

УДК 342.5

КОНЦЕПЦИИ «СИЛЬНОГО» И «СЕРВИСНОГО» ГОСУДАРСТВА В КОНТЕКСТЕ МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ: ОБЩЕЕ И ОТЛИЧНОЕ

Коженко Я.В.

ФБГОУ ВПО «Таганрогский государственный педагогический институт имени А.П. Чехова»,
Таганрог, e-mail: yanakozhenko@yandex.ru

Проведен анализ концепций «сильного» и «сервисного» государства в контексте определения оптимальной модели государственного управления для модернизирующегося постсоветского политико-правового пространства. Исследование опирается на всеобщие, общенаучные, специальные и частнонаучные методы, сравнительно-правовой, историко-правовой, конкретно-социологический и формально-юридический (догматический) методы, а также методы политико-правового моделирования, позволивших выявить проблемы и определить перспективы формирования направлений и приоритетов современной политики в сфере государственного управления. Автор приходит к выводу о том, что сервисный подход сущности государства связан с такими направлениями оптимизации властно-правовой деятельности, как развитие сетевых форм управленческого взаимодействия, формирование «электронного правительства», коммуникативных технологий контроля и планирования, развитие «онлайн-овых» услуг, формирование многосторонних связей, позволяющих гражданам активно участвовать в отправлении власти. «Сервисное государство» – это особая политическая форма организации публичной власти, располагающая специальным аппаратом управления, направленным на оказание публичных услуг индивидам, а также системы социально-правовых гарантий достойного жизнеобеспечения человека, его прав и свобод. Сильное государство – это эффективное, полноценное, авторитетное и уверенное в себе государство, четко выполняющее все свои функции и социальное назначение. Автор считает, что российской моделью станет некий симбиоз «сервисной» и «сильной» моделей. Однако, укрепление государственности не должно выступать в качестве самоцели, а государственные интересы не должны довлеть над правами человека и гражданина.

Ключевые слова: сервисное государство, сильное государство, электронное государство, государственные услуги, государственное управление

THE CONCEPT OF «STRONG» AND «SERVICE» IN THE CONTEXT OF THE STATE OF MODERNIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN RUSSIA: GENERAL AND EXCELLENT

Kozhenko Y.V.

FBGOU VPO «Taganrog State Pedagogical Institute named after A. Chekhov», Taganrog,
e-mail: yanakozhenko@yandex.ru

The analysis of the concepts of «strong» and «service» state in the context of determining the optimal model of governance for the modernizing of post-Soviet political and legal space. The study is based on universal, general science, and special chastonauchnye methods, comparative legal, historical, legal, sociological and concrete formal-legal (dogmatic) methods, as well as political and legal methods of modeling, which allowed to identify problems and determine the prospects for the formation of direction and priorities contemporary politics in public administration. The author concludes that the nature of the state service approach is associated with such directions optimize power-law activities as the development of network forms of administrative cooperation, creation of «electronic government» technologies of communication and control planning, development of «online» services, the formation of multilateral relations allowing citizens to actively participate in the administration of government. «Service state» – a special form of political organization of public authority, with its special administrative apparatus aimed at providing public services to individuals, as well as a system of social and legal guarantees of a decent human life support, his rights and freedoms. A strong state – is an effective, full, authoritative and confident state clearly you supplementing all of its functions and social purpose. The author believes that Russia will become a model of symbiosis «service» and «strong» models. However, the strengthening of the state should not act as an end in itself, and state interests should not prevail over the rights of man and citizen

Keywords: service state, a strong state, the electronic state, public services, public administration

Проблема сильной государственности волнует умы ученых и политических деятелей, пожалуй, с момента возникновения первых полисных образований вплоть до наших дней. Современная Россия оказалась в ситуации острейшего системного кризиса, охватившего все сферы жизни общества, государства и личности, обусловившего поиск инновационных путей и способов выхода из него. Кризисное состояние общества настоятельно требует изменения всей системы ценностей

и функционирующих политических институтов, остро стоит необходимость переустройства российской государственности, отвечающей потребности самоидентификации. В этих условиях особенно важна разработка научно обоснованного, тщательно выверенного стратегического курса развития России. Российская Федерация нуждается в укреплении государственной власти, в формировании сильного государства как гарантии выхода страны из кризисной ситуации. Необходимость акти-

визации государства продиктована геополитическими причинами, уровнем современных проблем человека в современном мире. Поэтому идея административной реформы была выдвинута как объективная потребность современного этапа развития нашей страны, условием успешного решения сложнейших задач, стоящих перед ней [5].

Цель исследования. В этой связи, актуальность статьи обусловлена первоочередными целями и особенностями современного государственного строительства, ориентирами, принципами и содержанием постсоветской политики в сфере модернизации в регулировании взаимоотношений между институтами гражданского общества и государственной властью. Объектом исследования является – система государственного управления как сложнейшая система отношений, форм, методов, структур и публично-правовых институтов власти эволюционирующих в конкретных политико-правовых, духовно-нравственных и социально-экономических условиях жизнедеятельности общества. Предметом исследования является преемственная трансформация сервисного подхода по предоставлению и оказанию государственных услуг российской государственной власти как целостного правокультурного феномена, обладающего универсальными и специфическими закономерностями функционирования и самоорганизации форм властно-правовых отношений, имеющего свои типологические, аксиологические, онтологические и морфологические особенности. Целью исследования является теоретико-методологический анализ моделей «сильного» и «сервисного» государства как цивилизационного политико-правового явления, а также моделирование специфических закономерностей их генезиса, современного функционирования и перспектив развития.

Материалы и методы исследования

Методологическую и теоретическую основу исследования составили общенаучный и частнонаучные методы изучения концепции «сильного» и «сервисного» государства. Общенаучным методом исследования является диалектический метод, который предполагает изучение правовых явлений с точки зрения законов диалектики. Диалектический метод позволяет проникнуть в сущность государственного управления, выявить правовую природу, особенности и общие и отличительные черты сервисного и сильного государства. К числу использованных частнонаучных методов следует отнести исторический, сравнительный, формально-юридический, нормативный, логический, системный, структурно-функциональный, посредством которых проводится анализ существующих моделей государственного управления.

Результаты исследования и их обсуждение

Одной из популярных и активно развивающихся теорий в настоящее время стала концепция модернизации государственно-правовой организации, основанная на идее сервисного публичного управления, осуществляемого как государственными органами и структурами, так и местным самоуправлением. Данная направленность оптимизации и имплементации зарубежных институтов властно-правового взаимодействия общества и государства, иных органов управления основывается на эффективном предоставлении публичных услуг населению, возможности делегирования функций по оказанию государственных услуг частному сектору (например проведение технического осмотра автомобилей в России). Сервисная концепция государства, получившая широкое распространение в США и ряде стран Западной Европы в 80–90-х гг. прошлого века рассматривает назначение государства в служении индивиду, и, при ее буквальном толковании, практически любая деятельность государства по взаимодействию с индивидом оказывается государственной услугой. Сервисная идея развития государственной системы основывается на классической экономической схеме: «производитель услуг – потребитель», где устойчивость и легитимность государственных институтов связана с эффективностью выявления, моделирования и реализации индивидуальных и групповых интересов и потребностей. В этой связи, «глобальные интересы», связанные с этнонациональными, духовно-нравственными, этническими и другими основами общественного единства, теряют свою «актуальность» для государственного управления, по крайней мере в повседневном, текущем управлении. В «сервисной» организации управления доминирующим показателем эффективности выступает «удовлетворенность потребителей». Для этого обосновывается необходимость использования комплексного подхода к нормированию целей и задач управленческой деятельности (системная взаимосвязь социологических, психологических, административных, экономических, информационных, правовых форм, методов, способов и приемов). Ответственность за жизненное обеспечение и безопасность возлагается на государство, которое призвано гарантировать удовлетворение потребностей и интересов отдельной личности и их групп. Сервисный подход к сущности государства связан с такими направлениями оптимизации властно-право-

вой деятельности, как развитие сетевых форм управленческого взаимодействия, формирование «электронного правительства», коммуникативных технологий контроля и планирования, развитие «онлайн-услуг», формирование многосторонних связей, позволяющих гражданам активно участвовать в отправлении власти. В то же время, как в отечественной, так и зарубежной литературе не сформировался единый подход к определению понятий «правовой сервис», «сервисное государство», «государственные услуги». Обобщая различные концептуальные наработки, можно отметить, что «сервисное государство» – это особая политическая форма организации публичной власти, располагающая специальным аппаратом управления, направленным на оказание публичных услуг индивидам, а также система социально-правовых гарантий достойного жизнеобеспечения человека, его прав и свобод. По утверждению многих аналитиков, развивающих данный подход, сервисное государство и сетевая методология совершенствования управленческой деятельности «исправляют» недостатки бюрократического стиля управления, безапелляционного способа воздействия на других людей, указывая на системные пороки и практические проблемы взаимодействия государства и общества при традиционных формах и технологиях управления. Говорить о пришествии эпохи пока что весьма гипотетических «сетевых государств» еще очень рано. Поэтому сетевой принцип публично-правового взаимодействия следует рассматривать как форму организации управленческой деятельности, позволяющую существенно снизить издержки традиционной политико-правовой регламентации общественных процессов, обеспечить более мобильное взаимодействие с общественными институтами и структурами.

Среди конкурентов сервисного подхода в качестве альтернативного варианта модернизации системы управления можно выделить концепцию «сильного государства». Среди факторов способствующих ее развитию выделяется материальные (социально-исторические) и идейно-теоретические. К материальным предпосылкам следует отнести основные закономерности развития общественных отношений, перераспределение управленческих функций в процессе усложнения общественных отношений от непосредственных участников этих отношений к аппарату публичной власти – государству. При этом усиление эффективности управления непосредственно связывается с централизацией процессов

управления, что, в свою очередь, предполагает приобретение управленческим аппаратом больших властных полномочий. Проблемы сильной государственности привлекали и привлекают пристальное внимание ученых самых разных направлений: философов, политологов, экономистов, правоведов. К особенностям либеральных учений относится иное понимание феномена силы. Сила государства виделась в реальной возможности обеспечить реализацию индивидом своих естественных, неотъемлемых прав. Свое концептуальное закрепление они получили в парадигме правового государства, особый вклад в формирование которой был внесен немецкими учеными Велькером, Гегелем, Кантом и др. Сильное государство – это эффективное, полноценное, авторитетное и уверенное в себе государство, четко выполняющее все свои функции и социальное назначение» [2]. Однако идею «сильного государства» в науке трактуют, как сдачу демократических позиций, откат к тоталитарному прошлому, возврат к командно-административным мерам управления, подавленности человека бюрократической машиной. Таким образом, можно выделить силу государства, являющуюся его пусковым механизмом, «нормой управляемости», и динамическую силу, обусловленную новыми факторами государственного развития и задачами совершенствования государства в перспективе» [4]. Именно динамический фактор – центральный вопрос при обосновании концепции сильного государства, способного решать проблемы переходного периода, а не превращающегося в «служанку по исполнению общественных желаний» пропагандируемой сервисной теорией государственного управления. В каждой из обозначенных теорий государство выполняет свои специфические функции, но вместе с тем существует и ряд общих. Имеется в виду, что как сервисное, так и сильное государство направлены на поддержание диалога между гражданами и государством, в плане 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 управления. Под моделью подразумевается совокупность факторов, указывающих на место и роль государства в политической системе. Во всем разнообразии национальных вариантов модернизации системы государственного управления в современном мире выделяются концепция сильного государства и концепция сервисного государ-

ства. В концепции сильного государства, государство рассматривается как ведущий рулевой всего общества, предопределяющий пути его развития. Процесс принятия решения основан на авторитете власти. В сервисной концепции государства процесс и направление реформ определяется обществом, однако процесс осуществления форм и методов государственного управления отличаются от традиционных. Речь идет о реализации сервисного подхода через программу электронного правительства – электронного государства. Данная модель основана на координации связей между группами и государством. Следовательно, процесс государственного управления выходит за рамки только лишь государственных институтов и вовлекает в свою сферу, как группы интересов, так и отдельных индивидов. Сервисный подход характерен главным образом для европейских стран. Однако некоторые авторы считают сервисное государство феноменом мирового порядка, к возникновению которого ведет экономическое и социальное развитие всех индустриальных стран. Сервисное управление, по их мнению, отражает развитие своеобразного симбиоза между группами, индивидом и государством.

Заключение

Итак, вышеупомянутые теории выражают различные подходы к взаимодействию между обществом и государством. Они не являются равнозначными и в то же время взаимоисключающими друг друга. В сервисной модели подчеркивается направленность социальной коммуникации «снизу вверх»: от индивида – к правительству, а модель сильного государства делает акцент на движении «сверху вниз»: государство контролирует своих граждан, группы, их членов. Согласно классификации, к отличительным чертам сервисной модели относятся установление центральной базы данных для более эффективного и оперативного взаимодействия между правительственными агентами; предоставление услуг на сетевой основе, 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 управлении; развитие кадрового потенциала государственного управления; повы-

шение ответственности государственных служащих, повышение уровня прозрачности государственного управления в целом. В отличие от сервисной для модели сильного государства характерны активность граждан в управлении государством; приоритеты во всех социальных сферах государства; централизация государственной власти; самоограничение соизмерению государственной целесообразности с субъективными интересами частного и корпоративного характера. Тем не менее усиление государства означает подчинение интересов личности государственной целесообразности. Позитивная и негативная оценки сильного государства зависят от адекватности его действий социальному контексту и от его отношений с законностью и демократией. Отсюда проистекает объективная заинтересованность государства в укреплении доверия граждан к своим действиям, своей политике. Считаю, что российской моделью станет некий симбиоз «сервисной» и «сильной» моделей. Однако укрепление государственности не должно выступать в качестве самоцели, а государственные интересы не должны довлеть над правами человека и гражданина. В этой связи совершенно точным выглядит заявление В.В. Путина о том, что «сильное государство немыслимо без уважения к правам и свободам человека. В этой связи очевидна в условиях любой модели необходимость развития институтов гражданского общества, повышения уровня правовой культуры и гражданской активности граждан, борьба с правовым нигилизмом и правовым абсентеизмом, поскольку их отсутствие сводит к нулевому результату любые реформы и преобразования. Особое значение приобретают вопросы, связанные с выработкой концептуальных основ сильной демократической государственности, в основу которых заложена идея логически последовательной парадигмы сильного и сервисного государства, подразумевающей гармоничное сочетание публичных и частных интересов, стабильность и поступательное развитие системообразующих социально-политических институтов, обеспечение основных прав и свобод человека и гражданина. А это, в свою очередь, возможно только в государстве с высокоразвитой экономикой, действенной системой социального обеспечения всех слоев населения.

Статья написана при поддержке гранта РГНФ № 11-33-00313а2 «Формы и методы сервисного управления в постсоветской России: проблемы повышения качества оказания государственных услуг» руководитель проекта канд. юрид. наук, доцент Я.В. Коженко.

Список литературы

1. Данлин А. Электронные государственные услуги и административные регламенты. От политической задачи к архитектуре электронного правительства. – М.: ИНФРА 2004. – С. 336.
2. Затонский В.А. Эффективная государственность. – М., 2006. – С. 97.
3. Лукина В.А. Государственные услуги в России и за рубежом: монография. – М.: Изд-во Московского гуманитарного ун-та, 2011. – С. 148.
4. Петров М.П. Сильное государство и активная личность как потребность времени // Правовая политика и правовая жизнь. – 2005. – №3. – С. 195.
5. Топорнин Б.Н. Сильное государство – объективная потребность времени // Вопросы философии. – 2001. – №7. – С. 24.
6. Шестакова С.В. Повышение эффективности предоставления государственных услуг на основе информационно коммуникационных технологий: монография. – М., 2009. – С. 22.

References

1. Danlin A. *Electronic public services and administrative regulations. From a political problem to the architecture of e-government.* Moscow, INFRA 2004. pp. 336.

2. Zatonski V.A. *Effective state.* M., 2006. pp. 97.

3. Lukin V.A. *Public services in Russia and abroad.* Monograph. Moscow, Publishing House of Moscow Humanitarian University Press, 2011. pp. 148.

4. Petrov M.P. *A strong state and an active personality as the need for time – Legal policy and legal life.* In 2005. no. 3. pp. 195.

5. Topornin B.N. *A strong state – an objective need for time – Problems of Philosophy.* In 2001. no. 7. pp. 24.

6. Shestakov S.V. *Improving the efficiency of the submission of public services, based on information and communication technologies.* Monograph, Moscow, 2009. pp. 22.

Рецензенты:

Мордовцев А.Ю., д.ю.н., профессор, зав. кафедрой теории и истории государства и права, Таганрогский институт управления и экономики, г. Таганрог.

Андреева О.А., д.филос.н., профессор, преподаватель кафедры теории и права Таганрогского технологического института Южного федерального университета, г. Таганрог.

Работа поступила в редакцию 23.02.2012.