

А.В.Оболонский

БЮРОКРАТИЯ ДЛЯ XXI ВЕКА?

модели государственной службы - Россия, США, Англия, Австралия. М., «Дело», 2002

*Мике Голубовскому и Сереже Оболонскому,
которым, надеюсь, доведется жить в
постбюрократическом обществе*

Гл.1. У ПОРОГА «АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕВОЛЮЦИИ».

1.Новое государство для нового мира.

Противоречия XX века. Прошедший век - время, которое мы - человечество - прожили 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, квинтэссенция опыта прежних поколений, их своего рода духовное завещание нам. Разумное следование этому «завету» необходимо для сохранения цивилизационной устойчивости, хотя из прошлого тянутся к нам и цепи многообразных конфликтов, увы, слишком часто трагических и кровавых. С другой стороны, XX век - время беспрецедентных по скорости и масштабам перемен в большинстве сфер жизни человечества и даже «шока от столкновения с будущим», как назвал свою знаменитую книгу около тридцати лет назад футуролог Тоффлер. Скорость и масштаб этих изменений все возрастают. Правда, со времени появления книги Тоффлера человечество как-то адаптировалось к жизни в условиях перемен. Во всяком случае, шок теперь - не главный тип реакции на них.

Но будущее - это не только материальные блага. Это - и 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, прежде всего - оружие - обновились. Две самых смертоносных в истории Мировые войны и полувековое 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 60-х годов. Государственный интервенционизм в экономической и социальной жизни уже тогда был тенденцией не новой, а насчитывал, по меньшей мере, полувековую 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, стала 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 той более конкретной проблематики, которой посвящена эта книга.

Российская специфика. Что касается России, то у нас за последние десятилетия маятник совершил взмах от одной крайности до другой, а теперь с пока еще не слишком громким, но вызывающим у рефлексирующей части общества весьма мрачные реминисценции свистом пошел обратно. От нашего традиционного нерассуждающего повиновения всемогущему патерналистскому государству мы, не задержавшись на конструктивной критике его институтов и обыкновений, очень быстро перешли к тотальной, огульной критике любых властных действий государства. Демонстративное неуважение к власти, особенно власти центральной, стало модой, стилем поведения в 90-е годы. Для выпадов, очень часто безответственных и бездумных, в адрес так называемого «ельцинского режима» не нужно было, как говорится, ни ума, ни смелости. Непривычный воздух свободы слова опьянил. А так называемая «четвертая власть» поняла это свое метафорическое название в самом вульгарном и примитивном смысле - не как особую меру социальной ответственности, а как возможность вещать все, что заблагорассудится, да к тому же и приторговывать своей позицией «человека у микрофона», т.е. использовать информационные потребности общества и предназначенные для их удовлетворения инструменты для личных и групповых коммерческих нужд. Словом, все

по арии князя Галицкого: «Пожил бы я всласть, ведь на то и власть». В результате произошла страшная вещь: базовая либеральная ценность - свобода - была в значительной мере девальвирована и дискредитирована в общественном сознании. Возникла реакционно-утопическая ностальгия по «порядку». А на гребне ее, в свою очередь, образовалась пена частичной политической реставрации. Как далеко пойдет маятник обратно, пока неясно.

Да, в России государство действительно играло роль более значительную, нежели в большинстве европейских стран, не говоря уж о США, выступая как активная, во многом первичная по отношению к обществу сила. И в этом смысле наши нынешние крайние «государственники» опираются на мощную культурно-историческую традицию. Однако, поскольку мы сейчас, к счастью, живем в период переосмысления традиций, необходимо заново проанализировать характер, значение и последствия этого исторического обстоятельства. Многие, например, считают, что одна из фундаментальных причин российских бед как раз в том и состоит, что у нас всегда было слишком сильное государство и слишком слабое общество. Как писал великий русский историк В.О.Ключевский: «Государство пухло, народ хирел». Иными словами, чем лучше становилось государству, тем хуже - жившим в нем людям. Об этом, в частности, ярко написано в работе позднего Л.Н.Толстого «Патриотизм и правительство». И народ понимал эту ситуацию, поскольку, используя выражение того же Ключевского, чувствовал себя в своем государстве «не хозяином, а постояльцем» и при первой возможности «бежал от государства розно». Впрочем, поскольку серьезный анализ данной проблемы выходит за рамки настоящей работы, ограничимся фиксацией важности названного аспекта.

И поэтому, учитывая многовековые традиции государственного деспотизма нашей «печальной и многотерпеливой истории» (Герцен), страшные последствия так называемой «особой роли государства» в России, а, иными словами - всегдашнего подавления общества репрессивным государством, курс на «укрепление вертикали власти»

может не вызывать тревоги лишь в том случае, если государство одновременно осознает необходимость серьезного самоограничения, а общество сохранит инструменты контроля над государством. В противном случае это может стать хотя и безнадежной в историческом отношении, но способной причинить немалый ущерб и людям, и обществу в целом попыткой затормозить наше движение по пути к открытому обществу.

Пути назад нет. Один из величайших, с моей точки зрения, мыслителей XX века К.Поппер считал величайшей и еще далеко не завершенной революцией в истории переход от общества закрытого, где индивид растворен в коллективности, взамен получая иллюзию социальной защищенности, к обществу открытому, где он свободен принимать многие решения, но сам несет и ответственность за их последствия. Россия сейчас как раз проходит через период этого перехода, который неизбежно сопряжен со страхом свободы, с попытками вновь захлопнуть уже отворенную дверь. И процесс действительно можно задержать. В истории так случалось. Но это приносило людям лишь новые беды. В частности, вернуться в мнимый «утраченный рай» тоталитаризма 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... нам 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. Мы должны продолжать двигаться в неизвестность, неопределенность и опасность, используя имеющийся у нас разум, чтобы планировать, насколько возможно, нашу безопасность и одновременно нашу свободу.»¹⁾ Путь России в открытое общество не будет ни очень легким, ни очень быстрым. Это, увы, очевидно. Попятные движения тоже весьма вероятны. Но все же основной вектор движения зафиксирован, надеюсь, уже необратимо. Попытки реставрации обречены даже в среднесрочной

перспективе. Именно в этом видится мне главный позитивный исторический смысл «ельцинского» десятилетия - 90-х годов. И на этой умеренно оптимистической ноте перейдем к нашему непосредственному предмету.

2.В поисках новой модели бюрократии.

Уже с конца 60-х годов и мировая наука о государственном управлении, и административная практика движутся в направлении существенного пересмотра прежней, «классической» парадигмы госслужбы и принципов ее построения. Речь, конечно, не идет об отказе от веберовской модели «идеального типа» рациональной бюрократии. Но все же происходит существенная модернизация ряда ее постулатов.

Думается, дело в том, что безраздельное долговременное господство веберовских конструкций было обусловлено факторами более общего порядка. Во-первых, это было связано с потребностями определенного этапа индустриального развития, для которого иерархизированная и максимально стандартизованная система управления была жизненно необходима. Во-вторых, это совпало с общей и достаточно долгое время господствовавшей в мире тенденцией усиления роли государства - с государственным интервенционизмом. А таким стремящимся к максимизации своего влияния государствам нужна эффективная исполнительная бюрократия. Наконец, в третьих, это соответствовало в целом характерному для того времени функциональному, прагматическому подходу к человеку прежде всего как к орудию для выполнения неких общих задач, как к элементу индустриальной, политической, военной или иной «машины», организационной системы. На задававших тон промышленных гигантах с их конвейерным производством господствовали доктрины фордизма-тейлоризма, для которых человек был лишь трудовым ресурсом, которым можно манипулировать посредством увеличения-уменьшения заработка и наказаний. В рамках же социалистической идеологии сталинистского образца человеку открыто отводилась роль «винтика» (впрочем, те, кто захватывал верхушку пирамиды власти, присваивал себе роль

«отвертки», либо пытался это сделать). По сути, мало от нее отличалась идеология национал-социализма, разве что своей мифологией и ритуалами. Не случайно XX век - эпоха массовых партий, т.е. политической формы деиндивидуализации личности. (В этой связи вспоминается замечание нашего кинорежиссера М.И.Ромма, что символом XX века для него является площадь, запруженная кричащими и движущимися по командам людскими толпами.)

Вебер же, которому посчастливилось не дожить до гитлеризма и которому, думаю, разве что в страшном сне могла бы привидеться логическая связь некоторых его теоретических построений с фашизмом или другими формами тоталитаризма, тем не менее, совпал с антиличностным духом времени. Его базовая посылка - необходимо устранить негативные следствия влияния субъективного (а, другим языком, человеческого) фактора в социальной организации - попала в унисон с общим антигуманистическим настроем межвоенной и отчасти послевоенной эпох, с периодически воскресающим (а в России - никогда и не умиравшим) мировоззрением, согласно которому человек - лишь средство для достижения более «высоких», надличностных целей. И так продолжалось достаточно долго, но не могло продолжаться бесконечно.

Дело в том, что веберовская модель в ее классической форме оказалась не вполне адекватна информационным, технологическим и социальным вызовам времени, новым общественным ожиданиям, обращенным к государственным институтам. Продолжающая же по инерции тенденция бюрократизации общественной жизни угрожает, если ее постоянно не обуздывать, породить одну из глубинных цивилизационных политических коллизий. На гребне этой коллизии и возникла модернизационная идеология. Она включает, по меньшей мере, несколько версий и акцентирует различные аспекты проблематики. Поэтому, на мой взгляд, было бы преждевременным считать ее некой единой сложившейся школой. Пока это скорее движение. Я для удобства обозначаю его как поствеберовский этап в теории бюрократии или как «реалистические» концепции администрации.

Изменения последних десятилетий. В общих чертах их можно свести к следующим основным направлениям:

- признание неустранимости политической роли бюрократии и, как результат, поиск новых форм контроля над ней, оптимального соотношения политических и профессиональных начал в администрации;
- уменьшение роли вертикальной иерархии, развитие функциональных органов, «плоских» структур, ad hoc организаций и т.п.;
- ограничение роли традиционной административной «лестницы чинов»;
- создание культуры государственного предпринимательства, внедрение принципов менеджмента в деятельность госаппарата, перевод его части на рыночные принципы функционирования;
- децентрализация, стремление к удешевлению, сокращению госаппарата; стремление сделать бюрократию максимально «прозрачной» и «отзывчивой» на общественные ожидания и требования.

Однако этого оказалось недостаточно. В 90-е годы все громче зазвучали аргументы о необходимости предпринять дальнейшие шаги по изменению аппарата, по его приспособлению к новым условиям. Во многих странах вера общественности в способность правительств в их нынешних формах эффективно вести государственные дела значительно ослабла. Даже в таком традиционно этатистском обществе как французское, данные опросов показывают, что лишь 9% опрошенных верят в государство как институт будущего.²⁾ Есть и другие эмпирические данные, демонстрирующие, что в таких странах как Бельгия, Франция, Италия граждане дистанцированы от социо-политических элит и относятся к ним с подозрением.³⁾ В США же как показатель большого успеха начавшихся тогда реформ госаппарата было отмечено, что в 1995г. уровень доверия к правительству впервые за много лет не понизился, а даже поднялся аж(!) на 1%.

Смысл реформирования государственной службы понимается сейчас гораздо шире, нежели просто совершенствование управления. Это

видно, в частности, из того, что несколько выпусков ведущего международного журнала в данной области «Revue Internationale des Sciences Administratives», еще с 30-ых годов выпускаемого на ряде языков Международным институтом административных наук, практически целиком посвящено этим проблемам.

Многие авторы, говоря о происходящих процессах, используют в разных сочетаниях слово «революция» - «административная», «постбюрократическая», «менеджеральная» и т.п. Один из патриархов науки об управлении, известный своими умеренно консервативными взглядами Гай Брабант, пытается найти «золотую середину» между традицией и современностью. Он пишет, что оптимум лежит между «государством Большого Брата» (образ из знаменитой книги Дж.Оруэлла «1984») и ультра-либеральным подходом, что трудно, но необходимо достигнуть баланса между административной иерархией и требованием участия граждан в управлении, что нельзя ни игнорировать, ни некритически воспринимать дуализм традиции и необходимости модернизации. Единый суперцентр принятия решения - анахронизм. Но при этом, считает Брабант, 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, отмечает автор, плохие законы и плохие суды подрывают его статус и репутацию. В связи с последним пунктом автор замечает, что, в отличие от стран демократических, в тоталитарных странах закон, в лучшем случае - инструмент, в худшем - алиби, но никогда - самостоятельная ценность.4) Немецкий ученый Б.Кликсберг более решителен. Он настаивает, что роль государства как центра принятия решений во многом исчерпана и в XXI веке должна подвергнуться кардинальному изменению.5) В другой своей статье Кликсберг, более развернуто рассуждая на данную тему, отмечает, 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 структурой, а в человеческом плане следует стремиться к «интеллигентному» государству. Только такие перемены смогут, по его мнению, восстановить доверие к государству.6)

М.Камто обеспокоен падением уровня профессионализма государственных служащих, а также этических стандартов их поведения.7)

Во многих странах госслужба переживает сейчас не лучшие времена. Некоторые авторы говорят даже о кризисе ее легитимности, эрозии доверия граждан к ней, к ее «человеческой составляющей» - т.е. 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, считающих, что они получают от государства достаточно за те налоги, которые они 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.»8)

В то же время процент опытных профессионалов, ежегодно покидающих госслужбу, в некоторых странах исчисляется двузначными числами, а

найти им квалифицированную замену становится все более сложно.9) Падает и уровень административной морали.

Все это вызвало к жизни движение за переосмысление казавшихся еще недавно незыблемыми основ государственной службы. Зазвучали призывы к переходу от государственного администрирования к государственному менеджменту¹⁰⁾, от бюрократической организации - к горизонтальным отношениям партнерства, кооперации, рыночного обмена¹¹⁾, от логики учреждения - к логике обслуживания¹²⁾, к разделению функций политики и обслуживания граждан¹³⁾, к передаче на контрактной основе части функций государственных учреждений частным фирмам¹⁴⁾. И дело отнюдь не застряло на уровне теоретических рассуждений. Так, в 1992г. в США вышла книга Осборна и Гейблера, которую буквально сразу стали называть классической. Ее авторы, в частности, сформулировали 10 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, т.е. о выгоде, а не о расходах; предугадывать события и инвестировать в профилактику, а не в лечение запущенных проблем.¹⁵⁾ Предлагается и во многом проводится в жизнь радикальное расширение связей госаппарата с общественностью, для удовлетворения нужд которой он, в сущности, существует и работает. При этом дело отнюдь не сводят просто к совершенствованию системы циркуляции информации, как порой у нас думают. Часто в виде главного направления совершенствования государства называется формирование новой культуры государственной службы, предполагающей ее решительный поворот к гражданам. Например, план правительства Канады по реформированию госслужбы всего на 10% состоит из изменений законодательства, еще на 20% - из структурных изменений, зато на 70% - из изменений культуры

взаимоотношений, самой атмосферы государственных учреждений.15) В целом, если максимально коротко обозначить вектор 90-ых, то это развитие культуры государственного предпринимательства, развитие рыночно ориентированных административных реформ. Этот курс, однако, не обходится без серьезных издержек, о которых мы неоднократно будем говорить ниже. Пока же скажем о двух разных вариантах реформ - «вестминстерском» и американском.

А)»Вестминстерская» модель. Как, очевидно, понятно из названия, этот вариант возник в рамках Британского содружества наций. Но любопытно, что стартовал он в самом дальнем уголке бывшей Империи - 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 70-ых годов Новая Зеландия была, пожалуй, самой «социалистической» из стран Содружества. Государственный сектор был наиболее силен, а размах предоставляемых непосредственно государством социальных услуг - наиболее велик. Поэтому и негативные последствия такой непосильной перегрузки государственного «корабля» сказались раньше всего и болезненней всего. Отсюда и предпринятые действия были наиболее решительными и радикальными. Инициатором реформ было само правительство, под руководством которого был разработан единый план реформ, включавший четыре фазы и рассчитанный на 15 лет. Первая фаза была запущена в 1978г. - за год до начала попыток преобразований госслужбы в «метрополии» - в Великобритании. Основной идеологией реформы была максимальная приватизация всего, что только возможно, и внедрение в госслужбу контрактной системы. Подробнее о сути и этапах реформы будет рассказано в следующей главе. Пока же ограничимся ремаркой, что «новозеландский прорыв» был лишь наиболее радикальной частью общего «вестминстерского» движения, в разной степени охватившего и Австралию, и Канаду, и, разумеется, «старушку Англию».

Б)Американский вариант реформ бы запущен значительно позже - с конца 1993г. - и, при внешнем сходстве многих мер с «опытом британских коллег», во многом имел собственные, иные приоритеты. Он в первую очередь ориентировался не на структурные факторы, а на изменение поведения бюрократов. Президент Клинтон принял стратегию перестройки правительства, чтобы сделать его, разумней, дешевле и эффективней. Реализовывать программу было поручено вице-президенту Э.Гору. Программа была задумана на срок вплоть до 1999г. 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 стали проявляться 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. После выборов 2000 года проблема опять «висит в воздухе». Впрочем, о сути реформ в американской госслужбе, о том, что удалось и что не удалось сделать, а также об угрозе эрозии традиционных аппаратных ценностей и возможных последствиях этого будет рассказано в соответствующей главе книги. До этого мы обратимся к реформам госслужбы двух последних десятилетий, а во многом и продолжающимся поныне, в странах Британского Содружества.

Но прежде всего, думается, стоит напомнить читателю основные моменты веберовской и других исторических концепций бюрократии.

СНОСКИ К ГЛАВЕ.

- 1)К.Поппер. Открытое общество и его враги. М. 1992. Т.1.С.248.
- 2)Л.Рубан. Модернизация госаппарата Франции. Цит.по: «Государственная служба. Поиски эффективности. Зарубежный опыт.» Вып1. Изд. РАГС.1995.

- 3)J.Soeters. Governmental and Administrative Cultures in Belgium and Netherlands: from Divergence to Convergence? In: International Review of Administrative Sciences. 1996. Vol.62.No.2.
- 4)Guy Brabant. Public Administration and development. Ibid.: Pp.163-176.
- 5)B.Kliksberg. Redesigning the state profile. Ibid.:1994. No2.
- 6)B.Kliksberg. The «necessary» state: Agenda for Discussion. Ibid.
- 7)M.Kamto. Reaffirming Public Service Values and Professionalism. Ibid
- 8)D.Kettl, P.Ingraham, R.Sanders, C.Horner. Civil Service Reform. Building a Government That Works. Washington, DC. 1996. P.9.
- 9)M.Shamsul Haque. Legitimation Crisis: a Challenge for Public Service in the Next Century. Ibid: 1998. Vol.64. No1. Pp.13-26.
- 10A.Gray, B.Jenkins. From Public Administration to Public Management. - «Public Administration». 1995. No73. Pp.75-99.
- 11)G.E.Pinchot. The End of Bureaucracy and the Rise of Intelligent Organization. San-Francisco. 1993.
- 12)P.Paganel. La Modernization Politique de Publique Services en France. «Revue Francais de l'administration Publique». 1994. No.70.
- 13)H.Schwartz. Public Choice Theory and public choices. Bureaucrats and State. «Administration and Society». 1994. No.1.
- 14)E.Savas. Privatization - the Key to Better Government. N.J.1987.
- 15)D.Osborne, T.Gaebler. Reinventing Government. Univ.of California press. 1992.
- 16)P.Thomas. Beyond the buzzwords: coping with change in the public sector. In: «International Review of Administrative Sciences. 1996. No.74. Pp.5-29.

Гл.2. Классические теории бюрократии.

Думается, нет необходимости специально обосновывать важность данной проблематики для современного общества и для современной России - в частности. В любом современном обществе аппарат государственного управления построен на бюрократических принципах. В то же время словам "чиновничество" и "бюрократия", постоянно мелькающим и в нашей повседневной речи, и в газетах, и в политической лексике обычно придают лишь негативный смысл. Часто это, увы, справедливо. Но далеко не всегда.

Итак, что такое бюрократия - добро или зло? Одно из главных социальных изобретений человечества или угроза человеческой свободе? Есть ли у бюрократии будущее и каково наше будущее - с бюрократией и без? Чем бюрократия отличается от бюрократизма? Насколько адекватна складывавшаяся веками бюрократическая система управления потребностям сегодняшнего и, тем более, завтрашнего дня? На эти и другие жгучие вопросы можно ответить, только обладая знанием теории и истории предмета.

Трудно представить современное государство без развитой системы бюрократии. Наша общественная жизнь так устроена, что без нее она просто остановится. Так называемую "рациональную бюрократию" справедливо относят к числу наиболее важных социальных изобретений цивилизации. В то же время ни один государственный институт - и в нашей стране, и за рубежом - не подвергается столь постоянной, ожесточенной и часто вполне справедливой критике, как эта самая бюрократия. У данного парадокса много причин - социальных, политических, психологических... Многое здесь (как и во многих других случаях) объясняется просто незнанием, непониманием существа предмета. Например, очень часто смешивают три семантически близкие, но разные вещи - универсальные бюрократические принципы организации управления, бюрократию как социальный слой,

осуществляющий повседневное управление государственной машиной, и бюрократизм - присущую управленцам социальную болезнь. Еще меньше подавляющее большинство людей знает о том, что бюрократии в различных государствах и в разные времена, при всех их общих чертах, сильно отличаются одна от другой по своему социальному и юридическому статусу, уровню организованности и эффективности, по месту в структуре государственной власти, да хотя бы просто по честности или коррумпированности чиновничества, по уровню так называемой административной морали.

"Наука о бюрократии" - один из центральных разделов и в политологии, и в теории государства и права. На Западе уже многие десятилетия это направление развивается как самостоятельная дисциплина, изучающая широкий спектр возникающих в данной связи вопросов. Издаются книги, проводятся исследования, читаются учебные курсы. Без знания, по крайней мере, основ этой дисциплины - Public Administration - трудно представить себе современного юриста, политика, менеджера, экономиста, да и просто образованного человека.

У нас проблемы бюрократии долгое время были одним из многочисленных "табу", да и теперь их серьезное изучение, к сожалению, не слишком распространено. В советские времена мы в лучшем случае слышали дежурные проклятия в адрес бюрократизма, причем в его оглупленных, карикатурных формах, и наблюдали почти безуспешные кампании борьбы с ним. Теперь нам и в этом отношении, как и во многих других, предстоит пройти ускоренный курс самообучения. Данная глава, надеюсь, и представляет такого рода "миникурс".

1. Основные концепции бюрократии.

По существу, все многообразие трактовок бюрократии можно свести к четырем основным типам - веберовской, марксовой, имперской ("азиатской") и "реалистической". Два последних названия в определенной мере условны. Предмет данной главы - первые три. Начнем с веберовской как наиболее разработанной и составившей

фундамент современного понимания проблемы, а также практики государственного управления.

Концепция М.Вебера-В.Вильсона.

В начале нашего века выдающийся немецкий социолог Макс Вебер разработал концепцию рациональной бюрократии как основы организации современного типа, которая пришла на смену организации патриархальной (по Веберу - патримониальной). Возникновение бюрократической организации в веберовском смысле слова многие считают таким же важным этапом в развитии человеческой цивилизации как переход от феодальных отношений к капиталистическим. Бюрократическая организация пришла на смену системе патриархальной, средневековой администрации, при которой обычному рядовому человеку без денег и связей добиться справедливости зачастую было практически невозможно: сроков рассмотрения дел не существовало, порядок их производства и подведомственность были крайне неопределенны, а главное - во всем господствовал произвол, личное усмотрение решающего вопрос со своими неперменными спутниками - взятками, вымогательством, протекцией. Исход дела решали не правота человека, не объективные обстоятельства, а его статус, богатство, связи, ловкость, умение задобрить нужную персону. В итальянском сериале "Жизнь Леонардо да Винчи" есть эпизод о том, как он безуспешно пытался решить одну важную для него наследственную проблему. Фильм демонстрировался довольно давно, но мне врезалось в память, как этот великий художник и умевший постоять за себя человек, которого побаивались и почитали даже первейшие лица тогдашней Европы, беспомощно бродит между столами клерков, "отфутболивающих" его от одного к другому. Для меня эта сцена стала символом патриархальной системы управления, в которой человек полностью беззащитен перед произволом лиц, по своему усмотрению решающих жизненно важные для него вопросы.

Впрочем, справедливости ради скажем, что патриархальная система имела и свои удобства, поскольку, найдя с "нужным лицом" должный

личный контакт, проситель мог без формальных проволочек (а часто - и вопреки закону) решить свое дело, и между ними возникали не холодные деловые, а теплые, порой дружеские отношения. Но, разумеется, недостатки такой системы явно перевешивали.

И вот в качестве альтернативы ей стала складываться иная, современная форма решения текущих дел, которой (в идеале) присущи их ведение компетентными и беспристрастными исполнителями, в полном соответствии с законодательством и процедурой, упорядоченность делопроизводства, свобода от субъективных влияний. Словом, организация современного типа предполагает господство общеобязательных регламентированных процедур, исполнение которых не зависит от того, кто именно и по отношению к кому их выполняет. Все равны перед единым порядком. Унификация становится гарантией против недостатков конкретных людей и возможных злоупотреблений. Такова концепция рациональной бюрократии, как ее сформулировал М.Вебер.

По Веберу, основные характеристики бюрократии сводятся к следующим четырем:

- 1)компетенция каждого бюрократического уровня четко регламентирована, т.е. зафиксирована нормативно;
- 2)иерархическая организация бюрократической структуры основана на базе твердо установленных принципов должностной субординации;
- 3)вся формальная внутриорганизационная деятельность (распространение информации, принятие решений, отдавание приказов и директив и т.п.) осуществляется в форме письменных документов, подлежащих последующему хранению;
- 4)все должностные лица должны быть хорошими специалистами в области администрирования, т.е. быть компетентны не только в сфере своих профессиональных должностных обязанностей (например, юриста, экономиста, инженера, военного и т.п.), но также и в области норм, правил и процедур деятельности бюрократической организации в целом.1)

В другом случае Вебер определил бюрократию как "организацию с пирамидальной структурой власти, использующую силу действия

универсальных и безличных правил, чтобы поддержать эту структуру, и уделяющую главное внимание недискреционным аспектам управления".2)

Разумеется, Вебер не стремился в своих определениях перечислить все черты бюрократии как социального явления. Будучи помимо всего прочего, и крупнейшим методологом науки, он прекрасно понимал иллюзорность любых претендующих на универсальность определений и вел анализ на уровне так называемых "идеальных типов" (кстати, тоже веберовское понятие), выделяя инвариантные, т.е. неизменные, устойчивые и главные признаки бюрократии. Впрочем, ведущую ее доминанту он зафиксировал предельно четко: бюрократическая организация - наиболее рациональное институциональное устройство для решения сложных задач управления в современном обществе, и основа ее рациональности состоит в обезличенности ее функционирования, что дает гарантии от произвола конкретных исполнителей.

В американской административной науке ту же парадигму развивал в конце прошлого века будущий Президент США В.Вильсон. Его главный труд по этой проблеме (ставший, как считается, классикой и источником вдохновения для многих поколений американских административистов) - "Изучение администрации" ("Study of Administration") - был опубликован в 1887г. Основные посылы теории Вильсона - наличие единого управляющего центра в любой системе правления как необходимая предпосылка ее эффективности и ответственности, структурное сходство всех современных правительств, отделение управления от политики, профессионализм служащих, организационная иерархия как условие финансовой и административной эффективности, наличие хорошей администрации как необходимое условие модернизации человеческой цивилизации и достижения благоденствия. 3)

Как видно, Вебер и Вильсон, идя с разных сторон, сформулировали, в сущности, аналогичные концепции. Ведь, по Веберу, бюрократическая организация - технически самая совершенная из всех мыслимых организационных форм. Ее превосходство, проявляющееся в четкости, быстроте, компетентности, преемственности, единстве, субординации,

стабильности, относительной дешевизне и, наконец, в безличном характере деятельности, ставит ее настолько выше всех прочих видов организации, насколько механическое производство выше ручного. Короче говоря, бюрократия для него - это господство профессионализма над некомпетентностью, нормы над произволом, объективности над субъективностью.

Суммируя описание веберовской модели, можно, пожалуй, выделить три ее главных "идеологических" постулата: 1) бюрократия одинаково эффективно служит любому политическому "хозяину", но не вмешивается при этом в политику; 2) это - наилучшая из всех возможных форм организации; 3) важнейшее ее достоинство - независимость от воздействия субъективных - человеческих - влияний на принятие решений.

Взгляд Карла Маркса.

Принципиально противоположного взгляда на бюрократию придерживался Карл Маркс. Если Вебер в своей трактовке бюрократии выступает как ценностно нейтральный позитивист, то Маркс с его открытым ценностным отрицанием универсальной социальной полезности государства стоит в своем отношении к бюрократии на прямо обратных позициях. Здесь он полный нигилист. Бюрократия в его описании выглядит абсолютным злом. Даже простой перечень марксовых пунктов критики бюрократии выглядит весьма впечатляюще. Здесь и подмена общественного интереса частным интересом власти и конкретного чиновника, т.е. "присвоение государства" чиновничеством; и органическая неспособность бюрократии решать подлинные проблемы, отсутствие у нее государственного разума; и извращенное восприятие действительности, отрыв от нее, предвзятость, произвол, возрастающий по мере продвижения к вершине бюрократической иерархии; и корпоративность, своекорыстие этой иерархии; и карьеризм как образ ее жизни; и ее притязания на монопольную компетентность; и формализм... Наиболее интегральной характеристикой марксова видения бюрократии является распространение на нее его знаменитой категории отчуждения.

В целом же бюрократия, по мнению Маркса, есть организм-паразит, принципиально неспособный быть ни носителем разума, ни выразителем всеобщих интересов. 4)

Что и говорить, критике Маркса, несмотря на то, что она опиралась на анализ весьма ограниченного материала (главным образом - деятельности прусской бюрократии первой половины XIX века), не откажешь в глубине и большой обобщающей силе. Негативные черты бюрократии он обозначил точно. Его суждения (правда, в очень разной степени) применимы и к большинству современных бюрократий. Например, критикуя в былые времена советскую бюрократию, я использовал характеристики Маркса не только в качестве "прикрытия" для облегчения прохождения своих работ в печать (это называлось "обкладывать подушками"), но и по существу.

Все же представляется, что марксов взгляд на проблему содержит принципиальный дефект. Это - его идеологизированная односторонность, ограниченность. Как последовательный антигосударственник, Маркс, естественно, не видит ничего хорошего и в современной ему форме государственного управления. (Кстати, в этом он очень близок к Бакунину и Кропоткину.) Но если принять такого рода критику за полный анализ, то остается непонятным, каким образом и почему современные бюрократические государственные аппараты в разных странах не только не "рушатся под тяжестью собственных преступлений", но и достаточно успешно справляются с решением сложнейшим проблем и к тому же пользуются у граждан довольно высоким авторитетом.

"Имперская" ("азиатская") модель.

Теперь о третьей - "имперской" - модели бюрократии. Поскольку эта модель свое наиболее полное воплощение получила в азиатских империях, ее можно также называть "азиатской" или "восточной" и рассмотреть, прежде всего, на примере ее классической формы - бюрократии китайской, тем более, что о ней у нас ходят легенды, представляющие ее едва ли не образцом государственной службы.

Между тем на самом деле "китайская модель", несмотря на ее некоторые формальные совпадения с моделью веберовской (прежде всего - система экзаменов на право получения должности и ступенчатая должностная иерархия), по своим фундаментальным принципам и целям ей противоположна. Итак, изложим основные черты "восточной" модели в ее китайском варианте.⁵⁾

Как известно, в древнем и средневековом Китае не существовало права частной собственности на землю в европейском смысле. Император - Сын небес - был единственным собственником всех земель страны. Подданные же, согласно конфуцианской традиции, считались как бы членами одной большой семьи во главе с императором. Соответственно чиновники были управителями императорской собственностью. В качестве другой аналогии, имевшей целью придать как бы высшую легитимность существующей системе правления, приравняв ее к космическому мировому порядку, использовался образ императора как полярной (центральной) звезды, а его министров - как окружающих звезд и созвездий. В бюрократической системе Ханьской династии даже названия основных учреждений давались по именам созвездий. Человеческая же природа рассматривалась как сочетание света и тьмы, т.е. хорошего и плохого. Отсюда и задача бюрократии понималась не как служение общественным интересам, а как смягчение негативных последствий от действия в принципе неискоренимых пороков людей дабы обеспечить эффективную власть Сына небес.

Соответственно и вся пресловутая система экзаменов на возможность занятия должности чиновника была весьма специфичной и имела в виду всего лишь проверку способности кандидатов эффективно служить императору и, главное, обеспечивать стабильность, устойчивость, неизменность системы вне зависимости от меняющихся исторических условий и обстоятельств. И, действительно, стабильность системы власти и управления в Китае была беспрецедентной. Она просуществовала почти без изменений больше двух тысяч лет - вплоть до XX века.

Одним из главных секретов этой уникальной стабильности было то, что при всей той гигантской роли, которую играло в функционировании

системы чиновничество, оно не имело возможности осознать себя самостоятельной политической силой, но оставалось на положении императорских лакеев. Этому служил тщательно соблюдавшийся принцип атомизации бюрократии. Для предотвращения, казалось бы, неизбежного в подобных случаях процесса складывания бюрократической корпорации действовал ряд механизмов разобщения чиновников и их интересов. Изощренности этих механизмов, право, можно позавидовать, а некоторые их аналоги обнаруживаются и в других деспотических системах, опиравшихся на бюрократию (скажем, в сталинской).

К числу таких механизмов подчинения чиновника не бюрократической структуре власти как таковой, не интересам бюрократической элиты, а лишь милости императора, можно отнести:

1)отсутствие у чиновников узкой специализации, делавшее возможным их безболезненную взаимозаменяемость подобно однородным частям механизма;

2)постоянный избыток кандидатов на должности, преследовавший ту же цель (сдача экзаменов отнюдь не гарантировала получение должности, а лишь позволяла войти в число претендентов на нее, само же ожидание могло длиться неограниченно долго, но быть сокращено взяткой, что тоже, впрочем, не давало гарантий успеха);

3)крайнюю ограниченность перспектив служебной карьеры (чиновник часто оставался в одной и той же должности весь срок своей службы, тоже часто составлявший лишь несколько лет), что лишало смысла создание столь обычной в других бюрократических системах лестницы личных связей для продвижения вверх;

4)личную зависимость всех чиновников от императора;

5)жесткие меры против неформальных связей в среде чиновников, чтобы предотвратить возникновение в их среде устойчивых коалиций; к числу таких мер относились: неукоснительно действовавший в моральном кодексе китайской бюрократии запрет на личную дружбу, запрещение чиновникам, принадлежавшим с единому семейному клану, служить в одной провинции, запрет на браки с женщинами из числа местных жителей, на приобретение собственности, находящейся под

юрисдикцией чиновника; (нужно заметить, что все эти меры приводили к существенным потерям и снижали эффективность работы административной машины в целом, однако предотвращение любой потенциальной возможности возникновения в чиновничьей среде организованной коалиции считалось безусловным приоритетом);

5) финансовую зависимость чиновника не от императорского жалованья (обычно довольно небольшого и далеко не покрывавшего расходы, связанные с получением должности), а от его умения выжать из императорских подданных максимум доходов, в том числе - и в свою личную пользу, что неизбежно превращало чиновника в очень уязвимого нарушителя законов со всеми сопутствующими последствиями - страхом разоблачения, неуверенностью даже в ближайшем своем будущем, возможностью держать его "на крючке" и т.п.; нетрудно себе представить, как жилось людям под властью такого временщика, которого, по сути, сами особенности его статуса вынуждали торопливо, форсированно и жестоко грабить податное население; (в средневековой Руси в отчасти похожем положении находились назначавшиеся царем воеводы - "кормленщики", порой приводившие отданные им в "кормление" области в полное разорение, хотя относительно большая стабильность их положения по сравнению с наместниками провинций в Китае все же останавливала их от чересчур уж грабительских поборов, дабы "не резать курицу, несущую золотые яйца".

7) отсутствие у чиновников каких-либо личных либо корпоративных гарантий от их произвольных увольнений, понижений в должности и перемещений; все законы были сформулированы таким образом, что чиновник просто не мог их не нарушать и потому находился под постоянным страхом разоблачения и наказания, что делало его полностью зависимым и беззащитным перед высшей властью; (это - одно из ключевых отличий китайских чиновников от "веберовских" бюрократов);

8) наконец, особо тщательный контроль за потенциально более опасной для власти высшей и средней бюрократией посредством разветвленной сети секретной полиции (цензоров), практики непосредственной связи императора с низшим эшелонам бюрократии, минуя ее промежуточные

уровни, отсутствие должности главы правительства, функции которого исполнял сам император, и, конечно, личной системы всех назначений.

Известный китаевед Л.С.Переломов, анализируя влияние легистской политической доктрины на организацию китайской администрации, перечисляет, в сущности, близкий набор механизмов, содержащихся в виде системы предписаний в легизме - политическом учении, практически лежавшем в основе всей китайской государственной системы: 1) систематическое обновление аппарата, 2) равные возможности для чиновников, 3) четкая градация внутри самого правящего класса, 4) унификация мышления чиновничества, 5) цензорский надзор, 6) строгая личная ответственность чиновника.6)

Как мы видим, система, позволявшая держать бюрократов "в узде", была глубоко эшелонированной, с большим запасом прочности. Это показывает, помимо всего прочего, понимание реальности опасности, исходящей от недостаточно подконтрольной бюрократии.

Другие восточные деспотии далеко уступали Китаю по уровню продуманности и организованности системы бюрократических "приводных ремней". Возможно, поэтому они оказывались исторически гораздо менее стабильными, а Поднебесная являет уникальный образец устойчивости политического организма. (О цене, заплаченной за эту устойчивость китайским народом, сейчас говорить не будем.) Но различия касались больше деталей, скажем, отношения к присвоению чиновниками части собираемых ими налогов, чем принципиальной схемы отношений.

Например, в Индии к чиновничьему мздоимству относились с философской терпимостью как к неизбежности. Еще 2500 лет назад Каутилья, главный министр императора Чандрапурта Маурия, перечислил в книге "Арташастра" 40 видов присвоения чиновниками государственного дохода, но при этом с поистине браминским спокойствием заключил: "Как невозможно не попробовать вкус меда или отравы, если они находятся у тебя на кончике языка, так же для правительственного чиновника невозможно не откусить хотя бы немного от царских доходов. Как о рыбе, плывущей под водой, нельзя сказать, что она пьет воду, так и о правительственном чиновнике нельзя сказать,

что он берет себе деньги. Можно установить движение птиц, летящих высоко в небе, но невозможно установить скрытые цели движений правительственных чиновников."7)

Таким образом, в рамках восточной модели государственной службы фактор ее публичности был минимален. Вся армия чиновников работала на обеспечение нужд не людей, а центральной власти и своих собственных. Поэтому, хотя некоторые чисто внешние атрибуты и роднят ее с европейской бюрократией нового времени, думается, правильней характеризовать ее как псевдобюрократию. Для европейских же империй характерен смешанный вариант, поскольку в рамках европейской политической традиции деятельность государственных чиновников еще со времен древнего Рима рассматривалась не как одно только служение суверену, но и как отправление необходимых для всех слоев общества публично-властных функций. Поэтому старые европейские бюрократии, видимо, следует классифицировать как "полуимперский" вариант.

2. Конкретные исторические формы бюрократии и место России.

В России на протяжении ее истории сочетались различные варианты "имперской" модели: до восемнадцатого века доминировала смесь ее византийского и татарского вариантов, причем последний, в свою очередь, использовал в огрубленном виде элементы китайского образца, в частности - в сборе налогов. Таким причудливым образом, преломленный через золотоордынскую "призму", пришел в Россию китайский образец управления. С другой стороны, с петровскими реформами в нее добавились элементы, заимствованные от европейского абсолютизма, т.е. от "полуимперского" варианта. С девятнадцатого же века, а особенно со второй его половины - со времени реформ Александра 11, начали развиваться и элементы модели рациональной бюрократии. Однако в целом имперская модель "государевой службы" все же преобладала вплоть до 17г., а в советский период она получила новый мощный импульс.

В общем, в "историко-географическом" плане можно выделить восточную традицию с ее многоступенчатой, склонной к произволу и неэффективной администрацией, и два варианта традиции западной - континентальную и англо-американскую. Разумеется, это лишь первичное деление, только задающее общие координаты для конкретного страноведческого анализа. Принципиальное же различие двух названных западных подтипов состоит в том, что на европейском континенте демократизация политической системы произошла намного позднее возникновения бюрократии; и 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 было 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. 8)

Конечно, XX век 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, с развитием идеологии, о которой мы говорили в связи с "реалистической" трактовкой бюрократии, эта тенденция даже усилилась.

Каково же место российской бюрократии в этой классификации? Думается, она занимает промежуточное положение между восточной и континентальной традициями. Сопоставляя ее с бюрократией американской, можно сказать, что они отпоявлялись от

противоположных исходных пунктов. В США это - федералистская традиция слабого, существенно ограниченного в своих возможностях и полномочиях правительства, лишь постепенно несколько усиливавшегося: сперва - в начале девятнадцатого века - на базе взглядов и деятельности А.Гамильтона, затем - два десятилетия спустя - благодаря энергичной административной практике Президента Э.Джексона, а уже в нашем столетии - вследствие теории и деятельности В.Вильсона и потом Ф.Рузвельта. В России же, как известно, автократическая традиция отправлялась от понимания государства как царевой вотчины, укрепилась петровско-николаевским деспотическим абсолютизмом и лишь с середины девятнадцатого века начала медленно, с попятными движениями размягчаться под воздействием либерально-демократических веяний. Однако после 1917г. авторитаризм возродился в новом обличье. Девяностые годы принесли нам надежды на переход России на демократический путь развития, в частности - на реанимацию пусть слабых, преследовавшихся, почти раздавленных, но все же выживших ростков демократии и самоуправления. Одним из ключевых этапов на этом пути (если нам удастся по нему продвигаться) должна будет стать реформа нашей бюрократии, придание ей более цивилизованного характера, ограничение ее полномочий и установление над ней эффективного общественного контроля.

ССЫЛКИ К ГЛАВЕ.

- 1)См.: Weber M. Theory of Social and Economical Organization. N.Y.1947; Gawthrop L. Bureaucratic Behavior in the Ececutive Branch. N.Y. 1969. P.2.
- 2)См.: Weber M. "Bureaucracy", in "From Max Weber", H.Gerth and C.Mills, eds. N.Y.1946.
- 3)Цит. по: Ostrom V. The Intellectual Crisis in American Public Administration. Tuscaloosa. 1989.P.20-25.
- 4)Монографический анализ марксовой концепции бюрократии см: Макаренко В.П. Анализ бюрократии классово-антагонистического общества в ранних работах Карла Маркса. Ростов-на-Дону.1985.
- 5) Обзор дается по: Tai-Shuenn-Yang.Property Rights and Constitutional Order in Imperial China. Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University, USA.1987 (эта диссертация содержит обширный обзор литературы на китайском и английском языках); Weber M. From Max Weber: Essays in Sociology.N.Y.1973; Рубин В.А. Идеология и культура древнего Китая. М. 1970.
- 6)Переломов Л.С. Конфуцианство и легизм в политической истории Китая. М. 1981.
- 7)Dwivedy O.P., Jain R.B. Bureaucratic Morality in India. In: International Political Science Review. 1988. Vol.9, No.3. P.206.
- 8)См. об этом: Rourke Fr. Bureaucratic Power in National Policy Making. Boston, Toronto. 1986. P.121-187.

Гл.3. «ВЕСТМИНСТЕРСКАЯ» МОДЕЛЬ БЮРОКРАТИИ И ЕЕ РЕФОРМЫ.

1.Государственная служба Великобритании и ее реформы.

Немного истории.1)

Прежде всего, о названии этого института в Великобритании. В отличие от других западных стран, где обычно принято понятие "публичной" (Public, Offentlishe) или "государственной" (State, Staat) службы, в Англии действует понятие "гражданская служба" (Civil Service). Это имеет исторические корни: чиновник рассматривается в английском праве как гражданский "слуга Короны", в отличие от ее "военных слуг". Сам термин сложился в британской колониальной администрации в Индии 2). Однако Англия не была бы Англией, если бы отличия ограничивались только названием.

Особый "английский путь" развития состоял и в том, что Соединенное королевство гораздо дольше других стран обходилось без профессиональной государственной службы в современном смысле слова. Министерства, правда, существовали еще с 17-го века, но их роль была несравнимо меньшей, чем, например, во Франции, единой системы централизованной администрации не существовало вовсе, а штат министерств укомплектовывался на основе системы патронажа, т.е. личного покровительства. Должности рассматривались как собственность держателей королевских патентов и продавались, дарились, даже передавались по наследству. Это, однако, не порождало слишком уж больших злоупотреблений по нескольким причинам: ограниченные полномочия служащих, принадлежность большинства из

них к аристократическим семьям, т.е. их достаточно высокий имущественный и образовательный статус, "премиальный", т.е. нерегулярный характер материального вознаграждения. Служба, таким образом, была как бы "почетной обязанностью" благородных людей", знаком доверия к ним со стороны Короны и общества и осуществлялась "талантливыми любителями".

Сказанное вдвойне справедливо применительно к уровню местного управления, на котором, собственно, и решались все практические вопросы. Ведь Великобритания, несмотря на унитарную форму правления - административно весьма децентрализованное государство. Местными делами управляли, как правило, представители сословий землевладельцев и духовенства. Какой-либо платы за это они не получали и считались не "слугами Короны", а представителями местных сообществ, выполняющих как бы "общественную работу" по их поручению и не подчиненных к тому же центральным властям. В подобных обстоятельствах многое зависит от гражданских качеств правящего класса, от развитости в его среде чувства социальной ответственности. Этими же качествами английская аристократия обладала, как отмечалось многими авторами³), в гораздо большей степени, нежели правящий класс других стран, в частности - Франции, Австрии, Пруссии, России...

Другой причиной, по которой подобная, "странная" с точки зрения привычных нам стандартов система существовала (и работала в течение столетий достаточно удовлетворительно) связана со спецификой англосаксонской государственно-правовой доктрины. Английская система управления воплощала в себе альтернативу иерархической, управляемой из единого центра "идеальной рациональной бюрократии" французского образца. Такой "антикомандный" характер системы - следствие господства Обычного права (Common Law).

В этой системе, как известно, соблюдение законности обеспечивается не на базе единых кодексов, не "сверху-вниз", а "снизу", т.е. на основе прецедентов - индивидуальных, прежде всего - судебных решений по конкретным искам и делам. Вот как трактует эту проблему Г.Питерс, связывая тип правоприменения с характером и типом администрации

через культурные характеристики: "Рационалистической культуре может быть противопоставлена культура прагматическая, или эмпирическая, характерная для Соединенного королевства и значительной части северной Европы. В такой культуре общие положения являются производными от серий индивидуальных решений. Эта культура не благоприятствует развитию бюрократии или безличных решений. Каждое дело в определенной степени рассматривается как новый случай, и его конкретные индивидуальные обстоятельства могут послужить достаточным основанием для того, чтобы скорректировать или пересмотреть даже бесспорное общее положение. Таким образом, административные и правовые решения почти неизбежно приобретают там персональный характер, и, хотя власть принадлежит прецеденту, в каждом случае он может быть оспорен на индивидуальной основе... Она (бюрократия-А.О.) склонна быть менее жесткой и безличной в этой индуктивной культуре, чем в более дедуктивной континентальной системе. Концепция индивидуальности и индивидуальных прав как один из компонентов эмпирической культуры, делает работу бюрократа более трудной и заставляет его уделять больше внимания специфике, чем общим характеристикам того или иного дела... По сравнению с другими индустриально развитыми странами Европы, культура Соединенного королевства более личностная и менее бюрократическая, чем и других наций, находящихся на сходном уровне развития." 4)

Архаичная полулюбительская администрация черпала, таким образом, свою легитимность в персональных достоинствах отправлявших соответствующие функции лиц, в их относительной независимости от центра и опоре на общественное уважение, а также в прецедентной правовой системе.

Однако любая специфика хороша лишь до определенного предела. Индустриальная революция и другие реальности XIX в. настоятельно потребовали модернизации британской системы администрации. Середина "викторианского века" стала периодом ее реформы и создания профессиональной гражданской службы. Все началось с так называемого Доклада Норткота-Тревелияна, представленного Парламенту в 1854г. Сэр Стаффорд Норткот был в тот момент премьер-

министром, а сэр Чарльз Эдвард Тревельян использовал в докладе свой богатый опыт в администрации знаменитой Ост-Индской компании. Главный упор Доклад делал на необходимости создания высококвалифицированной гражданской службы, комплектуемой на основе профессиональных качеств людей. Он рекомендовал упразднить систему патронажа, заменив ее открытыми конкурсными экзаменами, проводимыми под наблюдением центральной экзаменационной комиссии. Далее, он предлагал разделить всех служащих на два широких класса - административный и технический. Замещать вакансии рекомендовалось из числа служащих на основе их достоинств, а не выслуги. При этом, однако, предпочтение отдавалось общему, т.е. гуманитарному, а не специальному, т.е. техническому образованию. Таким образом, первые роли в системе должны были играть не узкие специалисты, а по-прежнему "талантливые любители".

Внедрение рекомендаций Доклада заняло полтора десятилетия. Особенное сопротивление вызвал принцип открытых конкурсных экзаменов. Они были окончательно введены лишь в 1870г. К тому же первоначальный проект авторов претерпел ряд изменений: так, были введены не два, а три класса служащих - администраторы, исполнители и клерки. Однако в целом изменения были революционными. Они в корне поменяли британскую государственную службу и даже оказали серьезное влияние на развитие этого института за пределами Великобритании. В первую очередь это, разумеется, коснулось стран, находившихся под суверенитетом Британской короны, но не только их. Так, в 1871г. Президент США У.Грант попытался внедрить у себя британскую систему конкурсных экзаменов. (Правда, инициатива эта была заблокирована, поскольку вступила в противоречие с американской традицией партийных назначений на административные должности, распространявшейся тогда вплоть до низших ступеней должностной лестницы. Впрочем, в некоторых отношениях американцы при реформировании своей администрации пошли дальше бывшей метрополии: так, они ввели единую шкалу должностей и окладов для всех госслужащих, не занятых в промышленности, о чем в Англии всерьез заговорили лишь столетием позднее.)

Очевидно, что система, созданная на основе Доклада Норткота-Тревельяна, в общем, оправдывала себя вплоть до середины XXв. Комиссия по реформе гражданской службы была создана в начале 50-ых годов, серьезная критика существовавшей системы началась лишь в 60-е годы, а сами реформы - уже в 70-е годы, после знаменитого Фултонского доклада. Как обычно бывает в политике, критиковали британскую госслужбу с разных флангов за разное. Левые - за ее закрытый классовый характер и за сопротивление политике радикальных лейбористских министров во время двух премьерств Г.Вильсона. Правые - за ее расточительность и стремление к максимизации бюджета различных ведомств. Более аналитическая и политически нейтральная критика имела мишенями ее структуру, характер комплектования и недостаточный профессионализм.

Стоит особо выделить критику так называемой "школы общественного выбора", базирующейся на работах современного американского исследователя проблем бюрократии с экономических позиций У.Нисканена⁵). Эта школа возникла как экономический вариант опровержения классической западной государственведческой конструкции, трактующей служащих как беспристрастных выразителей "общественного духа". Однако, в отличие от идеологических нападок на бюрократию "слева", сторонники названной школы рассматривают госслужащих не как "защитников классовых интересов буржуазии", а как защитников собственных групповых интересов. В сущности, идеи Нисканена и его последователей просты: они стремятся доказать, что ведущей линией поведения бюрократа является стремление к максимизации бюджета его организации или подразделения, поскольку это: а)обеспечивая больше работы для чиновников, улучшает перспективы их служебных карьер; б)увеличивая спрос на услуги бюрократов, также создает благоприятную карьерную ситуацию"; в)повышает престиж бюрократов и их возможности оказывать покровительство; г)дает больше возможностей для предоставления фондов "своим людям", а также для использования их в частных целях. Разумеется, существуют и объективные ограничения, и иные мотивации поведения служащих, в том числе -и бескорыстное стремление улучшить

положение дел, повысить эффективность использования ресурсов и т.п. Но все они, по мнению Нисканена, не меняют общего вектора бюрократического поведения.

Видимо, популярность именно такого концептуального взгляда на бюрократию среди английских ученых не случайна: в сущности, он во многом лишь воспроизводит в более научной форме - с анализом переменных, графиками и математическими выкладками - идеи знаменитого в свое время Н.Паркинсона.

Вся эта критика, а, вернее, стоявшие за ней реальные недостатки британской государственной службы и породили Фултонский доклад и последующий длительный период реформ, по существу, продолжающихся по сей день. Не случайно теоретики государственного управления склонны сейчас говорить о перманентном характере изменений.

«Фултонский» этап реформ.6)

Комиссия Фултона работала два года и в 1968г. представила свой доклад. Как и Доклад Норткота-Тревельяна веком раньше, он базировался на представлении о неадекватности застывшей системы госслужбы изменившимся социальным и технологическим условиям. Вновь был поднят вопрос о ее "любительском" характере, о необходимости создания механизмов для комплектования ее на всех уровнях экономистами и другими специалистами с научной подготовкой, предпочтительно с академической степенью. Было обращено внимание на "кастовый", "оксбриджский" характер комплектования госслужбы, т.е. на непомерно высокий процент в ее составе выпускников Оксфорда и Кембриджа.

Отсюда вытекали и рекомендации Фултона. Так, предлагалось применить американскую модель структуры госслужбы, упразднив разделение служащих на классы, почти непроходимой стеной отделявшие специалистов от профессиональных администраторов". В частности, предполагалось создать таким образом возможности для привлечения талантливых людей со стороны, скажем - из бизнеса или

науки, сразу на высокие посты в административной иерархии через "боковой вход", т.е. без прохождения ими ступеней бюрократической лестницы и тем самым сделать госслужбу менее замкнутой сферой. В целом центральной идеей доклада была профессионализация. Рекомендовалось, например, открыть Колледж гражданской службы для повышения и унификации квалификации администраторов, прежде всего - в области технологии управления.

Однако если рекомендации, даже самые обоснованные, ущемляют чьи-либо групповые интересы, между ними и их воплощением возникает барьер. Если же ущемляются интересы достаточно организованных и влиятельных групп (таких, как бюрократия), то преодоление этого барьера становится весьма проблематичным. Словом, Фултонский доклад не привел к радикальным изменениям. Он был встречен аппаратом весьма враждебно и критически, тем более, что формальные основания для его критики существовали: он был слишком длинен, написан недостаточно ясно и не свободен от внутренних противоречий. В частности, идея "бокового входа" в аппарат ученых и бизнесменов не согласовывалась с установкой на повышение профессионализации госслужбы. К тому же проведение положений Доклада в жизнь отдавалось в руки той самой корпорации, жизнь которой предлагалось реформировать. В итоге после длительных дискуссий и "торговли" были приняты лишь некоторые из рекомендаций, к тому же - с корректировками, во многом выхолостившими их смысл. Так, различия между классами были формально упразднены с заменой их единой 7-ступенчатой административной группой", а также образованием так называемой "открытой структуры", тоже из семи ступеней. Однако при этом перспектива достижения высоких ступеней на служебной лестнице открылась лишь для лиц, прошедших через одну из низших ее ступеней - "административного стажера". Таким образом, возможность освежения госслужбы не бюрократами через "боковой вход" по-прежнему оставалась закрытой.

Не "прошла" и рекомендация по предпочтению людей с академической степенью. Колледж гражданской службы был, правда, образован, но не приобрел особой популярности и престижа, и

переподготовка служащих по-прежнему оставалась в руках ведомств, осуществляясь, в частности, по контрактам с университетами. Единая должностная шкала по американскому образцу тоже в реальности не работала. "Оксбриджский" кадровый перекос также сохранился, хотя и стал меньше. (Впрочем, статистика показывает, что на высших рангах государственной службы он стал даже выше, чем сто лет назад - в 1900г.!) Короче говоря, попытка Фултона реформировать госслужбу в главных своих компонентах потерпела неудачу. Препятствия, в основном, сохранились, допустив лишь косметические изменения. В сущности, это был негативный опыт, от которого оттолкнулась М.Тэтчер в собственной попытке реформ.

Начало реформ М.Тэтчер.

Когда М.Тэтчер в 1979г. впервые стала премьер-министром, она не имела какой-либо особой концепции реформ госслужбы. Ее взгляды в данном вопросе не выходили за рамки стандартных консервативно-либеральных представлений о государственной бюрократии как расточительном и неэффективном управляющем делами нации. Поэтому она начала с методичного анализа расходов отдельных ведомств и их постатейного сокращения. Для контроля и координации этой работы была образована группа из 6-и человек непосредственно при аппарате премьера. Всем ведомствам было поручено в 3-месячный срок проанализировать свои расходы и представить предложения по их сокращению. После утверждения сокращений премьером по представлению руководителя упомянутой группы ответственность за их осуществление возлагалась на постоянных секретарей министерств. Спустя два года проверялось, проведены ли сокращения на самом деле.

В целом эта операция не отличалась особой оригинальностью и ассоциируется с дежурными кампаниями советских времен по сокращению аппарата. Однако, благодаря последовательности и упорству в ее осуществлении, она в итоге, т.е. к 1986г., принесла казне около 950 миллионов фунтов стерлингов ежегодной экономии (правда, некоторые эксперты подвергают сомнению названную официальную цифру).

Но Тэтчер этим не ограничилась. Она постепенно пришла к заключению о необходимости значительно более широкого подхода к проблеме. Ни много, ни мало, она решилась изменить саму административную культуру аппарата, сделав ее более похожей на рыночную культуру отношений. Вначале она поручила работу по такой "перестройке" самим министерствам и, благодаря своей настойчивости, добилась некоторых успехов. Но, конечно (равно как и у нас в сходных обстоятельствах), по-настоящему серьезных изменений господствующей административной культуры это за собой не повлекло.

Тогда были использованы принятые в бизнесе методики финансовой оценки тех или иных административных действий, особенно материального поощрения служащих за нововведения. Если раньше служащие, в общем, рассматривались как "винтики" правительственной машины, призванные обеспечить, прежде всего, ее плавную, равномерную, соответствующую заданному режиму работу, то к концу первой половины 80-ых годов была создана система стимулов, призванная ориентировать их на поиск новых, пусть даже рискованных решений. Таким образом Тэтчер пыталась сформировать новый тип государственного служащего, сходного по своим деловым ориентациям с бизнесменом. Однако и это не привело к существенным изменениям в сложившейся за столетие административной культуре.

Поэтому после 1985г. изменился сам подход к проблеме. Осознав, что невозможно внедрить рыночную модель поведения в нерыночный по своему базисному типу деятельности государственный аппарат, правительство Тэтчер начало энергичные попытки хотя бы частично изменить структуру и характер функционирования госслужбы в направлении рыночных принципов. Эта программа, кратко именуемая "Следующие шаги", несмотря на происходившие с тех пор политические перемены (смена премьера, а затем - и партии власти), до сих пор, по существу, находится в стадии ее внедрения в жизнь.

Программа «следующие шаги».

Программа была "запущена" в 1988г.7), в начале третьего срока премьерства Тэтчер. Ее ведущей целью было внедрение "нового менеджизма", т.е. рыночных механизмов и стимулов в практику госслужбы. Средствами достижения этой цели стали: 1)разделение всех правительственных структур на две категории - к первой отнесли центры формирования политики и ключевые распорядительные департаменты (policy making core или core departments), ко второй - сугубо исполнительные структуры (next step agencies), число которых к 2001 году достигло 150; 2)перевод этих исполнительных структур на договорные отношения с ключевыми департаментами, т.е. фактическое придание им полуавтономного статуса, а в некоторых случаях - вплоть до возможности их приватизации; 3)поощрение передачи на контрактной основе ряда функций и операций, прежде выполнявшихся государственными структурами, от исполнительных агентств - фактически частным организациям, которые, однако, находятся под более строгим правительственным контролем, обязаны следовать издаваемым им инструкциям, и потому имеют формальный статус полунеправительственных организаций" или, сокращенно "кванго" (quango); 4)сохранение единой тарифной сетки, пенсионных и других привилегий, ранее распространявшихся на всю государственную службу, лишь за персоналом ключевых департаментов и некоторых исполнительных агентств.

Тем самым практически была разрушена прежняя единая система госслужбы. В ней сохранились ключевые распорядительные департаменты, ставшие как бы заказчиками работ для всех остальных служб в соответствии с описанной «трехэтажной» системой, а в кадровом отношении - относительно небольшая каста "мандаринов", работающих непосредственно с министрами и постоянными секретарями. Все остальное переведено или переводится на полурыночные начала.

Собственно, сам правовой статус полунеправительственных организаций как публичных корпораций был установлен еще в 70-е годы. Однако рыночный потенциал этой формы в полной мере проявился лишь в рамках программы "следующие шаги". Их отношения с

правительственными структурами регулируются так называемыми рамочными соглашениями, которые определяют профиль, цели и задачи их деятельности, а также параметры для оценки качества их работы и финансовой эффективности. Третьей стороной в таких соглашениях выступает Казначейство, поскольку соглашения устанавливают объем и порядок финансирования «кванго», а также общие условия их трудовых отношений со своим персоналом. Руководители «кванго» несут полную ответственность за их работу и обладают широкими полномочиями, включая право найма, оплаты и установления должностей персонала. Например, следствием этих, по сути, контрактных отношений стало право руководителей "кванго" при определении окладов своих работников руководствоваться не стандартной шкалой оплаты, принятой для госслужбы, а рыночными механизмами. Такая возможность маневра позволила во многих случаях сократить расходы и сделать "кванго" более дешевыми для общества по сравнению с выполнявшими ранее те же функции правительственными структурами. Более того, правительство в определенной мере получило возможность выбора подрядчика для выполнения той или иной общественной услуги. В итоге вступили в действие законы рыночной конкуренции, что открыло источник повышения качества и удешевления ряда общественных услуг и отправления правительственных функций.

Изменения коснулись и «верхних» этажей госслужбы. Так, «штабные» центры (core departments) получили больше финансовой свободы, т.к. к ним перешли некоторые функции, ранее бывшие прерогативой Казначейства. Значительное внимание последнее десятилетие уделяется качеству поступающей в систему управления информации и ее обработке. Изменилась система оплаты персонала. Часть служащих (особенно это распространяется на «пришельцев» в аппарат из внешних по отношению к нему сфер) получают не стандартную зарплату в соответствии со своим служебным рангом, а «по труду» (performance-related pay); к тому же у руководства расширились возможности индивидуального поощрения работников посредством премий, а у работников - вести переговоры относительно размера своего жалования. Профсоюз госслужащих также вправе подключаться к этому процессу.

артаменты и агентства получили право самим решать, переходить ли им на описанную более гибкую систему оплаты персонала или нет. Постепенно меняется и сама культура управленческих отношений, понимание служащими своих задач и социальной роли.

Меньше изменений претерпела система назначений на ведущие посты госслужбы. Еще по рекомендации Фултонской комиссии - в 1968г. - был создан так называемый Комитет по отбору кадров для назначений на ведущие посты (Senior Appointments Selection Committee). Его функцией стала рекомендация кандидатов на должности, соответствующие двум высшим ступеням госслужбы. И хотя формально они носили совещательный характер, фактически они предрешали подавляющее большинство назначений. Поэтому не случайно вокруг его деятельности и статуса на слушаниях Парламентского комитета в 1993-94г. развернулась серьезная дискуссия. С одной стороны, говорилось, что он предохраняет от чрезмерной политизации ведущих назначений, обеспечивая приоритет «нейтральной компетенции», с другой отмечалось, что он представляет реликт патронажной системы и инструмент для воспроизведения в новых поколениях устаревшей административной культуры и чиновничьих стандартов. Предложения по его реформированию колебались в амплитуде от таких частностей, как введение в его состав хотя бы одной женщины, и до его рекомендации его полного упразднения как не соответствующего требованиям к современной госслужбе. Самые радикальные предложения правительство отвергло. Но при этом сам же Комитет отмечал, что происходит постепенное расширение числа ведущих должностей, заполнение которых производится на основе открытого конкурса, хотя по-прежнему они составляют явное меньшинство.

Серьезные изменения, как отметил Комитет, произошли по другим параметрам. Во-первых, правительство признало пользу регулярных обменов кадрами на всех уровнях между распорядительными департаментами и исполнительными агентствами для того, чтобы ведущие сотрудники приобретали опыт как подготовки политических решений, так и их исполнения, проведения в жизнь. Во-вторых, в соответствии с программой «следующие шаги» многие ведущие

служащие, в особенности главы исполнительных агентств (chief executives), были переведены на пятилетние контракты с возможностью, но не обязательностью их последующего продления. Условия прохождения службы для всех категорий служащих закреплены в Кодексе управления гражданской службой (The Civil Service Management Code), утвержденном правительством и казначейством. И хотя идеи распространения контрактной системы на всех служащих, а также введения конкурсной системы для всех должностей были отвергнуты, все же серьезность произошедших изменений очевидна. Хотя по-прежнему большинство служащих остаются «карьерными бюрократами, все же госслужба, в отличие от прежних времен, не является больше «работой на всю жизнь». Сохраняется и установка на преобладание так называемых «дженералистов», т.е. специалистов не узкого профиля, а которые, как предполагается, свободно могут переходить из учреждения в учреждение, из министерства в министерство, из одной отрасли в другую. Очевидно, с этим связано то, что наиболее распространенной в аппарате профессией - более 10% - являются юристы.

Следует оговориться, что система имеет множество вариаций. В политической и административной культуре англичан, в отличие от многих других народов, нет склонности к унификации во что бы то ни стало. Есть и прямое исключение - дипломатическая служба, на которую рыночные новшества не распространились.

Но, так или иначе, можно резюмировать, что в Англии фактически более не существует единой госслужбы в традиционном смысле слова - с унифицированными нормами ее прохождения, отставки, оплаты труда и т.п. Ее заменило многообразие структур, условий трудовых отношений и гарантий, шкал оплаты, пенсионного обеспечения, возможностей перехода в частный сектор и т.д. Разумеется, нельзя сказать, что госслужба превратилась в подобие рынка. Однако рыночные стимулы стали обычными для служащих, а руководители агентств получили возможности для маневра, сходные с возможностями менеджеров в бизнесе. Заработали механизмы конкуренции. В результате функциональная эффективность работы традиционных государственных ведомств стала повышаться: начала сокращаться стоимость выполнения

тех или иных государственных функций и оказания услуг. В этом программа "следующие шаги", несомненно оказалась успешной.

Однако она имеет и негативные последствия. Превращение устоявшейся административной системы из иерархической в более сложную по структуре и полурыночную по принципам функционирования, в частности, упразднение прежней единой тарифной сетки и пенсионной схемы, нанесло ущерб репутации государства как идеального работодателя и, тем самым, репутации государства вообще. Далее, британская госслужба всегда отличалась высокой корпоративной этикой, строгим следованием кодексу административной морали. Нынешняя ее коммерциализация и дифференциация условий трудовых отношений работников с правительством работают на размывание этического кодекса поведения служащих. Профсоюз гражданских служащих даже заявил о таком «глубоком кризисе гражданской службы, свидетелями которого мы еще не были». Возможно, в этом суждении есть немалая доля преувеличения, но факт, что введение контрактной системы и приватизация части государственных функций отрицательно сказались на моральном состоянии служащих. Лишившись пожизненных гарантий, они почувствовали себя как бы «преданными государством». Вопрос, однако, в том, оправданы ли были эти гарантии, и какую цену платило общество за чувство морального комфорта государственных служащих. В конце концов, целые профессиональные отрасли - например, шахтеры, сталелитейщики, часть работников мелкого бизнеса и список этот можно продолжать достаточно долго - пережили за последние десятилетия падение привычного статуса своих профессий и все связанные с этим финансовые и социальные драмы. (Мы в России, впрочем, по несколько другим причинам, прошли за 90-е годы столь резкие изменения на шкале сравнительной ценности профессий, что это стало одной из главных причин негативного отношения к реформам.) Такой оказалась цена за вступление в постиндустриальную эру. Вопрос в том, следует ли предоставлять государственным служащим особые защитные механизмы от последствий объективных перемен. Последнее - на сегодняшний день - консервативное правительство Дж.Мейджора признавало, что госслужба проходит через нелегкие времена, но

отвергало тезис об общем кризисе морали госслужащих, отметив, что многие чиновники, особенно высшего и среднего рангов, а также не принадлежащие к старшему поколению, и сами понимают необходимость проводимых реформ.

Хотя размер заработной платы на госслужбе традиционно всегда был ниже, чем в бизнесе, но считалось, что это компенсируется обеспеченной карьерной перспективой, относительной защищенностью от увольнения, пенсионными привилегиями, а также не имеющим явного материального выражения, но весьма привлекательным для многих ощущением своей причастности к власти.

Теперь эти компенсации для значительной части служащих исчезли, а заработная плата и по традиции, и в силу менеджерского характера поведения руководителей, не имеет тенденции к повышению, а в относительных размерах - и понизилась, причем довольно существенно. Так, если в 1970г. жалование служащего среднего ранга (executive officer) составляло 140,6% среднего заработка по стране, то к 1993 году оно упало до 86,8%. Жалование же младших служащих (administrative assistants) и вообще упало до 54% среднего заработка. В итоге, как опасаются некоторые аналитики, если размеры оплаты труда госслужащих не поднимутся до конкурентоспособного с бизнесом уровня, в государственных структурах соберутся худшие специалисты из всех профессий.

Нетрудно представить себе, что программа "следующие шаги" не вызвала особого энтузиазма у основной массы служащих. Однако напрямую возражать против "нового менеджизма" было нелегко, ибо он действительно повысил эффективность работы аппарата. Более удобным направлением для атак оказалась угроза разрушения устоев корпоративной этики служащих, что в контексте британской политической культуры звучит особенно устрашающе 8). Ведь прежняя структура госслужбы была хотя и строго иерархична, но все же в принципе едина (как едина лестница). Теперь же ее как бы распилили на две части, причем обитатели верхней части сохранили прежние привилегии, а все прочие их лишились. Иными словами, аппарат разделился на относительно небольшую прослойку "мандаринов" (их

число измеряется примерно тремя тысячами) и всех прочих - "пролетариев". Под предлогом противодействия этим негативным последствиям реформы бюрократы с Уайтхолла всячески старались затормозить ее вообще, что облегчалось поэтапным планом ее проведения. Эта деятельность особенно активизировалась после ухода со своего поста властной "железной леди" - М.Тэтчер - и ожидания произошедшей несколькими годами позднее смены правящей партии. В частности, в 1993г. им удалось отправить в отставку с правительственной службы идеолога всей программы и энергичного руководителя работы по ее осуществлению Питера Кемпа. Тем не менее, если "следующие шаги" и притормозились, то незначительно, а уж попятных шагов пока тем более нет. Об этом будет сказано несколько ниже, при анализе реформенного «манифеста» правительства Т.Блэра.

В целом программа "следующие шаги" представляет отказ от концепции единой шкалы категорий сверху донизу. Такая сквозная шкала признана не соответствующей современному образу и потребностям госслужбы. (Любопытно, что в России движение пошло в обратном направлении: Закон "Об основах государственной службы в РФ", по существу, возродил восходящую еще к петровскому времени "Табель о рангах", да еще в усложненном ее варианте.) Итак, структура правительственного аппарата сегодняшней Великобритании включает министерства, ключевые департаменты (core departments) и различные агентства (next step agencies); за бортом аппарата, но тесно с ним связанными и зависимыми от государственного финансирования являются "кванго".

Далее, хотя еще в 1993г. было публично заявлено, что сокращение аппарата не является самоцелью, а переменной зависящей от многих факторов, тем не менее общая численность госслужащих на январь 1995г. составляла 550 тыс. человек, а к 1999г. и вовсе упала до 383 тыс.9). Между тем в 1979г. она составляла 723 тыс., т.е. за 20 лет аппарат сократился почти вдвое. При этом следует иметь в виду, что собственно "бюрократы" составляют всего около 1/3 от общего числа служащих. Так, 9% общего числа составляют "синие воротнички", т.е.

индустриальные рабочие на госслужбе, которые к тому же в подавляющем большинстве работают вне столицы. Стоит также указать для примера, что около 50 тыс. - работники налоговых служб, а еще 28 тыс. - работники тюрем. Сказанное следует иметь в виду, чтобы избежать ошибочных заключений при сравнении численности английской и, допустим, нашей бюрократии.

Семизвенная "административная группа" и "открытая структура" сохранились. Последняя по-прежнему служит как "боковой вход" для привлечения на госслужбу специалистов со стороны, составляя, однако, лишь 5% от общей численности корпуса служащих, а ее 5 верхних ступеней, охватывающих служащих, связанных с принятием политически важных решений - лишь 0,8%. Так что "погоду" в аппарате по-прежнему делают, в основном, профессиональные бюрократы. Впрочем, в «next step agencies» и "кванго" ситуация иная: там действуют свои, значительно более гибкие схемы должностей. Существуют также планы распространить аналогичную гибкую систему и на ключевые департаменты. Таким образом, общие тенденции эволюции британской госслужбы прямо противоположны нашему поиску идеала унифицированной бюрократической иерархии.

Сокращение аппарата: теория и практика. 10)

Надеюсь, что вынесенная в подзаголовок проблема представляет для России не только отвлеченный интерес.

Описанные выше сокращения британского госаппарата в первой половине правления М.Тэтчер, т.е. в 1980-85г.г., лишь частично укладываются в теоретические предположения сторонников теории "рационального выбора", которые, в свою очередь, производны от классических построений М.Вебера. Они включают следующие главные посылки: сокращения на ранних своих этапах носят избирательный характер; затраты сокращают раньше, чем персонал; расходы на внештатников и перечисление средств внешним партнерам сокращаются больше, чем жалование служащих и приобретение различных "благ" для учреждений; служащих высших рангов сокращают пропорционально

меньше, нежели служащих средних и низших рангов; специалистов сокращают больше, чем работников общего профиля; "полставочники" сокращаются более сурово, чем сотрудники, работающие полный рабочий день. На деле, однако, "тэтчеровские" сокращения больше отразились не на общей сумме расходов, а на числе служащих. (Правда, некоторые считают такое заключение некорректным, ибо никто не знает, насколько могли бы возрасти расходы, если бы не сдерживающие их усилия кабинета Тэтчер.) И по другим параметрам прогнозы теоретиков общественного выбора" оправдались лишь частично. Действительно, на первом этапе реформ происходили, в основном, косметические изменения, но затем, под постоянным политическим давлением, начались действительные сокращения. На 25% они были обеспечены путем сокращения самих функций правительственных учреждений и лишь на 12% - за счет рационализации выполнения сохраненных функций. Не соответствовало теоретическим прогнозам и соотношение сокращений по различным рангам служащих: на высших "этажах" госслужбы было сокращено 19% персонала, на средних - 7,2%, на низших - 10,4%. Как заметил Даудинг, тут сработало одно из правил Паркинсона, согласно которому бюрократ стремится увеличивать число своих подчиненных, а не создавать соперников на своем собственном уровне.

Любопытно, что вопреки повсеместным разговорам о всемирном засилье бюрократии, в Англии власть и влияние служащих за «тэтчеровскую» эпоху уменьшились. Отчасти это - следствие описанных реформ, отчасти - результат долгого пребывания у власти одной партии и авторитарного стиля Тэтчер, требовавшей от служащих лишь послушного исполнения политической воли правительства. Так что господство бюрократии - не фатальная закономерность мирового развития, как многие пытаются нас уверить.

Синдром «вращающейся двери».

Представляет немалый интерес и отношение англичан к широко распространенной во всем мире (а с некоторых пор - и в России) практике миграции профессионалов между госслужбой и бизнесом. Этот "синдром вращающейся двери" вызывает у них беспокойство, поскольку

превращает служащих в эффективных лоббистов интересов тех компаний, где они работали до перехода в госаппарат или, напротив, куда недавно перешли с госслужбы. Это создает неоправданные преимущества для тех компаний, которым удалось обзавестись такого рода персональными связями с госаппаратом, а порой - и ведет к должностным преступлениям. Есть несколько вариантов ситуаций, когда подобные перемещения вызывают особые опасения. Один - когда менеджеры из бизнеса поступают на какое-то время на госслужбу, а потом возвращаются обратно, обогащенные знанием конфиденциальной информации, например, о перспективных планах правительства в той или иной сфере, о характере предстоящих заказов и т.п., что дает их фирмам неоправданные преимущества в конкурентной борьбе за получение заказов. Другой вариант - так называемый "эффект шлепанцев", подразумевающий переход высокопоставленного сотрудника аппарата после отставки на пост консультанта в фирму, работающую в той же сфере, которую он недавно курировал, в связанный с его предыдущей работой банк и т.п. Особенную тревогу это породило в связи с денационализацией ряда предприятий и целых отраслей. Возможны и иные варианты потенциально опасных связей госаппарата и бизнеса на персональном уровне - владение акциями компаний-партнеров, консультантские услуги и т.п. Поэтому существуют определенные нормативные ограничения. В частности, служащие трех высших ступеней в течение 2-х лет после своей отставки имеют право поступить на работу вне госаппарата только с разрешения правительства, причем для двух первых рангов решение принимается на уровне комитета советников при премьер-министре. Служащие более низких рангов тоже обязаны получать подобные разрешения, если они намерены поступить на работу в фирмы, с которыми были ранее связаны по службе, либо имели доступ к конфиденциальной информации о конкурентах своих предполагаемых нанимателей. Так, между 1985 и 1990 годами за такими разрешениями обратилось 114 человек, в том числе - 39 бывших сотрудников Министерства обороны.

Жаль, что российское государство не позаботилось защитить свои интересы какими-либо подобными механизмами, особенно в недавний

период массовой приватизации госсобственности и одновременного ухода из аппарата множества ведущих, наиболее компетентных и осведомленных специалистов.

Некоторые оценки экспертов и субъективные впечатления.

В процессе сбора материалов для настоящего исследования мне удалось провести ряд бесед с ведущими британскими учеными в области государственного управления, апеллируя к ним как к экспертам по заранее намеченным вопросам. В этой связи я особенно благодарен профессорам Лондонской школы экономики и Оксфордского университета. Менее успешными оказались мои попытки проникнуть "вовнутрь" британского госаппарата и побеседовать с кем-нибудь из высокопоставленных лондонских бюрократов. (В Шотландии устроить такие встречи оказалось гораздо проще.) Впрочем, как известно, негативный результат - тоже результат. На собственном опыте я получил эмпирическое подтверждение относительной закрытости британского аппарата для исследователей, на которую, кстати, сетуют и сами английские ученые. (Забавно, что взять неформальные, но достаточно подробные интервью у высоких чинов с Уайтхолла оказалось проще за границей, в частности - в Москве.) Так что в этом смысле британский аппарат ближе к нашему, чем, скажем, к американскому, где чиновники отнюдь не против побеседовать с любопытствующими посторонними, да еще при этом и пожаловаться на свою «бюрократскую судьбу». Дело, видимо, в разных традициях - Америка сложилась как страна с минимально необходимым правительством, которое, хотя давно уже превратилось в "нормальную" разветвленную бюрократию, все же по традиции вызывает у людей недоверие, подозрительность. В Англии же люди психологически готовы быть в определенных рамках "управляемыми", чему, по мнению моих "экспертов", весьма способствует укорененность в сознании людей идей "фабианского социализма". Соответственно, и статус английских бюрократов в общественном мнении выше, чем у их американских коллег, хотя, возможно, ниже, чем у французских чиновников. В целом, думается, к

ним относятся с уважением и доверием, хотя и не без доли скепсиса. И они заслуживают такое отношение как своей компетентностью, так и тем, что английская бюрократия - одна из наименее коррумпированных в мире. К тому же за последние 15 лет она все же стала менее закрытой и более демократичной, хотя и сохранила черты неформального клуба и далека от идеалов "прозрачности". Последнее обстоятельство, кстати, проявляется и в том, что английский чиновник меньше связан законами и имеет большую свободу усмотрения при принятии решений, чем его коллеги из других стран. А то, что это, в целом, не вредит делу, свидетельствует, по-моему, о высоком уровне административной морали. Те чиновники, с которыми мне все-таки удалось побеседовать, в качестве одного из ведущих мотивов избрания ими административной карьеры почти единодушно выделяли господствующий в аппарате, в отличие от бизнеса, дух кооперации, сотрудничества, а не жесткой конкуренции. Очевидно, что программа "следующие шаги" действительно может иметь одним из своих следствий если не подрыв, то ослабление обозначенной выше совокупности традиций, вне зависимости от того, как их оценивать. Остается однако вопросом, будет ли сама программа доведена до конца. Некоторые из моих академических собеседников, например, высказывали убежденность, что если уж "сама" Тэтчер не смогла изменить преобладающий "фабианский" взгляд на роль и характер госаппарата, то никто другой и подавно не сумеет этого сделать.

Думается, подобную переживающую поколения инерционную "запрограммированность" как типа поведения госаппарата, так и стереотипов массового сознания по отношению к нему следует больше иметь в виду и нам при планировании наших реформ, хотя не нужно впадать и в другую крайность - пессимистический фатализм.

Госслужба в премьерство Т.Блэра: программа «Modernising Government» и административная реальность. 11)

Лейбористы, пришедшие к власти в стране в 1997г., не стали сколько-нибудь существенно менять курс реформ, обозначенный в программе

«следующие шаги», хотя на уровне предвыборных политических дебатов, разумеется, ее критиковали. Вообще создается впечатление, что они, заняв правительственные кабинеты и убедившись, что дела идут совсем не так плохо, на время «забыли» о госслужбе и переключились на другие, более срочные проблемы. Во всяком случае, их первое послание по вопросам модернизации государственного управления было направлено Парламенту почти два года спустя после их победы на выборах. Да и послание это по существу содержало немного нового, а отчасти даже сохранило следы предвыборной риторики и технократического подхода.

В частности, один из главных акцентов послания - ориентация на интернет-обслуживание граждан. К 2008 году планируется закончить программу «электронной доступности» правительства «24 часа в сутки, семь дней в неделю». А такие службы как обеспечение круглосуточного медицинского совета по телефону было обещано организовать уже в 2000 году. Само по себе существование такой службы, конечно, замечательно; но, по-моему, проблематично, лучший ли это вариант, когда она находится в руках государства. Впрочем, общая ориентация на то, чтобы публичные службы отвечали потребностям граждан, а не удобству самих служб, может только приветствоваться. Разве можно возражать, например, против такой декларации: «Правительству необходимо удостовериться, что публичные организации действительно сфокусированы на результатах, которые имеют значение для людей, что они отслеживают прогресс в достижении этих результатов и не позволяют бюрократическим барьерам вставать на пути разумной кооперации»? Важно, однако, как именно это предполагается достигнуть. И в этом плане документ, к сожалению, проясняет гораздо меньше, чем можно было бы рассчитывать по его политическому «замаху».

В частности, в нем подвергается ритуальной критике линия предыдущего правительства за то, что оно якобы «слишком долго недооценивало государственную службу, пренебрегало ей и порочило ее». Однако с некоторой логической непоследовательностью уже в следующем пункте говорится, что «реформы гражданской службы за два

последние десятилетия много сделали для развития более менеджерской культуры, качество управления улучшилось, больше внимания стало уделяться развитию у людей (имеются в виду кадры управленцев - А.О.) навыков хорошей работы и повышению их профессионализма». При этом подтверждается, что лейбористы будут продолжать курс консерваторов в области трансформации государственной службы. В частности, подтверждается намерение следовать и даже расширять сферу действия Закона 1994г.о дерегуляции и контрактной системы (Deregulation and Contracting Out Act), больше использовать краткосрочные контракты.

В разделе послания, казалось бы, специально посвященном государственной службе, есть масса хороших и правильных (хотя и не оригинальных) слов - о госслужбе как агенте перемен, о необходимости привлекать на нее самых лучших и блестящих людей из каждого поколения, обеспечивая для них особые условия продвижения и оплаты, о необходимости постоянной профессиональной переподготовки, для чего следует создать Central Government National Training Organization, о совершенствовании системы оплаты труда с большей ее ориентацией на результаты, о необходимости лучшего использования нематериальных стимулов и трудовой мотивации, об изменении административной культуры, о большей открытости госслужбы для людей извне и т.д. Но при этом практически ничего не сказано о конкретных механизмах, посредством которых предполагается достигнуть эти звонко звучащие цели. Более того: есть и определенные противоречия. Так, обещание шире привлекать на госслужбу представителей всех слоев общества и национальных меньшинств (т.е., по-советски говоря, ориентация на «анкету») входит в противоречие с идеей привлечения «the best and the brightest» да и вообще с принципом свободной конкуренции на основе merit system.

Впрочем, если убрать «политическую составляющую» из этого документа, то можно сделать вывод, что правительство Т.Блэра решило «не выдумывать пороха» и в целом продолжает ту же стратегию модернизации госслужбы, которая была разработана и достаточно успешно проводилась в жизнь правительством тори. Хотя, конечно,

нельзя гарантировать, что в течение второго срока пребывания лейбористов у власти, начавшегося летом 2001г. после их сокрушительной победы на парламентских выборах, не возникнет каких-либо «новых веяний». Например, пока не вполне ясно, как может повлиять на государственную службу определенное усиление функции государственного контроля над жизнью и деятельностью людей, в частности - над их перемещениями и занятиями - в связи с объявленной войной с терроризмом.

Пока же более важным представляется обратить внимание на другую тенденцию нынешнего британского правительства, которая проявилась с самого начала его пребывания у власти и продолжает развиваться. Вопреки обещанному, но осуществляемому лишь на среднем территориальном уровне курсу на административную децентрализацию (devolution), на уровне центрального правительства происходит достаточно серьезная концентрация властных полномочий. Растет число исходящих от правительства подзаконных актов (regulations), резко возрастает и число сотрудников в аппарате премьера. Если при Тэтчер их количество измерялось несколькими десятками, то при Блэре оно перевалило за тысячу (в начале 2001г. оно составляло около 1200 человек)! Таким образом, в Лондоне, на Уайтхале возник некий аналог российской Администрации Президента. Подобная централизация, к тому же не чуждая элементов авторитаризма, противоречит английским традициям и вызывает серьезное, хотя и, возможно, чрезмерное, беспокойство не только оппозиционных партий, но и аналитиков. От некоторых из них даже приходилось слышать суждение, что Англия становится самым централизованным государством в Европе. Думаю, однако, что это довольно сильное преувеличение, больше отражающее субъективное восприятие ситуации, нежели объективную реальность.

В частности, существует достаточно серьезная общественная (и, соответственно, политическая) обеспокоенность в связи с бурным развитием института специальных советников (special advisers) в структурах исполнительной власти, особенно в аппарате премьера. На протяжении примерно 20 лет число специальных советников в правительстве оставалось более или менее стабильным. Но с приходом

лейбористов ситуация кардинально изменилась. Если в начале 1997г. в правительстве работало 38 специальных советников, то к концу 1999г. - т.е. всего за 3 года число их возросло до 74 , причем у одного премьер-министра оно выросло с 8 до 25. Эти советники, помимо прочего, участвуют в заседаниях Кабинета министров.

Коллизия видится английским политикам в том, что, с одной стороны, многие из этих советников обладают весьма значительным политическим влиянием, а, с другой - природа их полномочий не носит ни демократического, ни даже «меритократического» характера: они единолично назначаются либо премьер-министром, либо соответствующим министром, фактически подконтрольны только ему, никаких экзаменов на должность не сдавали и пребывают в своей должности не долее, чем назначивший их министр или премьер. При этом, хотя формально они являются государственными служащими, оплачиваются из государственных средств и рамки их деятельности определяются четырьмя видами документов - Кодексом министра, указами Короля-в-Совете, Типовым договором для специальных советников и общим Кодексом государственной гражданской службы, но, в отличие от постоянных служащих, по отношению к которым ключевыми требованиями являются беспристрастность и объективность, специальные советники обычно политически ангажированы, выполняя роль как бы «политического голоса» своей партии внутри министерства.

Эта ситуация даже стала в 2000г. предметом специальных слушаний в Комитете по стандартам публичной жизни (UK Committee on Standards in Public Life). В частности, выступавший на них в качестве свидетеля лорд Батлер заявил: «Меня беспокоит, как бы специальные советники не стали бы доминирующей силой в «личном аппарате» министров, иными словами, не превратились бы в своего рода «кабинет» при министре, в занавес между ним и аппаратом министерства.» Питер Хеннеси представил, к чему может привести продолжение обсуждаемой тенденции: «Я могу представить себе, как какое-нибудь правительство в будущем заявит, что оно хочет привлечь сотни специальных советников с властными распорядительными полномочиями, которые придут и будут командовать государственными служащими, а в их функции будет

входить не только предоставление рекомендаций министрам, но и дача указаний чиновникам, и они будут возглавлять госслужбу и руководить ее деятельностью. Конечно, это самый крайний случай. Но в подобной ситуации вопрос может приобрести... фундаментальный характер...» Возможно, с «нашей колокольни» подобные опасения кажутся несколько утрированными и даже надуманными. Однако, полагаю, стоит внимательно относиться не только к положительному опыту одной из старейших демократий мира, но и к их тревогам, связанным с возможными недемократическими деформациями в системе власти и управления.

Поведение рядовых служащих регулируется Кодексом государственной гражданской службы. Поскольку он во многом сходен с американским Этическим кодексом государственной службы, о котором мы подробно расскажем в своем месте, не будем здесь о нем говорить, а лучше уделим внимание документу, не имеющему аналогов - Кодексу министра.

В 90-е годы он пришел на смену так называемым «Вопросам процедуры для министров», вобрав в себя инструкции ряда премьер-министров относительно должного поведения министров в широком спектре ситуаций, представляя собой нечто вроде «свода правил» на разные случаи. Периодически в него вносятся дополнения и корректировки, которые, впрочем, вступают в силу лишь по отношению к следующему правительству. Каждое новое правительство как бы присягает новой, уточненной версии Кодекса как своего рода «личному обязательству». Впервые Кодекс был издан для всеобщего сведения еще при консерваторах, в 1992г. Лейбористское издание Кодекса, выпущенное в 1997г. от лица Т.Блэра, содержит, помимо ряда дополнений, еще одно существенное новшество - личное краткое предисловие премьера. Думаю, его основные положения заслуживают воспроизведения.

«Принимая данный Кодекс, я хотел бы подтвердить свою твердую решимость восстановить чувство доверия между британским народом и его правительством. Все мы пришли сюда для того, чтобы служить другим, и мы должны служить честно и в интересах тех, кто

доверил нам наши посты. Я ожидаю от всех министров, что они будут работать в соответствии с буквой и духом данного Кодекса. Министрам Кодекс будет служить полезным руководством и справочником и источником рекомендаций, как им исполнять свои официальные обязанности в соответствии с самыми высокими стандартами благопристойности. Я решил опубликовать этот документ потому, что открытость - жизненно важный элемент хорошего, ответственного правительства. Мы и далее будем расширять открытость на основе Закона о свободе информации. Я думаю, что мы должны иметь абсолютно ясное понимание того, как министры должны отчитываться перед Парламентом и гражданами и контролироваться ими... Я с удовлетворением рекомендую данный Кодекс всем своим коллегам-министрам.»

Кодекс содержит десять разделов, в которых правовые нормы порой переплетаются с нормами этическими. Это отражает общую современную тенденцию привнесения в государственное управление этических принципов и начал с попыткой сформулировать их на языке, близком к юридическим нормам. Именно в этом, в первую очередь, заключалась задача образованного в 1994г. по распоряжению тогдашнего премьер-министра Дж.Мэйджора Комитета по стандартам публичной жизни (иногда его название переводят как Комитет по стандартам публичной сферы). В мае 1995г. Комитет подготовил свой первый доклад, целями которого было провозглашено: 1)восстановление доверия общества к лицам, занимающим государственные должности; 2)восстановление ясности и ориентиров в тех вопросах, где шкала моральных ценностей оказалась размытой. Доклад содержал ряд общих и конкретных рекомендаций, первой из которых было восстановление принципов, лежащих в основе стандартов поведения в публичной политике. Формулировки этих принципов также, думаю, заслуживают воспроизведения, особенно в пособии, обращенном, прежде всего, к молодым людям, многим из которых вскоре предстоит тем или иным образом «окунуться» в нашу публичную сферу или, во всяком случае, с ней соприкоснуться.

Бескорыстие. Лица, занимающие государственные должности, должны действовать исключительно в общественных интересах. Они не должны использовать свое положение для приобретения финансовой или другой материальной выгоды для самих себя, своих семей или своих друзей.

Принципиальность. Лица, занимающие государственные должности, не должны связывать себя какими-либо финансовыми или иными обязательствами по отношению к сторонним лицам или организациям, могущим пытаться оказать влияние на выполнение ими своих служебных обязанностей.

Беспристрастность. Лица, занимающие государственные должности, должны, при решении служебных вопросов, включая назначения на должность, распределение государственных контрактов либо рекомендации о награждении тех или иных лиц или предоставлении им льгот, основывать свой выбор на заслугах и достоинствах кандидатов.

Подотчетность. Лица, занимающие государственные должности, подотчетны обществу за свои решения и действия и обязаны не препятствовать любой проверке, связанной с их служебной деятельностью.

Открытость. Лица, занимающие государственные должности, должны проявлять максимально возможную открытость во всех своих действиях и решениях. Они должны обосновывать свои решения, ограничивая информацию лишь в тех случаях, когда этого определенно требует обеспечение более широких общественных интересов.

Честность. Лица, занимающие государственные должности, обязаны заявлять о любых своих частных интересах, связанных с их официальными обязанностями, и предпринимать шаги по разрешению любых возникающих конфликтов интересов способами, которые обеспечивают защиту общественных интересов.

Лидерство. Лица, занимающие государственные должности, должны служить инициаторами распространения этих принципов и утверждать их личным примером.

Обратите внимание: при кажущейся размытости названий принципов их содержание сформулировано достаточно конкретно, налагает на должностных лиц вполне реальные ограничения и позволяет вполне операционально контролировать их соблюдение. Полагаю, и нам пора перейти от совершенно неконструктивных и зачастую несправедливых массовых голословных обвинений в адрес чиновников к чему-нибудь в роде изложенных стандартов (или принципов) поведения людей, причастных к отправлению функций государственной власти или/и к государственному «кошельку» либо собственности. Надеюсь, что мы пусть медленно, зигзагами, с издержками, но все же к этому движемся. Впрочем, об этом пойдет речь в заключительной главе книги.

2.Радикальные реформаторы с далекого архипелага. 12)

В первой главе уже отмечался парадокс, что новейшая волна реформ государственной службы зародилась в одном из самых отдаленных уголков планеты - в бывшем британском доминионе, а ныне независимом члене Британского Содружества - Новой Зеландии. Однако, как и всякий парадокс, он имеет вполне рациональное, только не лежащее на поверхности, объяснение. Дело в том, что Новая Зеландия была, пожалуй, самым нетипичным государством во всем Содружестве. Административная система страны исторически сложилась как очень сильная, централизованная, принявшая на себя максимум забот о своих гражданах. Она первой в мире - в 1893 году - предоставила избирательные права женщинам, первой же - в 1935 году - ввела всеобщую, охватывающую весь жизненный цикл людей «от колыбели до могилы» систему социального обеспечения. Вплоть до 80-ых годов она поддерживала один из самых высоких уровней жизни населения в мире, причем при низких безработице и инфляции. Ее аграрная экономика, основанная на экспорте нескольких видов продукции, регулировалась государством на полусоциалистический

манер, а такие ключевые отрасли как транспорт, энергетика, коммуникации были прямой государственной собственностью. Во внешней политике господствовал полуизоляционистский курс (за исключением выполнения «священного долга» - участия в войнах на стороне «матери-Англии»), жесткие ограничения в иммиграционной политике. Все это управлялось мощной - разумеется, по масштабам государства с населением в 3 с небольшим миллиона человек - бюрократией.

Но всему приходит конец. Даже столь далекая от мировых перекрестков и обладавшая во многом уникальными преимуществами страна не смогла больше оставаться в стороне от мировых интеграционных тенденций. И тут выяснилось, что в условиях открытого мирового рынка она не в состоянии поддерживать конкурентоспособность даже в своих «коронных» областях экспорта. И к началу 80-ых годов страна оказалась в глубокой депрессии: застой в экономике, инфляция, безработица... Разумеется, попытки сохранить в таких условиях большой государственный сектор экономики, значительный уровень государственных и социальных расходов привели бы к краху. И главным направлением начавшихся решительных реформ стало радикальное разгосударствление.

Оно осуществлялось последовательно, жестко, по единому, тщательно продуманному плану и в масштабах, которые не решилась повторить ни одна другая страна из числа проводивших за последние 20 лет сходные по общей направленности административные реформы. Все, что только возможно, приватизировалось, командная система управления была полностью заменена рыночными стимулами, а в финансовой политике произошел отказ от традиционного бюджетного планирования расходов в пользу расчета и учета доходов. В сущности, происходила мирная, но фундаментальная революция в области основ деятельности правительства. Многие эксперты считают Новую Зеландию «пионером» по ряду параметров осуществленных реформ. Идейным вождем политики реформ был министр финансов страны Роджер Дуглас. Отсюда и новая политика получила название «роджерномики». При этом стоит отметить, что она основывалась отнюдь не на эмпирическом опыте

«практиков», а на теоретических разработках ученых, прежде всего - экономистов. (Вспоминая по аналогии первые годы наших реформ в начале 90-ых и сопровождавшую их полемическую фразеологию, можно сказать, что в Новой Зеландии идеология реформ исходила отнюдь не от «практиков-хозяйственников», не от «директорского корпуса», а как раз от «завлабов в розовых штанишках».)

Основные управленческие идеи, в том числе - и в области кадровой политики, были заимствованы из частного сектора, из области рыночной экономики. (Отсюда, кстати, и название этой политики - «новый менеджеризм».) Любопытно также, что, в отличие от других стран, эта политика проводилась не «правыми», а «левыми» - лейбористским правительством. В этом определенно есть некий парадокс, ибо обычно «нормальные» лейбористы стоят за усиление государства, за расширение масштабов его деятельности. Поэтому объективно их политика волей-неволей ведет к усилению бюрократизации правления. Однако нет правил без исключений. Причиной же такого «нетипичного» для партий социалистического толка действий, очевидно, послужила жестокая необходимость «разгосударствления» перегруженного социальными программами «корабля» власти. Когда в 2000г. новозеландские лейбористы после перерыва снова выиграли выборы и, соответственно, пришли к власти, некоторые западные аналитики заговорили о якобы вероятной смене курса и, по крайней мере, частичном отказе от «нового менеджеризма». Однако сами новозеландские политологи отвергают такую возможность.

Теоретики управления называют новозеландские реформы «самыми агрессивными и амбициозными в мире» и выделяют четыре их стадии. На первой - с 1978 по 1985гг. - в деятельность правительства внедрялся стиль работы, присущий менеджменту частных предприятий, но одновременно с этим была увеличена «прозрачность» деятельности правительства. На второй, охватившей период с 1986 по 1991гг., от стиля перешли к сути отношений: правительственные службы стали работать по рыночным принципам, включая экономическую конкуренцию между ними, а также с частными фирмами, прямую материальную заинтересованность

служащих в экономической отдаче от их действий, предоставление им более широких возможностей для выбора средств достижения поставленных задач, а также контрактную систему трудовых отношений с ними. Собственно, правительственные служащие превратились в менеджеров, несущих полную ответственность за подконтрольные им финансовые и социальные результаты. На третьей стадии - с 1992 по 1997гг. - правительство как бы сделало "«полшага назад"», стремясь найти более сбалансированный подход, который бы позволил сократить негативный эффект от стимулируемой рынком фрагментации действий правительства. Дело в том, что чисто рыночный подход к правительственным программам несет в себе риск их атомизации. Иными словами, если работа правительственных служащих оценивается лишь по экономическому эффекту от тех программ, за которые они, согласно своим контрактам, отвечают, то их мало заботит, как «их» программы согласуются с другими, не наносят ли последним ущерба, не возникает ли какого-нибудь побочного либо кумулятивного негативного эффекта и т.п. Четвертая стадия, начавшаяся в 1997г., концентрируется на общих для многих стран проблемах - как, при помощи каких стратегий, правительство должно адаптироваться к новым «вызовам» времени.

Несколько слов о финансово-экономической стороне новозеландских реформ. На уровне общего принципа она состоит в разделении функций покупки и производства продукции, в оптимизации правительственных расходов по критериям эффективности и дешевизны. Уже говорилось, что значительная часть предприятий государственного сектора экономики - нефтяная промышленность, авиакомпания, страхование, почта, телефон... - были приватизированы. Однако не это было самым важным в реформах. Гораздо важнее было повышение продуктивности предприятий, оставшихся в государственной собственности. В этом отношении главным критерием для правительства стала максимальная отдача для налогоплательщиков. Данный принцип был закреплен принятым в 1986г. Законом о государственных предприятиях, который аналитики считают наиболее важным элементом реформенного законодательства. Для исполнения этого Закона в стране с 1992г. введен

всеобщий расчет любого бюджета по нарастающему итогу расходов. Как пишет один из аналитиков, «правительственные служащие внимательно изучили экономические теории относительно принятия правительственных решений и пришли к заключению, что существующая система расчета затрат создает сильные стимулы для того, чтобы решения принимались значительно раньше, чем становится возможным определить их полную стоимость. Более того, Закон 1994г. о фискальной ответственности обязал правительство ясно определять свои фискальные цели и отчитываться относительно уровня их достижения.»¹³⁾ В отличие от прежней практики, когда правительство формулировало свои цели в достаточно широких и неопределенных политических терминах, позаимствованных из предвыборных партийных лозунгов и программ, теперь оно обязано давать максимально конкретное описание своих стратегических целей и соответствующих им ключевых показателей результатов в подлежащих верификации терминах и показателях. В этих же терминах и показателях оно и отчитывается за свою деятельность. Эти показатели были переданы правительственным ведомствам в качестве руководства к действию на последующие 3-5 лет. На их основе были разработаны задания для отдельных правительственных подразделений (департаментов), что, в свою очередь, стало базой для заключения как хозяйственных, так и трудовых контрактов.

О последних расскажем подробнее, ибо это - один из кардинальных вопросов рассматриваемой проблематики. Основная исходная идея состояла в том, чтобы отделить политику от администрирования, заменить традиционную правительственную бюрократию и власть на рыночные стимулы и механизмы, сделав при этом цели и результаты деятельности администраторов максимально прозрачными для общества, взамен предоставив им максимум свободы в определении способов достижения заданных целей, включая принятие решений о том, кто должен выполнять ту или иную функцию или работу - государственные структуры или же их выгодней дать на откуп частному бизнесу.

С самого начала идея реформирования трудовых отношений с государственными служащими состояла в том, чтобы лица, принимающие политические решения, делегировали ответственность за их исполнение низшим управленческим уровням посредством заключения с ними контрактов, предусматривающих как бы «обмен» жалования на выполненную работу. Однако на пути реализации этой идеи возникли определенные трудности. Оказалось, что, во-первых, далеко не все управленческие задачи могут быть четко определены в подлежащих верификации и проверке терминах и показателях, а, во-вторых, эффективный контроль за выполнением этих задач сам по себе весьма дорог. Поэтому в ходе совершенствования контрактной системы пришли к следующему варианту ослабления промежуточного контроля с повышением спроса за конечный результат.

После того, как избранные народом политики (депутаты и члены правительства) принимают принципиальные решения о том или ином политическом курсе и мерах, процесс входит в «менеджеральную» стадию, на которой министры, а отчасти - и парламентарии получают возможность самого широкого выбора способов проведения этих решений в жизнь. Обычно правительство нанимает главных исполнителей по программам, заключая с ними контракты на фиксированный - обычно пятилетний - срок. В этих контрактах предусмотрены конкретные показатели, которых следует достигнуть к назначенному сроку - например, сколько миль железных дорог должно быть построено или сколько детей должно быть получить прививки против определенных болезней.

Эта система в своих основных чертах действует и поныне, несмотря на смены политических партий «у руля». Правительства беспокоит не контрактная система как таковая, а вопросы ее приспособления к быстро меняющимся технологическим условиям, к социальным, экологическим и иным ожиданиям и вызовам нового века. Сам дух и направленность административных реформ сомнению не подвергаются. Скептики могут сказать, что, дескать, «легко им там, на острове, при неполных трех с половиной миллионах населения и отсутствии сухопутных границ». Однако довод этот не кажется убедительным. Скорей напротив, чем

больше государство, тем трудней и дороже обходятся попытки управлять им при помощи традиционных бюрократических моделей и из единого центра. Принципиальная стратегия реформ государственной службы во всех англо-саксонских странах одна и та же, хотя вариации порой существенны.

3.Австралийская вариация реформ. 14)

В Австралии реформы начались несколько позднее, чем у «соседей-островитян». Основное различие можно свести к тому, что, если в Новой Зеландии главный упор был сделан на экономическую составляющую, на внедрение рыночных стимулов в деятельность действующих от лица правительства менеджеров, то в Австралии они носили более антибюрократический характер в близком нам смысле слова. Приоритетом было устранение ведомственных и прочих бюрократических барьеров для эффективного администрирования. Не случайно лозунгом реформ было «позвольте менеджерам управлять» («let the managers manage»), в отличие от новозеландского «сделайте менеджеров менеджерами» («make the managers manage»).

Как и в Новой Зеландии, реформы начались и проводились при лейбористских правительствах, находившихся в Австралии у власти с 1983 по 1996гг. Причины того, что лейбористы и здесь повели себя как «тори», были, в общем, теми же. К тому же австралийцы имели относительно недавний опыт социалистического популизма, едва не приведший страну к банкротству. Когда в 70-е годы пришедшее к власти левое правительство Г.Уитлема, которое буквально «купило» избирателей обещаниями «дать всем все», получило доступ к общественному «кошельку» и начало тратить деньги без учета реальных бюджетных возможностей, это быстро породило жестокий финансовый кризис, вынудивший к беспрецедентному шагу - вмешательству Короны и смене правительства.

Другой особенностью ситуации была энергичная поддержка реформ профсоюзами - Австралийским Советом тред-юнионов - которые были большими их энтузиастами, чем любое из правительственных ведомств.

15) Еще одной любопытной их чертой стало обращение не столько к новозеландскому и английскому опыту, т.е. к «чистой» вестминстерской модели, что, казалось бы самым естественным, а использование комбинации английской и американской моделей. Рациональная часть объяснения подобного подхода, видимо, состоит в том, что Австралия, как и США, и в отличие от Англии и Новой Зеландии - государство федеративное.

По сути австралийские реформы представляют собой довольно эклектичную смесь разных управленческих методов, заимствованных из частного сектора. С точки зрения трудовых правоотношений в основе их лежит контрактная система взаимоотношений между правительством и государственными служащими. 16) При этом, в отличие от Англии (не говоря уж о США, где система пожизненной служебной карьеры, хотя и с ограничениями, но сохранилась), в Австралии контрактная система распространилась гораздо шире, особенно на уровне штатов, и процесс продолжается. Наиболее интересны в этой связи перемены в так называемой «службе ведущих руководителей» (senior executive service). Первым штатом, взявшим эту систему на вооружение, стала Виктория (в 1982г.) Постепенно - в основном, в начале 90-ых - она распространилась на большинство штатов, но на федеральном уровне контракты пока заключают лишь с теми, кто пришел на свою должность в службе ведущих руководителей вообще со стороны, извне госслужбы. 17) Остальные же живут по прежним правилам пожизненной карьеры. Контракты обычно заключаются на пятилетний срок с последующим их продлением.

Впрочем, более важным представляется другое. Во-первых, в отличие от прежних времен, вакансии на государственной службе стали предметом открытой конкуренции для всех желающих, предполагающей найм лучшего из кандидатов. Таким образом достигается один из приоритетов австралийских реформ - увеличение мобильности персонала как альтернатива традиционной закрытой системе пожизненной службы и создание более благоприятных условий для выдвижения не узких специалистов, а так называемых «дженералистов», т.е. работников широкого профиля, обладающих высокой

квалификацией в области менеджмента и потому, как предполагается, способных принести успех в самых разных областях. Во-вторых, контрактная система позволяет значительно гибче подходить к оплате труда, приближая ее к стандартам частного сектора, т.е. платить не за стаж, а за работу, «по труду». В-третьих, австралийские ученые и практики пришли к выводу, что одно из традиционно называемых преимуществ общественного сектора над частным - способность первого к долговременному, «стратегическому» планированию на поверку во многом является фикцией: деятельность правительственных органов слишком политизирована, подвержена влиянию переменчивой политической конъюнктуры, чтобы они на самом деле могли быть стратегическими штабами; по их мнению, эффективный стратегический менеджмент более присущ частному сектору.

Однако все имеет не только плюсы, но и минусы. Аналитики австралийских реформ отмечают недостатки концепций «нового менеджизма». Прежде всего, когда исполнение публичных функций передается в частные руки, неизбежно начинает сказываться по определению большая финансовая и деловая закрытость частного сектора по сравнению с публичным, что противоречит одному из ведущих приоритетов госслужбы - ее максимальной открытости, прозрачности для граждан. Отмечается и опасность сегментации отдельных направлений деятельности; впрочем, это, по их мнению, должно компенсироваться возрастанием координирующей роли распорядителя государственным «кошельком» - Министерства финансов. В области кадровой политики курс на сокращение персонала порождает, по мнению аналитиков, несколько негативных последствий: во-первых, падение престижа карьеры государственного служащего как устойчивого и видимого символа успеха; во-вторых, возникновение отнюдь не способствующего продуктивной работе «синдрома выживания» у избегнувших сокращения, но не уверенных в стабильности своего служебного положения работников; в-третьих, политика сокращений подрывает «психологический контракт» служащего с государством, что вступает в противоречие с принципом служебной лояльности; в-четвертых, нельзя пренебрегать факторами стресса и

моральных «страданий», которые, по данным опросов, испытывают 60-90-% сокращаемых, причем не только по чисто гуманитарным соображениям, но и поскольку это влечет за собой часто непрогнозируемые негативные социальные последствия.

Кроме того, разрушение традиционных начал административной иерархии, даже независимо от других факторов, вызывает и у работников, и у «клиентов» госаппарата определенный психологический шок. 18)

Конечно, все это больше из области субъективного, человеческого компонента управления. Но в странах, о которых идет речь в первых трех главах книжки, уже довольно давно пришли к пониманию того, что именно человек - его знания, трудовые навыки, наконец, мотивация трудового поведения - являются решающим фактором, который определяет качество, общий уровень управленческой деятельности. (К сожалению, у нас этот уровень понимания достигнут далеко не всеми, в том числе - и лицами, от которых зависит и наше госуправление, и характер реформ в этой области. Но российская администрация и попытки ее реформирования - тема заключительной главы книги.)

Процессы реформ в области государственной администрации, похожие на описанные выше (разумеется, с поправкой на двуязычие и квебекский сепаратизм), происходят и в Канаде. Поэтому я решил не рассматривать их специально в этой книжке.

СНОСКИ К ГЛАВЕ.

- 1) Основными источниками фактического материала при подготовке исторического раздела послужили книги: G.Perers.The Politics of Bureaucrasy. N.Y.,L.1989; E.Kamenka.Bureaucrasy.Oxford,Cambridge.1989.
- 2) См.: Государственная служба основных капиталистических стран. М.1977.С.113.
- 3) См., напр.:А. де Токвилль. Старый порядок и Революция.Петроград. 1918. С.с.83-84.
- 4) G.Peters. The Politics of Bureaucrasy. P.p.42-43.

5)См.,напр.:W.Niskanen.Bureaucracy and Representative Government.Chicago.1971; Bureaucracy; Servant or Master? L.1973.

6)Основными теоретическими источниками при написании данного раздела послужили книги: G.Peters.Op.cit.; K.Dowding. The Civil Service.L.1995; A.Marr. Ruling Britania.The Failure and Future of British Democracy. L.1995. Важным источником практических сведений о британской госслужбе были также материалы слушаний в Парламентском комитете по делам казначейства и гражданской службы - The Role of the Civil Service. Treasury and Civil Service Committee. Vol. 1. L. 1994.

7)Ее идеология и практика реализации подробно проанализированы в: K.Dowding. The Civil Service. L.1995. Ch. 4,5, а также в дебатах на слушаниях упомянутого в предыдущей сноске Парламентского комитета.

8)Высокий уровень морали госслужащих всегда был предметом особой гордости англичан. Чтобы убедиться в этом, можно обратиться, например, к обобщающей статье известного английского исследователя в международном издании, специально посвященном административной морали. Автор ее, сделав заявку на объективный анализ, большую часть статьи посвятил восхвалению таких качеств английского бюрократа как высокая самодисциплина, честность, нравственность, забота об общественном кошельке, профессиональная честь, стремление всегда найти наилучшее решение, ибо за каждым актом выбора стоит Государство и т.п. См.: A.Dunsire. Bureaucratic Morality in the United Kingdom, in: International Political Science Review. Специальный выпуск, целиком посвященный проблематике Bureaucratic Morality, 1988, vol.9, No.3, pp.179-192.

9)Данные по численности аппарата даны на основе: Civil Service Statistics, Treasury, annual, а также по: K.Dowding, op.cit.

10)В разделе использованы след.работы: A.Dunsire,C.Hood etc. Cutback Management in Public Bureaucracies: Popular Theories and Observed Outcomes in Whitehall, Cambridge, 1989; A.Dunsire, Bureaucrats and Conservative Governments, in: A.Blais, S.Dion (eds).The Budget-Maximizing Bureaucrat: Appraisals and Evidence, Pittsburgh, 1991; K.Dowding, op.cit.

11) В разделе использован материал нескольких интервью с британскими учеными и сотрудниками Cabinet Office, доклад лейбористского правительства Парламенту - *Modernising Government*. L. 1999, сборник «Этика публичной политики» (из опыта работы Комитета по стандартам публичной сферы Великобритании). М. 2001, а также действующий Кодекс гражданской службы.

12) Описание и анализ новозеландского опыта административных реформ базируются на следующих источниках: D.Kettl. *The Global Public Management Revolution*. Washington, DC, 2000; A.Shick. *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*. Wellington, 1996; J.Pallot. *Central State Government Reforms: Report on New Zealand*, Berlin, 1999; G.Scott, I.Ball, T.Dale. *New Zealand's Public Management Reform: Implications for the United States*, in: «*Journal of Policy Analysis and Management*», vol. 16, 1997, pp.357-381; J.Boston, J.Martin, J.Pallot, P.Walsh. *Public Management: The New Zealand Model*, Oxford, 1996.

13) D. Kettl. *Op.cit.*, p.12.

14) Обзор австралийского опыта, в основном, построен на материалах международного симпозиума, темой которого были австралийские реформы в общественном секторе управления и материалам которого был посвящен целый номер журнала «*Public Productivity & Management Review*», 1998, vol.21, No.4.

15) Lyons M. *The Impact of Managerialism on Social Policy. The Case of Social Services*. *Op. cit.* P.421.

16) Jonston J. *Strategy, Planning, Leadership, and the Financial Management Improvement Plan. The Australian Public Service 1983 to 1996*. *Ibid.*, P.353.

17) Renfrow P. et.al. *A Comparative Analysis of Senior Executive Services in Australia*. *Ibid.*, Pp.369-385.

18) Dunford R., et al. *Gain and Pain The Effects of Australian Public Sector Restructuring*. *Ibid.* Pp.386-402.

Гл.4. ЭВОЛЮЦИЯ И РЕФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ США.

1.История.

Эра «правления джентльменов». История американской государственной службы, особенно на начальных этапах ее развития, достаточно своеобразна и в определенном смысле даже уникальна. Она - детище американской политической системы и американского общества в целом со всей его спецификой. А, как известно, американская цивилизация сложилась в результате достаточно необычного сочетания историко-культурных, географических,

политических, идеологических факторов. Стремление освободиться от прессы и контроля любой власти, будь то светская или духовная, лежало в основе «идеальной», внеэкономической части мотиваций действий как первых, так и последующих поколений колонистов. Принцип самоуправления «свободных людей на свободной земле» лег в основу того уклада, который называют «великим американским экспериментом». Когда же, полтора века спустя после начала «эксперимента», Британская корона попыталась настоять на своих прерогативах неограниченного верховенства власти метрополии, это привело к известным последствиям - провозглашению колониями независимости и защите ее с оружием в руках. При этом значение тех событий для американского политического менталитета вышло далеко за рамки простого обретения политической самостоятельности. Это было фундаментальным переосмыслением самой природы политической власти, формированием устойчивого стереотипа недоверия ко всякому правительству, особенно центральному и, соответственно, к его агентам - аппарату исполнительной власти. Такова исходная точка эволюции американской государственной службы.

Разумеется, с тех пор утекло немало воды. Из тринадцати небольших республик, расположившихся вдоль побережья гигантского неосвоенного континента, США превратились в огромное могущественное государство с мощной правительственной машиной. Тем не менее, в сознании «среднего американца» по-прежнему живет доля подозрительности по отношению к государству и его представителям - чиновникам, особенно федеральным. И потому, например, кошмарная, унесшая жизни 168 человек, акция подрыва федерального здания в Оклахома-Сити в 1995г. - во многом лишь крайняя, патологическая форма выражения до сих пор дремлющих в американском обществе негативных чувств по отношению к федеральному правительству.

Бюрократия в Америке, в отличие от других стран, возникла позже демократии. Она постепенно и с большими трудностями приживалась в обществе с глубоко укоренившейся демократической культурой и практикой. Первоначально американцы вообще было хотели обойтись

без постоянных государственных служащих, передав все властные полномочия собраниям граждан и выборным лицам, в первую очередь - легислатурам. Однако довольно быстро они убедились, что выборные лица так же способны на злоупотребления, как и постоянные служащие, а отказ от профессиональных администраторов приводит дела в состояние хаоса. В результате уже в Конституции появилось упоминание о назначаемых должностных лицах. Правда, ничего более о правительстве и госаппарате там не сказано.1)

Собственно, аппарата при первых американских президентах практически и не существовало. Известно, например, что Дж.Вашингтон использовал глав немногочисленных департаментов (по нашему - министров) для диктовки им своих распоряжений. Других служащих у него для этого просто не было. Сами «отцы-основатели», вклад которых в разработку других областей политической теории в рекомендациях не нуждается, сфере государственной администрации уделили немного внимания. Чиновники для них, как и для других жителей американских колоний, ассоциировались прежде всего с насилием и притеснениями со стороны короля, который «учредил множество новых должностей и прислал сюда толпу своих чиновников, разоряющих народ и высасывающих из него все соки»2). Однако как в советской общественной науке анализ всех проблем обычно начинался с цитирования высказываний «основоположников», так и американцы считают хорошим тоном по всем поводам ссылаться на «отцов-основателей» и порой сами конструируют концепции из фрагментов их иногда противоречивых суждений. Так, обстоятельная книга, посвященная различным аспектам американской государственной службы, открывается главой под названием «Несентиментальный взгляд основателей на государственную службу в американской системе»3). В основе этого взгляда лежали как будто не очень согласующиеся друг с другом предпосылки.

С одной стороны, «отцы-основатели» исходили из возможности и необходимости поручать управление лицам, лично незаинтересованным (disinterested), с другой, именно индивидуальный интерес они

рассматривали как движущую силу политики (self-interest as a driving force of politics). (Кстати, они не считали возможным разделить политику и управление.) С одной стороны, они считали, что судьба общества не должна зависеть от личных достоинств управляющих, поскольку люди - отнюдь не ангелы, с другой - акцентировали внимание на моральных качествах призванной править «естественной аристократии». Способы примирения этих противоречий они видели как в разработанной ими системе институциональных сдержек и противовесов, ограничивающих возможности злоупотреблений властью, так и в нравственной сфере - в выдвижении на руководящие посты людей, руководствующихся принципами служения общественному благу и поощрении этих качеств. Б.Франклин как-то заметил, что главное в государственной службе - не выгода, а честь. Основатели Соединенных Штатов вообще придавали большое значение этической стороне поведения людей. Будучи детьми века Просвещения, но при этом не порвавшими с христианской традицией, они верили в победу доброй стороны человеческой природы и органично сочетали реализм и оптимизм, скептицизм и идеализм. Так мне представляется суть их «несентиментального взгляда» на «кадровый» аспект управления государством. В литературе этот период порой называют правлением джентльменов».

Разумеется, со становлением и развитием американского государства число государственных служащих постоянно росло. Однако вплоть до Гражданской войны происходило это, главным образом, не за счет расширения государственных функций, а благодаря развитию почтовой службы. Так, хотя формально количество гражданских служащих с 1816 до 1861г. возросло почти в 8 раз - с менее чем 5-и до почти 37-и тысяч - но 86% роста пришлось на Федеральную почтовую службу, т.е. не было связано с расширением управленческого аппарата. Штат других ведомств по-прежнему был ничтожен и исчислялся десятками человек. Исключение составляло лишь Казначейство, осуществлявшее, помимо сбора налогов и других собственно финансовых функций, еще и государственные закупки, а также учет быстро расширявшихся земель. При этом назначения в аппарат производились, в соответствии с

концепцией «естественной аристократии», т.е. в основном, из числа узкого круга образованных и, предположительно, проникнутых духом «общественного служения» людей и носили практически пожизненный, а зачастую - и наследственный характер.

«Добыча - победителю». Многое изменилось с избранием в 1829г. президентом Эндрю Джексона. Он ввел в систему назначений служащих принцип так называемой victor's spoils system («добыча - победителю»), что означало раздачу должностей представителям победившей партии, а на деле - активистам президентской избирательной кампании. «Чиновники, назначенные при прежнем правительстве, чуть ли не поголовно были уволены, а должности в федеральных учреждениях были розданы друзьям всех степеней и рангов, оказывавшим за последние четыре года полезные услуги на выборах.»⁴⁾ Правда, американские источники более осторожны и говорят лишь о 20% уволенных, половина из которых пришлась на первые полтора года президентства Джексона.⁵⁾ Но, так или иначе, направленность тенденции ясна. Последствия ее были значительны: американские исследователи считают, что именно там коренится причина последующей низкой эффективности их бюрократии, поскольку принцип компетентности был заменен принципом партийности, а на практике - личной преданности «боссу». (Кстати, spoils system действует в США и поныне, правда - в цивилизованных и ограниченных формах; более того, противореча веберовскому принципу аполитичной бюрократии, она парадоксальным образом, на качественно ином уровне развития государственной машины, кое в чем совпала с идеологией современной «постбюрократической административной революции».) Другой идеей Джексона было упрощение административных операций до такой степени, чтобы их мог выполнять любой образованный человек. (Это слегка напоминает столь памятную нам идею о государстве, которое может управляться любой кухаркой.) Думается, она тоже не слишком пошла на пользу американской государственной службе.

Служба клиенту. В то же время она имеет в основе своей традиции очень сильное положительное качество, отличающее ее от

государственных служб большинства «старых» стран. Это - ее принципиальная ориентированность не на некие «высшие интересы» государства, а на гражданина, «клиента» в широком смысле слова. Весьма показательным в этом отношении, что одной из первых и впоследствии самых мощных правительственных служб стала Пенсионная служба, созданная уже в 1833г. и ставшая после гражданской войны одним из крупнейших правительственных департаментов. А к концу 19-го века она была самым большим исполнительным учреждением в мире, имея более 6000 штатных служащих и обеспечивая ведение почти полумиллиона пенсионных дел. Хозяйственные же ведомства - труда, коммерции, сельского хозяйства - возникли позднее, были неизмеримо меньше и развивались гораздо медленнее. И по сей день, как известно, американское государство вмешивается в хозяйственные дела меньше, чем аналогичные службы в других странах. В основе этого «партикуляристская и локалистская природа американской демократии, создавшей партикуляристскую и обслуживающую клиентов администрацию»⁶). Этот «клиентелизм» американской бюрократии, пожалуй, самый важный фактор, определяющий ее специфику. Часто систему, при которой назначение на должности в государственном аппарате производится находящимися у власти политиками, называют «патронажной», что предполагает противопоставление ее системе отбора кандидатов на основе объективных показателей, как бы вне зависимости от мнения политических «хозяев». О этой последней системе дальше и пойдет речь. Здесь же заметим, что патронаж в его американском варианте означал не только усиление власти политических «боссов», но также и прямо противоположную вещь - рост так называемой «вертикальной социальной мобильности», т.е. вовлечение в управление государственными делами новой категории людей - политически активных граждан. А это с демократической точки зрения - несомненный прогресс по сравнению с моделью «правления джентльменов».

Становление современной бюрократии. Итак, общие закономерности индустриального и социального развития государств в 19 веке

сказывались, и постепенно США обретали «нормальную», а в некоторых аспектах даже передовую бюрократию. Так, очень важные изменения знаменовал «Пендлтон акт» 1883г., позволивший вслед за Англией воплотить в жизнь принцип квалификационных экзаменов для служащих (сперва лишь для 10 процентов должностей) и значительно раньше других стран ввести единую систему должностей и окладов. Закон этот, как считают, знаменует начало современной гражданской службы в стране.7) Он нанес сильный удар по spoils system, к тому времени изрядно коррумпировавшей американскую администрацию и сделавшей ее значительно хуже, чем представлялось «несентиментальному взгляду» основателей США. Так в 80-ые годы прошлого века засилью в администрации партийных активистов был поставлен хотя бы некоторый заслон. Ведь одна из проблем была в том, что эти активисты порой домогались высоких постов как платы за свои услуги политикам во время избирательных кампаний, не считаясь ни с мерой собственных талантов и квалификации, ни с наличием вакансий.

Считают, что «последней каплей», ускорившей принятие Пендлтон Акта, стало убийство в 1881г. только что вступившего в должность Президента Гарфилда. Его застрелил человек, считавший справедливой платой за свою работу в избирательном штабе нового Президента ни много, ни мало - должность посла США во Франции. Не получив эту должность, он таким образом отплатил за допущенную по отношению к нему «несправедливость».

Серьезный вклад в совершенствование американской административной системы сделал в конце 80-ых годов Вудро Вильсон - впоследствии президент США, а в те годы университетский профессор. Его книга «Изучение администрации», опубликованная в 1887г., во многом предвосхитила М.Вебера и заложила основу теоретического идеала правительственной службы на многие десятилетия вперед. В центре его теории стоят формальные принципы, ныне хорошо известные из теории организации - единство управления, четкая организационная иерархия, профессионализм, контроль. В вопросе об отделении политики от управления он был значительно сдержанней Вебера и

больше следовал американской традиции: отмечая различие административных и политических вопросов, он говорил, что трудно провести между ними демаркационную линию и настаивал лишь на большей профессионализации администраторов, т.е. продолжал и развивал линию закона Пендлтона. Так, в 1923г. был принят Классификационный Акт, деливший служащих на категории в зависимости от выполняемой ими работы. Некоторые исследователи полагают, что именно тогда был принят американский принцип соответствия ранга работе («rank in job») в отличие от европейского принципа присвоения ранга определенной персоне («rank in person»).⁸ Классификационная сетка вводилась постепенно и к 1932г. охватывала уже 80%. В ее разработке и внедрении активное участие принимал существующий с 1912г. профсоюз государственных служащих.

Впрочем, процесс не носил «линейного» характера. Так, при Ф.Рузвельте процент классифицированных служебных позиций сначала несколько понизился - до 60%. Это было связано с некоторой реполитизацией верхних эшелонов госслужбы. В частности, была введена категория освобожденных от конкурсных экзаменов должностей. Тем не менее, общая тенденция была неизменной. В 1940г. Рэмстек Акт распространил классификационную должностную сетку на всю госслужбу, разделив все должности на три класса («schedule») - А, В, С. Правда, поверх них была установлена надстройка «внекатегорных» («supergrade») должностей. Это означало реставрацию элементов патронажной (или spoils») системы, к чему Рузвельт вполне сознательно стремился. Пожалуй, в этом отношении, т.е. в плане ее большей подконтрольности политическому «верху», американская система ближе нашей, чем, например европейская.

Рузвельт не только политизировал верхние эшелоны бюрократии, но и существенно увеличил число государственных служащих. Правда, к этому его вынудили исторические обстоятельства. Так или иначе, но за годы второй Мировой войны число федеральных государственных служащих возросло в пять раз - с 800 тысяч человек до четырех миллионов. К тому же в 1949г. почти половина из них имела так

называемые ветеранские привилегии, которые в США весьма существенны, составляя заметную часть государственного бюджета.

Подвести итоги нашего краткого обзора эволюции гражданской службы США ко времени прихода в Белый дом Ф.Рузвельта нам поможет Майкл Нельсон, сформулировавший ряд парадоксов американской бюрократии. Приведем некоторые из них: 1)революция против старого административного порядка посеяла семена хотя и нового, но тоже административного порядка; 2)система двойного контроля администрации превратилась в один, причем ограниченный контроль; 3)«система добычи» административных постов через политику сопутствовала развитию бюрократии; 4)став, в силу политических требований, честной, бюрократия не стала более эффективной; 5)усилия реформаторов сделать бюрократию более отзывчивой к общественным нуждам сделали ее менее отзывчивой. Причина таких непредвиденных последствий, по мнению автора, кроется в сущности американской политической системы, в которой демократия возникла много раньше бюрократии, и потому последняя искала пути выживания в эгалитарном обществе и, в частности, была вынуждена подчиняться политической конъюнктуре. 9)

Борьба вокруг концепции политической нейтральности.

Законодательная власть не поддержала рузвельтовскую линию на реполитизацию чиновничества. Актом прямого ограничения политической деятельности государственных служащих стал Закон Хэтча, принятый Конгрессом в 1939г.10) Он запретил им участвовать в любом качестве в избирательных кампаниях, включая сбор пожертвований и пропаганду, а также использовать служебное положение для действий в пользу какой-либо политической партии. В основе его лежали антитоталитарные по своей природе опасения, что политически ангажированные государственные служащие могут использовать свое служебное положение для создания гигантской, сращенной с государством политической машины, а также стремление запретить использование публичного статуса в частных целях. Непосредственным стимулом для принятия Закона было желание

сбалансировать предпринятое Президентом Ф.Рузвельтом в рамках «нового курса» расширение полномочий федеральной исполнительной власти. Но в более широком историческом контексте он продолжал линию Закона Пендлтона на ограничение негативных последствий джексоновской spoils system. Задачей было заблокировать возможность злоупотребления служебным положением в партийных либо личных интересах, максимально ограничить возможность влиять на голоса избирателей через правительственные каналы, взять под контроль коррупцию. (Эта задача во всех своих аспектах, думается, очень актуальна и для нынешней российской госслужбы.)

На протяжении десятилетий, прошедших после его принятия, Закон Хэтча неоднократно подвергался критике, а конституционность устанавливаемых им ограничений гражданских прав служащих дважды оспаривалась в Верховном суде. В 1966г. в ответ на жалобы служащих на несправедливость установленных Законом ограничений была даже образована специальная комиссия Конгресса. Комиссия пришла к выводу, что Закон пытается примирить две стороны объективно существующего в демократическом обществе противоречия: с одной стороны, судьба демократии зависит от участия граждан в политическом процессе, включая свободу слова и ассоциаций; с другой, обществу для нормальной жизни необходима гражданская служба, в которой на постоянной основе работают люди, отобранные не по принципу политического фаворитизма, а по профессиональным качествам. Комиссия также отметила расплывчатость ряда положений Закона.

Тем не менее, за три с половиной прошедших с тех пор десятилетия Закон не отменен, хотя появились новые основания для его критики. В частности, говорят, что той угрозы, которой опасался и которую пытался заблокировать Хэтч, - доминирования сильного Президента с подвластной ему партийной машиной и «своим» большинством в Конгрессе - давно уже не существует. Раскол между Президентом и Конгрессом стал нормальным состоянием американской политической жизни, а степень партийной идентификации и лояльности радикально сократились с 30-ых годов. Разумеется, критики Закона обращаются и к

духам «отцов-основателей», говоря, что он противоречит их конституционным идеалам. Задаются и более приземленные, но весьма актуальные для американской политической системы вопросы: например, как относиться к добровольным денежным пожертвованиям служащих в пользу партии? Но сторонники Закона - «про-хэтчеры» - настаивают на необходимости его сохранения, говоря, что отмена устанавливаемых им ограничений на политическую деятельность служащих неминуемо приведет к возрождению всех пороков «джексоновской демократии».

Я думаю, концепция политической нейтральности бюрократии имеет как светлые, так и темные стороны. Не случайно она оценивается в литературе столь неоднозначно. В частности, этой проблематике посвящена специальная обстоятельная работа.¹¹ С точки зрения ее авторов, смысл деятельности нейтральных государственных чиновников - снабдить политическое руководство компетентными доверительными рекомендациями. Взамен им гарантируются анонимность и стабильность служебной карьеры. Публичную ответственность за осуществление данных рекомендаций несут не чиновники, а политики. Подобный статус чиновников возможен, по мнению авторов, лишь в демократических странах, да и то далеко не всегда. Они называют целых девять предпосылок, необходимых для соблюдения чиновниками принципа нейтральности и беспристрастия: 1) режиму ничто серьезно не угрожает извне или изнутри, а сам он свободен от политической паранойи; 2) общество относительно свободно от значительных социальных различий, а также от предрассудков; 3) общество относительно свободно от институтов патронажной системы; 4) зрелая политическая система, в которой политика отделена от религии, а правительство сознает свою силу и возможности; 5) население поддерживает политический режим, идентифицируя себя с ним; 6) хотя «лестницы» политической и административной карьеры отделены друг от друга, на всех распространяется единая законность благодаря независимой судебной власти и открытой системе правления, обеспечивающей право людей на информацию; 7) карьера госслужащего должна обладать высоким

общественным престижем, а поступление на службу - восприниматься как справедливая и честная система отбора в соответствии с достоинствами кандидатов, свободная от какой-либо дискриминации и предрассудков; 8) хорошее качество работы должно эффективно поощряться, а возможности для коррупции - минимизированы посредством соответствующих антикоррупционных мер; 9) высшие уровни государственных служащих должны чувствовать себя максимально свободными от финансовых и материальных проблем с тем, чтобы они могли полностью посвятить себя своим общественным обязанностям.

Очевидно, что мы в России пока очень далеки от этих идеалов. Но и подавляющее большинство других стран вряд ли полностью пройдет сквозь «игольное ушко» перечисленных стандартов. Это, кстати, относится и к США. Другое дело - степень приближения к ним, ориентация на них как на некие нормативные стандарты. К тому же и сама нейтральность даже в идеале не должна быть абсолютной. Когда нейтральное выполнение пожеланий политического «хозяина» вступает в конфликт либо с базовыми ценностями самого чиновника, либо, хуже того - с общепризнанными общечеловеческими ценностями, нейтральное выполнение приказов вряд ли может считаться лучшим образцом поведения. Наиболее известный и зловещий пример - фашистские чиновники, послушно исполнявшие преступные приказы нацистской верхушки. Нюрнбергский трибунал, как известно, ввел в правовой оборот новый принцип, согласно которому выполнение преступных приказов не освобождает их исполнителя от ответственности. В соответствии с этим принципом был, например, приговорен израильским судом к смертной казни исполнитель программы депортации и уничтожения евреев Эйхман. Для формальной легитимации этого принципа в нормах международного права ООН приняла несколько актов, в частности, признала геноцид преступлением против человечества, не имеющим срока давности. В данном контексте заслуживают специального обсуждения вопросы о возможном конфликте

между принципами нейтральности и лояльности и о пределах лояльности.

2. «Новые времена».

Общие тенденции последних десятилетий.

Одна из ведущих тенденций последних десятилетий - «реполитизация» администрации. Не последнюю роль здесь сыграло и то обстоятельство, что все пять последних президентов страны (до Буша-младшего, о позиции которого по данному вопросу пока трудно что-либо сказать) были настроены весьма антибюрократически. Так, Р.Никсон отличался «легендарными недоверием и враждебностью по отношению к бюрократии»¹²⁾ и учредил в Белом доме команду «контр-бюрократов», а своих политических назначенцев в ведомствах рассматривал как «лазутчиков» во вражеском стане. Сменивший его Дж.Картер считал быструю и серьезную реорганизацию федеральной бюрократии одним из главных приоритетов своей политики, подвергал ее постоянной критике и тоже стремился расширить над ней политический контроль посредством многочисленных «политических назначений», т.е. назначений на ключевые посты «не карьерных бюрократов». Общее число таких позиций в госаппарате достигло при нем 2800. Тогда же, в 1978г., был принят Закон о гражданской службе. Но самым решительным борцом с бюрократией был Р.Рейган. Правда, абсолютное число аппаратных должностей, заполняемых по принципу политических назначений, увеличилось при нем незначительно, но вес этих позиций в структурах исполнительной власти возрос существенно. Кроме того, в отличие от своих предшественников, он установил практику прямой проверки готовности кандидатов на должности «с энтузиазмом поддерживать его политический курс» - так называемые «тесты политической лакмусовой бумажки»¹³⁾ В результате многие чиновники, унаследованные администрацией Рейгана от демократов, были заменены людьми, разделявшими более консервативную философию республиканцев. Оставшихся же всячески отстраняли от участия в решении политических вопросов. К тому же и общее число федеральных чиновников за два первых года рейгановского президентства сократилось на 92 тысячи. И

хотя Дж.Буш-старший - сам многолетний вашингтонский функционер, был значительно индифферентней в этом отношении, процесс политизации бюрократии к тому времени набрал собственную инерцию и продолжался уже по своей внутренней логике. Б.Клинтон, естественно, также не отказался от популярной у избирателей тактики критики бюрократии и, будучи к тому же вынужден иметь дело с республиканским большинством в обеих палатах Конгресса, выдвинул лозунг «правительства, которое стоит меньше, но делает больше», как бы объединяющий философию обеих партий. На деле же он лишь поменял людей в трехтысячной прослойке политических назначенцев. Впрочем, о реформах времени пребывания у власти клинтоновской администрации мы поговорим отдельно.

Однако в вашингтонской административной реальности ситуация выглядит не столь уж драматично. Ее острота умеряется, в частности, пришедшим в последние десятилетия пониманием того, что традиционное противопоставление политиков и администраторов является нормативистским, устаревшим и «наивным». Карьерные бюрократы на сколько-нибудь важных должностях практически не могут быть совсем аполитичными и неизбежно влияют на принятие и тем более, проведение в жизнь политических решений. К тому же, помимо более высокого уровня профессиональной компетентности, они, в силу своего статуса, обладают и другими преимуществами по сравнению с политиками: средний срок пребывания политика в аппарате - два года, поэтому он заинтересован быстро сделать что-нибудь заметное и двигаться дальше - либо вверх по политической лестнице, либо в частный сектор, «за деньгами»; мотивация же карьерного чиновника связана с перспективой постоянной работы в аппарате, что предполагает отнюдь не только «бюрократическую инерцию», но и такие полезные для дела качества как просчет долговременных последствий тех или иных решений и действий, постепенность, осмотрительность, заботу о поддержании деловых контактов и пр. Бюрократы заинтересованы в поддержании институтов, с которыми связана их деловая карьера, политики же рассматривают их как удобные орудия для достижения своих политических целей. Но в то же время политики

«по определению» более зависимы от мнения избирателей и потому более чувствительны к их желаниям и потребностям. Так что, видимо, оптимум состоит в сочетании у администраторов политической «отзывчивости», что на практике должно означать добросовестное и эффективное выполнение ими политических установок избранного президента (увы, наш постсоветский аппарат этим правилом почти открыто пренебрегал) с их профессиональной компетентностью и деловой эффективностью. Вообще, надо сказать, американский госаппарат за последние 20 лет довольно существенно изменился в сторону большего демократизма и открытости для общества. Начатая еще при Картере программа создания «отзывчивой», «прозрачной» бюрократии стимулировала процесс изменения отношений между аппаратом и обществом. Гражданин из пассивного налогоплательщика, терпеливо ожидавшего, когда и какие блага сможет ему предоставить государство, постепенно стал превращаться в активного клиента - потребителя услуг государственной службы. Согласно идеям Рейгана и его британского «коллеги» и единомышленника М.Тэтчер, практически одновременно реализовавшимся в США и Англии 14), государственный сектор должен работать наподобие частного, а отношения государственного служащего и клиента должны напоминать рыночные.

Результаты этого подхода оказались неоднозначными. Реализация идеи «прозрачной», т.е. подконтрольной людям госслужбе несомненно пошла на пользу обществу. Теперь гражданин вправе знакомиться с широким кругом государственных документов и в полной мере - с документами, касающимися его самого, присутствовать на заседаниях органов управления и др. Таким образом, подорван один из главных источников бюрократического могущества и бюрократических злоупотреблений - «тайна кабинета». «Маркетизация» взаимоотношений гражданина с аппаратом управления тоже способствовала повышению эффективности работы чиновников, ибо позиция «клиента», «заказчика», «потребителя» услуг госаппарата психологически принципиально отлична от позиции «просителя» (а применительно к нашим традициям,

думаю, и кавычки излишни). И дело не только в психологии: американский чиновник зачастую вынужден «бороться за клиента», ибо многие услуги гражданин может получить в разных госорганах, а также во всевозможных общественных организациях. Так что чиновнику приходится делом доказывать гражданам, что он не зря получает жалованье, образованное из их налогов.

Но в то же время «маркетизация» бюрократии принесла и негативные последствия. Ведь специфика публичного сектора по сравнению с частным достаточно велика. Его нельзя сводить к рынку. Иначе, ослабив негативное воздействие факторов одного рода - бюрократических деформаций, неизбежно создаешь питательную среду для других негативных явлений - коррупции, конфликта между разными уровнями и ветвями госслужбы, придания чрезмерной огласки тем деталям работы госслужб, которые объективно требуют определенной степени закрытости. Прямая публичная ответственность служащего также не может быть удовлетворительно заменена присущими рынку механизмами косвенной ответственности неэффективного продавца услуг. В целом, описанные политические давления на государственную службу США, помимо указанных позитивных результатов, привели также к определенному понижению уровня административной морали служащих, а также к уходу многих квалифицированных работников в другие сферы. Правительственная служба утратила значительную долю своей привлекательности. Статус ее понизился. Поэтому последние годы возвращается понимание того обстоятельства, что эффективная государственная служба необходима даже максимально маркетизированной и децентрализованной общественной системе. Правда, принятие конкретных мер в пользу того или иного политического курса в данном вопросе осложнено остротой политической борьбы между демократами и республиканцами.

Кадровая структура госслужбы и система карьеры.

Согласно 1-му выпуску Доклада Комиссии А.Гора 15), около 1,6 миллиона федеральных служащих (не считая работников системы федеральной почты) подпадают под действие Общего Расписания

(General Schedule, сокр.-GS) и соответствующую ему шкалу оплаты, которая действует с 1949г. Остальные 25% - в основном так называемые «синие воротнички» - оплачиваются по другим шкалам. Система включает 15 ступеней (grades), а каждая ступень - по 10 рангов (ranges). В законе, установившем эту систему (Code of Federal Regulations, Title 5) описан характер работы для каждой ступени. Таким образом, по мысли законодателя, устанавливается равная оплата за равный труд, в соответствии с критериями его сложности, ответственности и требуемой квалификации. Помимо этой базовой шкалы, существует еще свыше 450 отдельных категорий работы, классификации по которым издает Служба управления персоналом (Office of Personnel Management, сокр. - OPM), которую по-русски можно также называть Министерством (или Департаментом) кадров либо Службой управления кадрами. Структура оплаты выстроена таким образом, что ранги как бы перекрывают ступени, т.е., начиная с 6-7 или 8-го рангов, зарплата служащего выше, чем у лица, занимающего младшие ранги на следующей, более высокой по старшинству ступени. Продвижение по рангу служащий получает почти автоматически, как бы за выслугу лет, через один- три года - так называемое time-in-grade-requirement (этот срок зависит от ранга). Плюс к этому он может получить еще одно продвижение по рангу в год, но уже за особые заслуги. Идея такой системы в том, что служащий может повышать свою зарплату, просто хорошо работая на своем месте и не стремясь «прыгнуть» на более высокую ступень, что в ряде случаев требует и экзамена, и иной квалификации, и просто иных способностей. Таким образом вроде бы решается проблема, получившая известность под именем «принципа Питера», благодаря ее превосходному сатирическому описанию политологом Питером. Согласно «принципу Питера», человек, справляющийся со своей работой на определенном уровне, продвигается на следующий уровень, и так до тех пор, пока он не доберется до должности, превышающей его объективные возможности, где он и «застревает», достигнув своего «уровня некомпетентности». Кроме того, принцип равной оплаты за равный труд, начиная с 1990г., обеспечивается еще и Актом о сравнимости оплаты федеральных служащих, согласно которому ежегодно корректируются

шкалы GS для каждой местности, в зависимости от уровня зарплат других категорий наемных работников, проживающих в данном регионе. Долгое время вся система была централизована и находилась под полным контролем ОРМ. Движение в сторону децентрализации началось при Президенте Картере, а особого размаха достигло в 90-е годы, о чем мы в своем месте расскажем.

Все сказанное относится к так сказать «регулярной» государственной службе. Но над ней с 1979г. существует еще один - высший слой чиновничества, так называемая Senior Executive Service, или SES (по-русски - СВР). Он как бы представляет собой «прослойку» между «карьерными бюрократами» и «политическими назначенцами». Неудивительно, что к отбору в СВР проявляется особое внимание. Ниже дается краткое описание связанных с этим организационных мер.16)

Служба ведущих руководителей, наряду с прочим, призвана обеспечить устойчивый кадровый резерв как для карьерных, так и для политических назначений, повысить качество административного персонала, уменьшить напряженность между карьерными служащими и политическими назначенцами, осуществлять другие координационные функции по управлению персоналом. По состоянию на 1994г. она охватывала около 8500 человек, т.е. 0,5 % от более чем полутора миллионного корпуса американских государственных служащих. Так что если и уместно говорить о ней как о некоем подобии нашей номенклатуры, то лишь как о ее бледной и очень короткой, «полуденной» тени.

Как и в Англии, в США при реформировании государственной службы ставилась задача сделать ее более открытой и конкурентоспособной по сравнению с частным сектором. Поэтому для поступления в нее кандидат должен пройти конкурсные экзамены. Существует общий список вакансий, открытых в государственных организациях. Информацию о них каждые две недели публикует Служба управления персоналом. Все прочие вопросы, связанные с отбором, оценкой и приемом кадров, решают сами ведомства. Для этого в них созданы советы по руководящим кадрам, а для членов СВР установлены особые

квалификационные требования. Вакансии остаются открытыми в течении 14 дней. В случае, если претендент впервые претендует на должность в СВР, его квалификацию и управленческие навыки оценивает

специальная комиссия, в которую входят 3 члена СВР из разных ведомств. Впрочем, помимо конкурсных экзаменов, есть и альтернативный путь поступления на должность в СВР через участие в обучающих программах, разработанных в службе управления персоналом. Чтобы поступить туда, надо пройти такую же процедуру отбора, как и при прямом поступлении в СВР. Для

новых членов СВР установлен годичный испытательный срок. Принятым на постоянную службу в СВР присваиваются 16-18 ступени. Но возможны и ситуации, когда лица, не выдержавшие испытательного срока, возвращаются на свои прежние должности и соответствующие им ступени.

Для придания системе некоторой гибкости, помимо постоянных назначений, предусмотрена также возможность временных и чрезвычайных назначений. Временные назначения возможны на срок не более трех лет в случаях, когда ведомству необходимо быстро принять служащего для выполнения специального проекта или важной работы, а обычная процедура не подходит из-за ее длительности. Чрезвычайные назначения производятся на срок до 18 месяцев в случае крайней необходимости. При этом общее количество временных и чрезвычайных назначений не может превышать 5% от всех назначений в СВР.

На уровне штатов при приеме в СВР во многих случаях действует контрактная система, примерно такая же, как в Австралии.

Реформы Картера и формализация принципов merit system. Создание СВР было лишь одним из элементов реформы, проведенной в 1978-79г.г. администрацией Картера. В целом же она ввела следующие главные изменения в управление персоналом. Во-первых, функции кадровой политики и арбитража по трудовым спорам госслужащих с нанимателем были разделены организационно: первую стало

осуществлять федеральная Служба управления персоналом (Office of Personnel Management), вторую - Совет по защите системы заслуг (Merit System Protection Board). Эти независимые друг от друга органы возникли на базе разделения существовавшей с 1958г. Комиссии по делам государственной службы. Во-вторых, была введена система регулярной аттестации служащих госаппарата, призванная ориентировать их на достижение конкретных результатов в работе и обеспечить учет индивидуального вклада в решение общих задач. Третье изменение - создание описанной выше системы формирования высшей административно-политической элиты (СВР).

В традициях американского менеджмента - поощрение мобильности персонала. Считается, что таким путем приобретаются новые знания и навыки, устанавливаются связи, расширяется кругозор и открываются перспективы для карьерного роста, а также развития личности усиливается корпоративный дух в государственной службе. Во всех ведомствах действует система регулярной оценки работы. При этом цели и показатели, по которым производится такая оценка, определяются совместно оцениваемым и его руководителем. Все карьерные чиновники обязаны регулярно проходить аттестацию. В этой системе есть и ряд других механизмов, связанных, прежде всего, с материальными стимулами, которые должны, по мнению проектировщиков СВР, решать проблемы повышения эффективности и гибкости госаппарата, способного «отойти от административных методов и воспринять современные идеи постбюрократической модели государственного управления».

Видимо, в этом контексте уместно рассказать об эволюции и реальном содержании «великой американской традиции недоверия к правительству». Можно сказать, что в целом, как общая мировоззренческая установка, она сохранилась. По-прежнему люди доверяют правительству меньше, нежели другим индивидам или группам, несмотря на то, что в целом рассчитывают на его честность (17). И за последние годы доверие к правительству как институту, во всяком случае, не выросло. Тут, правда, есть один любопытный

психологический парадокс - разрыв между общим негативным отношением к правительству и весьма позитивной оценкой личного опыта общения с правительственными чиновниками. Так, по эмпирическим данным две трети граждан, вступавших в контакт с чиновниками, выразили полное удовлетворение тем, как были решены их проблемы, а 40% были даже «очень удовлетворены». Неудовлетворенными остались лишь 14%. При этом, однако, конкретный положительный опыт людей не меняет их общей предубежденности. Например, 71% счел, что к их проблемам отнеслись со вниманием, но лишь 30% считает, что правительственные учреждения вообще внимательно рассматривают проблемы, с которыми к ним обращаются, 80% считает, что их дело было разрешено справедливо, однако в общую справедливость ведомств верят лишь 42%.¹⁸⁾ Получается, что люди склонны рассматривать свой собственный удачный опыт как положительное исключение из правил, тогда как из личного негативного опыта скорее делаются отрицательные выводы общего характера. Этот эмпирический факт открывает поле для различных политико-психологических интерпретаций.

Но, так или иначе, приведенные данные свидетельствуют о достаточно высоком уровне эффективности работы управленческой машины. Полагаю, что основа эффективности - так называемая **merit system**^{х)} - **система набора и продвижения служащих на основе их профессиональных и деловых качеств**. Ее фундамент был заложен, как говорилось, еще в прошлом веке. Действует она и поныне, хотя претерпевала различные модификации. Так, Президент Картер упразднил ранее существовавшую единую систему профессиональных экзаменов на должность, передав право проведения экзаменов и набора

х) Одно значение слова «merit» - заслуги, второе - достоинства. Поэтому в перевод названия института merit system на русский я счел наиболее точным использовать оба значения - «система заслуг и достоинств»

персонала самим ведомствам, по отношению к которым федеральная

Служба управления персоналом (Office of Personnel Management), в соответствии с идеологией децентрализации и дерегулирования, должна была выполнять, главным образом, информационно-методические функции. Однако на практике ее методические указания ведомствам в итоге воплотились в 6 тысяч страниц инструкций, согласно которым во многих случаях ведомства все равно были вынуждены согласовывать кандидатов с ОРМ и уж бесспорно подчиняться установленным ею правилам, а в некоторых случаях - даже отправлять туда своих кандидатов для сдачи экзаменов, так что идея упрощения системы на том этапе не реализовалась.

Но сами принципы merit system принятый при Картере Акт 1978г. о реформе гражданской службы не только подтвердил, но и дал их ясные формулировки. Воспроизвести их представляется отнюдь не лишним.

Принципы merit system.

1) отбор и продвижение кадров должны осуществляться из всех слоев общества, исключительно на основе способностей, знаний и умений кандидатов, в результате честной и открытой, предоставляющей всем равные возможности, конкуренции (правда, закон предоставляет некоторое преимущество ветеранам вьетнамской войны и волонтерам Корпуса мира в виде начисления им нескольких дополнительных баллов, допускает прямое принятие на определенные должности проявивших особые способности выпускников колледжей, а также позволяет заполнять без конкурса должности, на которые трудно найти желающих;

2) равное отношение ко всем претендентам, вне зависимости от их политических взглядов, расы, религии, национального происхождения, пола, возраста, семейного статуса или наличия инвалидности, при полном уважении к их частной жизни и конституционным правам;

3) равная плата за равный труд, обеспечивающая, в сопоставлении с оплатой в частном секторе, стимулы для хорошей работы на государственной службе; 4) все служащие должны отвечать высоким требованиям с точки зрения их интереса к общественным делам и чувства солидарности;

5) федеральные трудовые ресурсы должны использоваться эффективно;
6) служащие должны поддерживать высокое качество своей работы, снижение качества должно исправляться, а те, кто не может или не хочет улучшить свою работу, должен быть от нее отстранен;

7) служащим должны быть обеспечены их эффективное обучение и стажировка, если это приведет к улучшению общей организации дела и качества их работы;

8) служащие должны быть защищены от произвола, личного фаворитизма или принуждения политического характера;

9) служащим должно быть запрещено использовать свой официальный статус или влияние для вмешательства в избирательные кампании или воздействия на результат выборов;

10) служащие должны быть защищены от преследования за законное раскрытие информации о нарушениях законов, правил и инструкций, а также о плохом управлении, значительном разбазаривании средств, злоупотреблениях властью или возникновении серьезной угрозы общественному благу и безопасности.

Сами по себе перечисленные принципы никем всерьез не подвергаются сомнению. Активную критику вызывало и вызывает их воплощение в жизнь: благодаря контрактной системе, сейчас лишь немногим более половины - 56% - от общего числа федеральных служащих проходят через процедуры, предусмотренные merit system. Но при этом сохранились сложность и запутанность бюрократических формальностей, а также иерархичность бюрократической структуры, все более входящая в противоречие с современными и, тем более, ожидаемыми в скором будущем реалиями. Как пишут ведущие американские специалисты в этой области, «Федеральное правительство пытается использовать административную технологию времен первых паровых машин для управления нацией информационного века. Поэтому неудивительно, что программы часто проваливаются, граждане остаются разочарованными их результатами, деньги растрачиваются попусту, а общественное недоверие к

правительству растет. Конечно, было бы несправедливо возлагать всю вину за это на систему приема и продвижения на гражданской службе. Но в то же время было бы глупо пытаться исправить частности, не проведя сперва фундаментальной реформы системы. Проблемы, стоящие перед правительством, возрастают, и одновременно увеличивается их укорененность в человеческих проблемах. Только решение, основанное на человеческом факторе, способно принести успех.»¹⁹⁾

3.Состоялась ли «революция 90-х»?

Как мы видели, перемены - едва ли не самая постоянная черта американской государственной службы. И все же перемены переменам рознь. Осознание необходимости радикальных изменений в гражданской службе - явление относительно новое. Оно пришло лишь в начале последнего десятилетия XX века. «Впервые более чем за сто лет возникла драматическая необходимость решать, какая гражданская служба нужна американскому федеральному правительству и какую оно заслуживает.»²⁰⁾ Это связано и с осмыслением неудачного опыта рейгановской администрации, которая пыталась решать современные проблемы на базе воскрешения идеалов и организационных принципов, присущих «добрым старым временам» XIX в., и с тем, что сложность и размеры правительства стали заметно превышать его эффективность, и с бюджетными проблемами, и с обозначившейся неадекватностью иерархических правительственных структур «вызовам» постиндустриального общества. Общий вектор эволюции совершенствования госслужбы США, как и в Англии, явно повернут в сторону «нового менеджизма», т.е. приближения форм и методов деятельности администрации к рыночным принципам и механизмам, к «дерегуляции» и приватизации, хотя многое и отличает его от «вестминстерской» модели. У американцев есть свои собственные традиции ограничения власти правительства. Прежде всего, это хоть и ослабевшая, но живая американская установка: при решении проблем поменьше апеллировать к бюрократии, а больше действовать самому или же посредством гражданской, основанной на самоорганизации,

кооперации людей. В частности, для администрации это означает смещение акцента в характере ее ответственности - от парламентской к непосредственной ответственности перед гражданами как «клиентами» администрации, потребителями ее «услуг». Любопытно, что по сравнению со многими европейскими странами, и само американское правительство, и размер контролируемой им собственности в их процентном отношении к населению и ВВП относительно малы, но общество требует еще большего их уменьшения. Более четырех пятых американцев считало в начале 90-ых годов, что федеральное правительство нуждается в «фундаментальных изменениях», а уровень доверия к нему за 30 лет - с 1963 до 1993 - упал с 76% до 21%! 21) Так что у граждан США были и свои собственные «счета» к правительству, и, помимо общих, также и свои особые причины требовать и ожидать реформ исполнительной власти.

Комиссия А.Гора. Собственно, доклад Комиссии вице-Президента А.Гора во многом и воспроизвел эти общественные диагнозы и ожидания: нужно создать правительство, которое стоит меньше, а работает лучше; структура правительства не соответствует миру, в котором мы живем; правительство удалилось от людей; Вашингтон переполнен организациями, созданными под ныне не существующие ситуации; главное - не процесс, а результат деятельности, за него и нужно спрашивать, по нему и следует отчитываться; следует децентрализовать кадровую политику; в госслужбе необходимо отказаться от устаревшего идеала «справедливого равенства» в пользу ориентации на повышение эффективности управления; нужно трансплантировать в работу бюрократии некоторые аспекты бизнеса, в частности - борьбу за клиента, создать «культуру государственного предпринимательства», и т.п.22). Приоритетом (к сожалению, лишь на первом этапе) было не сокращение, а улучшение работы госаппарата. Интегрирующей стала идея, что следует радикально изменить сам принцип деятельности правительства - **сделать сдвиг от действующей по вертикали «сверху вниз» бюрократии - к «антрепренерскому» правительству, в основе деятельности которого лежат полномочия,**

данные ему гражданами и их сообществами и задача которого - изменять страну «снизу вверх». Таковы были «перестроечные» «лозунги дня» для американской гражданской службы.

Применительно к кадровым аспектам подчеркивалось несоответствие существующей чрезмерно формализованной системы найма и продвижения по службе требованиям новой и быстро меняющейся реальности, необходимости замены ее более гибкой системой. В числе недостатков действующей системы отмечались: негибкость правил назначений, затрудняющая федеральным агентствам найм необходимых им работников; жесткость сквозных для всех правительственных учреждений квалификационных стандартов, затрудняющая справедливую оценку кандидатов, особенно выпускников колледжей; система классификации и должностей, поощряющая узкую специализацию и препятствующая поддержке работников широкой квалификации; чрезмерное, практически автоматическое поощрение выслуги лет, что ограничивает роль стимулов качества работы и, к тому же, увеличивает общий фонд зарплаты; принудительные сокращения вызывают такие отрицательные побочные последствия как избыточная квалификация остающихся, сокращение разнообразия рабочей силы, старение аппарата и др.²³) В качестве мер предлагалось: 1) радикально реформировать центральную службу управления кадрами; 2) увеличить гибкость в организации кадровой работы, поскольку существующие правила обеспечивают определенную защиту от политизации госслужбы, но ценой ее негибкости; поэтому нужен некий баланс; 3) ориентироваться на любую структуру, способную обеспечить лучшее качество продукции и услуг, независимо от того, является ли она правительственной или нет; 4) повысить ответственность за результаты деятельности; 5) развивать новые формы контрактов, позволяющие экономить правительственные средства; 6) поощрять качество работы как прямыми денежными выплатами, так и расширением возможностей продвижения по службе; 7) обеспечить небольшое по количеству, но высоко эффективное и квалифицированное ядро правительственных менеджеров; 8) повысить роль кадровой ротации между различными

должностями и организациями, а также выполнения различных видов работ на протяжении служебной карьеры; 9)повысить культуру и авторитет госслужбы, особенно ее высших уровней, в глазах налогоплательщиков; 10)более тесно увязать кадровые аспекты госслужбы с другими ее составляющими, в частности - с бюджетной.²⁴⁾

Но Комиссия А.Гора не ограничилась ни лозунгами, ни даже проектами. В отличие от своих предшественниц, она действительно стала постоянно действующей правительственной структурой, объединявшей аналитические задачи и практические меры. А сам Гор играл роль отнюдь не «свадебного генерала», как обычно бывает в подобных случаях, а настоящей «рабочей лошади». По свидетельству участников работы, его личный вклад был необычайно велик.²⁵⁾ Он сумел не просто мобилизовать сотни служащих на эту работу, но и соответствующим образом мотивировать их (что в подобных случаях бывает едва ли не трудней всего). Например, было взято обязательство сэкономить за пять лет 108 миллиардов долларов и на 12% сократить персонал. Впрочем, изначально кадровые сокращения не относились к числу приоритетов реформы. В центре внимания были другие вещи. В частности, была проведена очень успешная и позволившая сэкономить значительные средства реформа системы правительственных закупок. Еще успели провести через Конгресс акт, акцентировавший, что приоритетом госслужбы являются не административное удобство, а нужды граждан, т.е. клиентов государства.

Однако 1994 год, впервые за 40 лет принесший республиканцам большинство в обеих Палатах, бросил реформу на колени. Первая, столь много обещавшая фаза реформ, пришла к концу. Ее захлестнула принесшая республиканцам успех на выборах их воинственная риторика против «расточительного» федерального правительства. Поэтому в рамках второй фазы акцент пришлось сделать на механических сокращениях аппарата, порой приносивших больше вреда, чем пользы, поскольку они, помимо всего прочего, подрывали моральный климат в аппарате и превращали чиновников в без вины виноватых.

И все же это был не конец реформ. В 1998г. Гор сделал попытку уйти от риторики и примитивной тактики сокращений, которым к тому же неизбежно сопутствуют замораживание зарплаты и снижение морали в среде служащих, а вернуться к реальным делам. Во-первых, он «кинул кость» республиканцам, переименовав занимавшееся реформой учреждение таким образом, что подчеркивался фактор двухпартийного сотрудничества в этом вопросе: если раньше оно называлось National Performance Review (NPR), то с 1998г. оно превратилось в National Partnership for Reinventing Government, впрочем - без изменения аббревиатуры, поскольку «G» в нее не вошло. Лозунгом третьей фазы стало создание «антрепренерского» правительства, не уступающего по уровню управления лучшим американским компаниям «информационного века». Ее идеология - повышение разнообразия и свободы действий как для правительственных учреждений, так и для индивидов - работающих в них служащих. Ее тактика - так мотивировать людей, работающих внутри аппарата, чтобы они, в свою очередь, побуждали людей, формально не имеющих к аппарату никакого отношения, действовать в нужном правительству направлении, иными словами - использовать рычаги косвенного воздействия, прежде всего - положительную мотивацию для активизации формально неподконтрольного правительству интеллектуального потенциала общества.26)

Если же говорить о предложенной Комиссией Гора концепции перестройки правительства более конкретно, то ее сердцевиной был кадровый аспект, а идеологической доминантой - децентрализация, дерегуляция кадровой службы. Отсюда ясно и «направление главного удара» - Служба управления кадрами (OPM). Комиссия прямо заявила, что существующая система найма служащих не только не отвечает потребностям 21-го века, но устарела уже на сегодняшний день и, по существу, препятствует приему на работу наиболее достойных кандидатов. Выход авторы концепции видели в децентрализации системы и придании ей значительно большей степени гибкости. Картеровская программа по децентрализации системы экзаменов на

должность, по мнению Комиссии, реально не была реализована. Ведомственные менеджеры по кадрам были вынуждены направлять потенциальных кандидатов на экзамены в (ОПМ), которая далеко не всегда останавливалась на тех кандидатах, которых отобрало для работы у себя то или иное ведомство, гораздо лучше понимающее и свои нужды, и характер требуемого персонала... К тому же правило выслуги лет (time-in-grade requirement) фактически ограничивает принцип открытой конкуренции, отсекая способных, но не прошедших положенный срок службы кандидатов. Комиссия процитировала мнение Национального исследовательского совета, считавшего, что «система федеральной гражданской службы, с ее сильным креном в сторону внутреннего равенства, в течение долгого времени ограничивала для правительства возможность бороться на рынке труда за нечасто встречающихся талантливых людей и поощрять выделяющиеся из общего ряда индивидуальные достижения.»²⁷⁾ Кроме того, существовавшая система была слишком сложна и непонятна не только для претендентов, но даже и для некоторых работников кадровых служб. Между тем децентрализованная система найма на деле позволит установить нанимателям собственные приоритеты и набирать тем, кто им действительно нужен. Именно через это должна сегодня демонстрировать свою жизнеспособность merit system, хотя некоторые считают, что чрезмерная гибкость в системе найма приведет к злоупотреблениям. Однако авторы Программы были с этим несогласны, полагая, что повышение ответственности ведомственных «кадровиков» не ухудшит, а улучшит дело в этом отношении.

В результате ОПМ было вынуждено пойти на серьезные перемены. В частности, оно предложило Конгрессу внести изменения в статус так называемых временных служащих, предоставив им возможность конкурировать на основе принципов merit system с постоянными служащими в борьбе за постоянные позиции, а также отменить требование выслуги лет. Еще раз было заявлено о «делегировании» прав найма служащих самим ведомствам. Само ОПМ было сокращено почти наполовину - на 48%, а объекты всеобщей ненависти - 6000-

страничный свод инструкций по «работе с кадрами» (Federal Personnel Manual) и универсальная подробнейшая форма для найма на ответственные посты (SF-171 job application for high-level position) были отменены, а их экземпляры - торжественно преданы огню во дворе ОРМ лично руками руководства учреждения. К сожалению, упомянутое несколькими страницами выше изменение соотношения сил в Конгрессе не позволило принять необходимое законодательство, и исполнительной власти, чтобы хотя бы частично провести в жизнь намеченное, пришлось действовать посредством указов Президента и других актов исполнительной власти, что, естественно, не только снизило авторитетность и степень обязательности исполнения принятых решений, но даже, по существу, оставило на усмотрение ведомств, пользоваться ли им предоставленными правами или нет. В результате одни правительственные учреждения ведут кадровую политику по одним правилам, другие - по другим. Было бы трудно в это поверить, но об этом мне говорили ответственные сотрудники органа, созданного специально для разработки и проведения реформ - National Partnership for Reinventing Government.

Новая схема найма. С середины 1998 по середину 1999г. на постоянную работу в федеральные органы было принято в общей сложности 60 тысяч человек. Работу по отбору кандидатов проводили в общей сложности 650 комиссий с делегированными им экзаменационными полномочиями (delegated examining units), которые действовали от имени и по поручению различных правительственных организаций. Эти комиссии используют два метода. В 40% случаев это - письменные тесты, причем, главным образом, это применяется для отбора служащих на должности младших (2-4) и части средних (5 и 7) рангов шкалы GS. В остальных случаях применяется метод так называемых «заочных экзаменов» (unassembled examinations), который в сущности не является экзаменом в привычном смысле этого слова, а представляет собой составление формализованного в цифровых показателях рейтинга кандидатов на основе информации об их образовании и профессиональном опыте, а также ветеранских

привилегиях. Эти показатели сопоставляются с идеальным рейтингом для вакантной позиции, и комиссия отбирает трех кандидатов с наилучшим для данной позиции рейтингом. Окончательный выбор любого кандидата из этих трех осуществляет соответствующий кадровый менеджер. (Это отличает, данную систему от, например, французской, где, во-первых, все кандидаты проходят через очную экзаменационную проверку, а, во-вторых, менеджер, принимая окончательное решение, обязан следовать произведенному комиссией ранжированию кандидатов.) ОРМ сохраняет функции обучения и консультирования (в некоторых случаях носящих характер скорей обязательного к исполнению инструктирования) по отношению к комиссиям. Было проведено исследование с целью оценить достоинства и недостатки описанной системы по сравнению с предыдущей - централизованной. Согласно его результатам, около 80% членов комиссий оценили ее как более эффективную.²⁸) Однако отмечен и ряд ее недостатков, о чем мы расскажем ниже, в разделе о критике реформы Гора.

Критика Комиссии Гора затронула не только постоянных чиновников, но также и Службу ведущих руководителей. Вот ее несколько направлений: чересчур короткий срок пребывания последних на своих должностях (в среднем менее двух лет), не позволяющий им полноценно войти в работу; отсутствие четкого описания их должностных обязанностей, что делает их зависящими от субъективных факторов; чрезмерно сложный, в некоторых отношениях даже оскорбительный, но при этом не связанный с предстоящей работой процесс проверки («просвечивания») кандидатов; многомесячный и все увеличивающийся временной «лаг» между выбором кандидата и моментом его окончательного утверждения в должности (подписанием с ним контракта), что ведет к недопустимо долгому оставлению ключевых должностей незанятыми; неподготовленность многих «назначенцев» к своим новым обязанностям; напряженность в отношениях и взаимное недоверие между политическими «назначенцами» и постоянными служащими. Между тем от этих назначений во многом зависят успех или

неудача очередного президента. Для исправления положения было предложено: кадровой службе Президента подготовить для каждой из позиций, в координации с ОРМ и с учетом опыта предшествующей работы Службы ведущих руководителей, нечто вроде перечня должностных обязанностей; проводить нечто вроде «курсов по акклиматизации» на федеральной госслужбе для всех вновь назначенных политиков; обеспечить совместное участие в обучающих программах политиков и постоянных госслужащих, с тем, чтобы открыть диалог между этими двумя группами.

Тактика реформ.

Реформы, как известно, бывают успешными и неудачными. В качестве примера последней часто называют так называемую Комиссию Грейса, работавшую во время первого срока президентства Р.Рейгана. Ее особенностью было то, что она работала изолированно от правительственных структур, под патронажем и за счет частного сектора. Плодом ее работы стали ни много, ни мало 2500 рекомендаций, которые практически всерьез не рассматривались и, тем более, не внедрялись в практику.

Работа Комиссии А.Гора, хотя она тоже породила около 1000 рекомендаций, была построена принципиально иначе. Тактика ее работы и последующего внедрения результатов, очевидно, тщательно продумывались с самого начала. Во всяком случае, одним из ключевых исходных тезисов ее работы стало подчеркнутое внимание к **процессу** осуществления реформ: «открытый и демократический процесс был ключевым элементом плана Комиссии Гора, что предполагало поддержку рекомендаций и изменений самими служащими... широко практиковался обмен идеями и опытом. Участие было важным фактором легитимации и самих рекомендаций, и их содержания.»²⁹⁾ Очень большое внимание было уделено неформальной стороне процесса. Надежды возлагались на неформальную сеть сторонников реформ - «агентов изменений» - в госаппарате. Эту неформальную структуру авторы проекта еще называли «виртуальной организацией». Забавно также звучит сравнение членов этой сети с песчинками, которые

раздражают значительно превосходящих их по размеру моллюсков, в результате чего в конце концов образуется жемчуг.

Важно было и то, что реформа имела ясно выраженную поддержку с «самого верха»: помимо Гора с его ясным мандатом на проведение реформы и его личной вовлеченностью в этот процесс, сам Президент Клинтон подписал соглашение с каждым из членов Кабинета, обязавшее последних руководить процессом изменений, а также лично участвовал в программе переподготовки. Гор провел целую серию групповых встреч как с чиновниками разных ведомств и рангов, так и с самыми различными людьми из внешних по отношению к госаппарату сфер. В ключевой момент на его Комиссию непосредственно работало 250 человек, в основном правительственных служащих, а также около 1200 практически из всех министерств и ведомств. К частному сектору, в отличие от комиссии, выполнявшей подобную работу при Рейгане, обращались сравнительно немного.

Был открыт специальный компьютерный сайт, на который любой служащий, независимо от его ранга, мог направить свой совет либо поделиться наблюдениями о том, как проходит реформа. И вообще процесс подготовки рекомендаций был ориентирован на участие максимально широкого круга людей, а постоянные обсуждения их предварительных вариантов не только повлияли на их окончательное содержание и редакцию, но и в определенной мере превратили их в продукт всеобщего решения, а не в спущенную «сверху» директиву. Не случайно авторами около 40% из 1000 рекомендаций Комиссии стали сами служащие.

Удалась ли реформа?

«Замах» реформаторов, как мы видели, был очень широк. И удалось им далеко не все. Однако все же немало. Несколькоими страницами выше уже было названо несколько несомненных успехов. Дополним это теперь более систематическими и свежими оценками некоторых авторитетных американских авторов. Д.Кеттл, например, признает, что реформа не достигла всего того, что было обещано вначале, но считает

это нормальным, а обратное -принципиально невозможным, ибо реформа, по своей сути - процесс бесконечный.³⁰) Тем не менее, он не уходит от конкретных оценок, но дает их дифференцированно, - по отдельным направлениям и отраслям.

Чтобы оценить, стала ли система работать лучше, он обращается к косвенным показателям, которые, однако, не дают однозначного ответа: с одной стороны, в 570 правительственных агентств и программ было внедрено более 4000 новых стандартов (нормативов) обслуживания граждан; но, с другой стороны, лишь 20% федеральных служащих считают, что реформа принесла позитивные изменения. Велик разброс мнений и в зависимости от учреждения: там, где «перестройка» (переведем так для краткости и не без некоторой иронии ключевое слово реформы «re inventing») стала главным приоритетом в работе, целых 59% служащих отметили повышение продуктивности работы; там же, где этого не произошло, процент таких «оптимистов» составил всего 32%. Более того, в некоторых учреждениях отмечен невысокий уровень морали.

Казалось бы, легче оценить чисто финансовую сторону реформы, т.е. попросту говоря, стала ли система дешевле. Администрация Клинтон заявляла, что в случае выполнения всех рекомендаций программы, годовая экономия бюджета составит к 1999 фискальному году 177 миллиардов долларов. (Помните, в самом начале своей работы по реформе администрация была скромнее и говорила о 108 миллиардах экономии? Максималистские оценки, очевидно - следствие «головокружения от успехов» на первых этапах реформы.) На самом деле экономия составила, по оценкам Комиссии, «всего» 112 миллиардов. Однако Д.Кеттл считает, что проверить достоверность этих цифр на самом деле невозможно. Сокращения людей «по головам» представляются ему более надежным показателем. Итак, федеральная госслужба была сокращена на 300 тысяч человек, т.е. на 15,5%, «упав» к ноябрю 1977г. ниже отметки в 2 миллиона - впервые со времен президентства Дж.Кеннеди. Далее Кеттл дает данные по сокращениям в

отдельных ведомствах, но вряд ли есть смысл их приводить.³¹⁾ Любопытней более тонкие его наблюдения.

Так, он пишет, что целью реформаторов было не сокращение как таковое, а уменьшение количества уровней бюрократической иерархии, через которые вынужден проходить обратившийся гражданин, а также изменение объема контроля руководителей во всех звеньях с тем, чтобы они лучше могли руководить рядовыми сотрудниками и тем самым обеспечить большую **«отзывчивость»** бюрократии по отношению к ее **«клиентам»** (обратите внимание на эти ключевые слова, поскольку они отражают одну из главных ориентаций современных реформ госслужбы, причем не только в США). Что же произошло на самом деле? Сокращения в наибольшей степени коснулись низших уровней бюрократии - «клерков» и обслуживающего технического персонала - так называемых «синих воротничков» (число работников на первых четырех уровнях шкалы сократилось наполовину, персонал на средних позициях (ранги 5 -12) сократился очень незначительно, тогда как число работников на высших уровнях шкалы (ранги 13 - 15) даже несколько возросло. В результате «туловище и шея» бюрократического «жирафа» стали тоньше, но не короче. Один из активных разработчиков, а впоследствии столь же активных критиков реформы Пол Лайт пишет в этой связи, что цели повышения «отзывчивости» и эффективности в результате подобного перемещения центра тяжести вверх не были достигнуты, скорее напротив.³²⁾

Характерно, что все сокращения персонала были проведены на добровольной основе. Каждый уходящий со службы получал 25 тысяч долларов в дополнение к стандартному «пакету» привилегий для отставников. Возможно, именно в размере «выходного пособия» кроется одна из причин незапланированного реформаторами перекоса в сокращениях в сторону низших уровней: указанная сумма оказалась достаточно серьезным стимулом для ухода с госслужбы, главным образом, для невысокооплачиваемых (по американским стандартам) работников.

Свои выводы Кеттл суммирует следующим образом: федеральная гражданская служба стала меньше и дешевле, чем если бы реформа не проводилась, финансовые выгоды от сокращений персонала принесут не только разовые, но и долгосрочные выгоды, экономия от реформы системы правительственных закупок несомненна, хотя трудно оценить ее размеры, изменилась структура госслужбы в сторону увеличения удельного веса ее верхних «этажей». В целом же она дала существенный, хотя и сильно различающийся по разным отраслям и ведомствам, административный эффект, однако ее политический эффект оказался незначительным. 33)

Другие авторы, также в целом положительно оценивающие достигнутые результаты, подчеркивают ее долговременный эффект, что изменения будут продолжаться, независимо от того, какая администрация - демократическая или республиканская - будет находиться в Белом доме, до тех пор, пока идеология этой реформы не придет в противоречие с новыми внешними условиями и обстоятельствами, и она не будет отвергнута как устаревшая, способствующая коррупции и неэффективная.34) Помимо этого называются две «болевые точки» реформы: то, что суды вряд ли прекратят сопротивление происходящей политизации администрации, и то приватизация части государственных функций и служб повлечет за собой ухудшение этического климата в госаппарате.35) Но в целом это - умеренная критика, которая видит в реформе больше преимуществ, нежели недостатков.

Критика «радикалов». Но отнюдь не вся критика носит столь умеренно благожелательный характер. Есть и существенно более жесткие оценки. При этом любопытно, что исходят они, в частности, и от тех людей, кто непосредственно участвовал в разработке реформы. Так, в личной беседе один из активных членов «команды реформаторов» оценил реформу как «полную неудачу», аргументируя это тем, что все «застряло» на среднем уровне - т.е. уровне кадровых служб отдельных ведомств, многие из которых, по его словам, практически даже не ощутили каких-либо изменений, а другие продолжают действовать по

накатанным схемам, тогда как, по его мнению, всю систему подбора, расстановки и продвижения кадров федеральных служащих необходимо перестроить по модели кадрового менеджмента в бизнесе, иными словами - отдать все в руки непосредственных работодателей. При этом он в качестве образца сослался на английский опыт (хотя, как мне представляется, такая ссылка не вполне корректна, поскольку кадровая система в британской госслужбе даже после всех реформ отнюдь не достигла той степени децентрализации, которая представляется моему собеседнику идеалом). Правда, в некотором противоречии с предыдущей логикой, он посетовал на дефицит в ведомствах квалифицированных кадровых менеджеров и на то, что на промежуточный уровень «взвалили непосильную ношу». Думается, однако, что при всей резонности некоторых оценок, по крайней мере, отчасти негативный радикализм моего собеседника из NPR носил психологический характер, отражая довольно типичный «синдром разочарования» максималистов, для которых даже решение проблемы на 80% является неудачей. Тем не менее, представляется существенным познакомиться с критикой, по существу, сходной по своей направленности, но высказанной в более академической, развернутой, дифференцированной и аргументированной форме. Тем более, в ней, на наш взгляд, есть немало резонного.

Пол Лайт - один из ведущих сотрудников Брукингского института, учреждения, для Соединенных Штатов достаточно необычного: формально это - сугубо исследовательский центр, но имеющий тесные неформальные связи с правительственными кругами и состоящий из относительно небольшого числа ученых с репутацией высоко квалифицированных экспертов в разных областях политической науки и экономики и работающих, в основном, над приоритетными для правительства научно-прикладными проблемами. Чем-то он напоминает некоторые «полупридворные» академические институты советского времени, хотя система его отношений с властями, разумеется, далека от «феодализма» советского образца. Более того, сейчас некоторые сотрудники Брукингса не без доли фрондерства называют себя

«правительством Демократов в изгнании». Но вернемся к П.Лайту, который имел самое непосредственное отношение к разработке концепции реформы госслужбы, и поэтому его точка зрения - позиция высококомпетентного разочарованного энтузиаста - заслуживает достаточно подробного изложения.

Прежде всего, он считает проведенные сокращения персонала удобной для всех иллюзией. В основе его рассуждений лежит причисление к «теневым» государственным служащим всех, работающих по контракту с государственными организациями, плюс всех, кто получает деньги из федерального бюджета (по нашему говоря - всех «бюджетников»). Вообще говоря, это - стандартный на Западе критерий, в котором нет ничего необычного. Правда, в данном случае очевидно, что Комиссия Гора имела в виду собственно служащих госаппарата, так что, с моей точки зрения, тут есть определенная доля лукавства. Но автора это не смущает. Он зачисляет в «теневое правительство» ни много, ни мало - 16,9 миллиона человек, а прибавляя к ним еще и служащих штатного и местного уровней, получает 21 миллион.³⁶) (Правда, по другим данным, только на штатных и местных бюджетах состоит еще больше народа - около 12 миллионов человек.) Но считать можно по-всякому. Важны выводы, которые делает автор из своих подсчетов.

Прежде всего, он обращает внимание на то, что американское общество стало слишком зависеть от правительства: в 28% семей кто-либо работает на правительство, а еще в 14% - на его «теневую» часть (по терминологии Лайта); действительно, это многовато и явно противоречит американской традиции «минимально необходимого» правительства. Далее, критерии и процедуры merit system не распространяются на работников, нанимаемых по контракту, и других временных служащих. С одной стороны, это в определенной мере подрывает основы идеологии этой системы - по мнению Лайта, «администрация Клинтона одновременно праздновала победу в войне с бюрократией и освободила бюрократов от бремени соблюдения правил»³⁷). С другой - ставит в неравное положение людей, занятых

одной и той же работой, а часто - и просто работающих бок о бок, только потому, что одни из них - постоянные служащие, а другие - контрактники. Как заметил один из членов «фокус-группы» - руководитель кадровой службы федерального Казначейства, «мне представляется неэтичным не предоставлять обычных дополнительных льгот людям, которые на нас работают, я полагаю, это выглядит так, что мы используем людей, а потом просто их выбрасываем».38)

При этом количество уровней бюрократической лестницы реально не сократилось. Конфигурация бюрократической иерархии лишь изменила форму: ее средняя и нижняя части стали «тоньше», т.е. количество служащих 1-10 рангов уменьшилось, зато «голова», т.е. число обладателей старших рангов, увеличилась. Если в 1989г. число служащих 1-10 рангов составляло 799 469 человек, то в 1997г. оно сократилось до 594 126 человек, т.е. на одну четверть, тогда как за тот же период количество обладателей 11-15 рангов возросло с 578 441 до 638 427 человек, т.е. примерно на 9%.39) Впрочем, не надо забывать и сугубо технологическую причину того, что «правительство стало тоньше, но не короче» - распространение в аппарате новых технологий значительно уменьшило потребность во вспомогательном персонале, позволив сократить множество «клерков».

В ту же «мишень» направлены и иронические замечания Лайта относительно «подсчета по головам», порождающего, по его мнению, выгодную для всех иллюзию «маленькой администрации»: реформаторы отчитались за сокращения, сохранившие после них свои места постоянные чиновники получили больше возможностей для перехода в следующий класс и получения прочих льгот (главной из них в США является медицинская страховка), а рабочая нагрузка их не увеличилась, поскольку часть ее приняли на себя временные служащие, т.е. контрактники, которые к тому же, не имея права на получение льгот, экономят соответствующие фонды.

Лайт критикует действующую систему классификации как устаревшую и не отвечающую современной ситуации и требованиям. Ее основная часть (ранги 1-15) была установлена еще Актом Конгресса от 1949г. и с

тех пор, т.е. более полувека, не менялась. Ее «верхушка», т.е. ранги 16-18, охватывающие Службу ведущих руководителей, установлены при создании последней в 1978г., т.е. тоже около четверти века назад. С тех пор условия госслужбы и требования к ней менялись радикально, и не один раз. «Замороженная» же кадровая система явно им не соответствует. В то же время попытки ее дополнения расширением найма временных служащих по контракту, по мнению Лайта, дела не решает и к тому же создает дополнительный эффект различия требований к лицам, выполняющим сходную работу, ибо работники по контракту нанимаются по правилам рынка трудовых ресурсов и помимо критериев и правил merit system. Необходимые, с точки зрения Лайта, изменения должны состоять в полной отмене прежней, ставшей анахронизмом, системы и замене ее моделью, ориентированной на множественность вариантов и гибкость.

Престиж госслужбы в ее нынешнем виде падает, особенно среди молодежи. 70% молодых людей, правда, считает ее неплохой работой, но *не для себя лично, а «в принципе»*.⁴⁰⁾ Причина, прежде всего, в такой системе найма и продвижения кадров, при которой преимущества, если и достигаются, то нескоро, где-то во второй половине трудовой карьеры. Иными словами, система имплицитно предполагает пожизненную службу. Между тем, молодое поколение отнюдь не хочет рассматривать ее как место работы на всю жизнь, а предпочитает найм на ограниченный срок. В газетной статье тот же автор с тревогой пишет, что правительство проигрывает борьбу за таланты на трудовом рынке на трех фронтах. Во-первых, это порочная система найма. Во-вторых, это отсутствие явной связи между качеством работы и оплатой труда. Наконец, третьим, и самым важным с его точки зрения, является существующая лестница рангов с ее бесчисленными, составляющими несколько десятков, ступенями. Надо решительно сократить дистанцию между верхом и низом карьерной лестницы с тем, чтобы возникла реальная конкуренция за позицию любого уровня. Далее, он считает необходимым предпринять специальные усилия, вплоть до персональных обращений к тем, кто уже работает в некоммерческих организациях или консультационных

фирмах, чтобы привлечь таких людей на должности среднего и старшего уровней госслужбы. Конгресс должен законодательно оформить предложение Комиссии Гора полностью отменить требование выслуги в каждом ранге для работников с высокими деловыми качествами.⁴¹⁾

Сам подход к найму молодых людей должен кардинально измениться. Установка нанимателя на госслужбу должна быть следующей: «Нам не нужно брать Вас с расчетом, что вы будете работать у нас 30 лет. Приходите лет на 5, приобретете у нас опыт, а потом Вы станете очень ценным товаром на рынке труда, и тогда мы, возможно, найдем Вас уже по контракту, и Вы будете продолжать работать на нас, но зарабатывать в несколько раз больше.» Именно в этом Лайт видит возможность получить в госаппарат лучшие кадры. Взамен нынешней жесткой классификационной системы должна возникнуть новая, небюрократическая госслужба, предполагающая децентрализацию и разнообразие подходов.

Авторы уже цитированного официального доклада Президенту и Конгрессу по данному вопросу также отмечают некоторые недостатки действующей системы. С их точки зрения, это прежде всего чрезмерная формализация «конкурса рейтингов», зачастую не позволяющая адекватно оценить пригодность кандидата для данной работы. Они считают, что одних лишь формальных показателей недостаточно, а необходимо чтобы каждый претендент на работу, помимо этого, дал бы ответы на некоторые вопросы, правда, не уточняя ни форму опроса, на характер самих вопросов. Свобода кадрового менеджера в выборе любого из трех предлагаемых комиссией кандидатов, да к тому же в совокупности с баллами ветеранских привилегий, по их мнению, идет в разрез с идеологией merit system. В докладе также отмечается (правда, вскользь) мнение некоторых членов комиссий, что уровень принимаемых на службу специалистов снизился по сравнению с периодом действия более централизованной системы.⁴²⁾ Впрочем, есть и гораздо более жесткая критика децентрализации найма государственных служащих.

Другой взгляд на децентрализацию найма. В частности, Р.Керни и С.Хэйс, отмечая, что административные реформы в духе «нового

государственного менеджмента» происходят в последние годы отнюдь не только в США, но во множестве стран по всему миру, видят в главных векторах этих реформ - деbüroкратизации, децентрализации, приватизации и менеджери́зме - определенную угрозу для профессиональной государственной службы. Дух реформ - видеть в бюрократии не проверенный веками, хотя и не лишенный недостатков, механизм решения проблем, а проблему, с которой надо бороться, по мнению авторов, несет опасность. Несмотря на многие свои пороки, профессиональная государственная служба с присущей ей системой найма, гарантиями и традициями, в целом отлично зарекомендовала себя в подавляющем большинстве индустриальных стран. Поэтому, по мнению авторов, в результате нынешних перемен, независимо от благих мотивов реформаторов, может быть нанесен ущерб таким несомненным ценностям как профессионализм, нейтральность компетенции и другие merits. Обращаясь к опыту многих стран, идущих по этому пути, они, в частности, отмечают, что нейтральная пожизненная госслужба может пострадать, оказавшись в чрезмерной зависимости от политиков. Другая опасность - чрезмерное увлечение приватизацией ряда функций государства, что сосредоточивает чрезмерную власть в руках деловых элит. Далее, относительное понижение зарплаток и статуса государственных служащих оказывает на них деморализующее влияние с соответствующими негативными последствиями, открывает двери для мошенничества и иных злоупотреблений. Все это особенно опасно для стран с неразвитым гражданским обществом и системой социального контроля. Финансовая эффективность не должна быть единственным критерием оценки государственных служб. Иначе общество, «победив бюрократию», может столкнуться как раз с теми проблемами, решение которых и было исходной целью этой борьбы. Впрочем, авторы не делают никаких конкретных предложений, а лишь призывают в ходе реформ «не выплеснуть вместе с водой и ребенка», т.е. сохранить базовые ценности merit system и пожизненной государственной службы, поскольку они представляют для общества важную реальную социальную ценность и сохраняют ее и за порогом 2000 года.⁴³⁾ Добавим

от себя, что в одном из южных штатов merit system уже официально отменена.

Закончим на этом обзор принципов, технологий проведения и споров вокруг последней и, в сущности, еще не завершенной реформы американской федеральной государственной службы. Поэтому давать какие-либо окончательные оценки еще, по-моему, рано. Правительственная машина, как известно, обладает большой инерцией и сопротивляемостью резким переменам (что, кстати, иногда скорее хорошо, чем плохо). Во всяком случае, принятый Конгрессом в 1993г. Закон о деятельности Правительства и ее результатах, основанный на многих из оценок и рекомендаций Комиссии Гора, предусматривал программу мероприятий на ряд лет вплоть до 1999г. Из них, как уже было сказано, осуществлена лишь часть. Так что «административная революция» в США, если и идет, то совсем не революционными темпами. Весьма показательно, что Гор во время своей избирательной кампании совершенно не затрагивал эту тему, Впрочем, Дж.Буш - тоже. Теперь же, после смены исполнительной власти в Вашингтоне, да к тому же в условиях «пата» в Сенате и республиканского большинства в Палате представителей, прогнозировать, как пойдут дела дальше, пока не берусь.

4. Механизмы защиты от злоупотреблений

Проблема контроля. Начнем с теоретической постановки вопроса, тем более, что на этот счет существует любопытная литература. Так, Юдит Грубер посвятила специальную работу проблемам контроля над бюрократией.⁴⁴⁾ Она выделяет пять подходов к демократическому контролю: контроль посредством участия в процессах принятия и осуществления решений; контроль в форме клиентельных отношений; контроль над бюрократией с точки зрения соответствия ее деятельности общественным интересам; контроль в форме юридической ответственности; самоконтроль. Контроль по своей сути предполагает

определенное неравенство сторон. По мнению автора, бюрократ в принципе сопротивляется контролю над его деятельностью, во-первых, потому, что ему спокойней быть независимым, чувствовать себя хозяином положения, а, во-вторых, потому, что он искренне полагает, что лучше других «знает, как надо». При этом возникает любопытный парадокс: поскольку он, помимо своей служебной роли, одновременно является гражданином демократического общества, то в принципе он не отрицает демократических ценностей, одна из которых - контроль над исполнительной властью, однако не сознает, что его стремление к независимости входит с этими ценностями в противоречие. «Да -, говорит он -, бюрократизм у нас кое-где есть, но ко мне это отношения не имеет.»

Любой бюрократ сознает свою ответственность прежде всего перед начальством, но немалая часть их также чувствует себя ответственными перед гражданами. Гораздо хуже он относится к профессиональным политикам и, согласно социологическим данным, достаточно часто просто не уважает их. Мотивы: политики выражают партийные интересы, т.е. в лучшем случае интересы лишь части избирателей, а то - и просто эгоистических групп давления, но отнюдь не общесоциальный интерес и не долгосрочные интересы дела. На этом основании бюрократы отрицают право политиков (особенно местного уровня) их контролировать. С другой стороны, простые граждане якобы не могут квалифицированно их контролировать в силу своей некомпетентности. Но все-таки, будучи членами демократического общества, они признают легитимность контроля как такового, однако лишь контроля «полезного», причем что есть контроль «полезный», они хотели бы определять сами. Поэтому непросто достичь эффективного контроля над бюрократией. Таково общее резюме автора.

Вопреки столь фаталистическому взгляду, в США существует целый ряд институтов контроля, в том числе - и контроля за соблюдением прав персонала, что представляется одной из важнейших контрольных функций. Но поскольку органам управления кадровой политикой, в том числе - органам, выполняющим функцию правовой защиты персонала,

ниже посвящается специальный параграф, то в рамках данного параграфа представляется целесообразным остановиться на некоторых аспектах деятельности такого интересного и, к сожалению, не имеющего у нас аналога учреждения, как Комитет по защите «мерит систем» (Merit System Protection Board), на его собственно контрольных полномочиях и функциях.

Комитет по защите merit system.45) Этот орган возник в соответствии с Законом 1978г. «О реформе гражданской службы», когда, в частности, было решено разделить функции осуществления кадровой политики и контроля за ней. Но сама контрольная функция восходит еще к XIX веку - к знаменитому Закону Пендлтона, заложившему основу современной гражданской службы, пришедшей на смену базировавшейся на личном патронаже «системе добычи» должностей. Главное назначение Комитета - защита принципов «merit system» от злоупотреблений и неправильных действий администрации государственных учреждений. Закон 1978г. не ограничился перечислением подлежащих защите принципов «merit system», но также дал перечень запрещенных по отношению к персоналу и претендентам на поступление на госслужбу действий (Prohibited Personnel Practices). К их числу он отнес: любую дискриминацию на основе расы, цвета кожи, религии, пола, национальности, возраста, инвалидности, семейного положения или политических взглядов; дискриминацию на личной основе; нарушение законных привилегий, установленных для ветеранов; рассмотрение любых заявлений, затрагивающих перечисленные вопросы, за исключением основанных на личном опыте жалоб, связанных с квалификацией или личными качествами работника; принуждение работника к политической деятельности или любые действия, могущие быть истолкованными как возмездие за отказ от таковой; введение в заблуждение или иной способ сознательного препятствования участию в конкурсе на вакантную позицию; попытка повлиять на ход или результаты конкурса; оказание незаконного предпочтения кому-либо из служащих или претендентов на должность; nepотизм (что, впрочем, по-русски лучше звучит как кумовство); преследование или угроза

преследования по отношению к работнику, законным образом раскрывшему информацию, доказательно свидетельствующую о каких-либо нарушениях. Последний пункт, заслуживающий особого внимания, несколько ниже будет рассмотрен специально.

Комитет рассматривает жалобы как на нарушение принципов «merit system», так и на перечисленные запрещенные действия. Большинство жалоб связано с увольнениями, принудительными отпусками, понижениями в должности или оплате, отказе во внутрианговом увеличении жалования по выслуге, нарушениями при тестировании и других процедурах проверки квалификации, и т.д. Жалобу может направить любой служащий или претендент на должность за некоторыми исключениями (политические назначенцы, работники спецслужб по некоторым видам жалоб). Их также могут переслать из так называемого Бюро специального адвоката, выполняющего роль своего рода органа предварительного расследования, куда можно (но не обязательно) обращаться в качестве первой инстанции. Если Комитет принимает решение, что права работника действительно были нарушены, это обязывает орган-нарушитель восстановить их, а также может наложить на лиц, допустивших нарушение, определенные дисциплинарные санкции. Правда, у другой стороны есть возможность обжаловать решение Комитета в апелляционном суде по федеральному округу, но на практике до этого доходит редко. Кроме того, Комитет осуществляет своего рода «общий надзор» за соблюдением «merit system» посредством постоянных исследований. Этим занимается специальное подразделение в его составе - Отдел политики и оценки, которое также выпускает периодический бюллетень и другие издания по отдельным, наиболее важным вопросам.

Whistleblowing - служение обществу или донос на коллег?

Теперь перейдем к проблеме защиты служащих от раскрытия информации о ставшим им известными противозаконных или неэффективных, прежде всего - в финансовом отношении, действиях их коллег, руководителей, других органов и т.п. Именно таков смысл весьма популярного ныне в США термина whistleblowing (буквально - «дуть в

свисток»). За этим неуклюжим словом стоят и серьезное явление, и определенная философия.

Дело в том, что в России и США исторически сложилось и продолжает существовать принципиально различное отношение к подобного рода действиям. Если у нас они расцениваются общественным и особенно корпоративным мнением как, по меньшей мере, нелояльность, а то - и как доносительство, «стукачество», то в Америке это в принципе считается положительным, гражданским поступком, направленным на устранение зла и, следовательно, способствующим общему благу. Иными словами, «феномен Павлика Морозова» (разумеется, я имею в виду не сам персонаж и связанную с этим историю - об этом в США практически никто не знает, а суть дела) для среднего американца - явление положительное. Например, в свое время даже прямой призыв супруги Президента Рейгана к детям информировать полицию об их подозрениях относительно изготовления или употребления их родителями наркотиков, сопровождавшийся инструкцией по технике слежки за родителями, не вызвал негативной общественной реакции. Видимо, корни этого - в принципиально разном отношении к государству, разной оценке степени его справедливости и роли как инструмента служения людям. Но все-таки корпоративная, чиновничья лояльность там составляет определенное исключение из этого общего умонастроения.

Видимо, не случайно в 1989г. был даже принят специальный закон о защите такого информатора (Whistleblower Protection Act). Степень эффективности этих мер и общая ситуация специально исследовались Комитетом по защите merit system. Думается, некоторые результаты этих исследований представляют для нас интерес. Первое исследование проводилось в 1983г., второе - девять лет спустя - в 1992г. Их результаты были опубликованы в специальном отчете Комитета, адресованном Президенту США и палатам Конгресса. 46) Всего было опрошено 13000 федеральных служащих. За эти 9 лет процент служащих, указавших, что они лично наблюдали или имеют прямые доказательства фактов нарушений, снизился с 23 до 18. Однако доля

тех, кто сообщил о ставшими им известными нарушениях, возросла существенно - с 30% в 1983г. до 50% в 1992г. Впрочем, «сигнал», как правило, направлялся не слишком далеко: в 38% случаев - сослуживцу, 36% - непосредственному начальнику, 27% - члену семьи или другу, 20% - руководителю более высокого уровня, 8% - руководителю учреждения, 6% - представителю профсоюза, 3% - правоохранительным органам, 2% - в Конгресс, и по 1% - в Счетную палату, адвокату или в средства массовой информации. Структура нарушений за 9 лет принципиально не изменилась. Их перечень возглавляют финансовые потери по причине плохого управления программами (38 и 35%), за ними следуют финансовые потери, связанные с приобретением ненужных товаров или услуг (13 и 15%), далее идут иные серьезные нарушения законодательства или подзаконных актов (14 и 13%), использование служебного положения в личных целях (10 и 12%), кража федеральной собственности (12 и 6%), убытки, причиненные предоставлением фондов или иных благ «не тем» людям (3 и 5%), и другие сходные нарушения. Замыкают перечень кража федеральных фондов (1 и 2%) и принятие взяток (в обоих случаях 1%). (Было бы очень любопытно сравнить эти данные со структурой незаконных действий наших служащих!)

Заявленная мотивация информирования носит преимущественно гражданственный, идеальный характер. Иными словами, мало кто рассчитывает получить от своего поступка личную выгоду. Конечно, можно усомниться в достоверности данных вербальных заявлений. Однако они коррелируются с достаточно высоким уровнем ожидания неприятных последствий своих действий. И их опасения были, увы, не напрасны. Целых 37% служащих испытали разные формы «возмездия», причем в 1983г. этот уровень был существенно ниже - 24%. Наиболее распространенная форма негативных последствий (49%) - отчуждение коллег и руководителей. Но и более жесткие формы негативной реакции на «вынесение сора из избы» тоже достаточно распространены: по 47% - словесные угрозы и заниженные оценки выполняемой работы, переключение на менее интересную и важную работу - 37%, невыплата премий - 30%, отказ в служебном продвижении - 19%, увольнение - 1%.

И все это, заметьте, происходит на фоне последовательной политики явного поощрения подобных действий и подчеркивания их социальной пользы. Думается, одна из причин - недооценка силы факторов групповой солидарности и корпоративной этики служащих. Поэтому я полагаю, что было бы вряд ли разумно и эффективно пытаться перенести на нашу почву именно эту часть американского опыта организации госслужбы, особенно учитывая наши культурно-исторические традиции. Конечно, знать о ней следует. Но, с моей точки зрения, негативное, морально растлевающее влияние подобной политики в наших условиях перевесит любые возможные выгоды.

Помимо деятельности Комитета по защите merit system, заслуживает анализа восьмидесятилетний опыт функционирования внешнего по отношению к системе исполнительной власти контрольного органа - Общей счетной палаты (GAO). Ей будет посвящен специальный раздел в параграфе о структуре федеральной государственной службы.

5. Акцент на этику государственных служащих.

Теперь обсудим вопрос, которому американцы придают очень большое значение - проблему этики государственных служащих. Иногда этот аспект рассматриваемой проблематики обозначают как **проблемы административной морали**. Впервые Кодекс этики правительственной службы появился в 1958г. в форме резолюции Конгресса, общую часть которой, думается, стоит воспроизвести целиком. «Каждое лицо, находящееся на правительственной службе, должно: 1) преданность высшим моральным принципам и государству ставить выше преданности лицам, партии или государственным органам; 2) поддерживать Конституцию, законы и постановления Соединенных Штатов и всех органов власти и никогда не поддерживать тех, кто уклоняется от их исполнения; 3) работать весь трудовой день за дневную оплату, прилагая необходимые усилия и мысли для выполнения своих обязанностей; 4) стараться находить и применять наиболее эффективные и экономичные способы решения поставленных задач; 5) никогда не осуществлять дискриминации путем предоставления кому-либо специальных благ или привилегий как за вознаграждение, так и без

него и никогда не принимать для себя либо для своей семьи благ или подарков при обстоятельствах, которые могут быть истолкованы как воздействие на исполнение должностных обязанностей; 6) не давать никаких обещаний, касающихся должностных обязанностей, поскольку госслужащий не может выступать как частное лицо, когда дело касается государственной должности; 7) не вступать ни прямо, ни косвенно в коммерческие отношения с правительством, если это противоречит добросовестному исполнению должностных обязанностей; 8) никогда не использовать конфиденциально полученную при исполнении должностных обязанностей информацию для извлечения личной выгоды; 9) вскрывать случаи коррупции при их обнаружении; 10) соблюдать эти принципы, сознавая, что государственная должность является выражением общественного доверия.»

Но поскольку кодификация моральных норм еще не является основанием для придания им силы закона со всеми вытекающими последствиями, Кодекс получил рекомендательный статус: законодатели, приняв в обеих палатах резолюцию, одобряющую Кодекс, тем самым рекомендовали себе и служащим аппарата впредь придерживаться заложенных в нем стандартов поведения.

И этот пока еще не очень четко прописанный, но явно ориентированный на соблюдение моральной чистоты документ стал лишь отправным пунктом для последующих усилий в том же направлении. При Кеннеди была учреждена президентская консультативная комиссия по вопросам этики и «конфликта интересов», т.е. проблеме столкновения личных интересов должностного лица и государства. А в 1978г. был принят гораздо более конкретный Закон об этике служащих государственных органов. С конца же 80-ых годов этические начала государственной жизни становятся объектом еще более жесткого социального контроля и регламентации, в том числе - и на законодательном уровне. Признано, что жизнеспособность и легитимность политической системы страны во многом зависят от того, насколько государственные институты и высшие должностные лица отвечают господствующим в обществе ценностям и идеалам, а их

поведение соответствует нормам общественной морали. В ноябре 1989г. был принят новый Закон о реформе этических норм. Его основные разделы: ограничения на трудоустройство и деятельность бывших служащих после их ухода в отставку; правила отчетности федеральных госслужащих об их финансовом положении; прием подарков и командировки за счет неправительственных источников финансирования; ограничения на работу по совместительству и прием гонораров; создание общественной комиссии по проблеме гражданской службы и зарплате служащих; др. В октябре 1990г. Закон был подкреплён исполнительным указом Президента «Принципы этики поведения должностных лиц и служащих госаппарата». За их соблюдением следит Управление по делам правительственной этики.

Видимо, для нас было бы чрезвычайно полезно воспроизвести эти принципы: - государственная служба есть «служба общественного доверия», что требует от служащего ставить лояльность Конституции, закону и этическим принципам выше личных и частных интересов; - служащий госучреждения не может иметь финансовых интересов, способных прийти в противоречие с добросовестным выполнением им служебного долга; - он не должен принимать участие в финансовых операциях с использованием не подлежащей разглашению служебной информации или допускать использование такого рода информации для продвижения чьих-либо частных интересов; - он не должен вымогать или принимать любой подарок или другие виды вознаграждения, имеющего денежную стоимость (кроме случаев, оговоренных в законе) от любого лица или организации, желающих получить содействие в том или ином вопросе, или имеющих деловые отношения либо ведущую деятельность, подпадающую под юрисдикцию ведомства, где работает данный служащий, или на чьи интересы может существенно повлиять выполнение или невыполнение им своих должностных обязанностей; - он не должен давать несанкционированных обязательств или обещаний, подразумевающих возложение ответственности за их выполнение на правительственное учреждение; - он не должен использовать служебные помещения для извлечения личной выгоды; - при выполнении

служебных обязанностей он обязан действовать на непартийной основе, без каких-либо предпочтений к той или иной частной организации или лицу; - он обязан охранять государственную собственность и не допускать использования ее в любой другой деятельности, не предусмотренной служебными предписаниями; - он не должен заниматься подработкой в иных организациях или другими видами деятельности, включая поиск новой работы или ведение переговоров о трудоустройстве, если это препятствует выполнению им служебных обязанностей и профессионального долга на госслужбе; -он обязан информировать соответствующие структуры о всех ставших ему известными фактах растрат, обмана, злоупотреблений и коррупции в госучреждениях; - он обязан добросовестно выполнять обязательства, возложенные на него законом как на гражданина страны, в первую очередь - такие, как уплата федеральных и местных налогов; - он обязан строго соблюдать все законы и правила, направленные на обеспечение равных прав всех граждан США.

Некоторые требования к служащим не заканчиваются, как мы видели, с их уходом в отставку, а распространяются и на последующий период. К тому же все кандидаты на ответственные посты проходят тщательную проверку их финансового положения, анкетных данных и личной жизни по линии спецслужб, включая ФБР и Федеральную налоговую службу. Подобный пресс требований должен быть как-то компенсирован как в материальном, так и в моральном отношении. Между тем, по моему мнению, ни средняя зарплата американских гражданских служащих, ни традиционное негативно-ироническое отношение к ним большинства общества не обеспечивают им подобной компенсации и потому американская госслужба, несмотря на все усилия по ее совершенствованию, во многих своих звеньях весьма далека от совершенства, по сравнению с передовыми в этом отношении странами. А наличие не компенсируемых и зачастую не вполне оправданных ограничений может привести к совершенно неожиданным результатам: например, к падению престижа госслужбы на рынке труда и, следовательно, снижению качества работников госаппарата, к выработке

более изощренной механики злоупотребления служебным положением либо использованию завышенных этических стандартов в качестве средства политического шантажа и сведения счетов (последнее мир мог наблюдать в «сексуально-политических» скандалах вокруг Президента Клинтона. При этом способы преследования Президента, с этической точки зрения, право, были не лучше инкриминируемых ему проступков. Впрочем, это уже - достаточно самостоятельная тема, выходящая за рамки данной работы.

Но в целом, разумеется, проблема этики государственных служащих - одна из важнейших, и свойственное нам пренебрежение к ней гораздо хуже и опасней, нежели любые американские «перехлесты». Любопытно обоснование важности правительственной этики посредством так называемых парадоксов Томпсона. (Деннис Томпсон - один из ведущих американских специалистов в данной области.) Согласно первому из его парадоксов, в контексте повседневной работы проблемы, связанные с этикой служащих, представляются менее важными, нежели любые другие проблемы; однако поскольку этика влияет на решение всех других проблем без исключения, то в конечном счете она может оказаться важнее всего остального.

(Мой личный пример: во времена президентства Буша-старшего очень большим влиянием пользовался глава его администрации Джордж Сунуну. Отличный администратор, он, однако, был не слишком щепетилен в использовании государственных ресурсов и мог поехать по частным делам на правительственном автомобиле или использовать президентский самолет для полета на курорт. По нашим стандартам все это - мелочи, но в США его поступки попали в прессу, начался скандал, и в результате Президент был вынужден его уволить. Но когда Сунуну был еще в силе, он имел едва ли не решающее влияние на Президента в вопросах кадровых назначений. Тогда как раз подошло время замены нескольких членов Верховного суда США, Сунуну порекомендовал Президенту Бушу кандидатов на освобождавшиеся вакансии, тот их одобрил, они прошли через Конгресс и в результате стали судьями. Десять лет спустя именно эти люди решающим образом повлияли на

решение Верховного суда по вопросу о пересчете голосов на президентских выборах 2000 года во Флориде. Вопреки своему надпартийному статусу, они приняли очевидно политически мотивированное решение, остановившее пересчет голосов и фактически приведшее в Белый дом Буша-младшего, тогда как доведение пересчета до конца, справедливость чего не вызывала сомнения у объективных наблюдателей, по всей вероятности, склонила бы чаше весов в пользу другого кандидата - Гора. Вот так десятилетие спустя «аукнулось» пребывание на ведущей должности человека с сомнительными моральными качествами.)

Второй парадокс связан с различиями - порой довольно существенными - между моралью в частной и публичной сферах жизни. Его идея состоит в том, что частная добродетель (например, скромность в самооценке) совершенно не обязательно является добродетелью в публичной жизни.

Третий парадокс - особая важность внешнего поведения человека в публичной сфере, ибо негативное впечатление от поступков, скажем, члена правительства, даже будучи ошибочным, все равно подрывает доверие к правительству, а, следовательно - и к демократии. Цена веры в демократию - соответствие поведения государственных деятелей и служащих достаточно высоким моральным стандартам.⁴⁷) Во всяком случае, так смотрят на проблему в современных США.

6. Современная структура и функции органов управления персоналом.

Как и вся исполнительная власть, кадровые службы находятся в подчинении Президента. Функции управления персоналом разделены между целым рядом органов. В их числе: Служба управления персоналом (Office of Personal Management, или OPM), Комитет по управлению и бюджету (Office of Management and Budget, или OMB), Совет по защите системы заслуг («мерит систем») (Merit System Protection Board - MSPB), Комиссия по защите равенства возможностей

работников (Equal Employment Opportunity Commission - EEOC), Комитет по правительственной этике (Office of Government Ethics - OGE), а также орган, необычность названия которого - Национальное партнерство по перестройке правительства (National Partnership for Reinventing Government - до 1998г. National Performance Review) - отражает нестандартный характер его функции - реформа власти. Президент также имеет в составе своей администрации кадровую службу.

Важную роль играет в системе отраслевой профсоюз Американских правительственных служащих - (American Federal Government Employees - AFGE).

Законодательная ветвь имеет в своем распоряжении мощный организационный инструмент контроля, в частности, и кадровой политики исполнительной власти - Общую счетную палату - (General Accounting Office - GAO), представители которой «сидят» в каждом ведомстве, а также подкомитеты в Конгрессе. В Сенате это - подкомитет по международной безопасности, нераспространению ядерного оружия и федеральным службам (симбиоз, согласитесь, довольно забавный и отражающий явный недостаток интереса сенаторов к проблеме госслужбы. В Палате представителей это все-таки отдельный подкомитет по гражданской службе, но тоже в рамках Комитета по общественной безопасности. В целях упорядоченного описания системы управления кадрами можно условно выделить в ней три блока - кадровой политики, административно-правовой защиты персонала и контроля.

БЛОК КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ.

Служба высших руководителей (Senior Executive Service - SES) не является особым органом, а представляет собой сильно уменьшенное в размерах некое подобие советской «номенклатуры». Так, к середине 90-х годов в нее входило около 8-и с половиной тысяч позиций. Из них 700 составляли «политические назначения», производящиеся по особой процедуре. В частности, около 500 должностей - номенклатура Президента «с совета и одобрения Сената», а еще около 2500 человек

Президент назначает единоличным актом. Впрочем, далеко не все из этих назначений делаются из состава SES. Она в большей степени кадровый резерв для высших административных (т.е. неполитических) должностей. Поэтому в основной своей массе претенденты на позиции в SES (что соответствует высшим, «внеранговым» классам 16-18) проходят на открывающиеся вакансии по конкурсу. К тому же служба эта в значительной степени специализирована - многие ведомства имеют собственные кадровые резервы. Последнее обстоятельство отражает дух кадровых реформ 90-х годов, в ходе которых многие функции по управлению кадрами были переданы на уровень ведомств.

Служба управления персоналом (Office of Personal Management - OPM) было образовано в процессе реформы 1978г. на базе Комиссии по гражданской службе (Civil Service Commission) в целях обеспечения реального проведения в жизнь принципов merit system. (Дж.Картер, затеявая реформу, жаловался, что «система не работает».) Тогда OPM получил широкие полномочия и, по существу, роль своего рода «министерства кадров федеральных служащих». Вплоть до 1994г. все процедуры публичного объявления об открывающихся вакансиях, проведения конкурсных экзаменов и назначения на должность находились под его контролем, хотя формально многое делалось руками самих ведомств: в отличие от практики предыдущего периода, они сами проводили экзамены и принимали решения о зачислении работников. Однако каждое их действие регулировалось не только законом - частью 5 Кодекса Федеральных правил (Code of Federal Regulations, title 5), но также и огромным количеством издававшихся OPM подзаконных актов.

В результате, вопреки благим намерениям тогдашних реформаторов, возникла гигантская кадровая бюрократия, производившая тысячи страниц инструкций и циркуляров на все случаи жизни и с присущей американским чиновникам избыточностью текста и казуистичностью формулировок. Так называемый Federal Personnel Manual - руководство для ведомственных кадровиков - достиг в сокращенном варианте 6000, а в полном - 16 тысяч страниц! Этот «талмуд», регламентировавший любые кадровые процедуры, связывал руки всем и потому был одним из

самых ненавистных для чиновников всех уровней, а также для претендентов на должности, документом.

Поэтому Министерство в наибольшей степени «попало под колеса» начатой в 1993г. реформы госслужбы, которая получила название «изобретение правительства заново» (the Reinventing Government») и проводилась не только под непосредственным руководством, но и при активном личном участии вице-Президента А.Гора. Штат его был сокращен на 51%, хотя и теперь он, впрочем, составляет около 3 тысяч сотрудников. Ненавистный кадровый «талмуд» был отменен, а его «эталонный» экземпляр - предан торжественному сожжению лично руководством Министерства. Стратегией Министерства стало - просто выжить. И ему это удалось, хотя и дорогой ценой.

Большинство его прежних функций было передано ведомствам. Формально эту акцию называется делегированием полномочий. Но, очевидно, главную роль в таком наименовании играют соображения психологической защиты сотрудников OPM, поскольку ни о каком возврате функций, т.е., о новой их централизации, вопрос не стоит и вряд ли возникнет в обозримом будущем.

Тем не менее, поскольку вышеупомянутый Кодекс не был изменен, формально за Министерством сохранились консультационные и контрольные функции по соблюдению merit system, а именно «проверка соблюдения ведомствами законов и инструкций по найму, экзаменам и продвижению сотрудников на основе их знаний и практической квалификации, независимо от их расы, религии, пола, политических взглядов или других посторонних факторов.»⁴⁸) Оно также занимается вопросами льгот и пенсионного обеспечения служащих.

В целом в федеральной службе по-прежнему действует 15-ранговая шкала классов служащих (так называемое General Schedule), а каждый из рангов имеет 10 ступеней. Для каждой из ступеней установлен ежегодно корректируемый размер зарплаты. Для поступления на госслужбу необходимо сдать экзамен, должности, начиная с 10-11 рангов замещаются на конкурсной основе, а переход со ступени на ступень внутри одного ранга происходит в зависимости от стажа работы. Раньше порядок и условия экзаменов, а также продвижения по

служебной лестнице осуществляло OPM. Теперь все это делают сами ведомства. Но шкала как таковая пока сохранилась. В ней предусмотрена полная сетка заработной платы⁴⁹).

Любопытно, что размер жалования возрастает нелинейно: начиная с 5-6 ступени жалование предыдущего ранга выше начальных ступеней ранга следующего. Это обеспечивает плавное повышение зарплаты с увеличением стажа работы без необходимости для работника обязательно «карабкаться наверх», пытаясь выдержать конкурс для перехода в более высокий ранг. Существует также требование минимального времени пребывания в определенном ранге (time-in-grade requirement). Так что, при всей децентрализации конкретных процедур, материальное обеспечение служащего по-прежнему подчинено универсальной, единой для всех шкале.

Любопытна также рассылаемая Министерством «памятка для служащих», содержащая как основные принципы (merit system), так и перечень некоторых (очевидно, полагаемых наиболее опасными нарушений) правил поведения служащими.⁵⁰)

Комитет по управлению и бюджету (Office of Management and Budget - OMB). Это очень влиятельное ведомство было образовано в 1939г. на базе прежнего Бюджетного бюро. Оно не только выполняет роль «коллективного советника» Президента по всем финансовым вопросам, но также контролирует исполнение бюджета отдельными ведомствами и обеспечивает эффективность работы правительства, включая кадровый аспект, борьбу с бюрократизмом, разработку рекомендаций по совершенствованию структуры управления и контроль за выполнением правительственных программ. В контексте же программы Э.Гора по перестройке и дебюрократизации аппарата Комитет как бы «нависает» над правительством в качестве «государева ока». По вашингтонским меркам он не очень велик - «всего» 1800 человек. Однако поскольку он контролирует деньги, то его реальное влияние существенно выше, чем, скажем, у OPM. В частности, Комитет визирует все проекты нормативных актов, исходящие от ведомств, в том числе - по кадровым вопросам.

БЛОК ПОДДЕРЖАНИЯ ЭТИЧЕСКИХ СТАНДАРТОВ ГОССЛУЖАЩИХ

Теперь перейдем к структурам несколько иного характера. Весьма своеобразным органом является Комитет по правительственной этике (Office of Government Ethics - OGE), образованный в процессе реформы 1978г. Формальные цели организации - поддержание высоких этических стандартов в среде федеральных служащих, предотвращение и разрешение возникающих конфликтов интересов, укрепление общественного доверия по отношению к правительственному аппарату. Но на деле сейчас ее функции носят, главным образом, консультационно-информационный характер, поскольку основополагающий в этой сфере документ - Этический кодекс служащего - в своей первоначальной версии принимался резолюцией Конгресса, а в более позднем, ныне действующем варианте его вводил в действие своим указом Президент. Разумеется, при подготовке Кодекса ведомство играло достаточно важную роль. Но теперь оно, главным образом, наблюдает за положением дел, периодически составляет аналитические справки о ситуации в том или ином ведомстве, а также подготавливает программы «этического обучения» служащих. По данным Комитета, каждый год «этическое обучение» проходит от 400 до 600 тысяч федеральных служащих. Кроме того, Комитет наделен правами издавать этические правила для отдельных отраслей с учетом специфики последних, расследовать жалобы и издавать «корректирующие распоряжения» в адрес отдельных учреждений и служащих.

Однако реальный престиж данного Комитета невысок, а отношение к нему в среде федеральных служащих колеблется в амплитуде от скепсиса до незнания о его существовании. Многие жалуются, что на деле борьба за этику выродилась в лишнюю бюрократическую волокиту - в необходимость иметь дело с дополнительным ворохом бумаг и писать объяснения по поводу каждого заработанного помимо основной службы доллара.

Тем не менее, по моим наблюдениям, уровень этических стандартов в федеральных ведомствах достаточно высок: в силу «прозрачности», подконтрольности действий служащего с нескольких сторон, случаи аппаратной коррупции достаточно редки, работники корректны с посетителями и друг с другом. Возможность предать огласке и обжаловать неправильные действия служащих закреплена юридически и поощряется на практике. Жаль лишь, что более глубокие аспекты служебной морали, которые по своей сути мало затрагиваются юридическими механизмами и оглаской, по-прежнему остаются вне поля зрения. Комитет же, призванный заниматься служебной этикой в широком плане, по мнению внешних наблюдателей, слишком акцентирован на маловажных бюрократических формальностях. Из-за этого его деятельность даже оказалась в каком-то отношении контрпродуктивной.

БЛОК АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ПЕРСОНАЛА.

Организации, о которых пойдет речь сейчас, выполняют функции защиты работников от несправедливости и произвола со стороны начальства.

Комиссия по защите равенства возможностей работников (Equal Employment Opportunity Commission - ЕЕОС) призвана защищать работников от дискриминации по любым основаниям - пол, раса, национальность, религия, инвалидность, сексуальная ориентация и т.п. Во главе Комиссии стоят пять ее членов, назначаемых Президентом на пятилетний срок «с совета и одобрения Сената». Из их состава Президент единолично назначает председателя Комиссии и его заместителя. Но это - лишь верхушка системы. Комиссия имеет и центральный аппарат, и местные структуры в каждом из штатов. Нормативная основа ее деятельности - глава 7 Акта о гражданских правах 1991г., Акт о реабилитации 1973г. и Акт о защите инвалидов.

Под ее юрисдикцию попадают любые организации, независимо от их статуса и характера деятельности - федеральные, штатные, местные,

публичные и частные. Единственное ограничение - размер организации: она должна иметь в своем штате не менее 15 человек.

Работники или претенденты на вакансии, считающие себя дискриминированными по перечисленным основаниям, имеют право обращения в Комиссию с жалобой. Комиссия обычно делает запрос местным властям, а затем проводит расследование по каждой жалобе. Срок расследования - 120 -180 дней. Если жалоба признана справедливой, то сначала местное отделение Комиссии пытается «решить дело миром», воздействуя на работодателя неформально - информированием, убеждением и т.п. Если же таким путем конфликт не решен, то Комиссия передает дело в суд.

Прежде, чем перейти к другим организациям с частично совпадающей компетенцией, отметим, что подобное частичное «наложение» компетенций вообще характерно для американской юрисдикционной системы и заложено в нее сознательно. Ее идея состоит в том, что один и тот же вопрос можно решить в нескольких местах, и поэтому гражданин до известной степени может сам выбирать, куда обращаться со своей апелляцией.

Роль первой инстанции по многим делам выполняет **Бюро специального адвоката (Office of Special Counsel - OSC)**. Эта небольшая (около 100 человек) организация занимается предварительным расследованием случаев нарушения законов в отношении государственных служащих. Основанием для расследования обычно служит жалоба конкретного служащего. Если в результате расследования и предпринятых Бюро первичных мер конфликт между служащим и работодателем не разрешен, то материалы обычно передаются в MSPB (см. ниже). Последнюю в данном контексте можно условно рассматривать как инстанцию судебную, тогда как OSC выполняет функцию предварительного следствия и, в какой-то мере - надзора. Впрочем, на практике Бюро обладает гораздо более низким престижем и гораздо менее известно, чем MSPB, к рассмотрению которого мы переходим.

Совет по защите системы заслуг («мерит систем») - (Merit System Protection Board - MSPB). По своему объекту юрисдикция Комитета уже, чем у OSP: под нее подпадают лишь постоянные федеральные служащие и только по одному классу оснований - нарушения принципов merit system. Но и сам это класс, и полномочия Комитета достаточно широки. А, главное, высок его авторитет.

В своем нынешнем виде Комитет существует все с того же «реформенного» 1978г. Во главе Комитета стоят три его члена, назначаемые Президентом на 7-летний срок. Его цель - защитить работников федеральных ведомств от незаконных кадровых решений и тем самым препятствовать нарушениям законодательства в сфере кадровой политики, а в общем виде - поддержание принципов «мерит систем». Процедура обращения служащего, считающего, что его права ущемляются, в Комитет предельно упрощена. Для открытия дела достаточно его письменного заявления, после чего Комитет сам производит все необходимые действия по расследованию любого подпадающего под его юрисдикцию дела: запрашивает соответствующую документацию, опрашивает свидетелей и т.д. Основной объем рассматриваемых жалоб связан с незаконными увольнениями, отстранением от должности, понижением в должности и уменьшением жалованья. В его компетенцию также входит рассмотрение жалоб на нарушение правил проведения экзаменов по приему на госслужбу, квалификационных стандартов и тестов, на отказ в восстановлении прав работника, прежде всего - в его восстановлении на работе.

Обычный срок рассмотрения дела - 120 дней. Эту работу ведут около 70 высококвалифицированных юристов-судей, составляющих основу штата Комитета, в котором также существуют научно-исследовательское и вспомогательные подразделения. Каждое дело ведет один судья. В год Комитет в среднем рассматривает около 4000 жалоб. (Примерно еще столько же поступают «не по адресу», т.е. не от того контингента лиц, права которых защищает Комитет; это, главным образом - дела юрисдикции Комиссии по защите равенства возможностей работников.)

Около половины дел разрешаются соглашением сторон на разных этапах их рассмотрения. Примерно в 30% случаев принимается решение в пользу жалобщика. Оно подтверждает факт нарушения трудовых прав служащего и обязывает ведомство, на которое подана жалоба, восстановить их. Решение такого рода является окончательным. Более того - Комитет может также налагать дисциплинарные санкции на работников других ведомств или даже на ведомство в целом, если оно нарушает принципы «мерит систем». Правда, в этих случаях его решение может быть обжаловано в Федеральном апелляционном суде.

Научное подразделение Комитета проводит исследования и оценку состояния системы госслужбы, прежде всего - в плане соблюдения принципов «мерит систем», но также - и более общий анализ системы найма и увольнения госслужащих.

Это небольшое по числу персонала ведомство располагает, по моим наблюдениям, штатом очень квалифицированных и объективных сотрудников. В отличие от отзывов в адрес ряда других федеральных органов, ни разу не приходилось слышать о нем каких-либо пренебрежительных суждений или негативных оценок. Его миссия - защита чиновника от произвола руководителей - придает ему даже некий ореол «борца за справедливость». Так или иначе, в системе госслужбы оно выполняет очень важную роль противовеса, баланса, и, по мнению его сотрудников, само его существование заставляет бюрократию работать лучше. (Правда, не следует забывать, что его полномочия касаются пусть очень важного, но лишь одного круга вопросов.)

В целом же система самоконтроля исполнительной власти дополняется весьма развитой и поощряемой системой так называемой **«whistleblowing»** - **защищенного законом права федеральных служащих сообщать, помимо иерархической лестницы, о фактах незаконных или расточительных действий органов или должностных лиц, без угрозы применения к ним репрессалий.**

БЛОК КОНТРОЛЯ.

Общая счетная палата - General Accounting Office - GAO). Эта аудиторская организация подчинена законодательной ветви власти. Она была образована Актом Конгресса в 1921г. в качестве инструмента парламентского контроля над расходованием бюджета (наша Счетная палата - ее отдаленный аналог). В основе концепции ее создания лежит типичная для американской системы сдержек и противовесов логика: коль скоро в системе исполнительной власти возникло Бюджетное бюро, посредством которого Президент получил возможность расширить свой контроль над формированием бюджета, то Конгрессу необходимо уравновесить это усиление президентской власти созданием собственного органа по контролю над исполнением бюджета.

В первые десятилетия своего существования GAO формально был вправе оценивать лишь законность, а не целесообразность тех или иных расходов. Однако в силу личности своего первого главы - Генерального контролера Дж.Маккерола, занимавшего свой пост в течение 15 лет и ставшего в начале 30-ых годов явным противником рузвельтовского «нового курса», ведомство фактически стало оспаривать и целесообразность ряда предпринятых администрацией Президента Рузвельта затрат, фактически обвиняя ее в разбазаривании общественных средств. Возник конфликт, в результате которого само GAO едва не лишилось своего статуса «парламентского контролера». Рузвельт попытался инкорпорировать его в структуру Казначейства, т.е. перевести в систему исполнительной власти, а когда Конгресс отверг это, ценой компромисса стало назначение на пост генерального контролера сторонника «нового курса». Он тоже возглавлял ведомство целых 15 лет, а его преемник - еще 11.

Серьезные изменения произошли при 4-ом по счету главе ведомства , который тоже занимал свой пост 15 лет - с 1966 по 1981г.г. А нынешний, всего 5-ый по счету глава GAO за 80 лет его существования, Генеральный контролер Чарльз Боушер был назначен еще на заре рейгановской эры - в 1981г. - и уже побил ведомственный рекорд пребывания в должности.(Думается, подобная сверхстабильность руководства контрольным ведомством не случайна.)

Аудиторские функции GAO существенно расширились в 60-70 годы, вобрав в себя анализ основ принятия правительственных решений с точки зрения их планирования, программирования и финансирования (модная тогда в США, а позднее - и у нас, схема ППБ). Законодательное закрепление этих новых функций было проведено актами Конгресса от 1970 и 1974 годов.

Сегодня GAO в своей контрольной деятельности призвано давать ответ на следующие вопросы:

- Выполняются ли правительственные программы в соответствии с законами и другими актами, а также точны ли сведения, предоставляемые Правительством Конгрессу?
- Возможно ли устранить разбазаривание и неэффективное расходование общественных средств?
- Законно ли расходование средств, верна ли отчетность?
- Достигают ли программы желаемых результатов, или же необходимы изменения в правительственной политике либо управлении?
- Нельзя ли достигнуть программных целей с меньшими затратами?

Последние годы одной из задач GAO стала оценка того, что именно делает каждое из ведомств для реализации рекомендации Комиссии Э.Гора по перестройке правительства.

Большинство расследований GAO проводит по запросам Конгресса и его комитетов, а некоторые аудиты прямо предусмотрены законодательством. Основной упор делается на сбор конкретных данных и фактов. Для этого аппарат GAO - примерно 5000 человек - укомплектован специалистами по всем основным направлениям деятельности правительства. Генеральный контролер имеет 8 «отраслевых» заместителей. Кроме того, в каждом федеральном ведомстве сидит штатный инспектор GAO, задача которого - принимать «сигналы» о нарушениях по так называемой «горячей линии». GAO имеет 14 региональных отделений и 2 - зарубежных. Его сотрудники имеют доступ к любой находящейся в распоряжении ведомств информации.

Поскольку GAO, при всех своих полномочиях - орган все же совещательный, то основным продуктом его деятельности являются

обзоры, отчеты по итогам проведенных расследований и рекомендации. Масштаб рекомендаций различен и колеблется от мелких замечаний до «глобальных» предложений по радикальным изменениям политики в той или иной области.

Хотя эти документы адресуются Конгрессу и изначально предназначены именно для его нужд, все они, за исключением секретных, доступны для широкой публики через специальные издания, интернет и брифинги для прессы.

Ограничения же, связанные с секретностью, устанавливаются только законом.

В течение года GAO публикует ежемесячные и специальные отчеты по итогам своей деятельности, обнаруженным нарушениям и внесенным рекомендациям. По итогам прошедшего финансового года публикуется также общий годовой отчет, где суммируются и фиксируются основные проблемы. Помимо этого, публикуется еще один любопытный документ: отчет о тех рекомендациях GAO, которые по тем или иным причинам не были приняты.

Таким образом, GAO - мощная организация, осуществляющая постоянный и всесторонний аудит (мониторинг) деятельности правительства, но при этом не имеющая каких-либо распорядительных полномочий, а лишь вносящая рекомендации и придающая публичной огласке то, что она считает нужным. Последнее обстоятельство представляется очень важным с точки зрения отношений между государством и обществом, принципов открытого гражданского общества.⁵¹⁾

В заключение главы приведем некоторые данные о динамике численности гражданских федеральных служащих (не считая гражданских служащих Министерства обороны) в XX столетии. В 1900г. она составляла несколько менее 200 тысяч человек, в 1910 достигла 300 тысяч, в 20-ом - 400 тысяч, в начале 30-ых добралась до полумиллиона, с началом президентства Франклина Рузвельта и кризисом 1932г. «скакнула» к 600 тысячам, затем начала снижаться и к концу 30-ых годов опустилась чуть ниже полумиллионной отметки, с началом войны быстро возросла сначала до 700 тысяч, а к ее окончанию - до 800 тысяч, потом

понижилась примерно на 100 тысяч, но, поколебавшись вокруг 700 тысячной отметки, примерно с 1952г. начала долговременный и устойчивый, хотя и довольно плавный, рост, перевалив в самом начале 70-ых за миллион, а к 1978г. достигнув почти миллиона с четвертью, после чего в два приема (еще «картеровский» и уже «рейгановский») вернулась к отметке примерно в 1 миллион 150 тысяч, на которой удерживалась несколько лет, а затем к 1992г.(во времена Буша-старшего) подтянулась до миллиона 300 тысяч, после чего под флагом горювской реформы снизилась к 1997г. до 1 миллиона 149 тысяч человек. (При анализе реформы мы приводили цифры примерно на 700 тысяч выше, поскольку те расчеты включали и гражданских служащих военного ведомства, которых сокращения коснулись в наибольшей мере.)

Как видите, данные более или менее сопоставимы с масштабами советско-российского госаппарата. Впрочем, такой сравнительный анализ численной динамики в сопоставлении с политическим и другим контекстом может составить самостоятельную и не лишнюю исследовательского интереса задачу.

СНОСКИ К ГЛАВЕ.

- 1) Конституция США, ст. II, раздел 2.2. См.: Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. М.1984. С.196.
- 2) Декларация независимости. Там же. С.183.
- 3) Nigro L., Richardson W. The Founders' Unsentimental View of Public Service in the American Regime. In: Agenda for Excellence: Public Service in America. N.J.1992.
- 4) История XIX века, под ред. Лависса и Рамбо. Т.4. М.1938. С.232.
- 5) Nelson M. The Irony of American Bureaucracy. In: Bureaucratic Power in National Policy Making, ed. By F.Rourke. Boston.1986. P.173.

- 6)Wilson J. The Rise of the Bureaucratic State.Ibid.P.148
- 7)Storing H. Reforming the Bureaucracy.Ibid. P.p.149-162.
- 8)Ingraham P. The Foundation of Merit System. Public Service in American Democracy. Baltimore. 1995.
- 9)Там же.P.p.163-187.
- 10)Benda P., Rosenbloom D. The Hatch Act and the Contemporary Public Service. In: Agenda for Excellence. P.p.25-47.
- 11)Democratisation and Bureaucratic Neutrality. Anderson (ed). N.Y. 1996.
- 12)Priffner J. Political Appointees and Career Executives. Ibid. P.49.
- 13)См: Peters G. Searching for a Role: The Civil Service in American Democracy. «International Political Science Review,1993, vol.14, No.4, P.378.
- 14)Подр. см об этом: Оболонский А. Эволюция государственной службы в Великобритании. «Государство и право», 1996, 6.
- 15)Vice President Al Gore. Creating a Government That Works Better & Costs Less. Vol.: Reinventing Human Resource management. Washington, DC. 1993.Pp.19-20.
- 16)Лобанов В.В. Служба высших руководителей в США. - «Государство и право». 1966. No.6. С. 131-139.
- 17)Peters B.G.The Politics of Bureaucracy. N.Y.,L.1984.P.58.
- 18)Kahn R. et.al. «Americans Love Their Bureaucrats». In: Bureaucratic Power in National Policy Making.
- 19)D.Kettl, P.Ingraham, R.Sanders, C/Horner. Civil Service Reform. Building a Government That Works. Washington, DC. 1996. P.3.
- 20)Agenda for Excellence: Public Service in America. P.294.
- 21)Al Gore. Creating a Government That Works better & Costs Less. Creating Quality Leadership and Management. Washington, DC. 1993.P.1.
- 22)Albert Gore Comission Report. N.Y.,L., 1993.

- 23) Kettl D. и др. Civil Service Reform. Washington. 1996. Pp.24-25.
- 24). Там же. Pp.4-5.
- 25) Kettl D. Reinventing Government: A Fifth Year Report .Washington. DC.
- 26) September 1998.
- 27) Kettl D. Там же.
- 27) Al Gore/ Creating a Government That.... P.12.
- 28) Описание системы и данные даны по публикации исследовательского подразделения одного из правительственных ведомств США: The Role of Delegated Examining Units: Hiring New Employees in a Decentralized Civil Service. A Report to the President and the Congress of the United States by the U.S/ Merit System Protection Board. 1999. Pp.1, 5-7.
- 29) Peters G, Savoie J. Reinventing Osborne and Gaebler: Lessons from the Gore Commission. Canadian Centre for Management. November 1993. P.5.
- 30) Kettl D. The Global Public management Revolution. Washington. 2000. P.19.
- 31) Ibid. P.p. 20-22.
- 32) Light P. Thickening Government: Federal Hierarchy and the Diffusion of Accountability. Washington. 1995.
- 33) Kettl D. Ibid. P.P.23-25.
- 34) Schultz D., Maranto R. The Politics of Civil Service Reform. N-Y, W. 1998.
- 35) Ibid.
- 36) Light P. The True Size of Government. Washington. Brookings. 1999.
- 37) Ibid. P.128.
- 38) Ibid. P.195.
- 39) Ibid. P.125.
- 40) Ibid. P.192
- 41) Paul Light. Who wants a Federal Career? In: Washington Post. 1999, December 24, A15.
- 42) The Role of Delegated Examining Units. P.8-9.
- 43) Kearney Richard, Hays Steven. Reinventing Government: The New Public Management and Civil Systems in International Perspective. The Danger of

Throwing the Baby Out with the Bathwater. In: «Review of Public Personnel Administration». 1998, Fall.

44) Gruber Judith. Controlling Bureaucracies. Berkeley, L. 1987.

45) При подготовке данного раздела, помимо законодательной базы и ряда интервью с ответственными сотрудниками Совета, использованы также его ведомственные издания: An Introduction to the MSPB, Washington, 1999, April; Questions & Answers about Appeals, ibid., 1999, July.

46) Whistleblowing in the Federal Government: An Update. A report to the President and the Congress of the United States by the U.S. Merit System Protection Board. 1993.

47) Thompson Dennis. Paradoxes of Government Ethics. In: «Public Administration Review». Washington. 1992. May/June. Pp.254-.

48) Цит. по: U.S. Government Manual.

49) См., напр., шкалу на 1999 год для Вашингтона: ее левый верхний угол, т.е. минимальную зарплату, соответствующую первому рангу первой ступени (это - символическая единица отсчета, соответствующая нашей минимальной зарплате, реально ее вряд ли кому-то платят) составляет 14тыс.414 долларов, тогда как правый нижний угол, т.е. пятнадцатый ранг, десятая ступень (иными словами - максимум) составляют 104тыс. 851 доллар. Зарплата же среднего квалифицированного вашингтонского федерального чиновника в 1999г., в основном, попадала в вилку между 35 и 55 тысячами долларов годового жалованья.

50) К их числу относятся: 1) незаконная дискриминация либо поддержка любого другого служащего или заявителя; 2) дача каких-либо рекомендаций с нарушением установленного для этого порядка или их рассмотрение; 3) принуждение служащего к действиям политического характера; 4) ущемление чьих-либо прав бороться за открывшуюся вакансию; 5) оказывать на кого-либо давление с целью отказаться от конкурса; 6) предоставлять кому-либо не соответствующие правилам преимущества или оказывать предпочтения; 7) нанимать или продвигать родственника; 8-9) мстить служащему или заявителю за подачу жалобы или информации о нарушениях; 10) незаконно дискриминировать за

внеслужебные контакты; 11)нарушать любой закон, правило или подзаконный акт, связанный с merit principles; 12)сознательно нарушать привилегии, предоставленные ветеранам.

51)Обзор сделан на основании официальных материалов GAO за 1999г., ряда бесед с его ответственными сотрудниками в 2000г., а также работы: Н.Havens. The Evolution the General Accounting Office from Voucher Audits to Program Evaluations, GAO, 1990.

Гл.5. РОССИЙСКАЯ БЮРОКРАТИЯ В ПОСТСОВЕТСКОЕ ВРЕМЯ: ПРОКЛИНАТЬ ИЛИ РЕФОРМИРОВАТЬ?

1. Бюрократия как «козел отпущения».

Проклятья в адрес чиновничества - любимый и очень традиционный вид «российской национальной охоты». Не было на Руси царя, генсека или президента, который не бранил бы бюрократов, не списывал бы на них все мыслимые грехи и не поощрял бы на это других своих подданных. «Царь-то у нас добрый, да бояре злые», - извечный российский способ объяснения всех бед. Часто это, увы, бывало не лишено справедливости, но далеко не всегда. Пресловутые «дьяки» в

разные времена были разными и зачастую совсем не такими плохими, как их представляла молва. Одно их немногих исключений из традиции подавления общества государством как раз связано с прогрессивной ролью либеральной бюрократии в период реформ Александра II. Да и впоследствии бюрократия (во всяком случае - центральная) зачастую в заметной своей части оказывалась куда компетентней и дальновидней политического «верха». Это можно видеть и в последние романовские царствования, и в советский период нашей «печальной и многотерпеливой» (Герцен) истории. Так что дело «часто бывало не в «злых» дьяках», а как раз в негодных «царях».

К тому же, серьезно говоря, рациональная бюрократия - одно из самых важных и универсальных социальных изобретений цивилизации. Попробуйте представить себе современное общество без развитой системы бюрократии. Жизнь так устроена, что без нее, как говорится, и дня не прожить. Один из афоризмов Бисмарка гласит: «С плохими законами и хорошими чиновниками управление еще возможно, но с плохими чиновниками не помогут никакие законы». Силлогизм этот красив и во многом справедлив. Правда, первая его часть лично у меня вызывает реминисценции, связанные с, увы, слишком уж эффективным управлением нацистской Германией. Но это - отдельный вопрос.

Разумеется, новые «вызовы» жизни требуют перемен, и во многих странах происходят серьезные движения в этом направлении, о чем и шла речь в предыдущих главах. Однако каких-либо «революционных» изменений в этом отношении вряд ли стоит желать. Во всяком случае, когда такие попытки предпринимались (во Франции - при Парижской коммуне, в Китае - во времена «культурной революции», в Камбодже - при Пол Поте), ничего хорошего из этого не выходило.

Другое дело, что бюрократия бывает эффективной и плохой, коррумпированной и честной. К тому же не следует путать бюрократию и бюрократизм. Если первое - стандартный и, во многих отношениях, единственно возможный способ организации дел в современном обществе, то второе - отклонение от нормы, болезнь, причем общемировая. По своим масштабам и количеству приносимого людям зла эта болезнь, пожалуй, сравнима с загрязнением окружающей среды.

Но, продолжая аналогию, следует вспомнить, что и загрязнение среды - побочное следствие промышленной революции, т.е. одного из самых прогрессивных сдвигов в мировой истории. Как писал Аристотель, любые правильные формы правления имеют тенденцию искажаться, как в кривом зеркале. Таким кривым зеркалом рациональной бюрократической организации и является бюрократизм.

Если же вернуться к нашей «родной» бюрократии, то при любом режиме сказать о ней доброе слово было почти неприличным. Не случайно в классической русской литературе практически невозможно найти хоть сколько-нибудь положительный образ чиновника. Лучшее, что приходит на память - это Алексей Александрович Каренин; да и то авторские (а, следовательно, и читательские) симпатии отнюдь не на его стороне, хотя дело происходит в 60-е годы XIX века - пожалуй, в «звездный час» российской бюрократии и, вполне вероятно, что он допоздна засиживался как раз над проектом одной из великих либеральных реформ. В основной же массе это - либо прожженные взяточники, циники и воры, либо ничтожества. Благородных жуликов, соблазнительей и даже рефлексирующих человеколюбивых убийц в «галерее образов» русского общества XIX века сколько угодно, а вот для достойного чиновника места не нашлось. Да и само слово «бюрократ» имеет сугубо негативный смысл (кстати, только в русском языке).

Зато пороки нашего чиновничества вошли в поговорку. И, разумеется, оно давало и дает немало оснований для подобного к себе отношения. Однако общая картина далеко не так удручающе одномерна и статична. Более того: в российской бюрократии второй половины XIX в. была значительная либеральная прослойка, активно работавшая над социальной модернизацией страны. Да даже и советская бюрократия, унаследованная нынешним российским государством, далеко не во всем была плоха. Более того, она неоднократно подправляла в сторону хотя бы минимальной разумности и исполнимости безответственное самодурство партийных директив. Другое дело, что она была приспособлена для работы в принципиально иной системе отношений.

К тому же стереотип недоверия и неуважения к нашему чиновничеству постоянно находит подкрепление в практике общения

наших рядовых граждан с государственной машиной. Однако подобно многим другим стереотипам массового и, увы, даже немалой части «просвещенного» сознания, он реальность упрощает, а зачастую - и искажает. К тому же одни стереотипы «народной мудрости» часто противоречат другим. Ведь почти иррациональные ненависть и недоверие к чиновничеству, равно как и неверие в возможности права, странным образом уживаются в России со столь же иррациональной верой в безусловность блага, якобы исходящего от сильного государства. На уровне сознания «просвещенного» этот стереотип трансформируется в глубокомысленные сентенции об «особой», более значительной по сравнению с Западом, роли государства в нашей истории и необходимости эту «особость» восстановить. При этом почему-то забывается, что на протяжении почти всей нашей истории «особость» проявлялась, прежде всего, в масштабах государственного деспотизма по отношению к обществу и личности. Чем сильнее становилось в России государство, тем меньше свободы оставалось у людей. «Государство пухло, народ хирел», констатировал в своем анализе нашего исторического бытия В.О.Ключевский.¹⁾

Россия всегда, независимо от режима или даже строя, управлялась разными вариантами «**государевой**» службы. Так, при Петре, с введением «Табели о рангах», принцип породы хотя и был потеснен принципом выслуги, но не заменен им. После 1917г. на смену им пришел принцип номенклатуры, что тоже вполне вписывалось в традицию. И сейчас мы тоже, по существу, имеем дело с еще одной модификацией «государевой» службы, что на рубеже тысячелетий, когда в развитых странах в модернизации госслужбы преобладают совсем иные тенденции, производит довольно странное впечатление. Мы же, как справедливо заметил однажды в середине 90-ых годов Президент Ельцин, «во многом продолжаем руководить и управлять по-старому», ориентируясь на административные идеалы позавчерашнего дня.

Так как же обстоит дело с нашими «дьяками»?

2.Изменения в нашей бюрократии в постсоветские годы.

За 90-е годы в нашей жизни, «фасадно» или по существу, но поменялось почти все... кроме административной машины. Ее же лишь

пытались «на ходу» подстроить под решение новых задач. Изменения происходили либо ситуативно, либо по принципу «перетягивания каната», т.е. на основе зачастую несовместимых взглядов на развитие госслужбы. Это отразилось и в первом в нашей истории Законе 1995г. «Об основах государственной службы Российской Федерации», явно отразившем борьбу двух подходов - *корпоративного* и *демократического*. За одним стоят намерения привести наш госаппарат в соответствие с современными стандартами и потребностями, за другим - желание создать режим воспроизводства и неприкосновенности чиновничьей корпорации.

Здесь, думаю, немалую роль играют и блокирующие проведение норм Закона в жизнь интересы определенных групп чиновничества. Ведь то, что я считаю негативной - корпоративистской - стороной Закона, осуществляется, невзирая ни на какие «объективные» обстоятельства. В частности, чиновники с удовольствием восприняли возрождение (да еще и в усложненном виде) архаичной «Табели о рангах», за отмену которой шла борьба еще в 19 столетии. Еще бы, это и тешит тщеславие, и создает поле для «важной государственной работы» многочисленным кадровым службам! К счастью, состояние отечественных финансов не позволяет одеть всех чиновников в мундиры, хотя наиболее богатые структуры все-таки нашли для этого средства. При этом не обходится без курьезов. Так, символичной представляется история, с одним моим бывшим коллегой. Он всю жизнь проработал научным сотрудником, а в «новые времена» перешел на работу в одно весьма авторитетное учреждение и, будучи высококлассным специалистом, занял там довольно высокий пост и получил звание государственного советника юстиции 2-го класса, эквивалентное в чиновной иерархии званию генерал-лейтенанта. К званию полагался мундир с металлическими пуговицами. Будучи человеком сугубо штатским и чуждым тщеславия, он, тем не менее, иногда вынужден надевать его. В один из таких случаев он направился в Думу. Дело было зимой, и поверх мундира было пальто. Неожиданно его задержала охрана: электронная система среагировала на металл, недостаточно квалифицированные охранники «проявили бдительность», а сам он, не привыкший к своей

«металличности», не сразу понял, в чем дело, а потом решил воспользоваться случаем и вовсе не ходить на, видимо, скучное и маловажное совещание. Для меня эта история символизирует архаизм унаследованных от прошлого чиновных ценностей и аксессуаров, их несовместимость с реальностями современной жизни.

Здесь, помимо прочего, проявилась еще одна устойчивая особенность бюрократического сознания, во всяком случае - российского и восточноевропейского: чиновничьим сословием почему-то всегда высоко ценилась «похожесть на военных». Царскому правительству неоднократно приходилось специальными указами запрещать штатским лицам именовать себя военными чинами, но все равно многие высокопоставленные чины гражданской иерархии хотя бы прислуге велели именовать себя генералами.²⁾ Лет 130 назад Салтыков-Щедрин с горечью заметил, что из всех европейских достижений мы заимствовали лишь деление людей на ранги, от чего на самом Западе к тому же уже отказались. Увы, и сегодня это горькое наблюдение не потеряло актуальности.

В целом качество работы госаппарата снизилось, а хаотичность, неэффективность, а зачастую и контрпродуктивность его действий возросли. Помимо двойственности Закона, непосредственных причин тому несколько.

Во-первых, произошло «вымывание квалификации». Лучшие кадры аппарат покинули, а адекватной замены им не нашлось. Число вакансий, которые не удается заполнить, исчисляется в некоторых ведомствах сотнями. В то же время доля работников предпенсионного и пенсионного возрастов составляет в ряде министерств около половины персонала. Очень тревожен в этой связи социологически зафиксированный нами «фоновый провал» по группе работников среднего возраста со стажем работы 6-15 лет, т.е. наиболее перспективных и в то же время уже достаточно опытных людей. «Зато» средний возраст работников перевалил в ряде министерств за 50 лет!

Во-вторых, с исчезновением прежнего «хозяина» аппарата - КПСС - к сожалению, не произошло его поворота к обычному для демократических стран статусу «слуги общества». Скорей между

разными силами в течение нескольких лет шла борьба за роль его нового «хозяина». А это, разумеется, придало аппарату большую самостоятельность, меньшую подконтрольность, что в свою очередь стимулировало рост коррупции и позволило легализовать кастово-корпоративные интересы бюрократии. Последнее нашло отражение, в частности, и в возрождении «Табели о рангах».

В-третьих, утратили силу прежние нормы административной морали, составлявшие своего рода неформальный «этический кодекс» чиновника. Конечно, советская версия этого «кодекса» была крайне далека от совершенства. Чего стоили хотя бы нормы, поощрявшие конформизм, циничное двоедушие, показную верноподданность партийным бонзам и их указаниям. А сколько человеческих драм и организационных издержек породил печально известный принцип приоритета «политических качеств над деловыми» при отборе и расстановке кадров, по существу, открывавший «зеленую улицу» для делания карьеры не деловым квалифицированным работникам, а демагогам, размахивавшим партийными билетами и интриговавшим в местных партийных комитетах! Но все же групповые нормы административной морали даже этого ущербного «кодекса» ставили некоторые барьеры на пути чиновничьих злоупотреблений и произвола. Беда в том, что вместо «этического кодекса советского чиновника» не сложилось никакого другого, а возник моральный вакуум с присущими ему вседозволенностью, тотальным цинизмом, коррупцией...

Так что в целом неудивительно, что качество работы аппарата снизилось, а неэффективность и зачастую контрпродуктивность его действий возросли. И хотя тот же Закон заложил юридическую базу и для позитивных перемен, все же думается, что в нынешнем своем состоянии аппарат не отвечает современным и, тем более, перспективным потребностям общества и служит скорее тормозом, нежели мотором преобразований.

Говоря о чиновничестве, нельзя хотя бы кратко не затронуть проблему коррупции. В общественном сознании эти два слова неразрывно связаны, хотя это далеко не всегда справедливо. Особенно странно огульные инвективы в адрес всего чиновничества звучат в устах людей,

находящихся во главе аппарата, как, например, Е.М.Примакова в бытность его премьер-министром. Впрочем, в этом он, возможно, сам того не подозревая, лишь - наследник индийской философско-имперской традиции, в рамках которой к чиновничьему мздоимству относились с философской терпимостью как к неизбежности. В второй главе я уже говорил о некоем «древнеиндийском примакове» - главном министре империи Мауриев Каутилье, который с философским спокойствием перечислял 40 видов присвоения чиновниками государственных доходов и с поэтическими аналогиями из животного мира делал глубокомысленное заключение о неизбежности и неискоренимости этого явления: «Как невозможно не попробовать вкус меда или отравы, если они находятся у тебя на кончике языка, так же для правительственного чиновника невозможно не откусить хотя бы немного от царских доходов. Как о рыбе, плывущей под водой, нельзя сказать, что она пьет воду, так и о правительственном чиновнике нельзя сказать, что он берет себе деньги. Можно понять поведение птиц, летящих высоко в небе, но невозможно понять скрытые цели поведения правительственных чиновников.»³⁾ Однако при всех напрашивающихся аналогиях не стоит слишком уж поддаваться их сладкому соблазну. С некоторого момента это становится контрпродуктивным. Думается, для полезней не упиваться якобы «извиняющими» современных взяточников историческими и литературными аллюзиями, а поискать успешные примеры борьбы с этим растлевающим все общество злом. Тем более, они есть. Было бы желание.

Впрочем, коррупция - не тема данной работы. Во-первых, эта проблема, при всей ее важности - лишь один из аспектов обсуждаемой нами в более общем плане проблематики, во-вторых, она требует специального анализа, а, в-третьих, ей-то в последнее время уделяется больше всего внимания.⁴⁾ К тому же как раз на общегосударственном уровне госслужбы, которому посвящена книга, размах коррупции хотя и неприемлемо высок, но по ряду причин, включая «технические» (т.е. практическую возможность получения взяток), все же существенно меньше, нежели полагает большинство высказывающихся на эту тему людей. *Российская бюрократия, при всех ее недостатках, все же*

лучше своей репутации. Одна из глубинных причин нашей коррупции - не какая-то особая «испорченность» наших чиновников, а неотделенность бизнеса от государства. Лекарства от коррупции есть и помимо «топора», и среди них - излагаемая ниже система принципов реформирования института государственной службы. Что же касается «топора», то опыт Китая, где от древнейших времен до наших дней взяточничество чиновников пытались и пытаются искоренить жесточайшими и изощренными наказаниями (от их распятия в древности на грядках, засеянных быстрорастущим бамбуком, до недавней казни сразу одиннадцати чиновников в городе Сямэне), свидетельствует о неэффективности подобных мер.

Еще один тревожный симптом непонимания ситуации - прошлогоднее «озвучивание» в периодической печати и на государственном телевидении идеи о необходимости резкого многократного повышения зарплаты верхнему и среднему эшелонам чиновников. В нашем проекте повышение зарплаты тоже предусматривалось, но лишь как одна из целого комплекса связанных и проводимых поэтапно мер и к тому же за счет высвобождения средств по другим статьям управленческих расходов. В изолированном же виде она не улучшит качество аппарата, а, возможно, даже ухудшит, зато несомненно еще больше настроит против него общество. И от того, что это - результат не злого умысла, а отсутствия «социальной чувствительности», не легче. На любые деньги, как известно, найдутся еще большие деньги. А в качестве поучительной исторической справки напомним, что когда при Александре II было предложено отменить уже тогда очевидно мешавшую эффективному управлению Табель о рангах и провести широкую реформу госслужбы, тогдашняя бюрократия сумела добиться решения, согласно которому все это следует сделать лишь после значительного увеличения жалованья чиновникам. В результате жалованье возросло в среднем в два раза, но до реформы дело так и не дошло.

Еще один момент - большая степень персональной преемственности нашей номенклатуры. Так, в середине 90-ых годов в правительственных структурах она составляла 75% 5), причем ушедшая четверть корпуса

как раз в своей массе состояла из людей, адаптировавшихся к новым условиям. Процесс некоторой «естественной убыли» советского номенклатурного наследия в последующие годы - следствие лишь биологических причин, а не какой-либо новой кадровой стратегии. Ее просто нет. Представляется, что одно это обстоятельство дает основания более сдержанно оценивать официальную риторику о «новой России» и, с другой стороны, подкрепляет концепцию Е.Т.Гайдара о произошедшей «номенклатурной приватизации государства». По его словам, «коммунистическая олигархия сама стала могильщиком своего строя, впрочем, могильщиком расчетливым и корыстным, надеющимся обогатиться на собственных похоронах, точнее, превратить похороны своего строя в свое освобождение от него и рождение нового... тоже номенклатурного строя... Именно номенклатура и ее «дочерние отряды» вроде так называемого комсомольского бизнеса прежде других обогатились в ходе раздела собственности». Видимо, можно констатировать наличие целой страты номенклатурных «мутантов», не только переживших политические перемены, но и, более того, воспользовавшихся ими для укрепления своего положения.б)

И все же сказанное никоим образом не следует понимать как некое «коллективное обвинение» против аппарата. В нем есть немало честных и даже самоотверженных администраторов, а также просто «рабочих лошадок», далеких и от передела собственности, и от других «игр». Да и вообще представляется несправедливо односторонней и легковесной давняя традиция тотально негативной оценки нашей бюрократии - и дореволюционной, и даже советской. В ее составе помимо значительного числа достаточно квалифицированных и добросовестных работников (кстати, на протяжении длительных периодов нашей истории оплачивавшихся весьма невысоко) встречались и люди с подлинно реформаторскими ориентациями, особенно во времена, обещавшие перемены, как, например, в первой половине царствований Александра II, Николая II, при Хрущеве... Другое дело, что такие «розовые» периоды бывали не слишком долгими, и поэтому позиции либерального и сознающего ответственность перед обществом чиновничества не успевали достаточно укрепиться в нашей убивавшей все живое

политической атмосфере. Но это уже не вина, а драма, причем всего нашего общества. К слову, традиция огульного очернения бюрократии сродни другой, увы, популярной установке массового сознания - неверию в право как инструмент разрешения конфликта интересов. А она неверна в историческом и опасна в современном аспектах анализа.

Да, наше чиновничество даже не вполне «дотягивает» до звания «бюрократии» в том смысле, которое оно приобрело после М.Вебера. Для этого ему нехватает как подчиненности закону, так и безличности, минимизации простора для личного усмотрения конкретного чиновника, в рамках нашей традиции, увы, почти равносильного произволу. В нем слишком много «гоголевского». И все же оно, с моей точки зрения, существенно лучше, нежели молва о нем, и вполне подлежит «лечению», т.е. реформированию.

Периодическое же открытие очередного «сезона охоты» на бюрократию, популистские попытки сделать ее едва ли не главным «козлом отпущения», и по существу несправедливы и, похоже, прежде всего преследуют цель отвлечения внимания от действительно фундаментальных вопросов. Ведь от качества госаппарата, от квалификации и ориентаций работающих в нем людей в немалой степени зависят судьба и вектор развития наших реформ. И за то, что первая пятилетка реформ прошла без понимания важности этого факта, наше общество платит высокую и до конца еще не ясную цену. Не третировать и запугивать, а радикально реформировать надо нашу госслужбу. Сравнительно недавно серьезная и весьма обещающая работа в этом направлении велась.

В 1997г. по распоряжению Президента была образована Комиссия, разработавшая концепцию административной реформы. Одним из главных ее аспектов стала реформа госслужбы. «Мотором» всей работы был тогдашний помощник Президента по правовым вопросам М.А.Краснов. Мне довелось сформировать и возглавить группу разработчиков данной проблематики. Не хотелось бы никого выделять, но все же одно имя - А.Г.Барабашева - не назвать просто нельзя. Итоги работы получили «высочайшее одобрение» в форме подробного воспроизведения основных элементов реформы в Послании Президента

Федеральному Собранию на 1998г.7) и обещания вскоре начать ее. Но... воз так и не сдвинулся с места. Причины, как ни странно, во многом похожи на причины неудач либералов: «объект реформирования», т.е. чиновничество, не было с самого начала вовлечено в процесс подготовки, и им к тому же не было объяснено, что реформа не носит «антиаппаратного» характера, а скорей, напротив, придав ему современные и отвечающие общественным потребностям качества, объективно улучшит положение работающих в нем людей, в том числе - и в материальном отношении. И хотя реформа укрепила бы статус квалифицированных кадров, определенные силы ее, тем не менее, заблокировали. Не вдаваясь в детали аппаратных игр, полагаю, однако, что роль одного из основных «блокировщиков» сыграло тогдашнее руководство Управления кадровой политики Администрации Президента. Обозначив поначалу интерес к реформе, оно, видимо, не увидело для себя «достойного» места в этом процессе и «переменило фронт». Это довольно типичный психологический синдром. Его отмечал еще Станиславский, призывавший «любить не себя в искусстве, а искусство в себе». В данном случае так не получилось. К тому же реформа не сулила мгновенной популистской отдачи, а для политических фигур это всегда важный момент.

Между тем любое ответственное руководство, независимо от политической окраски, быстро приходит к пониманию необходимости этой реформы, к тому, что чем дольше ее откладывать, тем дороже станет обществу это промедление. Поэтому с начала президентства Путина работа в этом направлении велась, хотя и с «приливами» и «отливами», а в 2001г. - даже активизировалась. К сожалению, делается это в стиле советских аппаратных традиций закрытости от общества. Повторяется ошибка, которую несколько лет назад допустили мы в своей попытке реформирования: увлекшись сначала выстраиванием идеальной, с нашей точки зрения, концепции, а потом - борьбой за ее принятие на высшем уровне власти, мы «пропустили» период» ее «обкатки» как в самом аппарате, так и в общественном мнении. Мы не создали «партии реформы» внутри аппарата, что, как следует из описанного в предыдущей главе американского опыта как успешных, так

и не состоявшихся реформ, является условием необходимым. В результате, когда в силу ситуативных обстоятельств реформа не получила «зеленого света», никакого общественного или даже внутриаппаратного резонанса не последовало. Поскольку мало кто знал о планах реформы и, тем более, об ее содержании, никто не заметил и ее отмены. Боюсь, что нынешнее «поколение» реформаторов не сделало урока из нашей ошибки, в всяком случае - относительно необходимости гласности и демократичности процесса реформирования. Это особенно настораживает, поскольку в ее нынешнем виде концепция реформы не свободна от внутренних противоречий. Хотя общие принципы концепции 98г. сохранились (собственно, существенно иную концепцию трудно представить, конечно, если иметь в виду цель подлинной модернизации нашей госслужбы), но если демократические начала реформы обозначены, в основном, на уровне деклараций, то консервирующие существующее, далекое от благополучия, моменты (типа лестницы чинов) прописаны в полной мере, во всю мощь «административного восторга». И, конечно, очень вредит делу и даже перспективам реформы закрытость ее подготовки. Впрочем, это ведь относится отнюдь не только к госслужбе. Здесь же пора изложить концепцию реформы, вокруг сохранения основных элементов которой, собственно, и идет сейчас борьба.

Прежде, чем изложить ее принципы, небольшая справка о реальных размерах нашего аппарата. «Главный объект атак» - федеральные министерства, т.е. чиновники «в пределах Садового кольца», составляют всего около 40 тысяч, т.е. меньше 4% от более чем миллионной армии наших бюрократов. И зарплаты их гораздо ниже, чем у большинства региональных и муниципальных чиновников. К тому же штат среднего министерства составляет, за двумя-тремя исключениями, 350-500 сотрудников и небольшие представительства некоторых из них на местах. Администрация же губернатора составляет от 300 до 900 человек. В республиках штаты, естественно, еще больше. А субъектов Федерации на Руси 89. Плюс в каждом из них есть еще многочисленные региональные учреждения, а по стране, включая Москву, разбросаны их филиалы. И именно в этом звене, моей точки зрения, возможны

наибольшие и безболезненные сокращения. Приведем хотя бы такое, убийственное, на мой взгляд, соотношение. В Хабаровском крае на уровне региональной власти несколько лет назад работало 1300 местных чиновников. В то же время за ними «надзирали», сидя в том же краевом центре, 14 620 представителей федеральных структур, причем это без учета налоговой полиции и «силовиков». Неплохая пропорция, правда? А о муниципальном чиновничестве вообще немного известно. Живет оно по своим законам и своим штатным расписаниям со своими (как правило, значительно более щедрыми) окладами...но за счет все тех же налогоплательщиков. Что же касается объема собственности, которой распоряжаются местные и центральные чиновники, то и здесь превосходство явно не за «центром». Хорошо это или плохо - вопрос особый. Приведенные данные - лишь попутная «информация к размышлению» для тех, кто со страстью, увы, не подкрепленной знанием реальности, видит «корень всех зол» в московских бюрократах.

Но пора рассказать о принципах запланированной, но, увы, замороженной (надеюсь, на время) реформы.

3.«Десять заповедей» реформы.

Целью реформы было попытаться впервые в истории России создать не «государеву», а **публичную** гражданскую службу, отвечающую критериям эффективности и соответствия потребностям формирующегося гражданского общества. При этом мы опирались как на опыт действующей практически во всех развитых странах «merit system» (системы заслуг и достоинств), так и на отечественную специфику. По случайному совпадению концепция реформы уложилась в 10 принципов.

1.Статусное разделение политических и «карьерных» должностей. Назначения на политические должности производят высшие должностные лица страны и субъектов Федерации. Делают они это по политическим критериям и на внеконкурсной основе. В сущности, это их «команды» - министры, их замы, личный аппарат и пр., а также значительная часть других позиций, обозначенных в действующем Законе под категорией «А». Соответственно, и увольняют их тоже по «упрощенной процедуре». В отличие от профессиональных -

«карьерных» - чиновников они, таким образом, юридически не защищены и могут оказаться в роли «без вины виноватого» по причинам сугубо политическим, не зависящим от их квалификации и деловых качеств. Такая перманентная неопределенность отнюдь не способствует продуктивной работе, скорее стимулирует либо желание «обеими руками держаться за кресло», либо стремление материально «обеспечить» свое будущее. Это - должности «повышенного риска». А риск должен компенсироваться. В качестве «позолоченных парашютов» для таких должностей предлагаются существенные «выходные» льготы, а также возможность сдачи экзаменов на занятие достаточно высокой постоянной «карьерной» должности.

2. Приоритет профессиональных качеств - главный «несущий» принцип, включающий более конкретные механизмы:

А) Конкурсный порядок замещения неполитических должностей, что позволит значительно расширить «рынок» кандидатов, влить в аппарат «свежую кровь», создав возможности для «бокового входа» талантливых людей из внеаппаратных сфер (бизнес, наука, производство, военная служба); при этом критерий наличия положительного профессионального опыта, а также «полуоткрытый» конкурс на некоторые должности защитят аппарат от наплыва случайных людей. Во всяком случае, всюду этот механизм работает без особых сбоев

Б) Четкая и объективная система отбора и оценки кадров, нацеленная на привлечение, поощрение, удержание и продвижение лучших и в то же время - избавление от балласта; для этого необходимы ясная и гласная система критериев, независимые аттестационные комиссии со смешанным составом, т.е. включающие и привлекаемых на ротационной основе внешних членов; апелляционные комиссии для несогласных с оценкой экзаменаторов или результатов их труда.

В) Контрактные отношения госоргана и служащего, что придаст им большую ясность и определенность для обеих сторон; заключааясь на достаточно большой срок, четко фиксируя права и обязанности сторон, контракты полностью сохраняют возможность пожизненной административной карьеры, но придают ей большую гибкость, повышают уровень правовой защищенности работников и, соответственно, их

положительную трудовую мотивацию. Закрываются лишь возможности для пожизненных синекур.

3. Компенсируемые ограничения. Работая на государственной службе, человек принимает на себя дополнительные обязательства и ограничения по сравнению с «обычным» человеком. Некоторые из них установлены законодательно, другие - нормами административной морали. Хотя у нас часто и безнаказанно пренебрегают этими ограничениями, но они есть. Поэтому было бы резонно и справедливо компенсировать их материально и морально через определенные льготы. Иначе госслужба еще более теряет (для честных людей) свою и без того не слишком высокую привлекательность, а нечестным дает своего рода моральное оправдание их нечестности. В минимальной степени действующий Закон решает эту задачу. В то же время следовало бы установить дополнительные ограничения на период непосредственно после ухода чиновника с госслужбы, дабы помешать злоупотреблениям по «торговле осведомленностью» в пользу новых работодателей. Такая, увы, широко распространенная практика порой наносит значительный ущерб интересам государства и даже затрагивает национальную безопасность. Был бы полезен, в частности, опыт правительства М.Тэтчер, установившего контроль над «эффектом вращающейся двери», т.е. миграцией работников между госслужбой и коммерческими структурами, а также над «эффектом шлепанцев» - переходами высокопоставленных отставников из госаппарата в сферу бизнеса, которую они до того курировали от лица правительства. Теперь бывший госслужащий в течение двух лет после отставки должен получать санкцию госоргана на подобное перемещение.

4. Приоритет «живых» денег над «теневыми» льготами. Сейчас соотношение прямых и косвенных выплат и льгот составляет для ряда категорий служащих, по разным оценкам, 1:4, 1:5 и даже более в пользу последних. Может быть, это и позволяет хоть как-то удерживать квалифицированные кадры. Но и ущерб от такого, унаследованного еще со сталинских времен, метода тоже весьма велик. Любая теневая привилегия - своего рода «тайное соглашение» и потому содержит в себе негативный нравственный момент, а также потенциал для

произвола и злоупотреблений. К тому же якобы «бесплатное» всегда используется менее эффективно, чем то, за что платится сполна. Навязшие в зубах еще с перестроечных времен проблемы госдач и служебных машин - лишь верхушка айсберга. Не буду называть, сколько нам стоит средний министр, дабы не разжигать страстей. Поэтому представляется необходимым сделать тайное явным и «перевернуть пирамиду»: существенно увеличить прямые денежные выплаты и одновременно резко сократить блага, предоставляемые за казенный счет. Конечно, здесь много сложностей. Но дело, думается, того стоит, хотя, конечно, делать это надо за счет общего сокращения расходов на госаппарат.

5.Перевод на хозрасчет значительной части госслужбы. Экономическое приспособление госслужбы к условиям рынка предполагает, в частности, изменение в статусе целого ряда служб. Многочисленные обеспечивающие и технические службы и функции как бы «отсекаются» от основного аппарата. Выполняющим их организациям придается особый «полунезависимый» (в отличие от госорганов) статус. Они вступают со, скажем, министерствами в договорные отношения по выполнению госзаказов. При этом возможны элементы конкурса. Сами же работники таких организаций (кроме руководителя и, возможно, бухгалтера) перестают быть госслужащими и становятся обычными наемными работниками. Для них самих это может быть совсем не плохо, а для госбюджета определенно хорошо. В Англии, например, благодаря подобной реформе аппарат сократился примерно на треть. За счет этого можно повысить и жалованье оставшимся работникам госаппарата, занимающимся действительно государственными, не подлежащими коммерциализации делами. К тому же сокращается «экономическое поле» для коррупции. Хорошим примером движения в этом направлении может служить принятое во времена либеральных вице-премьеров Чубайса и Немцова решение о переводе на коммерческие принципы Военторга и Военстроя.

6.Прозрачность. В демократическом обществе госслужба должна быть открыта для общественного контроля. Граждане имеют право знать, как и по каким правилам она работает, иметь доступ к

необходимым нормативным документам и сведениям, участвовать в процессе решения затрагивающих их интересы вопросов. Все это должно быть обеспечено практически, подкреплено административной, а, если нужно, и судебной практикой и в целом составляет необходимый элемент действительно публичной (а не «государевой») службы. К тому же подобные меры, разрушив мифологию о «тайне государственной машины», поднимут авторитет госслужбы в глазах общества, защитят ее от огульного немотивированного очернительства, находящего питательную среду в закрытости, дефиците информации. Разумеется, речь идет не о секретной или конфиденциальной информации, а об открытости, не наносящей ущерба государственным интересам. За последние десятилетия в ряде стран приняты и проводятся в жизнь законы, максимально обеспечивающие такую открытость. Мы же, похоже, и здесь склонны идти «особым» (дай Бог, не «особистским») путем.

7.Ориентация на «клиента». Реализация этого принципа, тесно связанного с предыдущим, позволит вдохнуть жизнь в конституционную декларацию о приоритете прав и свобод человека. Понятие «клиент» в данном случае подразумевает аналогию с рыночными отношениями и противоположно слову «проситель», предполагающему бесправность обращающегося, хотя, разумеется, не совпадает с ее «магазинным» смыслом: «клиент всегда прав». Важен общий вектор: чиновник служит гражданам, прямо или косвенно. Это - императив гражданского общества, отличающий его от разных вариантов авторитаризма. Он тесно связан с проблемами децентрализации, приближения к гражданам уровня принятия решений по вопросам, непосредственно затрагивающим их интересы, с сокращением пределов личного усмотрения чиновника («могу дать, а могу отказать»). В целом это означает поворот госслужбы к людям.

8.Служебная лояльность. Долгое время на Западе господствовал взгляд на аппарат как политически нейтральный инструмент в руках политиков. В СССР же еще со сталинских времен понимали важность роли аппаратчиков. Не случайно у нас при подборе кадров приоритет отдавался не деловым, а так называемым «политическим» качествам.

Затем произошел не лишенный курьезности кульбит. На Западе признали утопизм концепции аполитичной бюрократии и стали проводить в жизнь меры, направленные на регулирование и ограничение реального политического влияния чиновников. У нас же произошло прямо обратное. Аппарат, политическая лояльность которого всегда тщательно обеспечивалась через механизм партноменклатуры, почуяв перемены, в 1990г. надел маску аполитичности. «Волшебная ширма департизации» позволила сохранить огромную кадровую преемственность во многих ключевых звеньях аппарата. Не будем сейчас поднимать тему последствий этого. Более того, время для «чистки» аппарата на манер чешской «люстрации» или послевоенной немецкой «денацификации» ушло. (Уж если компартию не сумели запретить, то отыгрываться на чиновниках просто нечестно и уже ненужно.) Нужен минимум - лояльность служебному долгу, Конституции и общему социально-политическому курсу. К сожалению, даже этот минимум соблюдается далеко не всегда.

9.Внимание к этическим регуляторам поведения. Сейчас, в атмосфере жестких, предельно прагматичных рыночных отношений, мы как-то подзабыли о внеэкономических, моральных мотивах человеческого поведения, о том, что «не хлебом единым жив человек». В свете необходимости ограничения бюрократического произвола и коррупции это предполагает повышение внимания к моральным качествам чиновничества, к проблемам административной морали, которым, кстати, в странах с давней рыночной экономикой придают большое и самостоятельное значение. Практический подход к решению данной проблемы я вижу в разработке и широком обсуждении среди работников аппарата неформального Этического кодекса служащего. Это обусловлено несколькими причинами. Во-первых, практически невозможно составить полный и действенный перечень предписаний и запретов для служащих на уровне юридических актов. Во-вторых, ряд вещей по своей природе выпадают из сферы права, зато регулируются неформальными (но от этого не менее действенными) нормами групповой - в данном случае, административной - морали и нормами индивидуальной нравственности. В-третьих, профессиональная этика

госслужащего, как, впрочем, и любая корпоративная этика, обладают существенной спецификой. Между тем многие чиновники имеют о ней весьма смутное либо искаженное представление или относятся к ней с пренебрежением. Те же, кто всерьез стремится руководствоваться нормами служебной морали (а таких людей в аппарате, поверьте, немало) вынуждены методом проб и ошибок выработать как бы индивидуальную версию этического кодекса. Поэтому представляется крайне важным разработать такой документ, который бы, не нося юридически обязывающего характера, задавал бы тем не менее систему нравственных ориентиров, давал бы рекомендации по поведению в «щекотливых» ситуациях, ясно обозначал бы область нравственных «табу» для служащего. Даже сам факт возникновения такого документа и его обсуждения в административных коллективах послужил бы повышению уровня административной морали, в чем наш аппарат сегодня так нуждается. Дух «общественного служения» должен лечь в основу неформального кодекса административной этики. О том, что это не беспочвенная утопия, напоминают как некоторые эпизоды из нашей собственной истории (например, весьма быстрые моральные перемены в среде российского чиновничества в эпоху «великих реформ» при Александре II), так и совсем свежий опыт ряда западных стран, самым серьезным образом разрабатывавших и внедряющих подобные кодексы.

10. Системность подготовки и переподготовки кадров. То, что этот принцип поставлен в конец, означает его ключевое, интегрирующее значение для судьбы и перспектив реформы, а также необходимость его специального обсуждения. По-настоящему радикальные изменения в аппарате могут произойти лишь с приходом нового поколения управленческих кадров. Но многое можно и нужно делать безотлагательно. Поэтому предлагаемая нами система охватывает дистанцию от допрофессиональной подготовки и отбора возможных кандидатов в управленцы и до специальной переподготовки высших управленческих кадров.

Разумеется, изложенные принципы - не «заповеди» и требуют более обстоятельной технологической проработки. В сущности, нынешняя (надеюсь, не просто «очередная», комиссия по

административной реформе, созданная по распоряжению Президента), этим и занимается. Но в целом реформу надо проводить не отдельными фрагментами, а по всему «фронту». И откладывать это дело до «более подходящего» времени никак нельзя. Иначе это время может не наступить никогда. Слишком сильно судьба страны связана с созданием нормальной, квалифицированной, работающей на общество, словом ПУБЛИЧНОЙ бюрократии, гражданской службы. Импульсом для этого должны быть политическая воля и административная последовательность. Но история и реальная ситуация дают нам основания лишь для весьма осторожного оптимизма. Вполне вероятно и топтание на месте, и попытки паллиативных мер. Мы и в этом отношении находимся на перекрестке. И задерживаться на нем больше нельзя.

Ситуация рубежа 2001-2002г.

Сейчас, в условиях частично реанимируемого авторитаризма, особенно важно понимание приоритетности этой задачи главой государства. А его действия в этом плане (как и в других отношениях) то подают надежды, то обливают холодным душем разочарования и даже худших опасений. С одной стороны, неплохо, что после двух президентов «бури и натиска», совершивших огромные прорывы вперед и, как всегда в подобных случаях бывает, одновременно «наломавших немало дров», пришел человек, задача которого - упорядочить сделанное, закрепиться на новых рубежах и в то же время исправить то, что было сделано плохо, неудачно. Но, с другой стороны, людей, обладающих исторической рефлексией, некоторые вещи смущают. До сих пор неясно, что преобладает на деле - закрепление достигнутого или откат назад. Очень беспокоит также активизация подданных (чтоб не сказать - холуйских) стереотипов нашей политической культуры, что само по себе может перечеркнуть все достигнутое и намеченное. Оптимисты уверяют, что все это - напрасные страхи. Но многие симптомы говорят об обратном. В любом случае пора бы, как теперь модно говорить, «позиционироваться». И реальные шаги по реформе нашей государственной службы могли бы, помимо насущнейшей социальной и административной необходимости такой реформы,

послужить в качестве важного индикатора такого позиционирования, попутно доказав неоправданность разлитых в определенной части общества опасений.

СНОСКИ К ГЛАВЕ.

- 1.Ключевский В.О. Курс русской истории. В 8-ми т. М., 1958.Т.3. С.12.
- 2.Лотман. Ю.М. Беседы о русской культуре. СПб., 1994; Шепелев Л.Е. Титулы, мундиры, ордена. Л., 1991.
- 3.Dwiwendī O.P., Jain R.B. Bureaucratic Morality in India// International Political Science Review. 1988. Vol. 9. No.3. P. 206.
- 4.См., напр.: Шелли Л.И. Коррупция в эпоху после Ельцина. «Конституционное право: восточноевропейское обозрение. М., 2000. N 2 (31).
- 5)Крыштановская О. Финансовая олигархия в России. «Известия». 1996, 10 января.
- 6)Гайдар Е.Т. Государство и эволюция. М., 1995. С. 103-104.
- 7)Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. «Общими силами - к подъему России». М., 1998. С. 43-44, 46.

Заключение.

Почему столь трудно в России реформировать госаппарат.

В конце 2001 года высшая школа экономики организовала семинар на тему о причинах повторяющихся неудач с реформами госслужбы в России. Меня пригласили сделать доклад о «неудаче реформы 1997-1998 годов». Однако, размышляя «на заданную тему», я, во-первых, пришел к выводу, что сделанное в 1997-1998 годы не было неудачей, хотя пока оно еще и не реализовано на практике, а во-вторых, выйдя за предложенные тесные хронологические рамки, я одновременно избавился от соблазна бичевать непосредственно виноватых персон и искать ситуативные тактические ошибки, но зато, надеюсь, продвинулся к пониманию глубинной природы этой действительно наблюдаемой печальной закономерности.

Думаю, что «корни зла» уходят в наше отнюдь не преодоленное прошлое, в известную российскую **взаимную отчужденность аппарата государства и общества**. Проходя красной нитью сквозь всю историю страны, эта традиция показала себя более устойчивой, чем менявшиеся формы правления, политические режимы и экономические системы. Наш великий историк Василий Осипович Ключевский, описывая предпринятую Екатериной II в начале ее царствования попытку заложить основы правового строя и гражданского общества, с горечью замечал, что первым из стоявших на пути императрицы препятствий было «закоренелое равнодушие и недоверие, с каким население привыкло встречать правительственный призыв к общественному содействию, зная по опыту, что ничего из этого, кроме новых тягостей и бестолковых распоряжений не выйдет».ⁱ Это было без малого четверть тысячелетия назад. Политические и социальные декорации кардинально менялись с тех пор на нашей исторической сцене несколько раз. Но названный стереотип массового сознания изменился мало. И вряд ли стоит объяснять это какой-то особой косностью народного менталитета. Видимо, само государство – что монархическое, что советское «общенародное», что нынешнее демократическое – постоянно подкрепляло этот стереотип, давало все новые основания не доверять себе. И в этом контексте представляется полезным заново осмыслить последствия «особой роли государства» в России, о чем обычно говорят лишь в позитивном смысле. Не в том ли причина многих наших бед, что у нас всегда было «слишком много» государства и бесправное, слабо организованное общество? Или, повторим яркий образ того же Ключевского, «государство пухло, народ хирел».ⁱⁱ

В контексте непосредственно обсуждаемого вопроса это отчуждениеⁱⁱⁱ проявляется, по крайней мере, в двух аспектах. С одной стороны, бюрократия несет на себе клеймо едва ли не главного виновника всех наших прошлых, настоящих и ожидаемых бед, что явно не соответствует истине. Я не собираюсь принимать на себя роль адвоката нашего чиновничества, которое заслуживает достаточно серьезных обвинений, но простая справедливость требует сказать, что

при всех своих пороках и недостатках, оно всегда было лучше своей общественной репутации. Роль же «мальчика для битья» ему всегда с удовольствием отводили политические «верхи», а население охотно принимало это простое и удобное для «верхов» объяснение. С другой стороны, свыкнувшись с ролью «плохого ребенка», наш госаппарат не очень-то и заботился о своей репутации. Но при этом он, не ожидая от общества ничего хорошего, его явно боится и всячески старается отгородиться, в том числе под маской «монополии на компетентность», о чем с издевкой писал еще К.Маркс.

В частности, это находит отражение и в закрытом, аппаратном характере подготовки очередной версии реформы нашей госслужбы. Создается впечатление, что те, кто готовит эту (да, кстати, и не только эту) реформу, при всех своих благих намерениях, живут как бы «в застеколье», словно не слыша, что происходит снаружи и чего от них ждут те, на чьи деньги они существуют.

Одна из задач этой небольшой книжки – рассказать о стремлении разрушить подобную «звукоизоляцию», об усилиях, предпринимаемых для того, чтобы преодолеть кризис доверия в отношениях между обществом и аппаратом государства в тех странах, где такой кризис лишь наметился, а степень отчужденности заведомо ниже, чем у нас, о конкретных принципах, составляющих фундамент новой волны административных реформ и создаваемых для их реализации механизмах. В частности, **гласность проектов намечаемых реформ, публичность обсуждения их концепций – необходимые условия их успеха.**

Если этими условиями пренебречь, то даже в лучшем случае можно рассчитывать лишь на построение внешне четкой и логичной, но на деле все равно социально неэффективной бюрократической вертикали управления, иными словами – нового варианта «**государевой службы**». Такая попытка приспособить к принципиально новым условиям устаревший опыт прошлого заведомо обречена на неудачу. Единственно разумная альтернатива видится в создании открытой, гибкой, отзывчивой на нужды общества, т.е. подлинно **публичной**

службы. Естественно, это не может быть сделано ни одновременно, ни по команде «сверху». Концепция и составляющие реформы должны пройти реальное общественное обсуждение, в том числе – и в рамках аппарата, который предполагается реформировать. Он отнюдь не так консервативен в своей массе, как об этом принято думать. В нем есть немало людей, заинтересованных в его реальном реформировании, в переводе его на рельсы публичной службы, в создании условий для привлечения и продвижения наиболее достойных, а также здорового морального климата как внутри аппарата, так и в его взаимодействии с обществом.

Собственно, смысл концепции реформы, разработанной в 1997-1998 годах, в этом и состоял. И то, что данная концепция была предана публичности и даже стала предметом изучения будущих управленцев – еще один аргумент против того, чтобы считать сделанное неудачей. В содержательном же плане другой внятной альтернативы просто не просматривается (разумеется, если мы не намерены опять под флагом своей «особости» двигаться в направлении, противоположном основным тенденциям прогресса).

Путь к эффективной реформе госаппарата не обещает быть ни очень легким, ни очень быстрым. Однажды Президент США Ф.Рузвельт сказал: «Одному поколению многое дано, с другого много спросится, а некоторые поколения встречаются со своим будущим». Мы встретились со своим будущим. Сейчас оно открыто для разных сценариев, и мы, в отличие от тех, кто был до нас, держим его в собственных руках. Так что жаловаться в случае, если мы опять изберем прежнюю избитую, не раз заводившую нас в тупик колею, будет не на кого.

В завершение хотел бы опять обратиться к Карлу Попперу. Думается, его концепция борьбы за создание открытого общества очень важна для понимания нынешней российской ситуации. Переход от общества закрытого к обществу открытому Поппер считал глубочайшей революцией в истории. Такой переход неизбежно связан со страхом свободы, со стремлением вновь укрыться под сенью государственного патернализма, порождающей у человека расслабляющий волю мираж защищенности. Но это 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... нам 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.»^{iv}

И движение в направлении постбюрократического мира, что далеко не в последнюю очередь предполагает построение минимально бюрократизированного, социально эффективного и подконтрольного, работающего на реальные нужды людей, а не на мистические «высшие цели» государства, подлинно публичного аппарата исполнительной власти – важный вектор на нашем пути в открытое общество.

¹ Ключевский В. О. Курс русской истории. М., 1958. Т.4. С.87.

¹ Там же. С. 19.

¹ Теоретическое осмысление данной проблематики см в : Гулиев В.Е., Колесников А.М. Отчужденное государство. М. 1998.

¹ Поппер К. Открытое общество и его враги. М., 1992. Т.1. С. 418.

¹ Ключевский В. О. Курс русской истории. М., 1958. Т.4. С.87.

ⁱⁱ Там же. С. 19.

ⁱⁱⁱ Теоретическое осмысление данной проблематики см в : Гулиев В.Е., Колесников А.М. Отчужденное государство. М. 1998.

^{iv} Поппер К. Открытое общество и его враги. М., 1992. Т.1. С. 418.