УДК 321.01
ББК 66.02

И.И. Санжаревский

К ВОПРОСУ О КОНЦЕПЦИЯХ СЕРВИСНОГО И СИЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА И СОВРЕМЕННЫХ МОДЕРНИЗАЦИЯХ ПОЛИТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ

I.I. Sanzharevsky
To the Issue of the Service and Strong State Concepts and Modern Upgrades of Political Governance

The theoretical and methodological bases of service functions development in modern statehood on the basis of the "service" and "strong" state concepts comparative analysis in the context of the current political management system modernization are considered.

Key words and word-combinations: the concept of a service state, the concept of strong statehood, political governance.

Рассматриваются теоретико-методологические основания развития сервисных функций современной государственности на основе компаративистского анализа концепций «сильного» и «сервисного» государства в контексте модернизации системы современного политического управления.

Ключевые слова и словосочетания: концепция сервисного государства, концепция сильной государственности, политическое управление.

Поиски ответов на вопросы справедливости и эффективности во взаимодействии государства и гражданского общества являются актуальной проблемой на протяжении всей истории существования человечества. Согласно тезису Платона и Аристотеля политика есть искусство управления государством, поэтому человечество постоянно оттачивало свои знания, результатом чего стала стройная система теории и практики государства и права, основанная на концепции сильной власти, государственности.

Однако в 80—90-х годах прошлого века информационный тренд задал необходимый вектор внедрению инноваций в процесс государственного и муниципального управления, который определяется наиболее важными чертами воспроизводства современного общества и его «сетевым» характером (доминирующие функции и процессы «все больше оказываются организованными по принципу сетей» [1]), постепенно замещающим прежнюю стратифицированную структуру. В США и ряде стран Западной Европы получает широкое распространение сервисная концепция государства, которая рассматривает назначение государства в служении индивиду, при ее буквальном толковании практически любая деятельность

государства по взаимодействию с индивидом оказывается государственной услугой [2].

Сервисная идея развития системы государственного и муниципального управления основывается не столько на конституционно-правовой легальности власти, сколько на классической экономической схеме «производитель услуг — потребитель», корпоративной социальной теории власти, где устойчивость и легитимность государственных органов связана, во-первых, с эффективностью выявления, моделирования и реализации индивидуальных и групповых интересов и потребностей в сочетании с современным пониманием принципов социальной справедливости, с сетевой спецификой современного общества. Во-вторых, с системными особенностями воспроизводства современного общества, среди которых в качестве основной многие исследователи выделяют его сетевой характер.

В связи с этим текущей доминантой государственной управленческой деятельности в современных условиях, интегральным показателем эффективности государственного и муниципального управления становится степень «удовлетворенности потребителей», граждан, населения.

Идеологические истоки современной концепции сервисной государственности рассмотрения сущности власти отчетливо просматриваются через призму взаимоотношений государства и гражданского общества, дискурс, связанный с проблемами определения соотношения функций и возможных пределов управления, самоорганизации и самоуправления в политической системе, который занимает заслуженное место только в новую и новейшую историю. Ценности и модели развития становятся предметом не только, внутринациональной, но и глобальной конкуренции, в которой главной опасностью для государственности, искушением является тенденция подмены национальной идеи социальными, религиозными и политическими идеологиями [3]. Показательным в этом отношении является труд Джеймса Скотта «Благими намерениями государства. Почему и как проваливались проекты улучшения условий человеческой жизни» [4].

К XX в. абсолютное господство традиционного понимания государства как аппарата насилия подарило человечеству богатую практику войн и насилия. Но на рубеже XXI в. теории и практики демократии и правового государства изменяют пропорциональность в пользу трактовки государства как некой корпорации, оказывающей услуги социуму, а проблема соотношения функций и возможных пределов управления, самоорганизации и самоуправления в политической системе получает свое новое звучание в концепции коммунитарной системы власти (communitarianpowerrelations), предложенной А. Этциони [5].

Сервисный подход к сущности государства связан с такими направлениями оптимизации организационно-властной и правовой деятельности, как развитие сетевых форм управленческого взаимодействия, онлайновых услуг, формирование электронного правительства, коммуникативных технологий контроля и планирования, формирование многосторонних связей, позволяющих гражданам активно участвовать в отправлении власти.

В то же время в отечественной и зарубежной литературе не сформировался единый подход к определению понятий «правовой сервис», «сервисное государство», «государственные услуги», «сетевой характер услуг» [6]. Современное

государство может выполнять свою миссию только на условиях партнерства и кооперации с обществом, трансформируясь в сервисное государство, поэтому, обобщая различные концептуальные наработки, следует определить сервисное государство как особую политическую форму организации публичной власти, располагающую специальным аппаратом управления, направленным на оказание публичных услуг гражданам, а также в качестве системы социально-правовых гарантий достойного жизнеобеспечения человека, его прав и свобод.

По мнению достаточно многих исследователей и ученых, государственных политических деятелей, развивающих данный подход, сервисное государство и сетевая методология способствуют совершенствованию управленческой деятельности, минимизации существенных недостатков бюрократического стиля управления, основанного, как правило, на безапелляционном способе воздействия на людей.

Государство рассматривается как интегрирующий социальный институт, если взаимодействия с обществом осуществляет на условиях партнерства и кооперации, трансформируясь в координационное государство, используя государственный менеджмент, смягчая жесткие формы координации, расширяя участие общества в публичной политике, включая в процедуры принятия государственных решений формы общественного представительства, разрабатывая с участием общества политические решения, осуществляя их оценивание и реализацию [6]. Таким образом, сетевой принцип организационно-публичного и правового взаимодействия государства и граждан следует рассматривать как форму организации государственной и муниципальной управленческой деятельности, позволяющую существенно снизить издержки традиционной политико-правовой регламентации общественных процессов, обеспечить более мобильное взаимодействие с общественными институтами и структурами, вскрыть системные пороки и оперативно решать практические проблемы взаимодействия государства и общества при сохраняющихся традиционных формах и технологиях управления.

Признавая, что сетевой ландшафт публичной политики является определяющим для современной российской модели государственного и муниципального управления, и основываясь на практиках политической институционализации социальных сетей в социокультурной среде российского общества и конструировании сетевых сообществ в онлайн-пространстве публичной политики, необходимо констатировать инкорпорирование социальных сетей в систему публичного государственного и муниципального управления [7].

Современные политические практики показывают, что как выживание, так и прогрессивное развитие любого национального сообщества в истории и в современном мире возможно только в пределах государственности, поэтому сегодня среди основных конкурентов сервисного подхода в государственном строительстве России в качестве альтернативного варианта модернизации системы управления выделяют концепцию сильного государства. При этом необходимо акцентировать внимание на том, что к особенностям либеральных учений относится иное понимание феномена силы государства в реальной возможности обеспечить реализацию человеком своих естественных, неотъемлемых прав. Концептуальное закрепление это получило в парадигме правового государства, особый вклад в формирование которой был внесен, например,

немецкими учеными Велькером, Гегелем, Кантом и другими. Сильное государство — это эффективное, полноценное, авторитетное государство, четко выполняющее все свои функции и социальное назначение [8, с. 97].

В современной научной литературе существует определение силы государства, являющейся его пусковым механизмом, «нормой управляемости», динамической силой, обусловленной новыми факторами государственного развития и задачами совершенствования государства в перспективе [9]. По мнению ряда современных исследователей, именно динамический фактор — центральный вопрос при обосновании концепции сильного государства, способного решать проблемы переходного периода, а не превращающегося в «служанку по исполнению общественных желаний», что пропагандируется сервисной теорией государственного управления [2].

В каждой из обозначенных для рассмотрения теорий государство выполняет свои специфические функции, но вместе с тем существуют и ряд общих. Например, и сервисное и сильное государства направлены на поддержание диалога между гражданами и государством в сфере обмена информацией, в результате чего происходит непрерывный коммуникативный обмен между гражданским обществом и государством. Существует мнение, согласно которому каждое государство имеет собственную, самобытную модель государственного и муниципального управления — совокупность признаков, определяющих место и роль государственной организации в политической системе.

Для выделения признаков, способствующих развитию самобытности государства, применяют, как правило, социально-исторические и идейно-теоретические основания. К ним относят основные закономерности и национальные особенности развития общественных отношений, в которых осуществляется перераспределение управленческих функций в процессе усложнения общественных отношений от их непосредственных участников к организации публичной власти и ее основному аппарату — государству. При этом повышение эффективности управления непосредственно связывается с централизацией процессов управления, что предполагает перераспределение властных полномочий в пользу управленческих бюрократических механизмов.

По мнению ряда современных ученых, в основе государственного управления лежит динамическая устойчивая пропорциональность структуры человеческой активности в процессе непрерывного обмена произведенными благами и ценностями, при которой постоянно воспроизводится необходимость регулирования последовательности, очередности удовлетворения все возрастающих потребностей [10]. Это порождает политический процесс воспроизводства «регуляторов» пропорциональности. Со временем универсальным регулятором становится государство, специфика национально-государственного состояния пропорций в политических, социально-экономических и культурных процессах стала все больше определяет пространственно-временными факторами. Несмотря на многообразие политического опыта государственно организованных обществ, по определенным правилам пропорциональности выделяются общие характеристики государственного регулирования и управления.

Сегодня существуют три ветви государственной власти, но также в истории человечества была такая форма организации государственной власти, как абсолют-

ная монархия, являвшаяся классическим выражением крайней властной диспропорциональности. Правило деления власти между законодательной, исполнительной и судебной ветвями по своей сути — основополагающее правило политической пропорциональности, а степень концентрации власти в одной из ветвей есть та несбалансированная пропорциональность, которая отражает специфику национально-государственного и культурно-исторического состояния социума.

Второе основополагающее правило политической пропорциональности связано с вопросами теории и практики организации взаимодействия гражданского общества и государства. Исторический политический процесс во всех современных социальных системах привел к тому, что управляющая функция государственной власти как социально-политического института основана на концентрации естественных свойств и норм функционирования конкретного социума.

Монополизация права на нормирование отношений в обществе стала сутью законодательной власти. Никто кроме государства не имеет в социуме прав издавать законы, определять основные нормы человеческого поведения и взаимодействия. Есть только государственные законы (пусть даже идущие в разрез с объективными законами человеческого развития), все остальное — подзаконные акты, мораль, нравственность, религия, миф. Монополия на принуждение к исполнению законов — квинтэссенция исполнительной власти. Имеет право применить вооруженное насилие только государство, вооруженные силы есть только у государства, все остальное — «бандформирования». Право разрешения конфликтов в социумах стало естественной монополией судебной власти. Никто кроме суда не может признать личность, человека, гражданина виновным. Однако это не значит, что государство контролирует абсолютно все сферы гражданского общества. Примером служит наличие в нем религиозных форм регулирования человеческих отношений, присутствие в истории революционного опыта, терроризма, экстремизма, коррупционности и т.п., оказывающих существенное влияние на функционирование системы государственной политической власти. Если на базе норм государства полицейский, «отрегулировавший» отношения с помощью резиновой дубинки, защищен властью государства, то на остальных «регуляторов» государственная машина обрушивается чаще всей своей мощью, дабы защитить свои политические монополии.

Способность гражданского общества сохранять постоянство своего внутреннего состояния посредством скоординированных реакций, направленных на поддержание динамического равновесия, наиболее полно проявляется в динамике обмена и распределения благ, ценностей, услуг как продуктов человеческого труда, обеспечивающих существование и развитие человека и общества в целом. Эта способность к гомеостазу есть стремление социума как самоорганизующейся системы общественных отношений постоянно воспроизводить себя [11], восстанавливать утраченное равновесие, преодолевать сопротивление внешней среды, которое создается в том числе и управляющим фактором государства [4]. Естественной реакцией на государственное управление является самоорганизация общества и его самоуправление, а состояние пропорциональности между управлением и самоорганизацией становится определяющим фактором в процессах современного политического управления. Известный российский политолог О.Ф. Шабров делает

акцент на том, что «функцией предназначения и системным качеством системы политического управления является поддержание гомеостазиса, адаптация и развитие самоуправляемой самоорганизующейся системы — общества» [12].

Развитие системы разделения политической власти и становление институтов демократии напрямую является отражением феномена пропорциональности в современном политическом процессе. Так сегодня всем известно, что степень концентрации властных полномочий, характеризуемая пропорциональностью в три четверти (но не мене двух третей), отражает такое состояние властных отношений, которое позволяет в полной мере реализовать управленческую функцию и называется «квалифицированное большинство», или «конституционное». Состояние пропорциональности менее приведенного примера, позволяющее формировать квалифицированное большинство, обеспечивает регулирующую функцию во властных отношениях. Гарантированный контроль над квалифицированным большинством обеспечивает реализацию контрольной функции, а гарантированное участие в формировании квалифицированного большинства — блокирующей.

Другим проявлением феномена пропорциональности во взаимоотношениях государства и гражданского общества в современном политическом процессе является создание в XIX—XX вв. независимых от правительства эмиссионных центров, в руках которых сосредоточено исключительное право денежной эмиссии и организации денежного обращения. Такая финансово-экономическая монополия, как государственный банк, была учреждена, например, в России в соответствии с указом Александра II в 1860 г. Федеральная резервная система в США (ФРС) (Federal Reserve System) была образована в 1913 г. как объединение 12 региональных банков, выполняющее функции центрального банка [13]. Никто кроме государства не имеет права печатать деньги, все остальные — фальшивомонетчики.

Исключительность права Центрального Банка России на осуществление денежной эмиссии закреплено конституционно. Так, в ст. 75 Конституции РФ установлен особый конституционно-правовой статус Центрального Банка России. Функции и полномочия Центробанк осуществляет независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Статус, цели деятельности, функции и полномочия Банка России определяются также Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)» и другими федеральными законами. Особенность публично-правового статуса Центрального Банка выражается в том, что, с одной стороны, он как бы не является публичным органом государственной власти, но, вместе с тем, его полномочия по своей политико-правовой природе относятся к функциям самостоятельной ветви государственной власти, поскольку их реализация предполагает применение мер государственного принуждения [14].

Исторически сложившимся регулятором пропорциональности является государственная исключительность, монопольное право. Взаимоотношения государства и гражданского общества в современном политическом процессе определяются состоянием определенной пропорциональности института власти, которая отражает специфику общеполитических тенденций, а в то же время — особенности национально-государственного и культурно-исторического состояния социума.

Таким образом, упомянутые теории в некотором роде выражают различные подходы к взаимодействию между обществом и государством и не являются равнозначными, но и не взаимоисключают друг друга. В сервисной модели подчеркивается направленность социальной коммуникации «снизу вверх»: от индивида, гражданина — к правительству, а модель сильного государства делает акцент на движении «сверху вниз»: государство регулирует и контролирует своих граждан, группы, их членов.

К отличительной черте формирующейся компромиссной сервисной модели сильного государства относится признание сетевого характера современного социума и установление центральной «коммуникационной» базы данных для более эффективного и оперативного взаимодействия между государственными и муниципальными агентами, предоставляющими услуги на сетевой основе. В итоге становятся возможными оптимизация предоставления услуг населению и бизнес-структурам; сокращение стоимости услуг; применение электронной торговли: закупки и государственные и муниципальные контракты; содействие экономическому и социальному развитию общества и граждан; быстрое и эффективное реагирование на изменяющиеся условия деятельности; повышение эффективности внутриорганизационных отношений в государственном и муниципальном управлении; развитие кадрового потенциала государственного управления; повышение ответственности государственных служащих и уровня прозрачности государственного управления в целом.

Сервисной модели сильного государства соответствует и провозглашенное в Конституции РФ признание идеологического многообразия. Заложенные принципы толерантного взаимодействия политических, социальных, религиозных идеологий (правовое, светское, социальное государство) создают благоприятные условия для социально-политического процесса становления и формирования национальной идеи как пропорциональной сбалансированности ценностей, идеологий и моделей развития. При этом если невозможна толерантность «по убеждению», то государство гарантирует толерантность «по принуждению». Это и есть практическое воплощение национальной идеи, которое минимизирует возможности ее подмены идеологией. Устойчивому состоянию пропорциональной сбалансированности способствует и политическая модель, в основу которой положена республиканская форма правления во главе с президентом, функционирующая в демократическом политическом режиме.

Библиографический список

1. *Кастельс М.* Информационная эра: Экономика, общество и культура. М., 2000.

2. *Коженко Я.В.* Концепции «сильного» и «сервисного» государства в контексте модернизации государственного управления в России: общее и отличное // Фундаментальные исследования. 2012. № 3 (ч. 3). С. 744–748.

3. *Санжаревский И.И.* О российской конституционности и национальной идее (к 20-летию Конституции Российской Федерации) // Политическое управление. 2013. № 2. С. 5–10. URL: www.политуправление.рф/arhiv/2013/ 02/ Sanzharevskiy.htm

4. *Скотт Дж.* Благими намерениями государства. Почему и как проваливались проекты улучшения условий человеческой жизни / пер. с англ. Э. Гусинский, Ю. Турчанинова. М., 2011.

5. Политическая наука: словарь-справочник / авт. и сост. И.И. Санжаревский. Тамбов, 2012. URL: www.glos.virmk.ru/01_k.htm

6. *Коверзнева С.А.* Государство и общество в современной российской публичной политике: дис. … канд. полит. наук. СПб., 2011. URL: www.dissercat.com/content/gosudarstvo-i-obshchestvo-v-sovremennoi-rossiiskoi-publichnoi-politike

7. *Мирошниченко И.В.* Сетевой ландшафт российской публичной политики. Краснодар, 2013.

8. *Затонский В.А.* Эффективная государственность. М., 2006.

9. *Петров М.П.* Сильное государство и активная личность как потребность времени // Правовая политика и правовая жизнь. 2005. № 3. С. 195.

10. *Санжаревский И.И.* Политическое управление и пропорциональность института власти // Известия Саратовского гос. ун-та. Сер.: Социология. Политология. Саратов, 2013. Т. 13, вып. 1. С. 75–81.

11. *Горский Ю.М., Степанов А.М., Теслинов А.Г.* Гомеостатика: гармония в игре противоречий. Иркутск, 2008.

12. *Шабров О.Ф.* Эффективность политического управления (системно-кибернетический подход). М., 1998.

13. Главное о Федеральной резервной системе США. URL: www.fedspeak.ru

14. URL: www.cbr.ru

G.M. Ivashchenko
Methodological Limitations in Organizing Staff Training for Public Administration

Fundamental methodological limitations at public administration staff training in Russia at the level of higher professional education are studied. Correcting the quality of managerial staff training in accordance with the new social challenges and demands is analyzed.

Key words and word-combinations: stuff training, public administration, methodological limitations.

Исследуются фундаментальные методологические ограничения при подготовке кадров государственного и муниципального управления России на уровне высшего профессионального образования. Анализируется корректировка качества подготовки управленческих кадров в соответствии с новыми общественными вызовами и потребностями.

Ключевые слова и словосочетания: подготовка кадров, государственное и муниципальное управление, методологические ограничения.

УДК 65
ББК 60.832

Г.М. Иващенко

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОГРАНИЧЕНИЯ В ОРГАНИЗАЦИИ ПОДГОТОВКИ КАДРОВ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В современной России актуальной является проблема обновления системы и процесса подготовки кадров для сферы государственного и муниципального управления. Необходимость ее разрешения детерминирована следующей неоднозначной ситуацией.

Во-первых, многочисленные субъекты государственного и муниципального управления не всегда наделены достаточным и необходимым качеством профессиональных и общекультурных компетенций. Например, на