

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН: РАННИЕ ЭТАПЫ ЭВОЛЮЦИИ

В статье представлен вопрос об эволюции государственной службы; автор сконцентрировался на зарубежных сторонах указанной проблемы. Она является очень важной для изучения современной ситуации, связанной с гражданской службой государств Востока и Запада. Также обсуждалась система государственного управления в России.

Ключевые слова: государство, государственная и муниципальная служба, политические лидеры, государственное управление.

В современном мире остается весьма актуальной проблема организации государственной службы; специалисты в области государственного управления с тревогой отмечают нарастание бюрократических тенденций в реальной политике передовых государств Европы и Америки. Появился термин «постбюрократическое государство» [1, с. 32] – по аналогии с утвердившимся в науке понятием «постиндустриальное общество». Продолжаются реформы в отношении государственной службы. Разработан строгий регламент прохождения государственной службы, основанный на соответствующих актах нормативно-правовой базы. В то же время, сохраняются малоизученные вопросы генезиса и эволюции государственной службы в ряде стран [2; 3; 6], включая Россию [4; 5].

Зарубежный опыт организации государственной службы призван обеспечить менее конфликтные направления развития указанной сферы в нашей стране. Поэтому является вполне обоснованным обращение к зарубежному опыту государственного управления и государственной службы, бюрократии в широком смысле слова. Можно выделить такие основные типы бюрократии, организации государственной службы, как концепция рациональной бюрократии М. Вебера и В. Вильсона, модель социальной революции К. Маркса – Ф. Энгельса, имперский тип бюрократии («азиатский способ производства») и современная (рационалистическая) модель. Современные концепции реформирования государственной службы предполагают использование подхода «нового менеджизма».

Имперский тип бюрократии можно разделить на ряд локальных вариантов, которые иногда активно взаимодействуют, образуют новые варианты данной модели (ренессанс макьявеллизма – «военно-бюрократическая» модель и др.). На Западе (в Европе и Америке) популярна «поствеберовская» (демократическая) модель государственного управления. В странах Востока имперский тип бюрократии приобрел формы исламской, индо-буддистской, китайско-конфуцианской, японской синтобуддистской и других главных моделей организации традиционной государственной службы. В дореволюционной России также развивался имперский тип бюрократии. В постсоветский период произошла демократизация государственно-

* © Мартышкин С.А., 2015

Мартышкин Сергей Алексеевич (martyshkin@bk.ru), кафедра государственного и муниципального управления, Самарский государственный университет, 443011, Российская Федерация, г. Самара, ул. Акад. Павлова, 1.

го управления и организации государственной службы России. Этапы эволюции государственной службы России и зарубежных стран включают в себя развитие от имперской модели к рациональной бюрократии и советской системе, а затем – к современной, рационалистической («поствеберовской») модели.

Основные разновидности имперской модели организации государственной службы сложились в период существования традиционной государственности, как правило, в средневековье. В некоторых странах чиновничий аппарат был довольно сложным, дифференцированным по различным направлениям деятельности служилого сословия.

В Византийской империи в раннее средневековье чиновничий аппарат был настоящей бюрократией, отличался консервативным и громоздким характером. Действовал принцип разделения властей на гражданскую и военную. Центральное государственное управление было сосредоточено в императорском дворце. Имелись ведомства – канцелярии: налоговая, военная, императорского имущества, внешней политики и др. Чиновники делились на отдельные ранги с соответствующими титулами. Фавориты императора входили в консисторий – узкий совещательный, иногда тайный совет при его особе. Экономикой управлял эпарх Константинополя. Он же заведовал полицейской службой. Территория империи делилась на провинции. Ими управляли назначаемые императором наместники со своим штатом чиновников. Военачальников в провинции также назначал император. Армия комплектовалась не из наемников, а из свободных крестьян. Постепенно возрастало значение наемного войска из представителей «варваров». Для укрепления обороны Равенны в ней ввели новую форму управления – экзархат: наместник-экзарх сконцентрировал в своих руках военную и гражданскую власть. Вскоре создали экзархат Африка со столицей в городе Карфагене.

Затем наступили еще большие перемены в управлении регионами: границы провинций пересмотрели, военная и гражданская власть стала принадлежать одному наместнику-стратигу (военачальнику). Он также возглавлял суд и аппарат чиновничества в финансовом ведомстве провинции. Сама провинция отныне называлась «фемой»; раньше это было название отряда местного войска. Ядро фемного войска составили крестьяне-стратиоты. Зачастую представителей славянских племен переводили на положение стратиотов империи. Первые фемы возникли при Ираклии в Малой Азии, потом во Фракии, которая защищала подступы к Константинополю. К середине IX в. фемный строй утвердился во всей империи. Стратиги огромных малоазиатских фем приобрели большую власть в стране. Тогда императоры стали дробить фемы, но вызвали рост недовольства стратигов.

Государством в Сасанидском Иране, который являлся соперником Византии, управлял довольно совершенный аппарат. К нему относились писцы-чиновники, руководители ведомств во главе с вазургом-фраматаром. Аналогично строилось управление в подчиненных государствах и провинциях. Наместниками провинций являлись аристократы, как правило, родственники правящей династии. Сасаниды создали административный округа. Снизилась роль верховного жреца (мобедана-мобеда).

Империю Тан в Китае разделили для удобства управления на 10 провинций (дао). Чиновников вплоть до уровня уездов всегда назначали из центра. Их деятельность контролировалась также из столицы. Бюрократическая система Китая продемонстрировала устойчивость. При императоре имелся Государственный совет из числа видных сановников. Административную власть представляли 2 канцлера. 6 ведомств составили исполнительную власть. Ее контролировали цензоры-прокуроры. В провинциях были свои управы чиновников. Большое внимание уделялось подготовке чиновников: использовался конкурс посредством экзаменов на

получение ученых степеней, которые, в конечном итоге, давали право на занятие чиновничьей должности. Экзамены проходили в конфуцианском духе.

Японию переустроили по китайской модели. Создали централизованный аппарат управления с 8 ведомствами. Провинции, на которые разделили страну, возглавили губернаторы. Полноправные крестьяне получили государственные земли; у чиновников имелись должностные надель. Кодекс Тайхоре дополнил реформы Тайка в 701 г. Столицей стала Нара, построенная по примеру танской столицы Чанани. Все же центральная власть в Японии была слабее, чем в Китае и Корее. Частные владения знати были основой ее политической власти. Тэнно царствовал, но не правил. Не сложилось конфуцианской элиты вокруг особы императора. Экзамены чиновников тоже не прижились. Дом Фудзивара из поколения в поколение выдвигал из своей среды регентов при особе императора-тэнно. Новая столица Японии, город Хэйан (Киото), являлась примером заимствования китайского образца, как и Нара. Этот город стал столичным в 794 г. В IX-X вв. еще больше усилились Фудзивара. Император стал марионеткой в их руках. Боевые дружины превратились в основу сословия воинов-буси (самураев).

С середины XIII в. оформился общегосударственный аппарат управления во Франции. Центральными органами государственной власти являлись Королевский совет, Парижский парламент (верховный суд), а также финансовое ведомство, именуемое Палатой счетов. Чиновники-легисты служили королю за жалование, а не по вассальным обязанностям. Во главе административных округов стояли бывшие управляющие поместьями короля — прево. Объединения округов возглавляли бальи и сенешали. Они были королевскими чиновниками и осуществляли исполнительную, судебную и военную власть. Власть короля превратилась в наследственную. Государство больше не было личной собственностью короля. Утвердился принцип неотчуждаемости домена. Короля перестали считать частным лицом, которое обязано было приносить присягу местному феодалу, в чьих владениях он приобретал землю. Королевской власти стали приписывать священный характер. Ломая иерархию, король установил прямые отношения с вассалами своих вассалов. В XIV в. стал постоянным органом судебной системы Парижский парламент. Оформилась налоговая служба.

В Северной и Центральной Италии в XI-XII вв. сложились самостоятельные города-республики. Высшим законодательным органом в них являлся Большой совет из представителей городской знати и торгово-ремесленной верхушки. Он принимал законы и назначал магистратов, избирал глав республики — консулов на год; консулов могло быть от 2 до 12 и даже 20. Консулы возглавляли исполнительную власть. Малый совет контролировал их деятельность. В Южной Италии также формировались городские коммуны, но полной самостоятельности города там не получили.

В XIII-XV вв. Италия оставалась политически раздробленной. В ней существовали различные формы государственности. В Ломбардии и Тоскане имелись несколько десятков независимых городов-республик, которые постепенно превращались в синьории, а те — в принципаты. Выборная власть уступала место судебно-полицейским функциям чужеземного чиновника — подеста, приглашавшегося на год. В некоторых городах вместо подеста имелся капитан народа. Взамен этой должности появлялись синьоры с наследственной неограниченной по времени властью. Во Флоренции была принята одна из первых пополанских («народных») конституций в Италии в 1250 г. Наряду с Советом коммуны имелся Совет народа и стали избирать капитана народа. Он делил власть с подеста. В 1282 г. во Флоренции создали новый орган высшей государственной власти — Синьорию (коллегию приоров). В 1293 г. во Флоренции приняли новую конституцию — «Установления справедливости». Главой Синьории являлся гонфалоньер справедливости. Его избирали на 2 месяца. Все магистратуры были краткосрочными — не более полугода.

Раз в 5 лет проводили всеобщее голосование по вопросам выборов на различные должности. Венеция создала устойчивую государственную структуру, действовавшую до XVIII в. Номинальным главой государства являлся дож. Высшим органом власти был Большой совет; с 1297 г. установилась олигархическая республика. Большой совет избирал дожа и других магистратов. Комиссиями Большого совета были Совет испрошенных (Сенат) и Советы десяти и сорока (судебные и полицейские органы). Сенат фактически превратился в правительство Венеции. Малый совет (Синьория) оставался исполнительным органом при доже.

Земли Османской империи в средние века считались государственными. Ими распоряжался аппарат власти от имени султана. Должность султана являлась олицетворением восточной деспотии. Жизнь приближенных султана зависела от его случайной прихоти. Правительство Османской империи составил Высочайший совет (диван-и-хумайюн), назначавшийся султаном и ответственный перед ним. Военно-административную систему возглавлял великий везир. Финансовым ведомством руководил везир-дефтердар. Шейх-уль-ислам был главой судебно-религиозной системы.

В Индии высшая власть в Делийском султанате принадлежала султану. Великий вазир был его ближайшим помощником и руководил финансовым и военным ведомствами. Наместники (губернаторы-вали) управляли провинциями. Бенгалия была практически автономной. Чиновники наместничества подчинялись центру. В Виджаянагаре, южнее Делийского султаната, правили махараджи, опиравшиеся на первых министров (махапрадханов). Государственная система там была фактически заимствована из североиндийских государств.

В Коре (государство Коре) в средневековье чиновники получали надель за службу. Упрочили систему экзаменов для занятия чиновничьей должности. Цензоры-инспекторы следили за порядком в администрации. Страна получила новое название – Чосон. Столицей стал город Сеул. Корея признала верховную власть Минского Китая, но взамен ей предоставили автономию. Государственной идеологией стало вновь конфуцианство.

Верховным собственником земли в Паганском царстве (Бирма) являлся царь. Существовали вассальные владения представителей крупной знати. Аппарат чиновников правил страной. Господствовала буддистская церковь. В конце XII в. ослабла не вполне сформировавшаяся центральная власть. Бирма распалась на части.

Правители Сиам использовали китайский опыт государственного управления. Верховным собственником земли являлся король. Был создан разветвленный государственный аппарат. Залогом успеха Сиам во внешней экспансии явились военные поселения.

В Индонезии существовало государство Маджапахит, достигшее наивысшего расцвета в XIV в. Во главе Маджапахита находился махараджа. Провинции управлялись наместниками. Реальная власть была в руках многочисленных чиновников. После смерти первого министра Гаджа Мады в 1364 г. Маджапахит начал приходить в упадок.

В середине XVI в. центральной власти в Японии почти не существовало, хотя не нее претендовали император и военный правитель страны – сегун. Ближайшее окружение императора-тэнно было немногочисленно: около 100 чиновников 5 ранга и выше управляли страной. Они были представителями аристократических родов и возводили свою родословную к синтоистским божествам. Высшими органами власти являлись Палата высшего государственного совета (Дадзекан) и входивший в ее состав Высший политический совет (Гисэйкан). Самые важные решения оформлялись указами самого тэнно. Из высших органов государственного управления непосредственно подчинялась тэнно Палата небесных и земных божеств (Дзингикан). Основной судебной функцией тэнно являлось смягчение наказания; вообще

судебная функция тэнно постепенно стала ощущаться как нежелательная. Зато тэнно считался «координатором» государственных религиозных культов – синтоизма и буддизма. Синтоистские и буддистские храмы являлись частью государственного аппарата Японии. При сегунах жреческие, религиозные основания деятельности тэнно сохранялись за императором.

Важное место отводилось в Японии трем службам: административной, судебной и военной, которая выполняла также военно-полицейские функции. Руководитель военной службы, министр (сеси) был губернатором столичной провинции (вокруг Киото). Сегунат внимательно следил за тем, чтобы не происходило усиления военной мощи на местах. Сегун совершал паломничество в буддистские и синтоистские храмы, одновременно наблюдая за ситуацией в стране. Ему помогал многочисленный штат профессиональных шпионов. Они решали, насколько опасен сегуну тот или иной князь. Наместники сегуна превращались в крупных землевладельцев. Нередко они принимали сторону князей-дайме, враждовавших с сегуном.

В Монголии Чингиз-хан учредил личную гвардию – кэшик, которая делилась на ночную охрану кэбтэулов и дневную стражу турхаудов. В кэшик зачислялись родственники нойонов. Своим нукерам и нойонам Чингиз-хан предоставлял немалые привилегии, например, учредил сословие дарханов, освобожденных от всех налогов. Государство Чингиз-хан разделил на 2 крыла – правое (барун-гар) и левое (дзун-гар). Крылья состояли из тем (тумэн). Тысячниками стали нукеры Чингиз-хана – вассалы монгольского хана. Отошел в прошлое родоплеменной строй. Был преодолен сепаратизм отдельных феодалов. Войско собиралось для войны и облавной охоты. Отдельные улусы Чингиз-хан предоставил своим родственникам. Он учредил должность государственного судьи – дзаргучи. Законом была признана Яса (Собрание законов).

В современных странах государственная служба является важной частью государственного аппарата, с которым граждане чаще всего соприкасаются в повседневной жизни. Требуется реформа отечественной государственной службы. Поэтому современный опыт зарубежного развития государственного строя и эволюции аппарата государственной службы представляет не только научный, но и практический интерес.

Библиографический список

1. Оболонский А.В. Кризис бюрократического государства. Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2011. 448 с.
2. Пронкин С.В., Петрунина О.Е. Государственное управление зарубежных стран. М.: Аспект Пресс, 2001. 416 с.
3. Волков С.В. Служилые слои на традиционном Дальнем Востоке. М.: Наука, 1999. 312 с.
4. Мещеряков А.Н. Японский император и русский царь. Элементная база. М.: Наталис, 2004. 253 с.
5. Мартышкин С.А. Русский царь и японский правитель: сравнительный анализ государственного управления Ивана Грозного и Тоетоми Хидэеси // Современные проблемы управления. Вып. 7 / под ред. С.А. Мартышкина и С.А. Ключникова. Самара: Самарский университет, 2014. С. 15–19.
6. Мартышкин С.А. Правители-узурпаторы в традиционных государствах (Китай и Япония)//Основы экономики, управления и права. 2014. № 1 (13). С. 7–9.

References

1. Obolonsky A.V. Crisis of the bureaucratic state. Civil service reforms: international experience and Russian realities. М., Fond «Liberal'naia missiia», 2011, 448 p. [in Russian].
2. Pronkin S.V., Petrunina O.E. State management of foreign countries. М., Aspekt Press, 2001, 416 p. [in Russian].
3. Volkov S.V. Service class layers in the traditional Far East. М., Nauka, 1999, 312 p. [in Russian].
4. Meshcheryakov A.N. Japanese emperor and the Russian tsar. Element base. М., Natalis, 2004, 253 p. [in Russian].
5. Martyshkin S.A. Russian king and Japanese ruler: comparative analysis of the governance of Ivan the Terrible and Toyotomi Hideyoshi. *Sovremennye problemy upravleniia. Vypusk 7* [Modern problems of management. Issue 7]. S.A. Martyshkin and S.A. Klyuchnikov [Ed.]. Samara, Samara University, 2014, pp. 15-19 [in Russian].
6. Martyshkin S.A. Rulers usurpers in traditional countries (China and Japan). *Osnovy ekonomiki, upravleniia i prava* [Fundamentals of Economics, Management and Law], 2014, no. 1(13), pp. 7–9 [in Russian].

*S.A. Martyshkin**

STATE SERVICE OF FOREIGN STATES: EARLY PERIODS OF EVOLUTION

In the article the question of state service evolution is presented; the author was concentrated on the foreign aspects of this problem. It is very important for the study of contemporary situation connected with civil service of Eastern and Western states. Also system of public administration of Russia was discussed.

Key words: state, state and municipal service, political leaders, state management.

Статья поступила в редакцию 2/XII/2014.
The article received 2/XII/2014.

* *Martyshkin Sergey Alekseevich* (martyshkin@bk.ru), Department of State and Municipal Management, Samara State University, Samara, 443011, Russian Federation.

УДК 33

Д.В. Прохоров*

К ВОПРОСУ О РОЛИ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ В СТРАТЕГИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Статья посвящена вопросам о сущности местных сообществ и их роли в разработке и реализации стратегии развития муниципального образования, в частности г.о. Самары. Обосновывается, что муниципальные (местные) сообщества являются основным ресурсом для реализации Стратегии при условии совпадения ценностных основ целеполагания деятельности членов местных сообществ и целей стратегического развития муниципального образования.

Ключевые слова: местное сообщество, стратегия, ценности, идеалы, идеологемы, социокультурные нормы, муниципальные ресурсы.

В период 2011–2013 гг. в нашем городе разрабатывалась Стратегия комплексного развития городского округа Самара на период до 2025 года (далее – Стратегия). Формальным итогом этой работы стало утверждение данной Стратегии решением Думы г.о. Самары №358 от 26.09.2013 г. [1]. В этой статье хотелось бы остановиться не на формально-организационной стороне процесса разработки Стратегии (хотя и здесь можно выявить весьма примечательные методологические моменты) – некоторые существенные наблюдения и выводы в этой связи уже были недавно сделаны на страницах журнала [2]. Хотелось бы содержательно рассмотреть одно из десяти направлений, по которым велась разработка Стратегии и которое, при всей важности каждого направления, является здесь ключевым – развитие местных сообществ.

Как отмечает А.Е. Балобанов, тематика развития местных сообществ, их участия в местном самоуправлении и соответствующей практики социально-проектной и организационной работы сегодня связана с развитием и углублением понимания темы местного самоуправления как такового. Идея местного самоуправления входит в круг базовых демократических идей, поэтому она всегда возникает в контексте «демократических проектов» и поддерживается «демократически настроенными силами». Как и все преобразования последних лет, запуск становления института местного самоуправления на начальном этапе осуществлялся «сверху». В соответствии с этим, основные заботы начального этапа формирования местного самоуправления сосредотачивались, главным образом, на создании инфраструктурных предпосылок – в первую очередь правовых и организационных. Законодательное обеспечение местного самоуправления инициировалось с федерального уровня, финансово-экономические возможности органов местного самоуправления и их отношения с органами государственной власти также определялись, в первую очередь, федеральным законодательством и особенностями федерального законодательного процесса, инициировавшего принятие соответствующих законодательных актов и формирование соответствующих отношений на уровне субъектов Федерации [3, с. 6].

И, как мы видим, процесс нормативно-правового регулирования (и реформирования)

* © Прохоров Д.В., 2015

Прохоров Денис Викторович (devipr@yandex.ru), кафедра государственного и муниципального управления, Самарский государственный университет, 443011, Российская Федерация, г. Самара, ул. Акад. Павлова, 1.