
ВОПРОСЫ ВЫПУСК 4(80), 2022

ПОЛИТОЛОГИИ

Научный журнал

Журнал «Вопросы политологии» включен
в Перечень рецензируемых научных изданий
ВАК при Министерстве науки и высшего образования РФ
по политическим наукам, в которых должны быть опубликованы
основные научные результаты на соискание ученой степени кандидата
наук, на соискание ученой степени доктора наук

Журнал включен в Перечень научных изданий
рекомендованных ВАК Республики Узбекистан
для публикации основных научных результатов диссертаций
по политическим и философским наукам

МОСКВА, 2022

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ СИЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННОГО ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Предметом исследования автора статьи выступает взаимосвязь концептуального подхода к характеристике сильного государства с разработкой институциональных оснований современной публичной политики.

Автор исходит из принципиальных изменений Конституции РФ 2020 г., закрепляющих существование единой системы публичной власти в стране. Используя методы теоретического и дискурс-анализа обосновывается собственное представление о взаимосвязи идеи и концепта сильного государства с установлением демократического политического порядка в парадигме публичного управления. По мнению автора, проблема сильного государства и его роли в системе публичной власти отягощается недостаточной степенью теоретической и институциональной проработки как самого понятия система публичной власти, так и ее конфигурации в специфических условиях развития современного отечественного политического процесса.

Ключевые слова: *сильное государство, система публичной власти, политико-административное управление, факторы торможения сильного государства, внутренние угрозы сильному государству.*

Основная цель данной статьи определяется как аналитическая попытка выявить роль и значение концепции сильного государства в условиях современной публичной политики в контексте новых положений Конституции РФ о системе публичной власти в современной России.

Современная отечественная публичная политика находится постоянно в центре внимания участников важных экспертно-аналитических площадок. Содержание и специфика современного публичного управления занимало важное место в работе VIII-го Всероссийского конгресса политологов (декабрь 2018 г.), избравшего центральной темой своих дискуссий политику развития и роль государства в ней [17. С. 620]. Активно обсуждается проблематика сильного государства и эффективного государственного управления и на заседаниях Валдайского клуба [27. С. 8-18].

Следует подчеркнуть, что в работах российских авторов, опубликованных в последние годы, освещается широкий спектр вопросов близких к данной предметной области [2; 7; 10; 15; 21; 22; 26; 29; 30].

Однако проблему совершенствования публичного управления нельзя назвать однозначно исчерпанной. В силу многих объективных обстоятельств изучение обозначенной темы продолжает сохранять высокий уровень актуальности.

Исторически сложилось так, что в нашей стране государство является не просто важнейшим политическим институтом, но и гарантом прогрессивного развития. Это вытекает из сложности и масштабности задач, стоящих перед современным российским государством, как в геополитическом пространстве, так и в сфере внутренней политики.

Если обратиться к опыту политико-административных реформ постсоветской России, то становится очевидной одна доминирующая тенденция преобразований в этой сфере: начиная с 2000-года идет процесс укрепления государства и усиления его влияния во всех сферах общественной жизни [6; 23]. Более того, любой шаг в сторону усиления контролирующей и регулирующей роли государства многие трактуют именно как реформирование. В литературе это отмечается как победа «государственников» над «либералами». Хотя сторонники этих двух идейных позиций продолжают полагать, что победа еще не полная, что она имеет или будет иметь судьбоносное значение для нашей страны. Об этом свидетельствует вновь оживившаяся дискуссия по проблемам конституционного развития в связи с 25-летием Конституции РФ [9; 16], а также итоги всенародного голосования по конституционным поправкам 2020 г.

Противостояние «государственников» и «либералов» в настоящей работе интересует лишь с точки зрения трактовки ими самого понятия сильного государства его содержания. Самое общее впечатление изучения от современной научной литературы по проблематике сильного государства свидетельствует о существенном преобладании в ней сторонников государственно-патриотического направления. Подключение к дискуссии одного из классиков современной либеральной теории Ф. Фукуямы, объявившего себя сторонником сильного государства, придало дополнительный импульс дискуссии о концептуализации сильного государства [25. С. 220].

Центральная идея в концептуализации сильного государства заключается в необходимости усилении государственного начала в общественном развитии. Естественно, что в таком случае возникает теоретическая и практическая проблема перераспределения управленческих функций от многих субъектов общественных отношений к государству как аппарату публичной власти [12. С. 271-277].

Для постсоветской России проблема роста эффективности политико-административного управления имеет жизненно важное значение по двум

основным причинам: во-первых, смена социально-экономического и политического строя в начале 90-х годов потребовало существенного реформирования всей системы общественных отношений, в первую очередь в самой философии и практике публичного управления; во-вторых, сказалась явная неготовность управленческих кадров всей системы управления к работе в новых условиях.

Характерно, что сама идея сильного государства сформировалась, прежде всего, в рамках официального публичного дискурса, что отражает не столько теоретический аспект этой проблемы, сколько практико-политическую необходимость усиления эффективности публичного управления, в первую очередь благодаря активному подключению институтов гражданского общества к контролю государственного аппарата [24. С. 24].

Уже в первом своем Послании к Федеральному собранию 2000-го года Президент В. Путин сформулировал стратегическую задачу политико-административного управления страной: «...Единственным же для России реальным выбором может быть выбор сильной страны. Сильной и уверенной в себе. Сильной – не вопреки мировому сообществу, не против других сильных государств, а вместе с ними» [19]. В этом послании и в последующей статье президента 2000 г. впервые в постсоветской истории России были сформулированы несколько стратегических задач государственного управления. Они включали в себя необходимость использовать управленческие инструменты государства, прежде всего, для развития свободы на личностном уровне и на уровне институтов гражданского общества, для создания условий, обеспечивающих благополучие населения страны и процветания общества в целом. Применительно к характеру самого государства задача управления тогда, как и сейчас, ставилась совершенно определенно: только сильное, эффективное и демократическое государство способно решить сложнейшие задачи современного развития страны. Одним из первых среди отечественных исследователей сильного государства на это обратил внимание В.А. Затонский. В своей работе 2006 года «Эффективное государство» он фактически постулирует эффективность государства как наиболее существенный признак сильного государства, благодаря чему эти два понятия фактически совмещаются в единой категории. Его центральный тезис – «только сильное государство в состоянии эффективно выполнять свои функции, добиваться полезного для всего общества результата» [8. С. 91].

В теоретическом плане подобные перемены хорошо иллюстрируются появлением новых теорий и моделей государственного управления, таких как новый менеджмент, публичное управление, цифровой менеджмент и т.п. [18; 20].

В 2000-е годы отечественная правящая элита еще продолжала по инерции политических дискуссий 90-х годов полагать, что основная цель государственного управления заключается в необходимости обеспечить свободу

личности, свободное развитие рыночных отношений, всестороннее развитие гражданских институтов. При этом новый президент России В. Путин трактовал тогда сильное государство как государство демократическое, способное эффективно защищать политические, экономические и гражданские свободы. Тем самым такое государство создавало бы условия для всестороннего развития страны в целом [19]. Но последовавшее затем существенное изменение стратегических оснований всей государственной политики в рамках модели «Россия – осажденная крепость» коренным образом меняется и само содержание публичной политики, где на первый план стала постепенно выдвигаться силовая составляющая.

В итоге все многообразие отечественных теоретически практических представлений о современном сильном государстве можно свести к двум основным вариантам – эффективному и силовому. В первом случае сильное государство неразрывно связано с эффективным демократическим государством, четко выполняющим «все свои функции и социальное назначение». И такое государство невозможно без системного взаимодействия с гражданским обществом, что образует корневую основу современной публичной политики. Именно поэтому публичное управление в контексте настоящей работы представляется как социально-политическое пространство взаимодействия всех легитимных акторов государственной и общественной жизни. Таким образом, на взгляд автора, сильное государство – это такое государство, которое функционирует, прежде всего, на всестороннем взаимодействии с обществом и всеми его структурами. Только на такой основе можно в условиях современного публичного управления обеспечить высокую степень устойчивости социального порядка и, следовательно, прочности и стабильности государства в целом.

В среде исследователей и экспертов господствует мнение о том, что формирование и успешное функционирование сильного государства является одной из основных целей современного государственного управления [18]. Разделяя эту позицию, одновременно полагая, что в данном случае действует и обратная зависимость: сильное государство имеет своей целью не только научно обоснованное и практически выверенное целеполагание общественного развития, но и разработку приоритетных направлений современного политико-административного управления в постоянном диалоге с гражданским обществом.

Иначе говоря, теоретический концепт сильного государства предполагает свое сопряжение с вопросами эффективности современного публичного управления и автор здесь исходит из гипотезы о том, что сильное государство XXI века может успешно функционировать только в условиях публичной политики [14; 20].

При всей своей содержательной многоплановости, публичная политика базируется на активной роли не только государства, но и на такой же роли

гражданского общества. Это диалектическое единение активной позиции двух основных субстанций государственно-организованного общества является естественной основой любого эффективного государства. В силу этого, практически все суждения о публичной политике и публичном управлении исходят из первостепенного значения проблемы взаимодействия государства и общественных структур. Известная позиция Ю. Хабермаса о содержании публичной политики вычленяет корневую, по его мнению, функцию публичной сферы-необходимость формирования общественного мнения по широкому кругу актуальных вопросов политико-административного управления. Этот подход к публичной политике в целом является доминирующим в отечественном академическом сообществе, и он является наиболее перспективным в дальнейшем развитии научного поиска по проблематике настоящего исследования.

Практически все известные теоретические конструкты относительно новых тенденций развития демократического общества – постдемократия Крауча, мониторинговая демократия Дж. Кина, демократия участия М. Риттера, и т.п. постулируют наличие всестороннего и постоянного процесса взаимодействия власти и общества, взаимной ответственности, общественного контроля и т.д.

Таким образом, именно активное участие общества, различных социальных групп в публичной политике создают подлинную основу сильному демократическому государству.

Вместе с тем, само понятие публичной политики характеризуется многоаспектным содержанием. В качестве наиболее распространенных вариантов выделяются по крайней мере три важных аспекта публичной политики. Первый случай, когда понятие публичной политики совпадает с понятием государственной политики. При таком толковании современное государство представляет основной общественный институт, объединяющий и интегрирующий разнообразные интересы граждан и всех социальных страт.

Весьма распространено также понятие публичной политики в смысле политики «общественной», как отражающей формирование и реализацию этой политики в интересах общества, а также отдельных социальных групп, которые нуждаются в общественной поддержке. С процедурной точки зрения, то есть с позиций разработки и принятия политических решений – «публичная политика» подчеркивает ее прозрачность и открытый для публики характер. Наконец, «публичная политика» в смысле «politics» понимается как целенаправленное осуществление политико-административными элитами определенного политического курса, направленного на достижение конкретного социального эффекта (1) [4].

В данном контексте важны все перечисленные смыслы публичной политики с той оговоркой, что все они, так или иначе, имеют отношение к государственному управлению.

Это замечание в полной мере относится и к характеристике обширной палитры понятий государственного управления и публичного управления, представленной в литературе [18. С. 41-45]. Отдавая должное всестороннему анализу этих понятий, тем не менее, полагается, что наиболее адекватными представляются понятие публичного управления в формулировке ООН. Согласно ему, публичное управление представляет собой осуществление политических, экономических и административных полномочий по управлению делами страны, представляет собой комплекс механизмов, процессов, взаимоотношений и институтов, посредством которых граждане государства и их объединения выражают свои интересы, осуществляют свои права и обязанности и урегулируют разногласия. Управление может осуществляться всеми методами, которые общество использует для распределения властных полномочий и управления государственными ресурсами, а также разрешения возникающих проблем [31. Р. 9; 14].

Разумеется, что по мере естественных изменений исторических представлений по поводу совершенных моделей устройства государства неизбежно возникают новые представления о месте роли государства в новых исторических условиях и эти изменения происходят во многом под воздействием причин управленческого характера. Но здесь и сейчас важно выделить ту исследовательскую позицию в отечественном социально-политическом дискурсе, которая отражает необходимость взаимодействия общества и государства на паритетных началах. Это обеспечивается не только формальным равенством граждан перед законом, но и способностью отстаивать свои права и интересы. И безусловно правы С. Бабурин и И. Кожокарь, советующие нам не забывать стародавнюю истину о том, что свобода, в том числе и в ее гражданском проявлении, – это дорогое удовольствие и ни одна власть не сделает такой подарок обществу добровольно [3. С. 206].

Другой аспект этой важнейшей истины носит более практический характер. Он связан уже с необходимостью институционализации гражданского общества и его институтов на конституционном уровне. К сожалению, несколько ускоренная кампания по голосованию конституционных поправок 2020 года оставила за пределами внимания граждан, в первую очередь научной общественности, важнейший на взгляд автора, вопрос о закреплении в новой редакции Основного закона конституционного статуса общественной власти в ее соотношении с публичной властью (2) [1. С. 355-357; 13. С. 24-29; 28; 11. С. 7-18; 5. С. 150].

Можно предположить, что эта важная теоретическая задача, равно как оперативная аналитика непростых взаимоотношений российского государства с обществом по итогам текущего социально-экономического и геополитического кризиса выдвигаются на первый план в актуальной повестке дня.

ПРИМЕЧАНИЯ:

(1) Беляева Н.Ю. более детально расшифровывает этот формат публичной политики, указывая на конкретный политический актор, осуществляющий такую политику («публичная политика Кремля», «публичная политика РАО ЕЭС», или выделяя конкретную социальную сферу, в которой она реализуется – «публичная политика в области образования», «жилищная публичная политика» и т.п.).

(2) Не случайно, что все чаще появляются предложения о необходимости более основательной проработки такого вопроса, вплоть до разработки и принятия новой Конституции РФ.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. *Авакьян С., Авакьян С.А.* Конституционное право России: учебн. курс. В 2-х т. М., 2021. Т. 1.

2. *Ардзинба Д.К.* Концептуальные основы принятия решений органами государственной власти // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2022. Т. 12. № 2 (83).

3. *Бабурин С.Н., Кожокаръ И.П., Власенко Н.А.* Современное российское государство. Очерки // Государство и право. 2022. № 3.

4. *Беляева Н.Ю.* «Публичная политика» как термин, понятие и научная категория // http://www.civisbook.ru/files/File/Belyaeva_publ_pol_kak_termin.pdf.

5. *Власенко Н.А.* Современное российское государство. Очерки. М.: НОРМА, 2022.

6. *Гобозов И.А.* Государство и национальная идентичность: Глобализация или интернационализация? // Изд. стер. М.: УРСС, 2014.

7. *Гончаров П.К., Медведев В.Н.* К вопросу о легитимности власти: общественно-политический аспект // Региональное и муниципальное управление: вопросы политики, экономики и права. 2021. Т. 8. № 1 (23).

8. *Затонский В.А.* Эффективная государственность / под ред. А.В. Малько. М., 2006.

9. *Зорькин В.* Буква и дух Конституции // Российская газета. 09.10.18. № 7689 (226).

10. *Имамов М.М., Семенихина Н.Б.* Бюджетные критерии формирования и контроля реализации приоритетных национальных проектов и федеральных целевых программ развития // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2021. Т. 11. № 12 (81).

11. *Клеандров М.И.* О неизбежности разработки и принятия новой Конституции Российской Федерации и что в ней должно быть // Государство и право. 2022. № 3.

12. *Коженко Я.В.* Концепция сильного государства в контексте модернизации политической власти в Российской Федерации // Вестник Таганрогского государственного педагогического института. 2010. № 2.

13. *Маркова Е.Н.* Общественная и (или) публичная власть: проблема соотношения в контексте конституционной реформы 2020 г. // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 12.

14. *Никовская Л.* К проблеме предметного поля публичной политики // Публичная политика – 2012. Сб. статей / под ред. М.Б. Горного и А.Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2013.

15. *Осинов А.В.* Политические партии как проблемный кластер консолидации политической власти современной России // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2021. Т. 11. № 9 (78).

16. *Пастухов В.* Конституционный тупик. Допустима ли дискуссия о маршрутах эвакуации из авторитарного государства? // Новая газета. 2018. № 113.

17. Политика развития, государство и мировой порядок: материалы VIII Всероссийского конгресса политологов. Москва: Издательство «Аспект Пресс», 2018.

18. *Понкин И.В.* Теория публичного управления: Учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / предисловие д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова / Институт государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. М.: Буки Веди, 2017.

19. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному собранию 2000 г. // <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/2148>.

20. Публичная политика: Институты, цифровизация, развитие / под ред. Л.В. Сморгунова. М.: Издательство «Аспект Пресс», 2018.

21. *Румянцев О.Г.* О некоторых политологических аспектах конституционной реформы 2020 г. в Российской Федерации // Региональное и муниципальное управление: вопросы политики, экономики и права. 2020. № 2 (20).

22. *Санчат С.С.* Общероссийские и региональные тренды развития политических систем // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2022. Т. 12. № 3 (84).

23. *Сергеев А.Л.* Российская государственность в XXI веке: основные проблемы. М.: Проспект, 2016.

24. *Топорнин Б.Н.* Сильное государство – объективная потребность времени // Вопросы философии. 2001. № 7.

25. *Фукуяма Ф.* Сильное государство: управление и мировой порядок в XXI в. / Фрэнсис Фукуяма; пер. с англ. О.Э. Колесникова и др. под общ. ред. О.Э. Колесникова. М.: АСТ ХРАНИТЕЛЬ, 2007.

26. *Хаманева Н.Ю.* Пути реформирования органов государственной власти Российской Федерации: теория и конституционная практика // Региональное и муниципальное управление: вопросы политики, экономики и права. 2019. № 4 (18).

27. *Цыганков А.П.* Сильное государство: теория и практика XXI века // Россия в глобальной политике. 2015. Т. 13. № 3.

-
28. Чертков А. Публичная власть в обновленной Конституции // advgazeta.ru.
29. Юсупов В.А. Государственное управление как объект административно-управленческого права // Региональное и муниципальное управление: вопросы политики, экономики и права. 2021. Т. 8. № 1 (23).
30. Medvedev N.P., Slizovskiy D.E., Glebov V.A. Gorbachev – Yeltsin – Putin: Discussion Around Models of Political Regime. Whats Next? // Political Science Issues. 2019. Т. 9. № 2 (32).
31. Reconceptualizing Governance [Реконцептуализованное управление], Discussion Paper 2 / The United Nations. New York: United Nations Development Programme, 1997.

L.P. BELOV

*Graduate student, North-West Institute
of Management, branch of RANEPA; ООО «Gelios», CEO,
Saint Petersburg, Russia*

INSTITUTIONALIZATION OF A STRONG STATE IN THE CONDITIONS OF MODERN PUBLIC ADMINISTRATION

The subject of the research of the author of the article is the relationship between the conceptual approach to the characterization of a strong state and the development of the institutional foundations of modern public policy.

The author proceeds from the fundamental changes in the Constitution of the Russian Federation of 2020, which consolidate the existence of a unified system of public authority in the country. Using the methods of theoretical and discourse analysis, his own idea of the relationship between the idea and concept of a strong state and the establishment of a democratic political order in the paradigm of public administration is substantiated. According to the author, the problem of a strong state and its role in the system of public power is aggravated by an insufficient degree of theoretical and institutional study of both the very concept of a system of public power and its configuration in the specific conditions of the development of the modern domestic political process.

Key words: *strong state, system of public authority, political and administrative management, factors of inhibition of a strong state, internal threats to a strong state.*