

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»
СЕВЕРО-ЗАПАДНЫЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ**

ISSN 2303-9493

**НАУЧНЫЕ ТРУДЫ
Северо-Западного института управления
РАНХиГС**

**Том 9
Выпуск 4(36)**

Материалы III Международного научного форума
«ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ:
технологии прорыва в эпоху цифровизации»
(31 мая — 1 июня 2018 г., Санкт-Петербург)

Периодическое научное издание
Выходит пять раз в год

**Санкт-Петербург
2018**

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

Шамахов В. А., председатель редсовета, д-р экон. наук, действительный государственный советник Российской Федерации 1 класса, директор Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург);

Китин Е. А., канд. юрид. наук, доцент, зам. директора Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург);

Понделков А. В., д-р полит. наук, проф., заслуженный деятель науки Российской Федерации, зав. кафедрой политологии и этнополитики Южно-Российского института — филиала РАНХиГС при Президенте РФ (Ростов-на-Дону);

Репин Д. А., д-р социол. наук, проф., зам. директора Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург)

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

Балашов А. И., д-р экон. наук, руководитель образовательного направления «Государственное и муниципальное управление» СЗИУ РАНХиГС (Санкт-Петербург);

Клюев А. В., д-р филос. наук, профессор кафедры связей с общественностью и социальных технологий СЗИУ РАНХиГС (Санкт-Петербург);

Мерешкин Д. Е., канд. юрид. наук, зам. директора СЗИУ РАНХиГС (Санкт-Петербург);

Николаенко А. В., канд. полит. наук, зам. начальника Управления научной работы СЗИУ РАНХиГС (Санкт-Петербург);

Рошин Е. Н., PhD, декан факультета международных отношений и политических исследований СЗИУ РАНХиГС (Санкт-Петербург);

Ходачек И. А., PhD, начальник Управления научной работы СЗИУ РАНХиГС (Санкт-Петербург);

Чигарёва И. В., начальник Информационно-библиотечного управления СЗИУ РАНХиГС (Санкт-Петербург)

Сборник содержит материалы III Международного научного форума «Государственное управление: технологии прорыва в эпоху цифровизации» (31 мая — 1 июня 2018 г., Санкт-Петербург). В Форуме приняли участие политики, ведущие ученые и эксперты в области государственного управления и государственной службы, представители корпораций, крупных промышленных предприятий, малого и среднего бизнеса, общественных организаций и вузов. Главными темами Форума стали вопросы эффективности и качества государственного и муниципального управления в России и за рубежом, а также общественного контроля, применения технологии блокчейн в государственном управлении, цифровой экономики.

Издание адресовано студентам, аспирантам, научно-педагогическим работникам, ученым и исследователям.

© Северо-Западный институт управления РАНХиГС, 2018

© Редколлегия периодического издания «Научные труды Северо-Западного института управления РАНХиГС» (сост.), 2018

*Белов Л. П.*¹

Кадровая политика государственного управления сильного государства: теоретико-политические основания

Целью настоящей статьи автор полагает показать взаимосвязь концепции сильного государства и кадровой политики в сфере государственного управления. Не касаясь технологических аспектов этой важной проблемы, когнитивных и методических сторон подготовки кадров современной государственной службы, остановимся на двух конкретных аспектах данного аналитического сюжета:

- социально-политическая сущность формируемой концепции сильного государства;
- кадровый потенциал государственной службы как решающий фактор эффективности современного государства.

В книге «Сильное государство: управление и мировой порядок в XXI веке» Ф. Фукуяма подробно анализирует основные тенденции современной мировой политики за минувшие 30 лет. При этом он выделяет, наряду с прочими, критику «больших правительств» и попытку сместить активную деятельность от государственного сектора к частным рынкам или гражданскому обществу. По ходу всей работы американский исследователь подробно обосновывает главную свою мысль о том, что «слабые, некомпетентные или несуществующие правительства являются источником серьезных проблем, особенно в развивающемся мире» [17, с. 4].

Во внешней политике к концу второго десятилетия XXI в., в актуальном научном дискурсе и в реальной политике все чаще говорят о том, что заканчивается эпоха после холодной войны, когда в мире практически безраздельно господствовала одна держава — США. Возрастающий потенциал современной России, Китая, других новых региональных государственных объединений дает основания говорить о наступлении нового состояния мирового порядка, в рамках которого формируется устойчивое стремление к отходу от доминирования одной сверхдержавы.

Современные аналитики отмечают, что мир пока «не стал и многополярным, поскольку не возникло ни новой военно-политической коалиции, ни многостороннего, институционально оформленного механизма принятия жизнеспособных решений» [18]. Вместе с тем новые решения

¹ Научный руководитель: Чечулин А. В., проф., д-р филос. наук, кафедра государственного и муниципального управления, СЗИУ РАНХиГС (Санкт-Петербург).

требуются не только в международных отношениях, но и в выстраивании эффективного государственного управления внутри страны. На первый план здесь выдвигается проблема выявления новых параметров и задач современного государства, все чаще называемого «сильным государством» (подробнее см.: [7—9; 11; 14; 16; 17] и др.).

В современном общественно-политическом дискурсе о сильном государстве в нашей стране заговорили в 1980-х гг., причем первые исследования в этом направлении были инициированы в результате анализа зарубежного опыта административных реформ. В частности, речь шла о конституционных и административных преобразованиях во Франции во время президентства Шарля де Голля [3]. Позже, в постсоветский период стали появляться первые работы по этой тематике, уже с учетом практики государственного управления в нашей стране [1; 4; 7; 15].

В своей новейшей работе (2018 г.) А. Д. Керимов и И. Н. Куксин выстраивают систему доказательств основополагающей роли сильного государства как фактора общественного прогресса [9]. С точки зрения целеполагания можно говорить применительно к сильному государству о трех основных задачах развития любого эффективного государства: политической стабильности, экономическом росте и перспективах социального развития.

Согласно аргументации современных исследователей феномена сильного государства, итогом деятельности современного человека явился новый, слишком сложный мир, зачастую непосильный для понимания и ориентации в нем индивида. Возрастающая взаимосвязанность, взаимозависимость социально-политических процессов в мире неизбежно предполагает их регулирование системным образом, что под силу лишь современному государству. Давно уже является фактом необходимость становления социального государства, что ставит перед государственными институтами необходимость проведения социально ориентированной политики [Там же].

С другой стороны, согласно Ф. Фукуяме, «слабость государства — и национальный, и международный источник проблем первого порядка» [17]. Возможно, следующий аргумент для ряда исследователей и экспертов либерального направления выглядит спорным, но нам он представляется основательным: в условиях подавляющего господства в мире рыночных отношений только сильное государство в состоянии выполнять общественную регулирующую функцию рынка в интересах социальной справедливости. Наконец, необходимость усиления позиций современного государства обусловлена, по мнению А. Д. Керимова и И. Н. Куксина,

феноменом глобализации, в значительной степени определяющей дух современной эпохи [9]. В силу этого возрастает необходимость заново установить параметры и задачи эффективного государства. Способными к развитию окажутся лишь те, которые смогут правильно определить собственные возможности, соответствующие национальному опыту и положению в мировой системе [18].

Если попытаться атрибутировать сильное государство в свете складывающихся в настоящее время научных подходов, то в принципиальном плане это может выглядеть следующим образом. Сравнительный анализ этих исследовательских подходов, осуществленный И. В. Понкиным, позволяет представить в общем виде своеобразную модель сильного государства. Согласно его позиции, существенными признаками сильного государства являются восемь характеристик. Среди них он выделяет:

- 1) мощь людских ресурсов государства;
 - 2) поддержка власти населением, обществом, а равно действительное признание государством значения такой поддержки и ориентированность на такую поддержку, на получение и сохранение в будущем такой поддержки;
 - 3) наличие признаваемого и принимаемого населением и культивируемого и охраняемого государством устойчивого цивилизационного кода своей страны, референтных ему и связанных с ним ценностно-цивилизационного фундамента государства и государственной идеологии;
 - 4) сила собственно государства как органической надстройки (организации);
 - 5) финансово-экономическая сила государства;
 - 6) должный потенциал системы государственного управления надлежащей силы, эффективности и качества;
 - 7) дипломатический потенциал государства надлежащей силы;
 - 8) военный потенциал (военная мощь) государства надлежащей силы
- [14, с. 636—638].

Нас в данном случае интересует п. 6 этого перечня, а именно должный потенциал системы государственного управления надлежащей силы, эффективности и качества.

Чтобы понять, насколько эти теоретические положения соотносятся с социально-политической реальностью современной России, можно провести сравнение их с содержанием важнейшего политико-административного документа — майского Указа Президента Российской Федерации В. В. Путина 2018 г. В нем определены национальные цели и стратегические задачи развития России на ближайшие шесть лет. Характерно, что первая из национальных целей, перечисленных в данном Указе, — *обес-*

печение устойчивого естественного роста численности населения Российской Федерации — практически полностью совпадает с п. 1 перечня признаков сильного государства — мощью людских ресурсов государства.

С аналитической точки зрения очевидно, что данным Указом определяется важнейшая задача — острая необходимость повышения эффективности государства в целом. Именно в связи с этим в экспертном сообществе вызвало интерес предложение Центра стратегических разработок А. Кудрина создать новый орган с говорящим названием «Центр эффективности государственного управления» [6]. По существу, на первый план выдвигается давняя идея о том, что любые реформы надо начинать с реформы самого государства. Современное государство должно обладать способностью мобилизации ресурсов, необходимых для решения задач общественного развития. Среди этих ресурсов в настоящее время первостепенное значение приобретают ценностные аспекты корпуса государственной службы, включая вопросы рекрутирования, подготовки и мотивации деятельности управленческих кадров.

Новые общественно-политические реалии XXI в., особенно такие существенные изменения в социальной структуре общества, как формирование нового технологического уклада, глобальная цифровизация, невиданные ранее формы человеческого взаимодействия, стимулируют исследователей вновь обратиться к анализу основных факторов государственного и общественного управления. В этих условиях активизация интереса отечественных исследователей к важной теоретической проблеме — концептуализации современного сильного государства в его отечественной интерпретации — стимулирует исследователей искать ответ на вопрос о том, какое место в рамках этой концепции занимают вопросы эффективности и качества кадров государственно-го управления.

Общественный статус государственной службы в современных условиях требует переосмысления. К настоящему времени становится очевидным, что преобладание узкой экономической ориентации способствует замещению идеологии служения в государственном управлении суммой управленческих технологий, что приводит к снижению профессионального уровня госслужащих, престижа их службы в обществе, росту коррумпии [5, с. 22].

Субъективно-волевые критерии подбора кадров госслужащих становятся основой для разложения госслужбы, снижения ее эффективности и формирования определенного типа мотивации, не ориенти-

рованной на служение обществу, способствующей росту коррупции и т. д. Таким образом, низкая эффективность функционирования государственной службы в России является производной от того, что чиновники служат не обществу, а «первому лицу» государства и политической элите [12, с. 83].

С другой стороны, требует особого внимания исследователей изучение медиаторской функции государственной службы, так как ее эффективная реализация во многом обеспечивает реальное взаимодействие государственных структур и институтов гражданского общества, а вне такого взаимодействия невозможно представить в настоящее время сильное современное государство.

Очевидно, что для достижения стратегических целей, поставленных Президентом Российской Федерации, необходимо совершенствовать сложившуюся систему подготовки кадров госслужбы и управления кадровым составом и, на наш взгляд, в первую очередь развивать лидерские качества потенциальных госслужащих и формировать их морально-ценностные качества. Выдвижение на первый план этих аспектов позволило бы выполнять поставленные перед современными чиновниками задачи на высоком уровне.

Именно в этом направлении формируются основания для решения принципиально значимой задачи, стоящей перед современным Российским государством. Речь идет о поддержке власти населением, обществом, а равно действительное признание государством значения такой поддержки и ориентированность на такую поддержку, на получение и сохранение в будущем такой поддержки. Говоря в своем докладе на Гайдаровском форуме 2018 г. о сегодняшнем состоянии государственного управления в России, известный российский эксперт, декан экономического факультета МГУ А. Аузан затронул проблему так называемых институциональных ловушек [13], отметив, что причиной разного рода парадоксов и институциональных ловушек в государственном управлении современной России является «крайне низкий уровень доверия различным институтам, что приводит к высокой зависимости от назначений персоналий во власти» [2]. В итоге для лиц, принимающих государственные решения, возникают очень короткие периоды реального планирования, которые не могут расширяться на основе доверия к устойчивости правил и не допускают инвестиций в человеческий капитал и инфраструктуру, как чересчур длинные. И это поворачивает развитие от тех целей, которые были поставлены, и даже официально декларированы, к иным целям [Там же]. Есте-

ственно, что наряду с общетеоретическим анализом названной проблемы нас в первую очередь интересует наша национальная специфика этого явления. Совсем недавно, уже на Петербургском экономическом форуме, ректор НИУ «Высшая школа экономики» Ярослав Кузьминов удачным образом сформулировал проблему доверия в системе отечественного госуправления: «Отечественная модель доверия определенно тяготеет к модели стокгольмского синдрома, когда жертва проникается идеями своего мучителя и начинает его оправдывать, Но сейчас, очевидно, пришло время для ее трансформации в более цивилизованную форму» [10].

Анализ критериев сильного государства, интенсивно обсуждаемых в настоящее время в научном сообществе, приводит к выводу об основополагающем значении общественного доверия как фактора сильного государства. Имея в виду и это важнейшее для эффективности государственного управления обстоятельство, Президент Российской Федерации В. В. Путин в напутствии членам нового Правительства 26 мая 2018 г. подчеркнул необходимость развивать практику общественного мониторинга и контроля деятельности правительства и, следовательно, всех уровней власти.

Иначе говоря, наряду с профессионально-технологическими качествами госслужащих на первый план выдвигается ценностное содержание деятельности современных управленцев и осознание их ответственности перед обществом. Таким образом, на первый план выдвигаются политические факторы сильного государства. Так получилось, что большинство отечественных авторов, предметно рассматривающих феномен сильного государства, работают в области юридической науки [15]. Полагаем, что в данном случае можно говорить об определенном пробеле в системе политологического знания и о необходимости активизации исследовательской работы по современному переосмыслению роли и функций государства в политологической парадигме обществоведения. Так, например, требует глубокого политологического анализа проблема сопряжения принципов демократии и эффективности государственного управления. Понятно, что сильному государству требуется эффективная власть для противодействия как внешнему давлению, так и различным группам, лоббирующим узкокорпоративные интересы. Демократические процедуры могут и должны быть использованы для противостояния такого рода лоббированию и для определения приоритетов, отвечающих интересам широких слоев общества. В противном случае, как предупреждал еще

Аристотель, государство способно либо превратиться в заложника олигархических групп, либо перестать быть управляемым [18].

Сформулированные в зарубежной и отечественной литературе положения, включая и вышеизложенные, нуждаются в сопряжении и с другими актуальными политическими проблемами современного политико-административного управления. На наш взгляд, к их числу относятся специфика отечественных политических элит, политические факторы становления сильного государства, сравнительный анализ генезиса современного государства, политические риски трансформации современных политических режимов переходных обществ, проблема легитимности власти, стратегические по своему значению проблемы общественного доверия и специфики отечественного государствогенеза. К примеру, сильное государство необходимо для повышения качества элиты и эффективности функционирования политической системы. Качество элиты определяется не только материальным стимулированием, но и предложением патриотических ценностей, которые поддерживают модель сильного государства [Там же].

Другой важнейший приоритет политологических исследований в России — переход от «ручного» политико-административного управления к разработке современных механизмов и моделей системного управления государством и обществом.

Дальнейшая разработка теоретических и практических оснований концепции сильного государства потребует решения таких важных теоретических проблем, как соотношение этой концепции с понятиями социального государства, сервисного государства, правового государства, проблемы сопряжения элементов современной демократии и управляемости, укрепления национально-государственной идентичности страны в условиях современной глобализации и т. п.

На наш взгляд, наряду с перечисленными теоретико-методологическими проблемами современного политико-административного управления существенное значение имеет ряд конкретных вопросов кадрового обеспечения государственной службы, от которых во многом зависит эффективность функционирования государства в целом. По существу эта управленческая задача выступает как составная часть общей стратегической проблемы — роста человеческого капитала. А современное государство не может быть успешным без вложений в будущие поколения и человеческий капитал. Дальнейшие успехи государств будут связаны с реализацией программ умного инвестирования в образование, здравоохранение и другие социальные программы.

Литература

1. Анохин П. В. Концепция «сильного государства». Исторический опыт и проблемы воплощения в условиях современной России : дис. ... д-ра юрид. наук. — СПб., 2002. — 331 с.
2. Аузан А. Эффект колеи в России и возможность стратегического поворота : доклад на Гайдаровском форуме 2018. — С. 4 [Электронный ресурс]. — URL: www.gaidarforum.ru (дата обращения: 12.10.18).
3. Байзакова К. И. Концепция «сильного государства» Мишеля Дебре и проблема конституционной реформы во Франции в 40—50-х годах XX века : автореф. дис. ... канд. ист. наук / Ташкент. гос. ун-т им. В. И. Ленина. — Ташкент, 1985.
4. Биглова Н. Х. Концепция идеального государства и ее реализация: историко-теоретические аспекты : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2006.
5. Борщевский Г. А. Политические факторы институционализации российской государственной службы // Вестник Московского университета. — Серия 12. Политические науки. — 2017. — № 5. — С. 22.
6. Вардуль Н. Танцы вокруг административной гильотины // Московский комсомолец. — 27.04.2018. — № 27673.
7. Затонский В. А. Сильное государство и активная личность: теоретико-правовой аспект. — Саратов : Саратовский ун-т, 2005. — 266 с.
8. Керимов А. Д., Куксин И. Н. Критерии силы государства // Право и образование. — 2016. — № 6. — С. 4—16.
9. Керимов А. Д., Куксин И. Н. Сильное государство как определяющий фактор общественного прогресса : монография. — М. : Норма-Инфра-М, 2018. — 96 с.
10. Кузьминов Я. Сила репутации // Известия. — 24.05.2018.
11. Куряшин Г. Л. Модернизация государственного управления: институты и интересы. — М. : Моск. ун-т, 2012. — 308 с.
12. Максимов А. А. Мотивация государственной службы как управленческая проблема // Вестник Московского университета. — Серия 18. Социология и политология. — 2017. — № 2. — С. 82—83.
13. Полтерович В. М. Институциональные ловушки: есть ли выход // Общественные науки и современность. — 2004. — № 3. — С. 5—16.
14. Понкин И. В. Теория публичного управления : учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / предисл. д-ра юрид. наук, проф. А. Б. Зеленцова. — М. : Буки Веди, 2017.
15. Романов М. А. Принцип сильной государственности в системе политических приоритетов современной России : дис. ... канд. полит. наук. — М. : МГУ, 2001.
16. Ударцев С. Ф. Сильное государство — вопросы теории // Право и государство (Казахстан). — 2016. — № 2. — С. 6—14.
17. Фукуяма Ф. Сильное государство: управление и мировой порядок в XXI веке. — М. : АСТ; АСТ МОСКВА; ХРАНИТЕЛЬ, 2006. — 220 с.
18. Цыганков А. Сильное государство: теория и практика в XXI веке // Славянская Европа [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.slavic-europe.eu/index.php/articles/60-world-articles/3039-2015-08-17-3344> (дата обращения: 12.10.18).