

РОССИЯ В МИРЕ: ОПЫТ СОПОСТАВЛЕНИЯ

А.В. ОБОЛОНСКИЙ

На пути к новой модели бюрократии. Запад и Россия

Статья 1. Страны разные – вектор общий

Статья посвящена происходящему в последние десятилетия в мире поиску новой модели взаимоотношений государства и гражданина. Рассматриваются причины общего падения авторитета традиционных бюрократических структур, их недостаточная способность адекватно реагировать на новые социальные и технологические вызовы. Исследуются серьезные перемены, происходящие в национальных системах государственной службы.

Ключевые слова: государство, бюрократия, гражданин, госслужба, новое государственное управление, патернализм, поствеберизм, реформа.

Article is devoted to the last decades world search of new model of relations of the state and the citizen. The causes of the general falling of authority of traditional bureaucratic structures, their insufficient ability adequately to react to new social and technological calls are considered. The serious changes occurring in national systems of public service are investigated.

Keywords: the state, bureaucracy, the citizen, the civil service, the new government, a paternalism, postweberism, reform.

Наступают иные времена

Мир меняется. Причем скорость, многофакторность и непредсказуемость изменений последние десятилетия нарастают по траектории, близкой к экспоненте. И то, что значительная часть людей, причем даже, казалось бы, в “элитарных” общественных стратах, предпочитают этого не замечать, лишь усугубляет опасность ситуации. Отворачиваться от окна быстро мчащегося поезда современности – не самая мудрая стратегия.

Статья посвящается одному из параметров перемен – изменениям в самих основах отношений гражданина и государственных институтов, прежде всего отношений с той частью государства, которая именуется бюрократией. Масштабы и последствия изменений в этой сфере, их историческая обусловленность и необходимость адаптации к ним пока далеко не осознаны. На мой взгляд, такой разрыв – серьезная опасность для любого общества, а для российского – особенно. К сожалению, в России в отличие от многих других стран, прежде всего англосаксонских, но не только их, в этом направлении если что-либо и происходит, то медленно, нерешительно, зачастую

в имитационных формах, а то и с попятными движениями. Похоже, мало кто понимает масштаб перемен, происходящих в самой дихотомии “человек-государство”.

Хотя перемены еще только набирают силу, но в целом их значение и последствия представляются мне критически важными для оценки сценариев будущего страны, особенно на фоне непрекращающихся попыток канонизации нашего исторического прошлого – как близкого, так и более отдаленного. Чаще всего это происходит под флагом модной категории “ментальности”, которой придается некий фатальный, едва ли не мистический смысл. Причем любопытно, что связанная с этим система аргументов часто исходит от непримиримых во всем остальном оппонентов – ультралибералов и крайних традиционалистов-консерваторов. Разница лишь в том, что одни рассматривают нашу историю как несчастливый исторический фатум, а другие – как “утраченный рай”. Но и те и другие движутся в будущее как бы “спиной вперед”.

Разумеется, было бы нелепо отвергать как саму категорию ментальности, так и связанные с этим проблемы. Однако не менее нелепо, на мой взгляд, ее абсолютизировать, рассматривать как нечто извечное, едва ли не “от веку” заданное нам судьбой. Есть достаточно оснований и исторических фактов, подтверждающих, что нашему обществу очень даже присуще стремление к выбору иных, альтернативных траекторий развития, причем как в прошлом достаточно отдаленном [Оболонский, 2002; Карацуба, Курукин, Соколов, 2006], так и недавнем. Пример последнего – 90-е гг. прошлого века, на которые одно время стало модным навешивать ярлыки “лихих”, “позорных” и т.п., но которые, на мой взгляд, были (если не считать военного лихолетья с его особыми законами и критериями) самым достойным десятилетием, прожитым российским народом в XX в.

Представляется, что столь ярко, порой даже с каким-то мазохистским удовольствием описываемые холопские и прочие сервильные черты российской исторической “ментальности”, стоит рассматривать не как якобы непреодолимую судьбу, а как запущенную, но поддающуюся лечению болезнь. Иное представляется вариацией тезиса о нашей генетической национальной неполноценности, таким “расизмом наоборот”, для чего, полагаю, нет достаточных оснований. Да и сами категории “национальной ментальности”, “национального характера”, хотя и работают в рамках социальной антропологии, но кажутся слишком широкими и неопределенными для каких-либо обобщающих практических выводов и оценок.

А если уж обращаться к “большим” и не очень определенным словам, то нельзя обойти столь популярную в современном российском политическом лексиконе категорию, как “власть”. В отличие от нас, на Западе к ней прибегают крайне редко, как правило, в профессиональном языке и уж во всяком случае не применительно к себе. Представляю печальную судьбу, скажем, американского политика, публично назвавшего себя “властью”. Так вот, на уровне широких (и потому уязвимых) метафор можно сказать, что в целом **“власть”, и в частности “государство”, в России всегда были и есть хуже “народа”**. И это парадоксальным образом служит для меня источником умеренного исторического оптимизма и стимулом к действию, так как эту метафору можно переиначить в утверждение: “У нас люди лучше государства”; “Мы не рабы”, как когда-то писали на школьных досках.

Поезд уже отошел от станций под названиями “тоталитаризм”, “патернализм” и т.п. Произошедшее в последнее десятилетие обратное движение по объективным причинам не может быть долговременным. Все более очевидными становятся негативные последствия этого отката. Слишком уж это противоречит и общественным ожиданиям, и интересам нормального развития страны. Некогда К. Поппер писал, что переход от общества закрытого, где индивид растворен в коллективности, взамен получая иллюзию защищенности, к обществу открытому, где он свободен, но должен сам принимать личные решения, – глубочайшая, но далеко не завершенная революция в человеческой истории. Он отмечал, что такой переход неизбежно сопряжен со страхом свободы, с желанием и попытками вновь захлопнуть уже отворенную дверь открытого общества или, по крайней мере, задержаться на его пороге [Поппер, 1992, т. 1]. И порой процесс

действительно можно задержать. Однако это приносило и приносит людям лишь новые беды.

Вернуться в мнимый “утраченный рай” прошлого невозможно. “Для вкусивших от древа познания рай потерян. Чем старательнее мы пытаемся вернуться к героическому веку племенного духа, тем вернее мы в действительности придем к инквизиции, секретной полиции и романтизированному гангстеризму... следует найти опору в ясном понимании того простого выбора, перед которым мы стоим. Мы можем вернуться в животное состояние. Однако если мы хотим остаться людьми, то перед нами только один путь – путь в открытое общество” [Поппер, 1992, т. 1, с. 248]. Но это писалось в 1943 г., во времена, когда историческая судьба тоталитаризма еще не была предreshена, а веса еще колебались.

С тех пор прошло более полувека. Люди многое испытали и многое поняли. Поэтому, как пишет современный историк, “в наши дни стало вполне очевидным, что тоталитаризм, равно как и авторитарная диктатура, близкая к тоталитарному режиму, исторически бесперспективны. И никакие резоны, апеллирующие к отставанию страны в какой-либо сфере, будь то социокультурные или другие общественные отношения, равно как и ссылки на необходимость отстаивать идентичность и восхвалять самобытность отсталого общества, ничему не помогут” [Васильев, 2010, с. 125].

Для реализации провозглашенного с высшего политического уровня тезиса о модернизации страны жизненно необходимо радикально трансформировать нынешнее российское чиновничье-полицейское государство с его квазидемократическим фасадом в государство современного типа. Разумеется, речь не идет о слепом копировании западных образцов, тем более, что они часто весьма отличаются друг от друга. Но подлинная патриотическая социальная ответственность не имеет ничего общего с циничной игрой на патриотических ценностях тех политиканов, которые эксплуатируют присущую некоторым слоям и уровням массового сознания “западобоязнь”, используя “запад” в качестве страшилки.

Я, разумеется, не претендую на освещение всех аспектов взаимоотношений, взаимодействия гражданина и государственных институтов, а ограничусь происходящим в сфере исполнительной власти, собственно государственной службы. Во всех странах это – очень важная часть государственного аппарата, с которой люди больше всего соприкасаются. Российская же госслужба находится в состоянии настолько глубокого неблагополучия, что это не только блокирует развитие страны, но и несет потенциальную угрозу самому ее существованию. Поэтому опыт стран, где положение хоть и несравненно лучше, но тем не менее, вызвало общественное и политическое беспокойство, что, в свою очередь, привело к достаточно кардинальным реформам, представляет далеко не только академический интерес. Но к проблемам собственно реформирования мы обратимся несколько ниже.

Противоречия XX века

Прошедший век – время, которое человечество прожило как бы “на разрыв”, в зоне притяжения двух разнонаправленных “магнитных полей” – прошлого и будущего. С одной стороны, мы как бы живем в доме, унаследованном от предков. Социальные привычки, культурные обычаи, нормы общественной морали, политические и правовые традиции, наконец, государственные институты – это рамки, заданные нам прошлым, своего рода духовное завещание прежних поколений. Разумное следование этому “завету” необходимо для сохранения цивилизационной устойчивости, хотя именно из прошлого тянутся к нам и цепи многообразных конфликтов, часто трагических и кровавых. С другой стороны, XX в. – время беспрецедентных по скорости и масштабам перемен в большинстве сфер жизни человечества и даже “шока от столкновения с будущим”, как назвал свою знаменитую книгу американский футуролог Э. Тоффлер (*Future Shock*). Скорость и масштаб этих изменений все возрастают.

Правда, со времени появления книги Тоффлера человечество как-то адаптировалось к жизни в условиях перемен.

Но будущее – это прежде всего вызовы (технологические, экологические, культурные) и проблемы, которые они порождают. Может быть, одна из глубинных причин трагедий ушедшего века как раз и состоит в том, что новые проблемы человечество пыталось решить при помощи подходов и институтов прошлого. Лишь практические инструменты, в первую очередь оружие, обновились. Две самых смертоносных в истории Мировые войны и полувекоевое балансирование на грани третьей – тому свидетельство. И боюсь, это не последнее наше испытание, если только мы не поймем, что наши новые проблемы, равно как и новые возможности, по самой своей сути предполагают и новые подходы к ним, и новые самоограничения, и принципиально более высокий уровень человеческой кооперации и социальной ответственности. Попытки осознать это и сделать практические выводы предпринимаются в разных областях человеческой деятельности. Одна из них – и немаловажная – поиски нового статуса, новой роли государства и изменения характера его взаимоотношений с гражданами, с гражданским обществом.

Движение в этом направлении началось примерно в середине 1960-х гг. К тому моменту государственный интервенционизм в экономической и социальной жизни уже насчитывал, по меньшей мере, полувекую историю. Более того: многим он казался естественным и неизбежным атрибутом индустриального века, едва ли не “железной поступью мирового духа”. Но в свете трагического опыта разных версий тоталитаризма и все большей государственной “зарегулированности” жизни даже в демократических странах начала формироваться и крепнуть неолиберальная по своей сути идеология, сутью которой стало настороженное отношение к усиливающемуся государству и попытки этому противостоять. Представляется, что послевоенная “десакрализация” государства – одно из важнейших интеллектуальных достижений века. Она открыла человечеству возможность вернуть государство на прежнее, служебное по отношению к людям, место, а праву – придать роль главного цивилизованного инструмента для разрешения конфликтов.

Разумеется, не следует смешивать это с периодическими вспышками анархического нигилизма, хотя и романтического по духу, но деструктивного по сути. Последний вообще отрицает ценность государства как такового, стремится подорвать его институты. К тому же произошедшее развенчание полумистических в своей основе представлений о каком-то “высшем предназначении”, “абсолютной цели”, “особой роли” и т.п. государства, во-первых, было отнюдь не всеобщим, а во-вторых, сосуществовало и продолжает сосуществовать с экспансионизмом и бюрократизацией государств, особенно структур исполнительной власти. Сейчас европейская “ойкумена” проходит фазу относительного снижения престижа государства в общественном сознании и попыток модернизации его традиционных институтов в соответствии с вызовами времени. Таков общий “философский” контекст нашей более конкретной проблематики.

В поисках новой модели государства

Итак, меняется сама логика отношений человека и “власти” (кстати, само слово “власть”, столь обычное в нашей политической культуре и жизни, во многих странах явно вышло из “моды”). Пирамида как бы перевернулась. Государство все более воспринимается людьми не как некая “высшая сила”, а как всего лишь машина по оказанию услуг совокупному потребителю. (Услуг, оплаченных их потребителем – налогоплательщиком.) И машина эта часто оценивается им весьма критически и строго как неэффективная. Государству в некоторых отношениях просто перестали доверять. Крайняя точка этой критической рефлексии – вопрос “а для чего вообще нужно государство?”. Не солидаризируясь, разумеется, со столь крайним радикализмом и даже нигилизмом, присущим подобной постановке вопроса, отмечу, что еще недавно он в такой форме даже возникнуть не мог.

Не вдаваясь в тонкости насчитывающих не один век различных теорий происхождения государства, напомним лишь, что практически во всех фактор насилия играл значительную роль. Государство монополизировало право на легитимное насилие под флагом необходимости защиты неких “высших” интересов, религиозных либо светских, а также защиты подданных как от разных “других”, так и от себя самих. При этом оно не слишком заботилось об ограничении этого своего права, скорее наоборот, стремилось его максимально расширить. И люди давно поняли исходящую от государства опасность. Собственно, основной тренд истории и эволюции политических идей во многом и состоит в поисках механизмов защиты от государственного произвола и возводимым им в законы несправедливостей. На эту тему написано множество книг, есть целые школы. Здесь я ограничусь лишь одной, но весьма “смачной” цитатой из Блаженного Августина: “Насколько государства, чуждые справедливости, подобны разбойничьим шайкам. Ибо, при отсутствии справедливости, что такое государства, как не большие разбойничьи шайки; так как сами разбойнические шайки, что такое как не государства в миниатюре? И они также представляют собою общества людей, управляют властью начальника, связаны обоюдным соглашением и делают добычу по добровольно установленному закону. Когда подобная шайка возрастает до таких размеров, что захватывает области, основывает оседлые жилища, овладевает городами, подчиняет своей власти народы, тогда она открытее принимает название государства, которое уже вполне усвоет ей не жадность подавленная, а приобретенная безнаказанность” [Августин, 1994, кн. 4, гл. 4].

Я привел эту длинную цитату не для того, чтобы с ней солидаризироваться (во всяком случае, не полностью), а чтобы, опираясь на авторитет одного из общепризнанных Отцов Церкви, напомнить, что обеспокоенность властными амбициями государств по отношению к людям имеет очень давнюю историю и исходила с самых разных сторон. И не беспочвенно: ведь от имени государств на Земле пролито и проливается несравнимо больше крови, чем от рук любых, самых страшных преступников и их сообществ. Может быть, поэтому пользуется государственным покровительством перманентный, идущий от века и переживающий любые политические пертурбации “государствоцентристский” акцент в изучении и преподавании истории, не говоря уж о такой исторической дисциплине, как “история политики”. На этот счет предельно недвусмысленно и точно высказался Поппер: “Ее (историю политики. – *А.О.*) обычно возводят в ранг мировой истории, но я утверждаю, что это оскорбительно для любой серьезной концепции развития человечества. Такой подход вряд ли лучше, чем трактовка истории воровства, грабежа или отравлений как истории человечества, поскольку история политической власти есть не что иное, как история международных преступлений и массовых убийств (включая, правда, некоторые попытки их пресечения). Такой истории обучают в школах и при этом превозносят как ее героев некоторых величайших преступников” [Поппер, 1992, т. 2, с. 312].

Напомню в этой связи два момента из германской истории. Либеральный философ рубежа XVIII–XIX вв. В. фон Гумбольдт, не отрицая, разумеется, исторической необходимости государства как механизма публичной власти, ясно сознавал и исходящие от него опасности, прежде всего – опасность ограничения человеческой свободы. Для него “государство даже в лучшем случае – зло необходимое, в худшем же – зло нестерпимое” [Гумбольдт, 1985, с. 133]. А век спустя в той же стране пришедшие к власти нацисты одним из первых приняли закон, по сути, о “защите” государства, причем в своем собственном смысле слова, придавая понятию “государство” некое мистическое, почти божественное значение. Маятник не просто качнулся в противоположную сторону, а дошел до крайней точки.

К счастью, страшные уроки тоталитаризма XX в. не прошли даром. Как реакция на них, а также в свете тенденции к увеличению “зарегулированности” жизни даже в странах с демократическими традициями в ответ стала формироваться и крепнуть альтернативная идеология, основа которой – настроенное отношение к усилению государств и попытки этому противостоять. Поэтому произошедшая “десакрализация”

власти представляется мне сравнимой по своей важности и еще до конца не осознанным последствием с появлением Интернета. Государство в духе либеральной традиции века Просвещения стремятся вернуть на прежнее, служебное по отношению к людям, место. По существу, происходит поиск новой модели отношений гражданина и государства, госструктур и институтов гражданского общества.

Этот процесс далек от завершения. Он не вполне укладывается в классическую дихотомию “либерализм – патернализм”. Государство в некоторых отношениях сохраняет свою ключевую роль. Но при условии, что само оно должно кардинально измениться. Иными словами, идет поиск под лозунгом “Новое государство для нового мира”.

Некоторые причины падения авторитета государства

Среди причин падения авторитета государства можно выделить следующие:

- общий подъем политического сознания и политической культуры населения развитых стран, вследствие чего “просвещенные” граждане опасаются усиления государства, видя в этом угрозу возрождения тоталитаризма в новых версиях;

- отчасти связанное с этим снижение уровня доверия к государственным институтам и к государству вообще;

- нарастающая неадекватность традиционных государственных институтов и методов управления вызовам современного мира;

- продолжающаяся, вопреки предыдущему фактору, экспансия бюрократических амбиций, бесосновательно пытающихся представить государство главным “мотором” и действующим лицом всего общественного развития.

В результате совокупного действия этих факторов в последние десятилетия во многих странах, причем самых разных, происходит падение доверия к государственным институтам, в частности к государственному аппарату, упадок престижа госслужбы. Люди не хотят больше мириться с прежним уровнем и стилем работы чиновников – с их обычной медлительностью реагирования на события, а также с низкой эффективностью принимаемых в итоге решений. Граждане, имея все больше дела с обслуживанием своих нужд частными организациями, невольно сравнивают их с организациями государственными. И сравнение оказывается явно не в пользу последних: бюрократия предоставляет услуги более низкого качества и с более высокими издержками по сравнению с частным сектором. На этот счет существует множество эмпирических подтверждений – данных социологических опросов в самых разных странах, причем даже страны с давней сильной статистической традицией, как, например, Франция, отнюдь не составляют в этом отношении исключения. Там данные опросов показывали, что лишь 9% французов верят в государство как институт будущего [Рубан, 1995]. Эмпирические данные показывают, что в таких странах, как Бельгия, Франция, Италия, граждане не только дистанцированы от политических элит, но и относятся к ним с подозрением [Soeters, 1996]. В США же как показатель большого успеха начавшихся тогда реформ госаппарата было отмечено, что в 1995 г. уровень доверия к правительству впервые за много лет не понизился, а даже поднялся аж(!) на 1%.

Разумеется, уровень падения авторитета государственных институтов в разных странах различен (в России он заметно больше). Различна и реакция на это государств и аффилированных с ними структур. В правительственных кругах и связанных с ними научных центрах некоторых стран даже звучат lamentации типа «как трудно правительству управлять и вообще работать в нашу “антиправительственную эру”». Полагаю, тут есть изрядная доля риторики и расчетливой драматизации ситуации. Это один из механизмов бюрократической самозащиты. Например, в России на этом строят мифологические конструкции, согласно которым «нам (в смысле “просвещенному начальству”) попался неудачный народ», с якобы непреодолимой рабской ментальностью и т.п. Вспоминают даже фразу из письма А. Пушкина П. Чаадаеву о том, что “правительство – единственный европеец в России” и лишь от него одного-де зависит

не стать хуже, ибо никто этого ухудшения даже не заметит. Думается, излишне трагично время на доказательство того, что за прошедшие с тех пор без малого два века кое-что изменилось и в этом отношении тоже. Разве что напомним дневниковую запись В. Вернадского, что “власть глупеет на глазах, при непрерывной смене функционеров уровень каждого следующего призыва все ниже; в партии собираются подонки и воры”, а “верхушка ниже среднего умственного и морального уровня страны” (цит. по [Аксенов, 2007, с. 355]). Разумеется, в обществе сосуществуют различные уровни и типы сознания. Но абсолютизация наиболее косных, архаичных стереотипов массового сознания – не более чем лукавое и удобное псевдообоснование для сохранения патернализма, ориентированного на максимизацию контроля, и власти, не ответственной перед обществом.

Государства, более чувствительные в социально-политическом плане (прежде всего англосаксонские), сделали из этой неблагоприятной для них ситуации прагматические конструктивные выводы. Поэтому основной вектор последних десятилетий в этом плане – поиски нового статуса, новой роли государства и изменение характера его взаимоотношений с гражданами, с гражданским обществом.

Наиболее известный и популярный аспект перемен – сдвиг к *New Public Management* – новому государственному управлению (*NPM*). О сути и последствиях этого процесса будет подробно рассказано ниже. Здесь же замечу, что они не вполне однозначны. Как часто случается с новшествами, на первых этапах произошел некоторый перекося в сторону абсолютизации идеи “клиентского” государства, хотя понятно, что государство и по своим функциям, и по способам их реализации не может быть полностью уподоблено бизнес-структурам. Отсюда возникла негативная встречная реакция. Об этом немало написано и сказано. Не вдаваясь пока в детали, скажу лишь, что в целом оцениваю этот сдвиг как положительный на 75–80%.

Формирование современной модели государственного аппарата

Новые веяния: начало. Уже с 60-х гг. XX в. и мировая наука о государственном управлении, и административная практика движутся в направлении пересмотра прежней, “классической” парадигмы госслужбы и принципов ее построения. Речь, конечно, не идет о полном отказе от веберовской модели “идеального типа” рациональной бюрократии. Но все же происходит существенная модернизация ряда ее постулатов. А предтечи этого движения “вперед от Вебера” появились еще раньше.

Первый шаг был сделан психологической наукой – теорией человеческих отношений в промышленности, начало которой положили знаменитые эксперименты и работы Э. Мэйо в 1920–1930-е гг. Правда, они, в основном, концентрировались на мотивации малоквалифицированных работников, выполняющих рутинные трудовые операции, а не людей умственного труда. В области же государственной службы и теории государства вообще первый “звонок” тоже прозвучал задолго до войны. Еще в 1930-е гг., в эпоху государственного экспансионизма, когда почти никто не помышлял о необходимости или даже возможности пересмотра веберовской и вообще этатистской парадигмы, один из крупнейших либеральных мыслителей XX в., австрийский философ и экономист Л. фон Мизес предостерегал против “угрозы, исходящей из бюрократии”, против “расширения сферы бюрократического управления”. Он писал, что “смирительная рубашка бюрократической организации парализует инициативу индивида” [Мизес, 2006, с. 67, 195]. Но тогда это было гласом вопиющего в пустыне. Повсюду торжествовал “Дух государства”.

Исследователи истории административных наук считают, что на уровне *Public Administration* определенная ограниченность веберовско-вильсоновской концепции рациональной бюрократии, необходимость ее модифицировать были осознаны вскоре после Второй мировой войны. Во всяком случае, ставшие серьезными шагами в этом направлении работы Г. Саймона, П. Блау, М. Крозье появились в 1950–1960-е гг. (см. [Simon, 1959; Blau, 1959; Blau, Schoenherr, 1971; Crozier, 1964]). Однако с позиций

сегодняшнего дня видно, что на том этапе произошло лишь переформулирование все той же принципиальной теоретической конструкции. Саймон лишь дополнил теорию формальной организации элементами теории организации неформальной. В отличие от веберовского подхода, субъективный, человеческий фактор выступал уже не как источник “помех”, подлежащих уменьшению и, в идеале, устранению, а как неотъемлемый и существенный компонент любой реальной организации. Если для Вебера деперсонализация была способом заблокировать худшие качества людей, то здесь уже обозначился поворот к человеку, включая и апелляцию к лучшим свойствам человеческой натуры.

Но при этом человек, в том числе и госслужащий, по-прежнему, в общем, рассматривался лишь как “винтик” системы, хотя и обладающий особыми индивидуальными свойствами. А свойства эти интересовали того же Саймона лишь с точки зрения возможности повышения эффективности работы административной организации. Сама же приоритетность эффективности и рациональности как высших организационных ценностей, смысла и назначения ее деятельности, как и прежде, сомнению не подвергались. Но это были лишь первые шаги.

Другой, во многом действительно альтернативный подход начал формироваться лишь в 1970-е гг. усилиями Д. Вальдо, В. Острома и других авторов, в основном – американских. Выражая общий дух революционного для Запада времени конца 1960-х – начала 1970-х гг., они подвергли фундаментальной критике стремление представить бюрократическую организацию наилучшим для всех случаев механизмом решения проблем современного общества, а бюрократические пирамиды – высшей формой организации “на все времена”. Так, политолог Остром писал, что практическое воплощение в жизнь веберовского идеального типа “полностью развитой бюрократии” способно создать такую бюрократическую машину, в которой профессиональные бюрократы соединятся в цепи, а граждане превратятся в зависимые массы, в беспомощных “дилетантов” при своих политических “хозяевах”. Господство полностью развитой бюрократии превратит, по его мнению, все формы конституционного правления в одинаковые фикции. Единственной значимой политической реальностью останется бюрократия [Ostrom, 1989, p. 28]. В те годы в обычно сухих академических, социально-инженерных текстах политологов и “управленцев” появились романтические ноты, в “мирные” времена свойственные лишь радикальным социальным критикам – как левым, так и либералам. В теорию бюрократии проник гуманистический протестный дух “революции шестидесятых”.

А психология управления перестала довольствоваться вспомогательной ролью “советника” по эффективному использованию “человеческого материала” и сделала заявку на переосмысление проблем взаимоотношений человека и организации с позиций общей теории личности. Пожалуй, наиболее ярко и талантливо выдвинул эти проблемы Э. Фромм в знаменитой книге “Иметь или быть”. Он писал: «Люди, наконец, стали сознавать, что они – лишь винтики бюрократической машины и не хотят больше мириться с этим отчуждением от участия в решении их собственных проблем, с бюрократическим взглядом на “управляемых” как на вещи, предметы обладания и распоряжения в руках “компетентных органов” и должностных лиц» [Фромм, 1990, с. 327].

И критикой, разумеется, дело не ограничилось. Именно тогда появились и стали развиваться в рамках теории организаций такие ныне общеизвестные конструкты, как концепции “отзывчивой” (*responsive*) администрации, полицентризма, “плоских” структур и т.д. Конечно, положения формальной теории организации не могли быть отброшены ни в серьезной теории, ни, тем более, в практике. Произошел, скорее, некий синтез старого и нового подходов.

Итак, без сомнения подход Вебера составил эпоху в административной науке и практике, стал фундаментальной основой теории управления в индустриальном обществе. И значение его до сих пор не исчерпано. Но вместе с тем, возникла необходимость его существенного дополнения, обогащения другими подходами. И эволю-

ция, произошедшая и продолжающаяся в науке об управлении, – движение именно в этом направлении. Современная трактовка феномена бюрократии – развивающийся подход, соединяющий основы веберовской модели с критикой ее абсолютизации в качестве универсального образца. База критики двояка – научная и мировоззренческая. Научная критика основана в первую очередь на данных современной социологии и психологии, недвусмысленно свидетельствующих об огромной, порой решающей роли неформальных связей между людьми, а также их чувств, ориентаций, установок – обстоятельство, недооцениваемое последователями “чистой” веберовской модели. Мировоззренческая же критика, с одной стороны, основана на гуманистических и общедемократических идеалах, с другой – во многом воспроизводит Марксову концепцию отчуждения человека в системе бюрократических отношений.

Характерно, что даже СССР не смог полностью остаться в стороне от этой волны. В отечественной науке о государственном управлении происходили, в общем, сходные процессы, только с опозданием. В “оттепельную” эпоху 1980-х понятие “человеческого фактора” в управлении вошло в оборот, сначала лишь в его сугубо прагматическом, в каком-то смысле “саймоновском” аспекте, а затем и с позиций более широкого, “социально-гуманитарного” подхода¹. Иными словами, у нас тоже произошла переоценка роли субъективного компонента управления. (К сожалению, в последующие годы эта тенденция не получила в России должного развития, уступив первенство технократическим и социально-инженерным взглядам.) Но в мире перемены на этом не закончились. Процесс пошел дальше.

К “поствеберовскому” административному аппарату. По причинам, рассмотренным выше, вера людей в способность правительств в их нынешних формах эффективно вести государственные дела во многих обществах значительно ослабла. Это в полной мере распространяется и на отношение к госслужбе.

Во многих странах госслужба последние десятилетия переживает сложные времена. Говорят даже о кризисе ее легитимности, эрозии доверия граждан к ней, к ее “человеческой составляющей” – то есть к чиновничеству, к ее принципиальной способности эффективно реагировать на “вызовы” сегодняшнего и, тем более, завтрашнего дня, о необходимости переоценки “роли правительства в антиправительственную эру” и т.п. По данным социологических опросов, в ряде развитых стран сокращается число людей, удовлетворенных тем, что они получают от государства за те налоги, которые платят, и напротив, возрастает удельный вес мнения, согласно которому государство транжирит деньги налогоплательщиков. Признается, что существующие системы управления “оказались полностью неадекватны для решения как политических, так и управленческих задач” [Kettl... 1996, p. 9].

Поэтому многие западные авторы, в том числе и те из них, кто исповедовали классическую государственническую идеологию и ранее не отличались либерализмом, уловили дух времени и “переменяли фронт” в своих теоретизированиях. В 1990-е гг. все громче зазвучали аргументы о необходимости предпринять дальнейшие шаги по изменению аппарата, по его приспособлению к новым условиям. Смысл реформирования государственной службы стал пониматься гораздо шире, нежели просто совершенствование механизмов управления для повышения его функциональной эффективности. Это видно, в частности, из того, что несколько выпусков ведущего, но обычно достаточно “приземленного” специализированного международного журнала в данной области “Revue Internationale des Sciences Administratives”, выпускаемого на ряде языков Международным институтом административных наук, были практически целиком посвящены мировоззренческим проблемам.

В рассуждениях о происходящих процессах стало использоваться слово “революция”, причем в сочетании с такими определениями, как “административная”, “постбюрократическая”, “менеджеральная” и т.п. Даже известный своими довольно консер-

¹ О проблемах госаппарата как человеческой системы, личности служащего, социально-психологическом аспекте управленческих отношений см. [Оболонский, 1987].

вативными взглядами французский патриарх науки об управлении Г. Брабант, пытаюсь найти “золотую середину” между традицией и современностью, писал, что оптимум лежит между “государством Большого Брата” (образ из знаменитой книги Дж. Оруэлла “1984”) и ультралиберальным подходом и что трудно, но необходимо достигнуть баланса между административной иерархией и требованием участия граждан в управлении. Он признал единый суперцентр принятия решений анахронизмом, что идет вразрез с французской административистской традицией и культурой и с тем, что он говорил и писал ранее. Правда, при этом французский ученый оговорился, что необходимо сохранение “вечных”, универсальных ценностей – честности и компетентности государства, его уважения к разнообразию условий жизни и культур, ответственности перед гражданами за нанесенный ущерб и, конечно, уважение к закону. Именно закон, по мнению Брабанта, является носителем преемственности и интеграции в условиях перемен, определяя стандарты и устраняя произвол, хотя плохие законы и плохие суды подрывают его статус и репутацию. В связи с последним пунктом он заметил, что, в отличие от стран демократических, в тоталитарных странах закон, в лучшем случае – инструмент, в худшем – алиби, но никогда – самостоятельная ценность [Brabant, 1996].

Немецкий ученый Б. Кликсберг был более решителен. Он заявил, что роль государства как центра принятия решений во многом просто исчерпана и в XXI в. должна подвергнуться кардинальному изменению [Kliksberg, 1994]. Он отмечал, что в современных условиях резко повысился уровень сложности решаемых задач и, соответственно, понизился порог предсказуемости как позитивных, так и негативных последствий принимаемых решений. Увеличилось воздействие таких негативных факторов, как массовые миграции, рост национализма и т.д. Все большую роль играют такие факторы, как защита потребителя, антимонопольное законодательство, экологические стандарты... В то же время классическая смитовская “невидимая рука рынка” порой оказывается рукой карманного вора, а веберовские максимы рациональной и стабильной бюрократии оказываются несоответствующими тем условиям неопределенности и изменений, в которых мы живем. По мнению Кликсберга, необходима переоценка как структурных принципов, так и человеческой составляющей государственного аппарата. Пирамидальная структура должна быть заменена сетевой, а в человеческом плане следует стремиться к “интеллигентному” государству. Только такие перемены смогут, по его мнению, восстановить доверие к государству [Kliksberg, 1994]. М. Камто выражал беспокойство падением уровня профессионализма государственных служащих, а также этических стандартов их поведения [Kamto, 1994].

Все это вызвало к жизни движение за переосмысление казавшихся еще недавно незыблемыми основ государственной службы, за необходимость переоценки “роли правительства в антиправительственную эру”. Зазвучали призывы к переходу от государственного администрирования к государственному менеджменту [Gray, Jenkins, 1995], от бюрократической организации – к горизонтальным отношениям партнерства, кооперации, рыночного обмена [Pinchot, 1993], от логики учреждения – к логике обслуживания [Paganel, 1994], к разделению функций политики и обслуживания граждан [Schwartz, 1994], к передаче на контрактной основе части функций государственных учреждений частным фирмам [Savas, 1987].

В 1992 г. в США вышла книга Д. Осборна и Т. Геблера, которую буквально сразу признали классической. Ее авторы, в частности, сформулировали десять правил, гарантирующих, по их мнению, успех административной деятельности. Вот некоторые (пожалуй, основные) из них: стоять у руля, а не плыть по волнам; давать гражданам полномочия, а не только предоставлять им услуги; создавать конкуренцию, а не монополии; определять деятельность должны заказы, а не правила; ориентироваться следует не на процесс или выделенные средства, а на достигнутые результаты; удовлетворять потребности клиентов, а не бюрократии; думать как предприниматель, то есть о выгоде, а не о расходах; предугадывать события и инвестировать в профилактику, а не в лечение запущенных проблем [Osborne, Gaebler, 1992]. А это предполагает ра-

дикальное расширение связей госаппарата с общественностью, для удовлетворения нужд которой он, в сущности, существует и работает.

И дело отнюдь не сводится просто к совершенствованию системы циркуляции информации, как полагают носители идеологии технократической модернизации администрации, во многом задающие тон в России, но существующие и в других странах. Главное направление совершенствования государства – формирование новой культуры государственной службы, предполагающей ее решительный поворот к гражданам.

По существу, идет поиск новой парадигмы взаимоотношений гражданина и государства, государственных органов и структур гражданского общества. Не случайно даже сам термин “власть” в странах, вставших на этот путь, вышел из “моды”. Пирамида взаимоотношений как бы переворачивается. Государство все чаще воспринимается не более, чем совокупность организаций, оказывающих оплаченные налогоплательщиками социальные услуги. И оценивается оно все больше тоже через данную призму. При этом потребители услуг становятся все более требовательными, порой даже придирчивыми. Процесс этот имеет свои издержки, побочные негативные следствия, о чем ниже будет сказано. Но вектор именно таков.

Веберовская модель в ее классической форме оказалась не вполне адекватна информационным, технологическим и социальным вызовам времени, новым общественным ожиданиям, обращенным к государственным институтам. Продолжающаяся же по инерции тенденция бюрократизации общественной жизни, если ее не обуздывать, порождает и воспроизводит горячий материал для достаточно серьезных политических, а возможно, даже цивилизационных, коллизий. Во многом как превентивная реакция на такую опасность и возникла описанная модернизационная идеология. Она включает, по меньшей мере, несколько версий и акцентирует различные аспекты проблематики. Поэтому было бы преждевременным считать ее некой единой сложившейся школой. И поэтому я называю это движение *поствеберовским этапом в теории бюрократии*, или “реалистическими” концепциями администрации.

Новый менеджеризм: достоинства, недостатки, пределы применимости. На более практическом уровне процессы, созданные описанным идеологическим переменам, происходили во многом параллельно. Они воплотились прежде всего в концепции “нового публичного управления” (*NPM*). Хронологически его возникновение можно условно отнести к работам В. Нисканена еще начала 1970-х гг. [Niskanen, 1971; 1973; 1994], хотя сам термин *NPM* впервые появился в статье К. Худа [Hood, 1991]. Но с тех пор оно диверсифицировалось и превратилось в поток хоть и принципиально сходных, но достаточно различных рассуждений и исследований. Возникли даже претендующие на самостоятельность ответвления (например, теоретические конструкции, позиционирующие себя как “*post-NPM*”).

С 1980-х гг. *NPM* стал главным “флагом” реформ государственной службы во многих странах. И эта тенденция продолжается, хотя и с некоторыми вариациями и частичными отступлениями, и в настоящее время. Почти во всем мире ведутся поиски в области развития государственного предпринимательства. Например, во многих странах с руководителями государственных служб заключаются контракты на определенный срок и предусматривающие достижение службой определенных результатов. Продление контракта ставится в зависимость от этого. Такая маркетизация, то есть перевод на коммерческую, контрактную основу части традиционных функций и структур государства, принесла положительные результаты: повысилась эффективность госслужбы, снизилась цена управленческих услуг, сократилась численность бюрократии, особенно на первых порах. Ключевыми словами реформ госслужбы стали *responsiveness* (отзывчивость), *civic participation* (гражданское участие), *decentralization* (децентрализация), *administrative simplification* (административное упрощение), *transparency* (прозрачность), *service* (служение, оказание услуг). Суммировать их основные направления можно следующим образом:

– анализ и институционализация политической роли бюрократии и механизмов реализации ею своих корпоративных интересов;

- поиск оптимального соотношения политических и профессиональных начал в администрации;
- уменьшение роли вертикальной административной иерархии, развитие функциональных органов, “плоских” структур, *ad hoc* организаций и т.п.;
- децентрализация, удешевление, сокращение администрации;
- ограничение роли традиционной административной “лестницы чинов”;
- внедрение в деятельность госаппарата принципов менеджмента, перевод части исполняемых им функций на рыночную основу;
- децентрализация, стремление к удешевлению, сокращению аппарата;
- стремление сделать бюрократию максимально открытой, “прозрачной и отзывчивой” на общественные потребности и ожидания;
- значительное повышение внимания к культурным, и в частности к морально-этическим, аспектам госслужбы.

Последнему из перечисленных моментов уделяется особое внимание. Осознана первостепенная роль культурных факторов, формирования новой культуры государственной службы. Так, план реформы госслужбы Канады, предложенный в последние годы XX в. ее правительством и находящийся в стадии продвинутой реализации, лишь на 10% состоял из изменений в области законодательства, на 20% – изменений структуры и функций органов и на 70% – из изменений культуры взаимоотношений и атмосферы государственных учреждений. “Игры со структурами” серьезные исследователи оценивают весьма скептически, поскольку “услуги для граждан, а не расуждения о структуре администрации стали мотором изменений” [Гроза, 2005, с. 58]. “Этизация” госслужбы, то есть повышение внимания к морально-этическим аспектам поведения государственных служащих, стала одним из магистральных направлений ее совершенствования. Во многих странах существует или вводится в действие кодекс поведения служащего, соединяющий как правовые, так и нравственные нормы. Считается, что без этого любые административные реформы имеют мало шансов на успех.

В целом, реформы государственной службы “в духе *НРМ*”, бесспорно, изменили государственный аппарат в лучшую сторону. Однако выявились и негативные стороны его максималистских истолкований, издержки упования на рыночные механизмы как универсальный ключ к решению проблем собственно государственного управления. Произошла определенная девальвация специфики госслужбы как института общественного служения и, соответственно, самих служащих как людей, занятых удовлетворением общественных потребностей, а не просто особой категории коммерческих агентов. Попытки прямого применения методов бизнес-менеджмента к государственным структурам и функциям выявили пределы его применимости и недостатки в этом отношении. Агентская схема не универсальна и не отменяет традиционных схем управления, в частности внутренние отношения в государственном аппарате не являются агентскими. К этим недостаткам, особенно зримым в “переходных странах”, относятся:

- злоупотребление служащих инициативой, возможностью “усмотрения”;
- распространение коррупции в государственных аппаратах тех стран, в которых отсутствует должный уровень административной культуры, блокирующий психологию соблазна злоупотреблений;
- игнорирование того очевидного факта, что не вся служебная деятельность государственных служащих и функции государственных органов являются клиентоориентированными;
- недостаточный учет специфики государственно-служебных отношений и связанных с ними ограничений;
- чрезмерное разрушение корпоративного сознания государственных служащих вследствие неограниченных переходов из других структур, в особенности из бизнес-сектора.

Изучение практики реформ государственной службы показывает, что “новый государственный менеджмент” часто использовался в основном лишь как некая идео-

логия реформ, как требование подчинить государственную службу общественным запросам и как рычаг давления на государственный аппарат с целью смягчения его корпоративизма. Остается открытым вопрос, можно ли связывать локальные улучшения функционирования государственного аппарата, происходящие на фоне общего кризиса традиционной модели государственного управления, только с применением идей, принадлежащих к теоретическому инструментарию “нового государственного менеджмента”. Или же эта модель послужила не более чем инструментом “теоретического оправдания” параллельно происходивших социальных изменений, причины которых лежат глубже.

Подробнее о позитивных и негативных последствиях менеджизма в государственном управлении будет говориться на примере конкретных стран.

На базе названных недостатков возникло “противотечение” по отношению к реформам, во всяком случае, в их радикальной версии. Зачастую оно достаточно сильно аргументировано как со стороны классической административной идеологии и практики деятельности бюрократической корпорации, так и со стороны тех, кто, видя эксцессы *НРМ* и вытекающие из них опасности даже для таких фундаментальных ценностей, как демократия и профессионализм государственных служащих, призывают к осторожности. Например, американский ученый Э. Салимэн, разделяя общий тезис о необходимости модернизации государственного аппарата, вместе с тем развернуто, на десятках страниц, обосновывает опасность слишком, по его мнению, радикальных шагов в этом направлении. В основном, его рассуждения сконцентрированы вокруг двоякого рода издержек: понижения профессионального уровня аппарата и его чрезмерной политизации; угрозы для самого существования эффективной демократии, поскольку “без профессиональной бюрократии демократическое общество не сможет сохранить себя”, а “государство не будет в состоянии выполнять ни одну из своих функций”. Правда, обращаясь к опыту восточноевропейских стран, и в частности России, он подчеркивает, что для обществ переходного к демократии типа ключевым индикатором в этом отношении является вопрос: “Способствует ли развитие бюрократической структуры переходу к демократии” или нет? [Suleiman, 2003, p. 39].

Еще один интересный поворот проблемы связан с тем, что “клиентская” модель отношений человека и государства работает на выхолащивание гражданского духа и даже вступает в противоречие с морально-психологическими основаниями гражданского общества, предполагающего активную и ответственную позицию гражданина, его влияние на государственную жизнь, а не просто роль потребителя услуг в своего рода супермаркете, и что подобного рода одномерный экономический детерминизм парадоксальным образом исходит от неолибералов. Об этом ярко пишет английский ученый Л. Зидентоп: “Сегодня соревнуются между собой две версии либерализма. Каждая призывает человека вообразить себя в определенной ситуации: первая предлагает гедонистические радости супермаркета, вторая – мрачное утешение судебного разбирательства. По сути дела, они предлагают нам сделать выбор между ролями потребителя и сутяги. Но... разве мы не должны ощущать себя также и гражданами?” [Зидентоп, 2001, с. 44].

На мой взгляд, достаточно сбалансированный взгляд на проблему представил недавно один из наиболее крупных и широко мыслящих представителей “старой” школы государственного управления Г. Питерс. С одной стороны, он перечислил такие достоинства *НРМ*, как деконцентрация, децентрализация, делегирование ряда прежде государственных полномочий иным видам организаций и, соответственно, сокращение контрольных полномочий высших должностных лиц государства, что развязало общественный потенциал и инициативу, а также раскрыло возможности для конкуренции при реализации некоторых высокочрезвычайных государственных функций. С другой стороны, он отмечает сложности в части осуществления в новых условиях руководства, координации и контроля и возникающие в связи с этим издержки, в частности угрозу фундаментальным демократическим ценностям (в этом он сходится с Зидентопом). Однако в отличие от консерваторов, которые, спекулируя на недостатках и проблемах,

возникших от порой чрезмерной “маркетизации” государственных функций, хотели бы похоронить весь подход *NPM*, он отнюдь не призывает вернуться к веберовской парадигме управления (признавая это в принципе и неверным, и невозможным), а, критикуя возникшую дезинтеграцию правительств, скорее призывает еще больше повернуть управление в сторону его публичных задач на основе его реинтеграции, подчеркивая необходимость общего руководства (*governance*). Короче говоря, он видит оптимум в соединении *NPM* и *governance* [Peters, 2009].

Так что при всех частично оправданных, частично преувеличенных опасениях, общий вектор по-прежнему направлен в сторону “обуздания” бюрократии. Другое дело, что некорректно отождествлять рациональную бюрократию как форму организации решения общих дел и бюрократизм как сопутствующие, а отчасти даже имманентные ей дефекты (см. [Государственная... 2009, с. 38–48]). Поэтому максималистская, нигилистическая реакция на бюрократические извращения порой выглядит контрпродуктивно. Ведь полноценной альтернативы этой форме реализации функций государства пока не выработано.

* * *

Итак, следует констатировать, что в ведущих странах мира идет процесс построения во многом новой модели отношений государственной бюрократии и граждан. Он – часть более общих процессов формирования мира нового тысячелетия, то есть проблем, рассмотрение которых выходит далеко за пределы данной статьи. Разумеется, в нем, как во всяком движении, есть лидеры, “среднячки” и аутсайдеры.

Лидерами и пионерами перемен несомненно являются страны англосаксонской традиции. В связи с этим хотелось бы обратить внимание на любопытный парадокс: самые радикальные реформы начались отнюдь не в признанных мировых центрах, а на дальней периферии Британского содружества наций – в Новой Зеландии. Жители этого, казалось бы, максимально отдаленного от центров мировой цивилизации архипелага оказались в этом отношении и пионерами, и самыми большими радикалами. Дело в том, что вплоть до конца 1970-х гг. Новая Зеландия была, пожалуй, самой “социалистической” из стран Содружества. Государственный сектор был силен, а масштаб предоставляемых непосредственно государством социальных услуг – велик. Поэтому и негативные последствия такой непосильной перегрузки государственного “корабля” сказались раньше всего и болезненнее всего. Отсюда и предпринятые действия были наиболее решительными и радикальными. Инициатором реформ стало само правительство, под руководством которого был разработан единый план реформ, включавший четыре фазы и рассчитанный на 15 лет. Первая фаза запущена в 1978 г. (за год до начала попыток преобразований госслужбы в “метрополии” – в Великобритании). Основная идеология реформы – максимальная приватизация всего, что только возможно, и внедрение в госслужбу контрактной системы. Такой максимализм привел и к определенным издержкам. Но, не вдаваясь в детали, ограничусь ремаркой, что первоначальным толчком для начала общего “вестминстерского” движения, в разной степени охватившего и Австралию, и Канаду, и, разумеется, “старушку Англию”, послужил именно “новозеландский прорыв”.

Американский вариант реформ был запущен позже и при внешнем сходстве многих мер с “опытом британских коллег” имел собственные, иные приоритеты. Он в первую очередь ориентировался не на структурные факторы, а на изменение поведения бюрократов. Президент У. Клинтон принял стратегию перестройки правительства, чтобы сделать его разумнее, дешевле и эффективнее. Реализовывать программу было поручено вице-президенту А. Гору. Программа задумана на два президентских срока – вплоть до 1999 г. Однако после первых, достаточно зримых успехов, она забуксовала, главным образом – по политическим причинам, прежде всего потому, что демократы утратили большинство в обеих палатах Конгресса и, следовательно, возможность провести соответствующее законодательство. К тому же проявились и определенные негативные последствия курса “нового менеджмента”; оказалось, что некоторые его элементы

размывают хоть и традиционные, но до сих пор не утратившие своего позитивного значения и присущие только государственному аппарату специфические ценности.

В общих рамках западной традиции можно выделить два ее варианта – англо-американский и континентальный. Принципиальное же различие США и континентальной Европы обусловлено в рассматриваемом отношении тем, что на европейском континенте демократизация политической системы произошла намного позднее возникновения бюрократии; в целом традиция достаточно разветвленного и обладающего немалыми полномочиями государственного аппарата исполнительной власти сохранилась и была довольно безболезненно инкорпорирована в политические системы демократии. В Америке же процесс был обратным: государственным идеалом американской революции стало самоуправление свободных людей на свободной земле и сильное недоверие к любой исполнительной власти, ассоциировавшейся с колониальной администрацией британской Короны (оставляем в скобках тот парадокс, что как раз британская администрация была наименее централистской по сравнению с другими европейскими странами). Поэтому бюрократия, возникшая в Америке позже демократии и на ее базе, “по определению” вызывала у граждан подозрения и должна была приспосабливаться к условиям и политическим ориентациям изначально эгалитарного общества [Rourke, 1986]. Конечно, XX в. многое изменил в статусе американской бюрократии, приблизив ее к европейским стандартам. И все же самоуправленческая, федералистская традиция настороженности и неприязни к “чиновникам из Вашингтона”, стремящимся ограничить право людей самим решать свои дела, сохранилась. Более того, в последние десятилетия эта тенденция даже усилилась.

В континентальной Европе исходные условия и ситуация в определенной мере отличались от англосаксонских стран. Поэтому страны европейского континента “раскачивались” дольше, реформы в них начались позже и в более ограниченных масштабах. Но при всех различиях, иногда довольно существенных, эти процессы имеют один общий вектор, один общий приоритет. Это – повышение качества обслуживания государством и его органами граждан и юридических лиц посредством закрепления соответствующих стандартов на институциональном и культурном уровнях. Этот приоритет порой не проявляется прямо и непосредственно, но имманентно он присутствует всегда, во всяком случае, на уровне задачи. Цель служения людям – нечто самоочевидное, вытекающее из самой природы демократической государственности. В российских же реформах, которым будет посвящена заключительная часть статьи, эта цель существовала и существует в лучшем случае где-то на периферии. Иными словами, государства в западных странах уже давно повернуты лицом к гражданам и все более стремятся соответствовать их растущим требованиям и ожиданиям, ибо к этому их обязывает демократическая природа их систем.

В России же ситуация иная: лицо бюрократии отчасти обращено наверх, к вышестоящим, а отчасти – к зеркалу с собственным изображением (как у царицы из пушкинской сказки). Из этого принципиального различия проистекает остальное. Я полагаю, что одним из ключевых, но, к сожалению, долго недооцениваемых условий для перехода России на демократический путь развития, в частности – на реанимацию пусть слабых, преследовавшихся, почти раздавленных, но все же выживших ростков демократии и самоуправления, является реформа нашей бюрократии. И не просто реформа, а кардинальное изменение направленности ее деятельности и установок, придание ей более цивилизованного характера, ограничение полномочий, масштабов деятельности, размера, реальные и последовательные антикоррупционные меры и, что особенно важно, установление над ней эффективного общественного контроля.

Существующее состояние российского чиновничества с его перевернутой шкалой ценностей, явно завышенной самооценкой и потерей даже инстинкта самосохранения – не только тормоз для развития страны, но и угроза самому ее существованию. Ведь даже такие вопиющие негативные черты системы, как удушающий любые ростки нормального развития размах коррупции, часто стараются как бы легитимировать ссылками на “особый путь”, “ментальность” и т.п., тем самым консервируя, мягко

говоря, неблагоприятное положение. Возможно, не в последнюю очередь и поэтому наш государственный аппарат качественно отличается в худшую сторону от аппарата западных стран.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Бл. Августин.* О граде Божием. В 22 кн. М., 1994.
- Васильев Л.С.* Становление политических партий и партии “нового типа” // *Общественные науки и современность.* 2010. № 2.
- Аксенов Г.П.* Последний деятель свободы // *Отечественные записки.* 2007. Т. 35.
- Государственная служба: комплексный подход.* М., 2009.
- Гроза С.* Переосмысление роли государства, здесь и везде // *Государственное управление: учебные материалы.* М., 2005.
- Гумбольдт В. фон.* Идеи к опыту, определяющему границы деятельности государства // *Гумбольдт В. фон.* Язык и философия культуры. М., 1985.
- Зидентоп Л.* Демократия в Европе. М., 2001.
- Карацуба И.В., Курукин И.В., Соколов Н.П.* Выбирая свою историю. М., 2006.
- Мизес Л. фон.* Бюрократия. М., 2006.
- Оболонский А.В.* Человек и власть: перекрестки российской истории. М., 2002.
- Оболонский А.В.* Человек и государственное управление. М., 1987.
- Поппер К.* Открытое общество и его враги. В 2 т. М., 1992.
- Рубан Л.* Модернизация госаппарата Франции // *Государственная служба. Поиски эффективности. Зарубежный опыт.* Вып. 1. М., 1995.
- Фромм Э.* Иметь или быть. М., 1990.
- Blau P.* Bureaucracy in Modern Society. New York, 1959.
- Blau P., Schoenherr R.* The Structure of Organization. New York, 1971.
- Brabant G.* Public Administration and Development // *International Review of Administrative Science.* 1996. Vol. 62. № 2.
- Crozier M.* The Bureaucratic Phenomenon. Chicago, 1964.
- Gray A., Jenkins B.* From Public Administration to Public Management // *Public Administration.* 1995. № 73.
- Hood C.* A Public Management for all Seasons? // *Public Administration.* 1991. № 1.
- Kamto M.* Reaffirming Public Service Values and Professionalism // *International Review of Administrative Science.* 1994. № 2.
- Kettl D., Ingraham P., Sanders R., Horner C.* Civil Service Reform. Building a Government that Works. Washington (D.C.), 1996.
- Kliksberg B.* The “Necessary” State: Agenda for Discussion // *International Review of Administrative Science.* 1994. № 2.
- Kliksberg B.* Redesigning the State Profile // *International Review of Administrative Science.* 1994. № 2.
- Niskanen W.A.* Bureaucracy and Public Economics. New York, 1994.
- Niskanen W.A.* Bureaucracy and Representative Government. Chicago, 1971.
- Niskanen W.A.* Bureaucracy: Servant or Master? London, 1973.
- Osborne D., Gaebler T.* Reinventing Government. San Francisco, 1992
- Ostrom V.* The Intellectual Crisis in American Public Administration. Tuscaloosa, 1989.
- Paganel P.* La modernisation politique de publique services en France // *Revue français de l'administration publique.* 1994. № 70.
- Peters B. Guy.* The Two Futures of Governing: Decentering and Recentering Processes in Governing // *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy.* Summer 2009. Vol II. № 1.
- Pinchot G.E.* The End of Bureaucracy and the Rise of Intelligent Organization. San Francisco, 1993.
- Rourke Fr.* Bureaucratic Power in National Policy Making. Boston–Toronto, 1986.
- Savas E.* Privatization – the Key to Better Government. New Jercy, 1987.
- Schwartz H.* Public Choice Theory and Public Choices. Bureaucrats and State // *Administration and Society.* 1994. № 1.
- Simon H.* Administrative Behavior. New York, 1959.
- Soeters J.* Governmental and Administrative Cultures in Belgium and Netherlands: from Divergence to Convergence? // *International Review of Administrative Sciences.* 1996. Vol. 62. № 2.
- Suleiman E.* Dismantling Democratic States. Princeton–Oxford, 2003.