

Волкова Анна Владимировна

## **УПРАВЛЯЕМОСТЬ ГОСУДАРСТВА И ГРАЖДАНСКАЯ СОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ**

Управляемость понимается автором как способность государства реагировать на вызовы глобализации, модернизации, а также на повышение социальных требований и ожиданий, которые сегодня часто превышают пределы традиционных институтов. Повышение управляемости автор связывает с развитием коммуникации, диалога и сотрудничества в обществе, особо выделяя проблему формирования гражданами совместно с органами государственного управления системы публичных ценностей или ориентиров развития. Это означает, что ответственность за управляемость, результативность и качество государственного управления возлагается не только на государство, но и на гражданское общество. В связи с этим автор конкретизирует термин "гражданская состоятельность", предлагает рассматривать понятие "гражданские способности" как деятельностные характеристики граждан в публичном взаимодействии.

Адрес статьи: [www.gramota.net/materials/3/2014/4-1/10.html](http://www.gramota.net/materials/3/2014/4-1/10.html)

Источник

**Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики**

Тамбов: Грамота, 2014. № 4 (42): в 2-х ч. Ч. I. С. 44-47. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: [www.gramota.net/editions/3.html](http://www.gramota.net/editions/3.html)

Содержание данного номера журнала: [www.gramota.net/materials/3/2014/4-1/](http://www.gramota.net/materials/3/2014/4-1/)

**© Издательство "Грамота"**

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: [www.gramota.net](http://www.gramota.net)

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: [voprosy\\_hist@gramota.net](mailto:voprosy_hist@gramota.net)

УДК 323.2

**Политология**

*Управляемость понимается автором как способность государства реагировать на вызовы глобализации, модернизации, а также на повышение социальных требований и ожиданий, которые сегодня часто превышают пределы традиционных институтов. Повышение управляемости автор связывает с развитием коммуникации, диалога и сотрудничества в обществе, особо выделяя проблему формирования гражданами совместно с органами государственного управления системы публичных ценностей или ориентиров развития. Это означает, что ответственность за управляемость, результативность и качество государственного управления возлагается не только на государство, но и на гражданское общество. В связи с этим автор конкретизирует термин «гражданская состоятельность», предлагает рассматривать понятие «гражданские способности» как деятельностные характеристики граждан в публичном взаимодействии.*

*Ключевые слова и фразы:* управляемость государства; глобализация; публичное управление; публичные ценности; гражданская состоятельность; гражданские способности.

**Волкова Анна Владимировна**, к. соц. н., доцент  
Санкт-Петербургский государственный университет  
AV.Volkova@rambler.ru

**УПРАВЛЯЕМОСТЬ ГОСУДАРСТВА И ГРАЖДАНСКАЯ СОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ<sup>©</sup>**

*Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках проекта проведения научных исследований «Управляемость и конкурентоспособность государства в условиях неопределенности: сравнительный анализ стран БРИКС», проект № 14-03-00816.*

Управляемость как концепция, разработанная в конце 1970-х в Соединенных Штатах и Европе, явилась одним из вариантов ответа на кризис государства всеобщего благосостояния. Спустя почти четыре десятилетия, проблема управляемости вновь актуализировалась практически во всем мире, но уже в контексте тех принципиальных изменений в публичном управлении, которые были вызваны менеджерскими реформами [6]. В 2000-х гг. глобальное реформаторское движение в сфере государственного управления охватило и Россию. У всеобщего увлечения идеологией менеджизма есть основания: новый государственный менеджмент стимулировал инновационные способности государства, способности планирования и оценки эффективности, по-новому обозначил проблему ответственности государства.

Действительно, правительства по всему миру сегодня играют гораздо меньшую роль в национальной экономике и социальной сфере в связи с расширением участия других секторов и игроков в этих областях. При этом такие понятия, как «публичные ценности», «политическая ответственность», «демократия», «общественное доверие», «гражданское сотрудничество», «публичность» и др., оказались трудно совместимыми с идеологией нового государственного менеджмента. В начале нового тысячелетия правительства испытывают серьезное давление со стороны общественности с ее постоянно растущими требованиями, целый ряд международных рисков и вызовов, в том числе, связанных с расширением социального государства, с такими ценностями, как справедливость, равенство и справедливое распределение богатств. Одновременно наблюдается существенное снижение доверия к правительству, к его способности справиться как с глобальными вызовами, так и вызовами со стороны граждан. События в Египте и Тунисе, ситуация в Украине в январе 2014 г. дают основания скептикам и критикам существующего политического и социального порядка говорить об очередном тупике. Дискуссия об управляемости приобретает новые оттенки и смыслы: она выступает критерием успеха стратегии административных реформ и государственного управления в целом, а также актуализирует проблему взаимосвязи управляемости с самоорганизацией общества и властью (в том числе, ценностным аспектом управляемости).

Следует выделить по крайней мере два основных аспекта исследований управляемости сегодня: способность правительств эффективно и законно реагировать на запросы сегментированного (в плане интересов) общества и адаптация к активности самоорганизующегося гражданского общества, которое повышает свою сплоченность и стремится (в отдельных случаях) стать контрвластью для правительства.

Таким образом, управляемость предполагает новые формы политической, экономической и социальной организации, которые позволят государству реагировать на вызовы модернизации, изменения индивидуальных и коллективных ценностей, а также наличие новых социальных требований и ожиданий, которые сегодня часто превышают пределы традиционных институтов.

Приглашая к междисциплинарной дискуссии о проблемах управляемости, П. Аласуутари отметил, что интерес к теории глобализации в 1990-х способствовал распространению установки на то, что национальные государства являются «устаревшими единицами анализа», но сегодня этот тезис не является убедительным. Более того, внутренние процессы в государствах все еще недостаточно изучены, а соответственно, теория глобализации должна быть дополнена выводами, сделанными относительно «местных эффектов», и это особенно актуально в связи с культурными процессами и изменениями в системе ценностей [10, р. 267-268].

Современную дискуссию о публичных ценностях в области государственного управления спровоцировала книга М. Мура [14], благодаря чему понятие «публичная ценность» вошло в публичное управление и стало означать ориентацию на коллективное мнение граждан, оно выступает принципиальной альтернативой экономическим критериям при управлении государством. Не идеализируя сам подход, тем не менее, нельзя не признать, что он содержит значительный потенциал, особенно в плане возвращения внимания к публичности и политическому, а также уточнения понятия «управляемость государства».

В этой связи представляются значимыми мероприятия Академии международных и региональных исследований (Гарвард) и Американской академии искусств и наук (Кембридж), проводивших в 1998-1999 гг. ряд мероприятий по исследованию взаимосвязи культурного, политического, экономического и социального развития (симпозиум «Культурные ценности и прогресс человечества» и др.) [9, с. 36]. Обращение на рубеже веков к культуре и ценностной проблематике оказалось знаковым не только с точки зрения признания значимости культуры («аксиологический поворот»), но и как намерение вычленив ее влияние в ряду прочих детерминант социально-политического процесса.

Р. Инглихарт, выступивший идеологом и организатором *World Values Survey* (Всемирного Исследования Ценностей) [13], сделал вывод о том, что культура играет гораздо более значимую роль в становлении демократии, нежели предполагалось ранее: «Возникновение ценностей доверия, терпимости, благосостояния и соучастия... кажется особенно важным. Демократию невозможно учредить с помощью институциональных перемен или манипуляций правящей элиты. Ее выживание в основном зависит от ценностных установок и убеждений простых граждан» [5, с. 126]. Первоначально в центре внимания этих ученых были преимущественно слаборазвитые страны и проблемы национальных меньшинств США, но в дальнейшем оказалось, что обозначенные проблемы носят универсальный характер. Даже для консолидированных демократий существует проблема организации общественной дискуссии, а граждане не всегда готовы к взаимодействию на основе публичных ценностей. Но важно, что понятия «благо», «добродетель» при оценке публичного управления потеснили господствовавшие длительное время экономические показатели. В европейской политической науке появились исследования гражданских добродетелей: «способность и спонтанная готовность граждан к продуктивной деятельности составляют жизненные силы основы свободного общества» [4, с. 48]. Иными словами, ответственность за эффективность публичного управления не определяется только способностями государства, но часть ответственности за управляемость, результативность и качество государственного управления возлагается на гражданское общество.

Среди исследователей стран континентальной Европы в качестве одного из направлений поиска прослеживается стремление актуализировать «публичное» в связи с исследованиями публичных ценностей, т.е. исследовать и развивать потенциал прямого участия граждан для оказания помощи в определении и понимании общественных ценностей. Фактически они провозглашают движение в сторону делиберативной демократии в условиях сложности и плюральности публичного пространства [11; 15].

Резюмируя эти исследования, можно отметить, что общественные (а не индивидуальные, «клиентские») ценности воспринимаются сегодня в качестве основы государственного управления, они определяют публичное пространство и содействуют достижению публичного блага. Тем не менее, они также провоцируют повторяющиеся конфликты, потому что в плюралистическом (сложном) обществе ценности отдельных лиц и групп часто противоречат друг другу, а кроме того, разные люди в разное время и при разных обстоятельствах могут поддерживать разные ценности. Важно понимать, какие ценности являются публичными, и какие из них не могут быть удовлетворены, учитывать это при принятии политических решений. Как следствие — формирование публичных ценностей и предотвращение ценностных кризисов зависит от принятия трудных решений и сложных компромиссов. Общественности принадлежит значимая роль в решении ценностных споров в публичной политике, но непосредственное участие общественности должно быть специально организовано, и в связи с этим процесс политико-управленческой деятельности насыщается новыми формами и механизмами (общественная экспертиза, общественные форумы, общественные сходы, государственно-общественные комиссии и т.д.).

Современные вызовы обусловили интерес к проблеме управляемости государства, спровоцировав острую дискуссию по вопросу исследования его функциональной состоятельности и оценки способностей (компетенций) в теории и практике государственного управления, в том числе в связи с проблемой формирования публичных ценностей. Можно утверждать, что управляемость государства сегодня определяется его способностью организовать эффективный коммуникативный процесс с гражданским обществом для определения системы публичных ценностей и повышения эффективности публичного управления.

Для России более актуальна проблема изначальной вовлеченности граждан в публичность. В России современный процесс налаживания системы гражданских контактов с помощью средств электронной коммуникации, наряду с положительным эффектом, зачастую приводит к манипуляции общественным сознанием и имитации демократических процессов [1].

На наш взгляд необходимым дополнением данного направления политологических исследований является постановка вопроса об исследовании состоятельности гражданского общества (или гражданских способностей), тем более что его проблемы сегодня по праву могут быть признаны наиболее обсуждаемыми как в западноевропейской, так и в отечественной научной литературе.

Близкое по звучанию юридическое понятие «гражданская правоспособность», понимаемая как «способность иметь гражданские права и нести обязанности», как способность быть субъектом этих прав и обязанностей, возможность иметь любое право или обязанность из предусмотренных или допускаемых законом. Согласно Гражданскому Кодексу РФ (Подраздел 1. Глава 3. Ст. 17), правоспособность признается за всеми гражданами страны, она неотделима от человека, поскольку возникает в момент его рождения и прекращается с его

смертью [3]. Данное понятие является узкоспециализированным и недостаточным с точки зрения возможности его использования при анализе социально-политических процессов и уровня развития гражданского общества.

В «классическом» варианте трактовки понятие «гражданство» тесно связано с понятием «служение». Так, к примеру, у Г. Гегеля, гражданин – это человек, который «работает для всеобщего, имеет последнее своей целью и служит общему благу» [2, с. 360]. Дж. Ролз употребляет понятие «гражданственность», или «цивильность» («civility»), и описывает его так: «Эта обязанность включает готовность выслушать другого человека и благородную склонность, если дело к тому идет, принять решение о разумности уступок по отношению к взглядам другого» [Цит. по: 8, с. 47].

Современная немецкая политическая философия уделяет значительное внимание ценностной проблематике, и здесь продолжает отстаиваться идея о состоятельности граждан в смысле их созидательной общественной силы граждан. Так, Ю. Хабермас предлагает понятие «гражданственное поведение (ziviles Verhalten)», которое «выступает скорее в модусе решения поведенческих конфликтов», в то время как толерантное поведение рассчитано на их предотвращение [Там же].

В связи с проблемой управляемости государства возможно использование понятия «состоятельность граждан» в смысле, предложенном Й. Иензее, утверждающим, что в правовом государстве «создание общественного блага на основании зафиксированных в законе прав передается компетенции граждан... Не права и свободы обеспечивают общественное благо, а граждане, которые эти права разумно реализуют», поскольку «в рамках предоставленных законом прав общественное благо зависит от работы, от усилий, от порядочности граждан, действующих не по распоряжению государства, а по собственной инициативе, по собственному плану» [4, с. 45].

Сегодня, когда развитие гражданского общества рассматривают преимущественно в рамках сетевого подхода или в контексте проблемы социального капитала, нельзя забывать о неоднозначности этих явлений. В этой связи, следует обратиться к важной проблеме, которую сформулировал в своих исследованиях Ф. Фукуяма. Суть ее – в необходимости регулирования гражданских инициатив и недопустимости абсолютизации социального капитала как такового. Наличие социального капитала, понимаемого Ф. Фукуямой как свод неформальных правил групповой коммуникации, и развитие гражданского общества не всегда способствуют достижению всеобщего блага. Так, в частности, он приводит примеры ку-клус-клана и мафии как составных частей американского гражданского общества, обладающие значительным социальным капиталом, но при этом действующих во вред социуму [7, с. 129-131].

В России построение гражданского общества провозглашалось в начале нулевых как национально-государственная идея, причем свобода развития гражданского общества воспринималась практически без критического осмысления опыта европейских стран, но сегодня, спустя десять лет, мы по-разному оцениваем роль и значение таких гражданских организаций, как правозащитные или экологические, спорим о границах влияния ЛГБТ сообщества. А такие сетевые примеры гражданской активности, как движение «догхантеров», получившее распространение в Москве, Санкт-Петербурге и других больших городах, расистские объединения и «тролли» выступают примерами, компрометирующими идею развития гражданского общества с позиции публичных ценностей. Даже фанатские клубы футбольных болельщиков в разных ситуациях и контекстах демонстрируют диаметрально противоположные способности и уровень, и способности своего гражданского участия (волнения, спровоцированные убийством в Москве болельщика «Спартака» и мирная антигубернаторская акция на стадионе Петровский в Санкт-Петербурге).

Таким образом, мы будем понимать *гражданские способности* как деятельностные характеристики граждан в публичном взаимодействии (и важный фактор повышения управляемости государства в условиях глобализации), предполагающие:

- способность дискутировать и формировать публичные ценности;
- способность формировать позитивную политическую повестку;
- сотрудничать на горизонтальном уровне, развивая социальный капитал гражданского общества в целом, а не только его отдельных групп;
- взаимодействовать с органами государственного управления в целях повышения эффективности публичного управления;
- использовать и продвигать гуманитарные (а не манипулятивные) технологии взаимодействия;
- проявлять протестную активность в рамках правового поля.

Для России, как и для большинства современных стран, сегодня очевидна проблема исследований различных форм участия общественности, прежде всего в вопросах выявления и формирования публичных ценностей, в разрешении ценностных конфликтов с целью повышения эффективности публичного управления, а через это — повышения управляемости государства в условиях глобализации. Поскольку именно гражданам принадлежит право определения, оценки и выбора между конкурирующими публичными ценностями, обращение к проблеме гражданской состоятельности и гражданских способностей представляется своевременным, что требует дальнейшего осмысления и уточнения понятия.

#### Список литературы

1. Волкова А. В. Сети в публичной политике: формирование сетевой культуры // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2014. № 1. Ч. 2. С. 52-55.
2. Гегель Г. В. Ф. Работы разных лет: в 2-х т. М.: Мысль, 1972. Т. 1. 668 с.
3. Гражданский кодекс РФ // Собрание законодательства Российской Федерации (СЗРФ). 2006. 25 декабря. № 52. Ст. 5496.

4. **Иензее Й.** Гражданская свобода и гражданская добродетель — важнейшие условия функционирования демократической общности // Политическая философия в Германии: сб. ст. / под ред. Й. Иензее. М.: Современные тетради, 2005. С. 43-52.
5. **Инглихарт Р.** Культура и демократия // Культура имеет значение. Каким образом ценности способствуют общественному прогрессу / под ред. Л. Харрисона, С. Хантингтона; пер. с англ. А. Захарова. М.: Московская школа политических исследований, 2002. С. 106-128.
6. **Сморгунов Л. В.** В поисках управляемости: концепции и трансформации государственного управления в XXI веке. СПб.: Издательство С.-Петербургского университета. 2012. 362 с.
7. **Фукуяма Ф.** Социальный капитал // Культура имеет значение. Каким образом ценности способствуют общественному прогрессу / под ред. Л. Харрисона, С. Хантингтона; пер. с англ. А. Захарова. М.: Московская школа политических исследований, 2002. С. 129-148.
8. **Хабермас Ю.** Когда мы должны быть толерантными? О конкуренции видений мира, ценностей и теорий // Социс. 2006. № 1. С. 40-49.
9. **Харрисон Л.** В чем значение культуры? // Культура имеет значение. Каким образом ценности способствуют общественному прогрессу / под ред. Л. Харрисона, С. Хантингтона; пер. с англ. А. Захарова. М.: Московская школа политических исследований, 2002. С. 15-38.
10. **Alasuutari P.** Globalization and the Nation-State: an Appraisal of the Discussion // Acta Sociologica. 2000. Vol. 43. P. 259-269.
11. **Bartels K.** Public Encounters: the History and Future of Face-to-face Contact between Public Professionals and Citizens // Public Administration. 2013. 11 February. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2012.02101.x.
12. **Benington J.** Creating the Public in Order to Create Public Value? // International Journal of Public Administration. 2009. Vol. 32 (3-4). P. 232-249.
13. <http://www.worldvaluessurvey.org/> (дата обращения: 03.03.2014).
14. **Moore M.** Creating Public Value: Strategic Management in Government. Cambridge, 1995. 402 p.
15. **Nabatchi T.** Putting the «Public» Back in Public Values Research: Designing Participation to Identify and Respond to Values // Public Administration Review. 2012. Vol. 72 (5). P. 699-708.

#### STATE MANAGEABILITY AND CIVIL COMPETENCE

**Volkova Anna Vladimirovna**, Ph. D. in Sociology, Associate Professor  
Saint Petersburg State University  
AV.Volkova@rambler.ru

Manageability is interpreted by the author as the state ability to respond to the challenges of globalization, modernization, and also to the rise of social demands and expectations, which nowadays often go beyond the limits of traditional institutions. The author associates manageability improvement with the development of communication, dialogue and cooperation in society, accentuating the problem of the formation of the system of common values or development key-points by citizens together with public authorities. It means that responsibility for the manageability, efficiency and quality of public administration is entrusted not only to the state, but also to civil society. Therefore the author specifies the term «civil competence», suggests considering the conception «civil abilities» as the activity characteristics of citizens in public interaction.

*Key words and phrases:* state manageability; globalization; public administration; public values; civil competence; civil abilities.

УДК 94:329(73)"19/20"

#### Исторические науки и археология

*В статье автор исследует проблему финансирования Республиканской партии США в период президентства демократа Б. Клинтона (1993-2001 гг.). Он акцентирует внимание на источниках и принципах финансирования партии, а также дает ответ на вопрос, каким образом укрепление позиций республиканцев в Конгрессе повлияло на этот процесс. Автор приходит к выводу о том, что в 1993-2001 гг. финансовая база партии не претерпела значительных изменений по сравнению с предшествующим периодом, хотя произошло увеличение роли т.н. «мягких денег» в процессе финансирования избирательных кампаний. Получение большинства в обеих палатах Конгресса в 1994 г. привело к переориентации бизнес-структур в сторону республиканцев и в конечном итоге увеличению притока денежных средств в бюджеты партийных органов.*

*Ключевые слова и фразы:* Республиканская партия США; финансирование партий; выборы в США; комитет политического действия; «мягкие деньги».

#### Высоцкий Андрей Михайлович

Балтийский федеральный университет имени Иммануила Канта  
vsc.andrey@mail.ru

#### ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ РЕСПУБЛИКАНСКОЙ ПАРТИИ США В 1993-2001 ГГ. ©

Заметное усиление Республиканской партии на политической арене США в период президентства Б. Клинтона заставляет обратить внимание на те финансовые ресурсы, которыми она располагала в борьбе