Nauka.
- Moynihan D.P. (2013) Advancing the Empirical Study of Performance Management: What We Learned from the Program Assessment Rating Tool. *The American Review of Public Administration*. Vol. 43. Is. 5. P. 499–517. DOI: [10.1177/0275074013487023](https://doi.org/10.1177/0275074013487023)
- Novikova A.V. (2015) Political and State Management: The Borderline between Theory and Practice. *Vestnik ZabGU*. No. 3(118). P. 114–119.
- Obolonsky A.V. (2014) The Crisis of Bureaucratic State's Effectiveness and the Search for the Way Out: USA's Experience (the Evolution of Theory and Practice of Public Administration during the Last Decade). *Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya*. No. 2. P. 145–170.
- Olson R., Dunagan J. (2019) Introduction to Special Issue: Government Foresight. *World Futures Review*. Vol. 11. Is. 3. P. 183–186.
- Ostrom E. (2020) *Governing the Commons*. Moscow: Sotsium.
- Ovcharov A.O., Ovcharova T.N. (2021) Social Crisis in the Context of Public Administration: Conceptual and Terminological Analysis. *Voprosy upravleniya*. No. 3. P. 149–161. DOI: [10.22394/2304-3369-2021-3-149-161](https://doi.org/10.22394/2304-3369-2021-3-149-161)
- Petrovskaya N.E. (2021) Youth labour market in the United States. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*. No. 2. P. 66–78. DOI: [10.31857/S086904990014322-6](https://doi.org/10.31857/S086904990014322-6)
- Piskunov D.S., Merzlyakov S.E. (2019) Osobennosti sudebnoy sistemy SShA i eye rol' v formirovanii istochnikov prava [Features of the US judicial system and its role in the formation of sources of law]. *Zakon i pravo*. No. 8. P. 90–93. DOI: [10.24411/2073-3313-2019-10356](https://doi.org/10.24411/2073-3313-2019-10356)
- Polunov A.Yu. (2023) Ethno-Political Stability, Form of Government and Territorial Structure of the State: Features and Mechanisms of Interconnection. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 98. P. 114–122. DOI: [10.24412/2070-1381-2023-98-114-122](https://doi.org/10.24412/2070-1381-2023-98-114-122)
- Rondeaux G. (2006) Modernizing Public Administration: The Impact on Organizational Identities. *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 19. Is. 6. P. 569–584. DOI: [10.1108/09513550610686636](https://doi.org/10.1108/09513550610686636)

Rosenbloom D.H., Kravchuk R.S., Clerkin R.M. (2009) *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. New York: McGraw-Hill Education.

Salikov M.S. (2015) O vliyaniy rasovo-etnicheskogo faktora na federativnyye otnosheniya v SShA [On the influence of the racial-ethnic factor on federal relations in the USA]. *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal*. No. 4(103). P. 9–13.

Shrubenko A.G. (2012) A Model of Government Based on Moral and Social Justice: Some Aspects of Design. *Problemy upravleniya*. No. 1(42). P. 56–65.

Stanis D.V., Kurylev K.P. (2020) Large Business in Higher Levels of US Authority. Example of D. Trump. *Vestnik RUDN. Ser.: Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie*. Vol. 7. No. 3. P. 226–238. DOI: [10.22363/2312-8313-2020-7-3-226-238](https://doi.org/10.22363/2312-8313-2020-7-3-226-238)

Supyan V.B. (2023) The US Economy and Population in Regional Dimension (Zones of Accelerated Growth). *SShA & Kanada: ekonomika, politika, kul'tura*. Is. 3. P. 5–13. DOI: [10.31857/S268667302303001X](https://doi.org/10.31857/S268667302303001X)

Volodin A.A. (1984) *SShA: Ekonomika i mestnyye organy vlasti* [USA: Economy and local governments]. Moscow: Nauka.

Wattenberg M. (1991) The Republican Presidential Advantage in the Age of Party Disunity. In: Cox G., Kernell S. (eds.) *The Politics of Divided Government*. New York: Routledge. P. 39–55.

Дата поступления/Received: 05.10.2023