

Институциональные особенности гражданской службы неовеберийского государства (Neo-Weberian State) в механизме управления современной военной организацией

П.А. Шашкин

Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации, Москва, Россия
<https://orcid.org/0000-0002-5877-8531>

АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются институциональные особенности гражданской службы в модели неовеберийского государства применительно к повышению качества управления современной военной организацией. Гражданская служба рассматривается в качестве института развития человеческого капитала, элемента гражданско-военной синергии, гарантирующего стабильность управления и легитимность политической власти, в том числе в определении целей военной политики. В исследовании анализируются основные особенности представительства и реализация интересов акторов в рамках института гражданской службы в целях обеспечения высокого качества когнитивного управления и комплексного обеспечения национальной безопасности. Институциональные особенности модели гражданской службы неовеберийского государства – элитарность и интегративность – и формируемые ими типы отношений – автономия и когнитивность – рассматриваются на примере деятельности Европейского оборонного агентства. Анализ институциональных особенностей гражданской службы в механизме управления военной организацией служит определению мотивов и форм реализации интересов акторов в военной политике, включая постановку политических целей войны, ведения разведывательной деятельности и организации военно-гражданского сотрудничества.

Ключевые слова: государственное управление; неовеберийское государство; государственная служба; гражданская служба; военная организация государства; гражданско-военная синергия; национальная безопасность; человеческий капитал

Для цитирования: Шашкин П.А. Институциональные особенности гражданской службы неовеберийского государства (Neo-Weberian State) в механизме управления современной военной организацией. *Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета*. 2019;9(6):62-71. DOI: 10.26794/2226-7867-2019-9-6-62-71

Institutional Features of the Neo-Weberian State Civil Service in the Mechanism of Management of Modern Military Organization

P.A. Shashkin

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia
<https://orcid.org/0000-0002-5877-8531>

ABSTRACT

The author examines the institutional features of the civil service in the model of the “Neo-Weberian state” regarding improving the quality of management of a modern military system. The civil service is considered as an institution for the development of human capital, an element of civil-military synergy that guarantees the stability of management and the legitimacy of political power, including defining the goals of military policy. The study analyses the main features of representation and the realisation of the interests of actors within the framework of the civil service institute to ensure high quality of cognitive management and comprehensive national security. The author analysed the institutional features of the “Neo-Weberian state” civil service model – elitism and integrativeness, and the types of relations they

form – autonomy and cognitiveness, on the example of the activities of the European Defense Agency. Analysis of the institutional features of the civil service in the “Neo-Weberian state” model in the mechanism of management of a modern military system serves to determine the motives and forms for the realisation of the interests of actors in military policy, including setting political goals of war, conducting intelligence activities and organising military-civilian cooperation.

Keywords: public management; Neo-Weberian state; public administration; civil service; the military system of the state; civil-military synergy; national security; human capital

For citation: Shashkin P.A. Institutional features of the Neo-Weberian State civil service in the mechanism of management of modern military organization. *Gumanitarnye Nauki. Vestnik Finansovogo Universiteta = Humanities and Social Sciences. Bulletin of the Financial University*. 2019;9(6):62-71. DOI: 10.26794/2226-7867-2019-9-6-62-71

ВВЕДЕНИЕ

Передовые формы военной организации государства сегодня невозможно представить без сложной многоуровневой системы стратегического планирования и управления, включая практику когнитивного управления, отвечающего потребностям заказчика-принципала; сетевого взаимодействия государственного аппарата с негосударственными акторами — институтами гражданского общества и бизнеса; комплексного использования высококвалифицированных человеческих ресурсов и передовых технологий, отвечающих требованиям ведения глобальной сетцентрической войны.

В условиях возрастающих военно-политических угроз национальной безопасности представляется оправданным еще раз акцентировать внимание на тезисе, согласно которому ключевым приоритетом в обеспечении национальной безопасности государства XXI в. необходимо считать *национальный человеческий капитал* и прямо связанное с ним *качество управления военной организацией* [1, с. 692].

Происходящие в развитых странах мира процессы реформирования института государственной (публичной) службы в целях повышения эффективности деятельности управленческого аппарата, восстановления его легитимности и связности его интересов с общественными и национальными интересами требуют качественно нового взгляда на государственную службу как на *публичный институт развития человеческого капитала*, особенно в вопросах военного управления. В связи с этим представляется важным, с точки зрения научной новизны, обратить внимание на задачу исследования таких систем государственной (публичной) гражданской службы, которые отвечают критериям эффективного элемента военной организации и функционируют в качестве института развития человеческого капитала,

что принципиально важно для дальнейшего изучения гражданско-военной синергии как механизма управления современной военной организацией.

Совершенствование качества управления военной организацией государства во многом обусловлено процессами взаимодействия реализующих национальные интересы политических институтов (формализованных и неформальных), в том числе и в сфере военной политики. Институт государственной (публичной) службы и его основной элемент — *институт гражданской службы* — рассматривается в данной статье в качестве приоритетного объекта исследования применительно к его роли в управлении военной организацией в целях обеспечения высокого качества когнитивного управления и комплексного обеспечения национальной безопасности.

Институциональные особенности гражданской службы в данной статье рассматриваются применительно к модели неовеберианского государства. В качестве примера реализации потенциала гражданской службы в управлении военной организацией в статье рассматривается деятельность Европейского оборонного агентства (European Defence Agency), где в рамках единой структуры реализуются военные, военно-промышленные и экспертно-аналитические функции наднационального, государственного и корпоративного управления в русле механизма гражданско-военной синергии.

МЕТОДЫ

Изучение институциональных особенностей гражданской службы в контексте развития человеческого капитала представляется целесообразным проводить, опираясь на методологию институционального анализа, в значительной мере учитывающую разнообразные особенности поведения индивидов и социальных групп,

их взаимное влияние в рамках институциональных моделей и обусловленный данным обстоятельством характер отношений, складывающийся в той или иной структуре управления. В связи с этим представляется обоснованным обратить внимание на проблему объективного анализа и учета личных и групповых интересов, мотивов, которые движут акторами в постановке и реализации политических и военных целей государственного управления, результатом чего становится политический обмен на основе взаимной зависимости выбора в определенных институциональных условиях. Как справедливо отмечает Г.А. Борщевский: «Достижение институционализма как методологии состоит в отказе от рассмотрения государственной службы лишь как объекта воздействий и включении ее в состав активных акторов» [2, с. 10, 11].

Для определения терминологии данного исследования необходимо обратиться к творчеству Дж. М. Бьюкенена, М. Вебера, В. Вильсона, М. Дюверже, К. Клаузевица, А. А. Свечина.

С точки зрения М. Дюверже, государство (а следовательно, и его военная организация) представляет собой не простую совокупность органов власти и управления, а единый формализованный институт (модель человеческих отношений), официальные лица которого являются своего рода «агентами» — выразителями общественных интересов, которые одновременно образуют и неформальные институты, в том числе группы влияния и элиты [3, с. 109]. Любой институт, по мнению Дюверже, представляет собой органическое единство двух элементов: *структуры самих институциональных моделей и конкретных отношений*, проистекающих из них. *Легитимность* власти, согласно его воззрениям, есть оценка, складывающаяся в общественном сознании (в том числе, в сознании акторов), отражающая степень соответствия частных и коллективных интересов национальным интересам.

Один из основателей теории «идеальной бюрократии», М. Вебер, постулировал ключевой принцип целерационального *социального действия* в управлении — максимальной его рационализации на основе учета мотивов принятия решений, создания оптимальной структуры управления, ориентированной как на потребности общества в целом, так и на решение управленческих задач в интересах непосредственно акторов. Основание ориентации социально-

го действия может быть определено, по его мнению, «целерационально, т.е. посредством расчета на определенное поведение предметов внешнего мира и других людей, которые тем самым используются действующим индивидом в качестве „условий” или „средств”» [4, с. 84]. Верная оценка баланса субъективного смысла и ориентаций акторов на гармонизацию своих интересов с интересами других лиц в рамках определенной институциональной модели лежит, таким образом, в основе веберовского понимания рациональности управления и, как следствие, обеспечения легитимности политических институтов.

Важным для изучения выбранного объекта исследования применительно к военной организации государства следует также считать теории о необходимости разделения уровней стратегии (большой политики) и собственно практической политики — сферы обеспечения принятия решений, к элементам которой необходимо отнести в данном контексте и государственное административное управление. В понимании В. Вильсона, стратегия государства и консенсус по поводу «правил игры» не может исключительно зависеть от целеполагания того или иного политического актора и его команды, пришедшей к власти на лимитированный отрезок времени. Равным образом они не должны быть и объектом притязаний со стороны бюрократии, стремящейся к максимизации своей политической и экономической ренты. Для обеспечения эффективности управления и поддержания легитимности государственных институтов необходим институт государственной службы, способный быть объективным выразителем общественных интересов, условиями чего выступают профессионализм, подконтрольная ротация и самодостаточность (автономия) служащих [5, с. 34, 39].

В дальнейшем подобный подход к управлению, как видится, получил свое развитие, в том числе в «теории общественного выбора», как необходимость различать две ступени общественного взаимодействия — *социального действия*: определение базовых условий и правил развития государства — «стратегия» и реализация утвержденных общественным договором правил на практике, в том числе и в государственном управлении, — «политика». По мнению Дж. М. Бьюкенена, задача «реконструкции» политических институтов — восстано-

ления необходимого уровня их легитимности, основанной на сбалансированности интересов различных социальных групп, заключается в тонкой настройке работы государственного аппарата, направленной на ограничение бесконтрольной власти бюрократии в сфере подготовки и принятия большинства политических решений, с одной стороны, и на недопущение деградации управления в случае излишней демократизации и допуска к управлению непрофессионалов — с другой [6].

Военная политика также дает очевидные подтверждения обоснованности подобного подхода. А.А. Свечин утверждал, что формулировка политической цели войны является ключевым элементом военной стратегии, отнесенным к компетенции политических институтов, опирающихся в целеполагании на профессиональное мнение управленцев-служащих (военных и гражданских) [7, с. 29, 37].

Обращаясь к творчеству К. фон Клаузевица, академик А.А. Кокошин отмечает, что «Клаузевиц настоятельно рекомендует различать «войны по характеру своих мотивов и тех обстоятельств, при которых они зарождаются». Для верного анализа военно-политической обстановки требуется точное «выявление „мотивов” войны (часто весьма идеологизированных), поставленные политические цели, что является гораздо более трудной задачей, нежели анализ собственно хода военных действий, вовлеченных в них сил и средств и т.п.» [8, с. 32]. Развивая эту мысль, можно утверждать, что только комплексный анализ политических отношений, институциональных особенностей и условий, при которых акторы в военной политике осуществляют целеполагание, выбор и обмен по поводу власти, может дать как объективную характеристику политической цели конкретной войны, так и ключ к пониманию военного противоборства как социального действия и, как следствие, понимание путей и способов формирования оптимальной легитимной структуры военной организации государства, включая институт гражданской службы, способной в рамках гражданско-военной синергии к эффективной реализации целей военной политики.

Гражданско-военная синергия в рассматриваемом контексте означает комплексное использование гражданских и военных средств борьбы для достижения эффективного резуль-

тата, который не может быть независимо получен по-отдельности военными и гражданскими средствами [9, с. 4].

В связи с этим, как видится, проблема верного соотношения правил игры (структуры институтов и собственно фактических отношений, следующих из них), устанавливаемых стратегией и практической политикой соответственно, есть в первую очередь проблема достижения баланса интересов и легитимности системы управления. Для поддержания уровня легитимности власти требуется соблюдение равновесия формализованных и неформальных институтов, балансировка многочисленных интересов в целях их социализации и придания устойчивости политической системе в целом. Это достигается, в том числе, посредством развития человеческого капитала акторов, их социальных ориентаций и представительством их интересов.

В части, затрагивающей процессы политического обмена акторов в управлении военной организацией, далее приводится краткий анализ особенностей *институциональной модели неовеберийского государства, отношений акторов*, проистекающих из представленной модели, в том числе на примере деятельности гражданских служащих в Европейском оборонном агентстве.

РЕЗУЛЬТАТЫ

Применительно к выбранному объекту исследования — институту гражданской службы — К. Поллитт выделяет в модели неовеберийского государства, среди прочего, следующую комбинацию его ключевых элементов:

- классический веберийский:
 - сохранение идеи государственной (публичной) службы с особым статусом, культурой и условиями прохождения;
- неовеберийские:
 - переход от внутренней ориентации на бюрократические процедуры к внешней ориентации на удовлетворение потребностей и запросов граждан. Основным путем к достижению этого — не использование рыночных механизмов (хотя иногда они могут пригодиться), но *создание профессиональной культуры качества и служения самой бюрократии*;
 - добавление (не замещение) роли представительной демократии с помощью ряда средств для обеспечения консультаций

с гражданами и прямого представления их взглядов;

- при управлении ресурсами внутри правительства — модернизация соответствующих законов для поощрения большей ориентации на достижение результатов, а не просто правильное следование процедуре;

- профессионализация государственной (публичной) службы с той целью, чтобы «бюрократ» стал не просто экспертом в области права, относящейся к его сфере деятельности, но также и профессиональным управленцем, ориентированным на удовлетворение потребностей своих граждан/пользователей [10, с. 15].

По существу, при данном подходе речь идет о конвергенции позитивного опыта всех трех основных парадигм развития института государственной службы: классической рациональной (принцип профессионализма), государственного менеджмента (New Public Management — учет интересов принципалов — заказчиков услуг при обеспечении принятия управленческих решений), общественно-государственного управления (Good Governance — взаимодействие, обмен информацией и согласование позиций всех сторон, заинтересованных в принятии того или иного решения) [11, с. 404].

Институциональная модель неовеберианского государства в данном прочтении предполагает, что государственное политическое управление относится к сфере большой стратегии, оперирующей мотивами и интересами элиты, поддерживаемой большинством граждан и общественных институтов, стремящихся к реализации своих индивидуальных и групповых интересов, в том числе, через систему государственного административного управления, включая сюда институт публичной службы. При этом государственное управление в аспекте деятельности исполнительных органов власти и бюрократии как части государственного аппарата непосредственно затрагивает сферу практической политики и вряд ли может быть эффективно от нее отделено.

Таким образом, легитимность государственных институтов в неовеберианском государстве обеспечивается целерационально и совместно всеми ключевыми акторами — элитой (государственной и негосударственной), обладающей необходимым уровнем культуры и представ-

ленной на уровне подготовки и исполнения решений управленцами-агентами, наделенными функцией медиации в отношении общества и политического класса, а также — группами влияния в самой элите в вопросах определения степени легитимности притязаний того или иного актора на власть, что требует необходимого уровня профессиональной культуры служащих. В то же время бюрократия, будучи сама элитной группой и политико-административным институтом, требует непосредственного учета ее объективных интересов путем их представительства при разумном контроле со стороны демократических институтов.

Баланс интересов акторов в рамках института государственной службы достигается посредством комбинации следующих элементов:

- представительство интересов политических и негосударственных акторов посредством профессионального корпуса агентов-государственных служащих;

- элитарный статус, культура, профессионализация агента-госслужащего, наделенного ограниченным функционалом актора;

- гибкое регулирование функционала агента: сужение сферы принятия немотивированных целерационально решений при одновременном расширении автономии в выборе формы принятия и реализации решений по вопросам, отнесенным к профессиональной компетенции служащего;

- транспарентность назначения агента и его императивная мотивированная ротация.

«Человеческий фактор» действительно представляет собой слабое звено в политической системе, однако некомпетентность и ограниченность всех акторов без исключения, в равной степени — избирателя, политика, бюрократа (на что, в частности, обращал внимание Дж. М. Бьюкенен), компенсируется в данном случае включенностью представительства интересов акторов-принципалов непосредственно в структуру социально ориентированного, профессионального и элитарного института государственной службы, ротируемого и контролируемого акторами, что создает дополнительный контур подотчетности, наряду с традиционными институтами общественного контроля и представительной демократии. Дж. М. Бьюкенен отмечает: «Демократические процедуры, в том числе представительство интересов, могут быть непосредственно включены в структуру

государства, обеспечивающего соблюдение договора, поскольку кажется, что они являются единственным средством, дающим возможность контроля над теми экспертами, которым делегированы полномочия по обеспечению договора» [12].

В практическом плане элитарность государственной службы выражается в первую очередь в когнитивности управления, его качестве. Двойная задача демократизации государственной службы при сохранении ее элитарности в модели неовебериянского государства решается через формирование гибкой системы когнитивного управления и нового типа «когнитивной бюрократии», интеллектуальные, культурные и социальные компетенции которой придают ей и всей политической системе в целом легитимный характер. Подчеркнем, что речь в данном случае идет об эффективном сочетании передовых технологий в сфере управления и развития собственно интеллектуального и культурного капитала государственных служащих через создание условий для их креативной высокопрофессиональной деятельности, что служит целям поддержания общественного статуса института госслужбы в качестве социального лифта и гаранта качества принимаемых управленческих решений.

Задача «когнитивной бюрократии» заключается в данном случае в управлении смыслами и (через смыслы) субъективной реальностью, в которой важнейшие человеческие компетенции не только не поддаются «оцифровке», но, напротив, утрачивают свою значимость для когнитивного управления, будучи подменены упрощенными технократическими решениями. Развитие человеческого капитала института государственной службы, таким образом, прямо связано с решением проблемы формирования структуры образного аналитического мышления «при выработке и реализации управленческих решений отдельных индивидов и групп как базовой опорной точки управления группами взаимосвязанных людей, машин, технических, в том числе информационных, систем и природных объектов» [13, с. 124].

Современная когнитивная бюрократия призвана, таким образом, осуществлять управленческую деятельность, успешно комбинируя методы не только экспертизы (принятие оценочных решений на оперативно-тактическом

уровне в фиксированной системе парадигм, включая «платформенные решения»), но и аналитики (принятие решений на стратегическом уровне по выявлению сложных нерешенных проблем и генерации новых идей по их преодолению). Что является принципиальным моментом для верного выбора каналов регулирующего воздействия и контроля, отвечающих одновременно интересам субъекта и объекта управления, образующих главный контур управления всей системой управления [14, с. 143].

Решение этой задачи происходит, прежде всего, через формализацию и социализацию интересов акторов (принципалов и агентов) посредством профессионального представительства их интересов через институт государственной службы для восстановления легитимности политических институтов. Данное утверждение в равной степени относится и к военной организации государства, в особенности в части выстраивания легитимных механизмов военного строительства, выявления мотивов и политических целей военной политики.

К числу основных институциональных особенностей публичной службы неовебериянского государства необходимо отнести:

- *элитарность* — сочетание профессионализации служащих, особого статуса и культуры института государственной службы;
- *интегративность* — комплексный механизм обеспечения представительства интересов и их реализации в публичном управлении.

Элитарность и интегративность, предполагающие развитие навыков и компетенций служащего в сочетании с его социокультурной ориентацией на публичные интересы, определяют и дальнейшие *типы отношений* — *когнитивность и автономия*.

Автономия выражается в том, что служащие-агенты действуют в рамках расширенных полномочий в сочетании с повышенной ответственностью за результаты деятельности, на основе строго лимитированного по времени контракта. *Когнитивность* подразумевает акцент на развитие интеллектуальных компетенций самого служащего — его человеческого капитала, в целях повышения взаимопонимания людей, принимающих решения.

Описанные выше типы отношений, характерных для неовебериянской бюрократии, обеспечивают «когнитивную легитимность»

политической системы комплексно. В этом смысле поставленная Дж. М. Бьюконеном проблема разграничения процедурных норм и процесса принятия решений и собственно «существа вопроса» — достижения целей управления и балансировки интересов акторов — не имеет, что очевидно, простого решения. Между тем, важным этапом решения этой задачи становится создание гибкой институциональной системы, способной максимально объективно выявлять, социализировать и реализовывать интересы акторов (включая интересы самих бюрократов) в рамках института государственной (публичной) службы, которая выступает профессиональным гарантом легитимности и социальности действий ключевых политических акторов, осуществляя когнитивное управление в интересах общества и при его поддержке.

Передовая военная организация государства предполагает на современном этапе непосредственную включенность института гражданской службы в процесс принятия и реализации военно-политических решений, особенно в области постановки ключевых целей и задач военного строительства, разведывательной деятельности, миротворчества, военно-гражданского сотрудничества, важной частью которого является формирование и поддержание на должном уровне деятельности гражданской администрации (особенно в зоне военных конфликтов) и ее взаимодействие с силовыми структурами. Это, в свою очередь, требует формирования соответствующего уровня компетенций гражданских служащих для решения задач государственного управления в рамках реализации целей военной политики в условиях «стратегии непрямых действий» и «нелинейного характера операций», требующих учета интересов неограниченного числа акторов в условиях возрастающей неопределенности хода войны и синергии их компетенций с компетенциями военнослужащих.

Обращаясь к опыту Европейского союза в данной сфере, необходимо отметить следующее: политическая цель строительства военной организации Союза (и потенциально — цель военного строительства и войны) в Глобальной стратегии ЕС по внешней политике и политике безопасности определена как достижение «стратегической автономии», экспансия по-

средством комбинированного использования инструментов «мягкой» и «жесткой» силы с использованием механизмов гражданско-военной синергии. Для достижения данной цели ЕС позиционируется как «пример глобального управления» — «связующего звена, координатора и посредника в рамках сети игроков (акторов)»¹. Функционал Европейского оборонного агентства (далее — Агентство) в качестве ключевого элемента военной организации ЕС заключается в развитии обороноспособности Союза (в том числе, путем формирования единого европейского оборонного рынка и военной инфраструктуры), в разработке нормативно-правовых актов в области регулирования оборонных исследований, разработке и закупке вооружений. Важно отметить, что основой военной организации ЕС служит именно оборонно-промышленный комплекс, и, как следствие, персонал Европейской публичной гражданской службы Агентства выступает ключевым звеном в управлении военной организацией Союза в целом.

Институциональные «неовеберрианские» особенности выражаются в структурной модели Агентства следующим образом:

- *Интегративность.* Агентство — ориентированная на внешнюю среду организация, на постоянной основе взаимодействующая с ее пайщиками, участвующими в ее работе государствами — членами ЕС, а равно с широким кругом держателей долей капитала, принимающих участие в ее деятельности. Агентство работает в *интегративной манере*, привлекая междисциплинарные команды профессионалов во всех функциональных сферах, отнесенных к его компетенции, в целях реализации его задач. Деловая культура принятия решений Агентства отвечает критериям гибкости и ориентированности на результат, тем самым обеспечивается единый контур принятия решений в рамках взаимосвязанных управленческих платформ².

- *Элитарность.* Сетевая структура деятельности Европейского оборонного агент-

¹ Общее видение, единый подход: сильная Европа. Глобальная стратегия Европейского Союза по внешней политике и политике безопасности. С. 32. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/feature_eu_global_strategy_full_text.pdf.

² Веб-сайт Европейского оборонного агентства. URL: <https://www.eda.europa.eu/jobs/what-we-look-for>.

ства построена на профессионализации служащих и максимальном учете их компетенций при разработке, принятии и реализации управленческих решений. Агентство комплектуется *временными агентами, контрактными агентами и прикомандированными национальными экспертами*, отбираемыми преимущественно на конкурсной основе и на строго определенный контрактом ограниченный срок, предусматривающий последующую ротацию. В персонал Агентства также включаются *специальные советники*. Все они (за исключением прикомандированных национальных экспертов) имеют равный статус гражданских служащих ЕС³. Сроки служебных контрактов строго лимитированы⁴.

В Агентстве занято всего около 130 гражданских служащих (в основном временных и контрактных агентов), но через сети национальных экспертов в его текущую работу вовлечено около четырех тысяч специалистов в области обороны из стран ЕС (в некоторых случаях привлекаются и эксперты третьих стран на особых условиях). Сети прикомандированных национальных экспертов, включая экспертов-военнослужащих, имеют важное значение для работы Агентства, целеполагание осуществляется с максимальным учетом интересов внешних акторов, в первую очередь государств — членов ЕС в лице профильных политических институтов (государственных и негосударственных). Срок работы экспертов также лимитирован.

В рамках собственно штата Агентства ведущая управленческая роль отводится *агентам-акторам, которыми выступают гражданские служащие ЕС — временные и контрактные агенты*. Стратегирование высшего уровня, в свою очередь, относится к компетенции политического руководства Агентства, которое формулирует единый курс и осуществляет стратегическое целеполагание только с учетом мнени-

ния профессионального сообщества служащих и внешних экспертов.

Таким образом, реализация принципа «цели важнее функций» обеспечивается максимально широким привлечением специалистов к работе и принятию решений и представительством интересов принципалов, а не простой заменой человеческого интеллекта суммой технологий конвергентной сферы управленческих пространств (платформ).

Типы отношений служащих Агентства — автономия и когнитивность — выражаются в том, что персонал на всех уровнях должен демонстрировать:

- соответствующие качества гибкости, инновационности и способности к командной работе;
- способность работать эффективно с группами пайщиков и держателей долей капитала (актерами-принципалами — *Прим. авт.*);
- способность управлять без необходимости детального определения направления деятельности со стороны руководства⁵.

В свою очередь, высокая степень профессионализации служащих Агентства, их постоянная связь с принципалами, транспарентная, регулярная и обязательная ротация создают условия для развития человеческого капитала публичной службы в рамках Агентства — карьерного и профессионального роста служащих, реализации индивидуальных и коллективных интересов посредством их социализации на публичной службе. Как следствие, механизм гражданско-военной синергии в приведенном случае позволяет эффективно задействовать потенциал гражданской службы в военном строительстве.

ВЫВОДЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Институциональные особенности гражданской службы неовеберианского государства (сочетание элитарности и интегративности) применительно к управлению военной организацией находят свое выражение в том, что институт гражданской публичной службы действует, прежде всего, как институт развития человеческого капитала — не только политико-административный институт, созданный для сервисного

³ Council Decision (CFSP) 2015/1835 of 12 October 2015 defining the statute, seat and operational rules of the European Defence Agency. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32015D1835> (дата обращения: 03.08.2018); Council Decision (EU) 2016/1351 of 4 August 2016 concerning the Staff Regulations of the European Defence Agency, and repealing Decision 2004/676/EC. URL: <https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/documents/eda-staff-regulations.pdf>.

⁴ Веб-сайт Европейского оборонного агентства. URL: <https://www.eda.europa.eu/jobs/what-we-offer>.

⁵ Веб-сайт Европейского оборонного агентства. URL: <https://www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2016/02/23/eda-is-recruiting>.

обеспечения интересов заказчиков, но, прежде всего, как политический институт, гарантирующий стабильность управления и легитимность политической власти. Его функционал реализуется посредством социализации и представительства интересов акторов-принципалов акторами-агентами, с обязательным учетом интересов последних, через транспарентный и целерациональный процесс подготовки, принятия, реализации и контроля управленческих решений. Автономия и когнитивность — типы отношений в неовеберовской модели государственной службы — способствуют достижению названной цели.

Когнитивные компетенции, таким образом, становятся основным критерием в определении легитимности притязаний в отношении власти и нахождения на государственной службе. Одновременно когнитивность способствует и социализации интересов бюрократии как элитной группы. Тем самым обеспечивается избежание крена в управлении к «двойному правительству» — наличию нелегитимных групп влияния, прикрывающихся формальными институтами власти, что представляет вполне реалистичную перспективу в случае простой замены человеческого фактора в управлении суммой технологий.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Стратегическое прогнозирование международных отношений. Монография. Подберезкин А. И., Александров М. В., ред. М.: МГИМО–Университет; 2016. 743 с.
2. Борщевский Г. А. Институт государственной службы в политической системе российского общества. М.: Юрайт; 2018. 293 с.
3. Duverger M. *Sociologie politique*. Paris; 1968.
4. Вебер М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии: в 4 т. Т. I. Социология. М.: Изд. дом Высшей школы экономики; 2016. 445 с.
5. Вильсон В. Наука государственного управления. Классики теории государственного управления: Американская школа. Шафритц Дж., Хайда А., ред. М.: Изд-во Московского университета; 2003. 800 с.
6. Бьюкенен Дж. М. Политика без романтики: краткое изложение позитивной теории общественного выбора и ее нормативных условий. URL: <http://pavroz.ru/files/buchanenpolbezrom.pdf>.
7. Свечин А. А. Стратегия. М.: Военный вестник; 1927. 265 с.
8. Кокошин А. А. Политико-военные и военно-стратегические проблемы национальной безопасности России и международной безопасности. М.: Изд. дом Высшей школы экономики; 2013. 261 с.
9. Shyamika Jayasundara-Smits. Civil-Military Synergy at Operational Level in EU External Action. URL: https://www.researchgate.net/publication/312160673_Civil-Military_Synergy_at_Operational_Level_in_EU_External_Action.
10. Pollitt. Ch. An Overview of the Papers and Propositions of the First Trans-European Dialogue (TED 1). *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy. Special Issue: A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State*. Winter. 2008/2009; 1(2):9–16.
11. Борщевский Г. А. Политические факторы институционального развития государственной службы. *Вестник РУДН. Серия: Политология*. 2017;19(4):403–411.
12. Бьюкенен Дж. М. Сочинения. Серия: «Нобелевские лауреаты по экономике». Т. 1. М.: Таурус Альфа; 1997.
13. Агеев А. И., Логинов Е. Л. Битва за будущее: кто первым в мире освоит ноомониторинг и когнитивное программирование субъективной реальности? *Экономические стратегии*. 2017;2(144):124–139.
14. Рыжов В. И. Аналитика и экспертиза в информационном обществе. *Экономические стратегии*. 2018;2(152):140–155.

REFERENCES

1. Strategic forecasting of international relations. Moscow, MGIMO–University; 2016. 743 p. (In Russ.).
2. Borshhevskij G. A. Institute of public service in the political system of russian society. Moscow: Yurajt; 2018. 293 p. (In Russ.).
3. Duverger M. *Sociologie politique*. Paris; 1968.
4. Weber M. *Economy and society. An outline of Interpretive sociology*. Moscow: High School of Economics; 2016. 445 p. (In Russ.).

5. Wilson W. The study of administration. Moscow: Moscow University; 2003. 800 p. (In Russ.).
6. Buchanan J. M. Politics without romantics: a sketch of positive public choice theory and its normative implications. URL: <http://pavroz.ru/files/buchanenpolbezrom.pdf>. (In Russ.).
7. Svechin A. A. Strategy. Moscow: Voennyj Vestnik; 1927. 265p. (In Russ.).
8. Kokoshin A. A. Political-military and military-strategic problems of national security of Russia and international security. Moscow: High School of Economics; 2013. 261 p. (In Russ.).
9. Shyamika Jayasundara-Smits. Civil-Military Synergy at Operational Level in EU External Action. URL: https://www.researchgate.net/publication/312160673_Civil-Military_Synergy_at_Operational_Level_in_EU_External_Action.
10. Pollitt Ch. An Overview of the Papers and Propositions of the First Trans-European Dialogue (TED 1). *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. Special Issue: A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State. Winter 2008/2009; I(2):9–16.
11. Borshhevskij G. A. Political factors of institutional development of public service]. *Vestnik RUDN. Seriya: Politologiya = RUDN Journal of Political Science*. 2017;19(4):403–411. (In Russ.).
12. Buchanan J. M. Writings. Series: Nobel laureates in economics. Vol. 1. Moscow: Taurus Alfa; 1997. (In Russ.).
13. Ageev A. I., Loginov E. L. The battle for the future: Who will be the first in the world to master noo-monitoring and cognitive programming of subjective reality? *Ekonomicheskie strategii*. 2017;2(144):124–139. (In Russ.).
14. Ryzhov V. I. Analytics and expertise in the information society. *Ekonomicheskie strategii*. 2018;2(152):140–155. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Павел Александрович Шашкин — кандидат философских наук, доцент, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, Россия
paulshashkin@list.ru

ABOUT THE AUTHOR

Pavel A. Shashkin — Candidate of Philosophy, Associate Professor, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia
paulshashkin@list.ru

Статья поступила 17.08.2019; принята к публикации 10.09.2019.

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

The article received on 17.08.2019; accepted for publication on 10.09.2019.

The author read and approved the final version of the manuscript.