

## НАУКА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ



ВУДРО ВИЛЬСОН

Полагаю, что ни одна практически ориентированная наука не изучается до тех пор, пока не возникнет необходимость ее знать. Вот почему тот факт, что исключительно практически ориентированная наука о государственном управлении проникает в учебные курсы колледжей страны, свидетельствует о том, что углубленное изучение методов управления становится необходимостью, если вообще требуются доказательства этого процесса. Нет, однако, необходимости говорить о том, что мы не будем заниматься исследованием учебных программ для того, чтобы найти эти доказательства. Никто не оспаривает тот факт, что современная реформа государственной службы после выполнения первичных задач должна быть направлена не только на совершенствование работы *персонала*, но и на совершенствование организации и методов работы правительственных учреждений, поскольку очевидно, что именно этот аспект деятельности нуждается в усовершенствовании не менее, чем работа *персонала*. Предметом изучения государственного управления как науки является, во-первых, определение того, что правительство в силах должным образом и успешно выполнить, и, во-вторых, как оно может выполнить намеченное с наиболее возможной производительностью, но минимально возможными затратами либо денег, либо энергии. Оба эти положения должны быть освещены, и только детальное исследование может помочь их осветить.

Прежде чем начать это исследование, однако, необходимо:

1. Принять во внимание то, что уже было сделано в этом направлении, т.е. историю вопроса.
2. Определить предмет изучения.
3. Определить оптимальные методы его изучения и выделить наиболее четкие политические концепции, чтобы опереться на них при проведении исследования.

До тех пор пока не решим эти проблемы, мы будем двигаться без карты и компаса.

## I

Наука о государственном управлении стала последним достижением политической науки, история которой началась приблизительно 2200 лет тому назад. Она появилась на свет в нашем веке при жизни нашего поколения.

Почему же наука о государственном управлении запоздала с рождением? Почему она дождалась до нашего беспокойного столетия, чтобы потребовать к себе внимания? Государственное управление — наиболее очевидная функция правительства: это правительство в действии; это исполнительный, оперативный, наиболее заметный аспект правительства и, безусловно, имеет такую же историю,

как и само правительство. Это правительство в действии, и было бы естественно предположить, что на ранних стадиях развития научной мысли именно правительство в действии имело шансы привлечь внимание и спровоцировать научные исследования тех, кто занимался политикой.

Но это не так. Ни один ученый не проводил систематического научного исследования государственного управления как раздела науки о государственной власти до того времени, как наш век, пережив период юности, не начал развивать характерное для нашего столетия систематическое знание. Вплоть до нашего времени все, кто работал в области политической науки и чьи труды мы сейчас читаем, обдумывали, доказывали и вводили в догму только те вопросы, которые затрагивали устройство правительства, природу государства, суть и место верховной и народной власти, королевские прерогативы. Они рассуждали о величии смысла, лежащего в основе правления, и высоких задачах, которые ставятся человеческой природой и человеческими целями и составляют предназначение правительства. Больше всего вызывал споры тот огромный раздел теории, в котором монархия боролась против демократии, в котором олигархия выстроила себе мощные укрепления привилегий и в котором тирания стремилась любыми возможными способами удовлетворить свои притязания перед конкурентами. В период баталий принципов у государственного управления не было возможности остановиться, чтобы проанализировать собственные действия. Вопрос всегда стоял следующим образом: кто будет писать закон и каким он будет? Другой вопрос, как закон будет проводиться в жизнь научными методами, без проволочек и в кратчайшие сроки, одинаково для всех, в то время был отложен в сторону, поскольку считалось, что это “практическая деталь”, которая может быть улажена рядовыми чиновниками, когда ученые договорятся об общих принципах.

То, что политическая мысль развивалась в этом направлении, было, конечно, не случайно и не из-за прихоти или предпочтений политических философов. По словам Гегеля, философия любой эпохи есть “не что иное, как дух этой эпохи, облеченный в абстрактную мысль”. И политическая философия, как и любая другая философия, должна отражать текущее положение дел. В былые времена главным был вопрос об устройстве власти, в результате усилия ученых были направлены на его решение. Проблемы государственного управления почти или вовсе не существовали, или по крайней мере с ними справлялись сами управленцы. Функции правительства были просты, поскольку жизнь сама по себе была проста. Правительство приказывало мужчинам, даже не думая советоваться с их женами. Не было сложной системы государственных доходов и долгов, ставящей в тупик финансистов, и, следовательно, не было и поставленных в тупик финансистов. Ни один человек, облеченный властью, даже не задавался вопросом, как эту власть использовать. Основной и единственный вопрос, волновавший каждого, состоял в следующем: кто завладеет властью? Население было вполне управляемых размеров, виды собственности были просты. Было много фермерских хозяйств, но не было бирж и ценных бумаг; поголовье скота превышало количество закрепленных законом имущественных прав.

Я сказал, что все это характеризует “былые времена”, но в равной степени это можно отнести и к сравнительно недавнему времени. Нет нужды оглядываться на предыдущий век в поисках корней современных трудностей в торговле и торговых спекуляциях, а также зловещего зарождения государственных долгов. Добродетельная королева Елизавета, без сомнения, думала, что можно обжечься при попытке вмешательства в дела монополий XVI в., которые не идут ни в какое сравнение с монополиями XIX в. Когда Блекстоун сокрушался по поводу того, что корпорации не имеют тела, чтобы нанести по нему удар, и души, чтобы ее проклясть, он предвосхитил время для подобного рода жалоб, которое наступило спустя столетие. Вечные разногласия между хозяином и рабочим, которые сейчас достаточно часто сотрясают индустриальное общество, начались задолго до “черной смерти” и первых рабочих законов, но до недавнего времени никто не мог предположить, что сейчас они примут такой угрожающий размах. Короче говоря, если и раньше наблюдалось зарождение проблем в области государственного управления, то наше время свидетельствует о том, что они достигли кульминационной точки.

Вот почему в настоящее время необходимо четко и систематически увязать задачи государственного управления с тщательно выверенными политическими стандартами, вот почему сейчас у нас есть то, чего никогда раньше не было — наука о государственном управлении. Еще никоим образом не поставлена точка в решении вопросов о конституционных принципах (значение которых никто не умаляет), однако с практической точки зрения проблемы управления сейчас становятся все более актуальными. Становится все труднее и труднее заставить конституционные законы работать, чем их разрабатывать.

Далее хочу привести несколько эксцентричный пример г-на Бегеота, в котором наглядно видна разница между старыми и новыми методами государственного управления.

В давние времена, когда деспот изъявлял желание управлять отдаленной провинцией, он посылал сатрапа верхом на крупной лошади, а его людей на маленьких лошадаках. От сатрапа почти не приходило никаких вестей, за исключением тех случаев, когда он посылал своих людишек с рассказом о том, чем он там занимается. Такое положение дел не требовало больших управленческих усилий. Источниками информации являлись обыкновенные слухи и случайные сообщения. Если оказывалось, что дела в провинции скорее шли плохо, чем хорошо, то сатрапа № 1 отзывали и на его место посылали сатрапа № 2. В цивилизованных странах процесс выглядит по-другому. В провинции, в которой вы собираетесь править, вы создаете бюро. Бюро обязано писать письма и делать с них копии, а также присылать 8 докладов ежедневно в головной офис в Санкт-Петербурге. В провинции никто ничего не делает без дублирования той же самой работы в столице, для того чтобы можно было “проверить”, что он все исполняет как положено. В результате на головы чиновников департамента сваливается такое огромное количество бумаг, которые надо прочитать, и работы, которую можно выполнить, только обладая недюжинными способностями, отличной профессиональной подготовкой и неиссякающей работоспособностью<sup>1</sup>.

Едва ли отыщется какая-либо отдельно взятая функция правительства, которая, будучи простой в прошлом, сейчас бы не представляла большую сложность. В былые времена в правительственной сфере было несколько хозяев, сейчас их множество. В прошлом большинство подчинялось правительству, сейчас все наоборот. Если раньше правительство могло следовать причудам двора, то сейчас оно должно следовать взглядам нации в целом.

А эти идеи постоянно перерастают в новые концепции, воплощающие обязанности государства. Поэтому с каждым днем функции правительства одновременно и усложняются, и значительно увеличиваются в числе. Государственное управление проникает везде, никакое новое предприятие не может без него обойтись. Например, полезность, дешевизна и успешная работа государственной почты указывают на установление с самого начала правительственного контроля над системой телеграфа. Но даже если наше правительство не будет следовать примеру европейских стран, в которых строительство и покупка телеграфного и железнодорожного сообщения является прерогативой правительства, нет сомнения в том, что некоторым образом правительство просто обязано владеть корпорациями государственного значения. Создание федеральной системы уполномоченных по вопросам железнодорожного сообщения, наряду с уже действующими комиссиями штатов, предполагает достаточно серьезное и требующее осторожного подхода расширение функций государственного управления. Какой бы вес штатные и федеральные органы власти не имели бы в корпорациях, принципы их работы должны основываться на бережном отношении и чувстве ответственности, что требует немало ума, знаний и опыта. Чтобы успешно осуществить эти вещи, их нужно изучить. А они, как я уже сказал, являются только одной из многих дверей, ведущих в офисы органов власти. Идея государства и, следовательно, представления об идеальных государственных обязанностях претерпевают сейчас значительные изменения, и “идея государства заключается в совестливости государственного аппарата”. Видеть каждый день то новое, что должно сделать государство, и затем понять, как это следует сделать.

Вот почему необходима наука о государственном управлении, цель которой заключается в том, чтобы наладить работу правительственных органов, чтобы заставить работать по-деловому, укрепить и четко определить их управленческую структуру, а также внедрить в сознание государственных служащих чувство исполненного долга. Это одна из причин, обуславливающих существование такой науки.

Но где же эта наука создавалась? Определенно не по эту сторону океана. Не так уж и много можно разглядеть научных подходов в нашей управленческой практике. Ядовитая атмосфера, царящая в муниципальных органах управления, тайные интриги на штатном уровне, неразбериха, а также постоянно вскрываемые случаи синекуры и коррупции в вашингтонских кругах не позволяют нам думать о том, в США в настоящее время повсеместно существует четкое представление о сущности хорошего государственного управления. Нет. До сих пор американские ученые не приняли участия в развитии этой науки. Это сделали ученые Европы. Наука о государственном управлении — не наше детище. Это зарубежная наука, не говорящая на языке английских или американских принципов. Эта наука гово-

рит только на иностранных языках и высказывает чуждые нам идеи. Ее цели, ее примеры, ее условия почти исключительно опираются на историю иностранных государств, на прецеденты иностранных систем, на уроки иностранных революций. Наука развивалась профессорами Франции и Германии и, следовательно, была приспособлена к потребностям небольшого по размерам государства и соответствовала централизованным формам правления. Чтобы соответствовать нашим нуждам, эта наука должна учитывать сложность и многоукладность нашей страны, а также ее децентрализованную форму правления.

Если мы и возьмем такую науку на вооружение, то мы должны ее американизировать не только формально в плане языка, но и по сути: радикально переосмыслить идеи, концепцию и цель. Эта наука должна выучить наизусть все наши установления, избавиться от начетничества и вдохнуть американский воздух свободы.

Объяснение того, почему на так явно приспособленную для всех форм правления науку прежде всего обратили внимание европейские государства, где уже давно существовали монопольные формы правления, а не в Англии или США, где правительства формировались по результатам всеобщих выборов, несомненно, может быть двояким. Во-первых, из-за того, что правительства Европы не зависели от общественного согласия и требовалось больше усилий, чтобы удержать бразды правления; и во-вторых, желание сохранить монополию на власть заставляло монополистов изыскивать такие методы правления, которые вызывают наименьшее недовольство. Помимо этого, их было не так уж и много, чтобы незамедлительно воспользоваться этими методами.

Очень поучительно глубже изучить эту проблему. Говоря о европейских правительствах, я, конечно, исключаю Англию. Она не отказалась от перемен, вызываемых течением времени. Она просто смягчила жестокий переходный период от аристократического государственного правления к демократическому путем постепенного внедрения конституционных реформ, что хотя и не помогло предотвратить революцию, перевело ее на мирные рельсы. Напротив, континентальные страны в течение длительного времени отчаянно противостояли всем переменам и могли бы избежать революций только путем смягчения суровости абсолютистской формы правления. Они постоянно стремились так усовершенствовать свою машину, чтобы устранить изнашивающее ее трение, так смягчить свои методы путем учета интересов управляемых, чтобы быть в состоянии уменьшить все нарастающую ненависть, так усердно и своевременно предлагать свою помощь в любых начинаниях, чтобы сделать себя незаменимыми среди трудолюбивых людей. В конце концов они дали людям конституцию и право участвовать в выборах. Но даже после этого они получили разрешение оставаться деспотами в образе заботливых родителей. Они стали слишком эффективными, чтобы без них можно было обойтись, слишком четко работающими, чтобы бросаться в глаза, слишком просвещенными, чтобы можно было неосмотрительно подвергать сомнению их деятельность, слишком доброжелательными, чтобы вызывать подозрения, слишком могущественными, чтобы им противостоять. Все это требовалось изучить, и это было тщательно изучено.

В то время как по эту сторону океана мы не сталкивались с большими проблемами в области государственного управления. В молодой стране с достаточным количеством хорошо оплачиваемых рабочих мест для каждого, с либеральными принципами правления и свободными от стереотипов навыками в осуществлении политических мер на практике мы были надолго избавлены от необходимости тщательно обдумывать планы и методы государственного управления. Мы, естественно, слишком медленно осознавали важность и полезность тщательного изучения огромного количества томов исследовательских трудов, которые посылались в наши библиотеки европейскими издательствами. Подобно крепкому здоровому ребенку, наш государственный аппарат вырос как на дрожжах, расширяя свои полномочия и повышая свой статус, но в то же время утрачивая гибкость и легкость движения. Его энергия и жизнеспособность перестали соответствовать его умению жить. Государственный аппарат набрал силу, но не знает правил поведения. Поэтому, великие в своем преимуществе по сравнению со странами Европы в плане беспрепятственного, здорового конституционного развития, сейчас, когда пришло время совершенствовать методы государственного управления и развивать научное знание, мы оказались в явно невыгодном по сравнению с заокеанскими государствами положении. Произошло это по причинам, которые я постараюсь разъяснить.

Изучая историю конституционного развития лидирующих государств в современном мире, можно прийти к заключению, что наиболее развитые формы правления прошли через три этапа, которые в своем развитии не минует ни одно государство. Первый этап — это эпоха абсолютного правления с присущей ей системой управления. Второй этап — эпоха создания конституций, которые положили конец абсолютизму и заменили его народным контролем, но при этом государственное управление было принесено в жертву достижению этих высоких целей. На третьем этапе свободные граждане развивают управленческие системы в условиях конституции, предоставившей им властные полномочия.

Те страны, где были абсолютные, но просвещенные монархи, которым стало ясно, что настало время для политического просвещения, когда только слепой не увидел бы, что успешный правитель только тот, кто является слугой управляемых, сейчас занимают ведущее положение в плане практики государственного управления. В таких государствах система управления организована таким образом, чтобы с достаточной простотой и эффективностью, подчиненными выражению единой воли, способствовать повышению общего благосостояния.

Подобное, например, наблюдалось в Пруссии, где уделялось много внимания изучению и совершенствованию методов управления. Фридрих Великий, суровый и властный, в равной степени это относится и к методам его правления, открыто заявлял, что считает себя главным слугой государства, облеченным общественным доверием, что именно он, искренне служа интересам народа, создал систему государственного управления Пруссии, основы которой были заложены его отцом. В свою очередь его преемник Фридрих Вильгельм III, такой же абсолютный монарх, продолжил совершенствование методов управления, наметив более широкие структурные изменения, которые придали форму и жесткость современному госу-

дарственному управлению в Пруссии. Почти все, что сейчас вызывает восхищение, было сделано по инициативе королевской власти.

Те же корни, если не та же последовательность развития, просматриваются и в современной системе управления во Франции с присущим ей симметричным территориальным делением и упорядоченной управленческой структурой. Эпоха Революции — Конвента — стала тем периодом, когда конституции *писались*, но не *создавались*. Революция провозгласила наступление эпохи конституционного развития — вступление Франции во второй из упомянутых выше этапов, но не узаконила его. Революция нарушила и прервала установившиеся традиции абсолютного правления, но не покончила с ним окончательно. Наполеон продолжал пользоваться неограниченной властью, как и французские монархи, преемником которых он явился.

Переустройство системы управления во Франции в эпоху Наполеона является еще одним примером совершенствования государственной машины исключительно волей абсолютного правителя накануне зрелого конституционного этапа. Никакое общенародное волеизъявление не могло бы добиться таких изменений, которые были осуществлены Наполеоном. Реорганизация, такая простая благодаря игнорированию местных предрассудков, такая логичная в плане своего влияния на выбор народа, могла бы быть провозглашена в декретах Конвента, но могла быть осуществлена только благодаря неограниченной власти деспота. Система правления VIII года доскональна в своей жестокости и совершенна в своей бессердечности. Кроме того, в основных чертах она была возвращением к свергнутому деспотическому правлению.

С другой стороны, в странах, которые вошли в эпоху создания конституции и проведения реформ в интересах народа до начала либерализации принципов руководства, процесс совершенствования государственного управления ограничивался полумерами и протекал довольно вяло. Как только страна начинала процесс создания конституции, его было крайне трудно прекратить и дать народу доступ в компетентный и не требующий больших затрат государственный орган. Не было конца постоянным изменениям конституции. Ваша обычная конституция может просуществовать едва ли лет десять без поправок и изменений. Вот почему решение управленческих вопросов откладывается в долгий ящик.

Здесь, конечно, примерами могут служить Англия и наша собственная страна. Уже в эпоху правления Анжуйской династии, до принятия Великой Хартии вольностей, которая обозначила начало конституционных форм правления, Генрих II принял за осуществление законодательных и управленческих реформ с тем неистовством и порывом, которые соответствовали его коварному, энергичному, пробивному, необузданному в своих желаниях характеру и амбициям. В Англии, как и повсюду, королевское право законодательной инициативы, казалось, было направлено на то, чтобы управление страной осуществлялось в соответствии с желанием монарха. Но импульсивный, заблуждающийся Ричард и слабый, презираемый всеми Джон не смогли претворить в жизнь реформы, начатые отцом. Во времена их правления развитие государственного управления уступило место борьбе за конституционные права. И парламент в отсутствие какого-либо английского монарха, обладающего практической хваткой или просвещенного настолько, что-

бы ввести справедливые и долгосрочные формы государственного правления, стал королем.

В результате британский народ долго и успешно овладевал искусством ограничения сферы деятельности исполнительной власти и пренебрегал необходимостью совершенствования методов управления. Его функции чаще сводились к контролю, а не стимулированию деятельности правительства. Его больше заботило создание имиджа своего правительства как умеренного и справедливого, чем его превращение в эффективную, хорошо организованную структуру, работающую без сбоев. Политическая история Англии и США была скорее историей не развития государственного управления, а историей ошибок в законодательстве, не прогресса в системе исполнительных органов власти, а успехов в законотворчестве и политической критике. Вследствие этого мы подошли к тому моменту, когда изучение и создание системы государственного управления диктуется необходимостью улучшения работы наших органов власти, обремененных застарелыми привычками конституционного строительства. Что касается установления основополагающих принципов, то период создания конституции практически закончился, но нам еще трудно избавиться от его влияния. Мы продолжаем критиковать, когда уже должны что-то создавать. Мы уже вступили в третий из упомянутых мною периодов, а именно в тот период, когда люди должны совершенствовать методы управления в рамках законодательного права, завоеванного в предыдущей борьбе с абсолютизмом. Но мы еще не готовы к решению задач, присущих новой эпохе.

Подобное объяснение, кажется, служит единственным оправданием нашего искреннего удивления тому, что, несмотря на огромные завоевания политических свобод и прежде всего несмотря на наш политический опыт и прозорливость, наша страна отстает от других в плане управленческой организации и навыков государственного управления. Почему, например, только сейчас началась чистка органов государственного управления, насквозь прогнивших уже 50 лет тому назад? Сказать, что причиной этого отставания явилось рабство, значит повторить то, что я уже сказал: нас задержали недостатки нашей конституции.

Конечно, было бы более разумно в целом следовать политическому курсу Америки и Англии, но не европейских стран. Нам не хотелось бы пройти такой путь исторического развития, как Пруссия, только чтобы иметь прусскую систему государственного управления. Прусская система государственного управления просто задушила бы нас. Лучше быть неопытным и свободным, чем систематичным и рабом. Конечно, никто не станет возражать против того, что наиболее предпочтительным являются свобода духа и опыт в делах. Такая наиболее разумная альтернатива побуждает нас к поиску скрытых причин, препятствующих натурализации долгожданной науки государственного управления.

Тогда что нам мешает?

Главным образом это народный суверенитет. Намного труднее образовать управленческую структуру в условиях демократии, чем при монархическом строе. Сама завершенность большинства политических побед, которыми мы гордимся, нас и смущает. В нашей стране общественное мнение возведено на пьедестал, и оно запрещает нам надеяться на быстрое воспитание суверена в плане исполне-



ния решений или условий абсолютно сбалансированного функционирования системы государственного управления. Сам факт того, что мы реализовали власть народа во всей ее полноте, сделал тем более сложной задачу *организации* этой власти. Для того чтобы сделать шаг вперед, необходимо проинформировать и убедить многочисленную и многоликую монархическую власть, называемую общественным мнением. И это сделать намного труднее, чем повлиять на одного монарха-короля. Один правитель примет простое решение, будет его сразу же выполнять, поскольку является носителем одного мнения, выраженного одним приказанием. Но тот, другой правитель — народ — имеет множество разнообразных мнений. Люди не могут прийти к однозначному решению, кроме как посредством компромисса, достигнутого в результате сглаживания противоречий, урезания первоначальных планов, некоторого отката от принципиальных позиций. В течение ряда лет мы будем иметь только последовательность решений, шквал приказов, проходящих через всю процедуру внесения поправок.

В государственном управлении так же, как и в добродетели, самым трудным оказывается совершенствование. В прошлом решение такой задачи зависело от одного человека, обладающего верховной властью, который был обычно эгоистом, робким человеком, глупцом и невеждой, хотя, надо отметить, время от времени встречался и мудрый правитель. Сейчас причиной затруднений является то, что множество, люди, обладающие верховной властью, не имеют одного уха, на которое можно было бы нашептать, и являются также эгоистами, невеждами, неуверенными, упрямыми или глупцами, и такими являются многие тысячи людей, хотя, опять повторюсь, и среди них можно найти несколько сотен мудрых. Когда-то преимущество реформатора заключалось в том, что разум верховного правителя находился в точно определенном месте, в голове одного человека, и, следовательно, до него можно было добраться. Хотя недостатком было то, что этот разум обучался крайне неохотно или понемногу, находился под влиянием кого-то, кто обучал его только плохим вещам. Однако в настоящее время реформатора сбивает с толку тот факт, что разум правителя не имеет точного местоположения, а воплощен в нескольких миллионах проголосовавшего большинства. К тому же его приводит в замешательство то, что этот разум также находится под влиянием фаворитов, которые ничуть не меньше фавориты в добром старом значении этого слова, так как они представляют собой не людей, а предвзятое мнение, то есть предубеждения, которые не поддаются никакой логике, поскольку не являются порождением рассудка.

В любом государстве, где правительство считается с общественным мнением, реформы будут осуществляться медленно, и все реформы будут полны компромиссов. Поскольку там, где существует такое понятие, как общественное мнение, оно должно главенствовать. Сейчас эта аксиома признаётся половиной государств мира, и вскоре общественному мнению станут доверять даже в России. Кто бы ни проводил реформы в условиях современного конституционного правления, прежде всего он должен внедрить в сознание граждан желание *каких-либо* перемен. После чего их следует убедить в необходимости тех перемен, которые стремится осуществить реформатор. Сначала необходимо заставить общественное мнение

захотеть слушать, а затем проследить, что оно слушает то, что нужно. Он должен всколыхнуть общественную мысль и затем направить ее в нужное русло.

Первый шаг не менее труден, чем второй, поскольку общественное мнение на девять десятых защищено законом, что в дальнейшем исключает всякую возможность упразднения права народного волеизъявления. Первое поколение считает нечто уже достигнутое как некий сдвиг, приближающий к реализации какого-либо принципа. Следующее поколение превозносит достигнутое как максимальное приближение к сущности этого принципа. Но уже через поколение люди начинают выдавать достигнутое за сам принцип. Для достижения апофеоза хватает жизни всего лишь трех поколений. Внук воспринимает робкие дедовские эксперименты как естественный порядок вещей.

Даже если бы мы обладали достаточно четким пониманием политической истории и прекрасно обученные люди создали бы несколько постоянно действующих, безошибочных, в меру мудрых принципов управления, которые были бы в конце концов приемлемы для всех политических доктрин, *стала бы им следовать страна?* Именно в этом и состоит проблема. Большинство человечества не отличается философичностью, но в то же время это же самое большинство сейчас имеет право голоса. Истина должна быть не только простой, но и понятной, прежде чем она предстанет на суд тех людей, которые каждое утро идут на работу. И если об этом не позаботиться, то возникнет много сложностей, прежде чем эти самые люди не решат предпринять какие-то действия для торжества истины.

А где еще можно найти такое место, как США, где проживает такое огромное количество разных, не отягощенных философскими раздумьями людей? В этой стране для того, чтобы изучить такое явление, как общественный разум, необходимо понять не только то, чем были заняты умы американцев предыдущих поколений, но и факторы, которые формировали сознание ирландцев, немцев, негров и т.д. Чтобы новая доктрина встретила общественное понимание, необходимо оказать влияние на умы, сформированные характерными особенностями разных рас, умы, унаследовавшие все предубеждения окружающего их общества, умы, деформированные в ходе исторического развития целого ряда народов, замкнутые или открытые, согретые или замороженные в климатических условиях практически любой точки земного шара.

Уже достаточно сказано об истории изучения методов управления и особенно тех трудных условиях, в которых мы приступаем, как мы это делаем в настоящее время, к их изучению. Сейчас поговорим о предмете изучения науки управления и характерных для этой науки целях.

## II

Сфера государственного управления — это деловая сфера (сфера исполнения обязанностей). Она свободна от спешки и борьбы, свойственной политике, в некоторых своих аспектах она держится в стороне даже от решения спорных законодательных вопросов. Она является частью политической жизни только в той мере, как методы бухгалтерского учета являются частью жизни общества, только в той мере, как машина составляет неотъемлемую часть производственного процесса. Но в то же самое время государственное управление поднято выше уровня не

представляющей интереса технической детали тем обстоятельством, что благодаря своему высокому предназначению оно прямо связано с вечными принципами политической прозорливости и с неизменными истинами политического прогресса.

Целью науки о государственном управлении является освобождение методов исполнительной власти от приводящих к путанице и требующих больших финансовых затрат эмпирических экспериментов и их научное обоснование с учетом глубоко лежащих основополагающих принципов.

Именно по этой причине мы должны рассматривать реформу государственной службы на современной стадии ее развития лишь как прелюдию к более полной реорганизации системы управления. Сейчас мы пересматриваем методы назначения на государственную должность; мы должны продолжить и решить вопрос четкого распределения должностных функций наряду с конкретными рекомендациями, касающимися управленческой организации и ее деятельности. Таким образом, нынешняя управленческая реформа является не чем иным, как моральной подготовкой к тому, что за ней последует. Она очищает моральную атмосферу в управленческих организациях путем утверждения священности государственного учреждения как места, облеченного доверием народа. Изгоняя оттуда личные пристрастия, она расчистила путь для придания ему большей деловитости. Смягчая мотивы поведения государственного управления, реформа указывает на его возможности улучшить методы работы.

Позвольте мне несколько более подробно остановиться на том, что я сказал о сфере управленческой деятельности. Чрезвычайно важно подчеркнуть ту истину, на которой уже давно настаивали реформаторы государственного управления, а именно: государственное управление находится за пределами собственно *политической* сферы. Вопросы государственного управления не являются политическими вопросами. Хотя политика и определяет задачи для органов управления, ее вмешательство в процессы управления недопустимо.

Это разделение имеет принципиальное значение. Видные ученые Германии настаивали на обязательности этого положения. Так, например, Биунчли призывает отделить государственное управление как от политики, так и от права<sup>2</sup>. По его словам, политика — это деятельность государства в “сфере всеобщих и глобальных вопросов”, тогда как “управление, с другой стороны”, — это “действия государства в сфере реализации менее глобальных и конкретных мер. Политика, таким образом, это сфера приложения усилий государственного деятеля, а управление — технического исполнителя”. “Политика государства ничего не стоит без поддержки управления”, но из этого не следует, что управление является политической. Мы не нуждаемся в авторитетном мнении немецкого специалиста, чтобы подтвердить это положение, поскольку грань между управлением и политикой, к счастью, сейчас настолько очевидна, что нет необходимости вдаваться в дальнейшие рассуждения.

Есть другое необходимое для наших окончательных выводов различие, которое, хотя и представляет собой лишь еще одну сторону разграничения государственного управления и политики, не так легко заметить. Я имею в виду разграничение между конституционными и управленческими проблемами, между тем государственным регулированием, которое предусмотрено конституцией, и тем, кото-

рое выполняет роль многофункционального, удобного средства, используемого при любых изменениях.

Зачастую невозможно (не вдаваясь в такие подробности, которые могут все запутать, и такие мелкие детали, которые уведут в сторону) легко объяснить, где, собственно, находится государственное управление в различных департаментах любого действующего правительства. Нельзя провести пограничную линию между управленческими и неуправленческими функциями, выполняемыми тем или иным департаментом в правительстве, если не пройти по холмам и равнинам находящихся в тумане разграничений, если не пробраться через джунгли законодательно установленных должностных инструкций и через встречающиеся тут и там “если”, “но”, “когда” и “однако” — настолько многочисленные, что ускользают от обычного глаза, не привыкшего к подобным наблюдениям и, следовательно, не знакомого с использованием теодолита логического рассмотрения. В своей массе государственное управление представляет собой инкогнито почти для каждого из-за того, что оно запутано политическим “менеджментом” и опять же принципами конституции.

Пожалуй, легкость, с которой происходит вся эта путаница, можно объяснить при помощи высказываний, сделанных, например, Бартольдом Георгом Нибуром (1776—1831). “Свобода”, — говорит Нибур, — “зависит в неизмеримо большей степени от управления, чем от конституции” (Бартольд Георг Нибур был немецким историком). На первый взгляд, это кажется в значительной мере справедливым. Очевидно, что способность реализовать свободу больше зависит от методов управления, чем от конституционных гарантий, хотя только конституция гарантирует обеспечение свободы. Но, если подумать, насколько справедливо даже это утверждение? Свобода есть легкость физиологического движения не больше, чем интеллект есть легкость и энергичность, с которым двигаются конечности здорового человека. Законы, которые управляют человеком или конституцией, — это важнейшая пружина свободы или рабства. Если зависимость и подчинение не имеют цепей и облегчены всеми прекрасно работающими приспособлениями, используемыми заботливым и внимательным правительством, то это не значит, что они превращаются в свободу. Свобода не может существовать отдельно от положений конституции, и никакие методы управления, как бы совершенны и либеральны они ни были, не могут дать человеку даже ее жалкое подобие, если они опираются на принципы государственного управления, лишенные конституционных свобод.

Четкое понимание различий между сферой конституционного законодательства и сферой управленческих функций должно исключить возникновение каких-либо недоразумений. И можно назвать несколько приблизительных критериев, способствующих проведению такого разграничения. Государственное управление заключается в детальном, систематическом исполнении общественных законов. Каждый отдельный случай применения общих законов представляет собой акт управленческой деятельности. Например, сумма обложения и повышения налогов, казнь преступника, транспортировка и доставка почты, вооружение армии и военно-морского флота, призыв военнослужащих и т.д. — все это является очевидными управленческими действиями. Но очевидно, что основные законы, ко-

которые руководят действиями органов управления, находятся выше и вне компетенции сферы управления. Генеральные планы действий правительства не являются управленческими, однако их детальное выполнение является компетенцией управления. Поэтому конституции касаются только тех проявлений управления, которые призваны контролировать исполнение общего законодательства. Наше федеральное законодательство соблюдает этот принцип тогда, когда совершенно не упоминает даже самые главные исполнительные органы и говорит только о Президенте Соединенных Штатов, который делит с правительством функции законодательной инициативы и осуществления политического курса страны, и только о представителях высшей юридической власти, в обязанности которой входит толкование и защита законов, а не о тех, кто их просто озвучивает.

Но это явно недостаточно для четкого разграничения между Желанием и соответствующим ему Делом, потому что исполнитель должен иметь собственную свободу выбора средства для выполнения своей работы. Он не должен быть слепым орудием. В этом и заключается отличие генерального плана от специфических средств его осуществления.

Действительно, существуют такие случаи, когда государственное управление вступает на территорию конституции, или по крайней мере на то, что, кажется, является территорией конституции. Наука о государственном управлении с философской точки зрения тесно связана с изучением правильного распределения конституционных полномочий. Чтобы быть эффективной, она должна открыть простейшие механизмы, с помощью которых можно было бы безошибочно определить обязанности официальных лиц, то есть наилучший способ, который бы мог разделить полномочия, не стесняя свободу действий, и с предельной четкостью определить обязанности. Именно вопрос о разделении полномочий, если его рассматривать в плане обоснования функций государственного управления, безусловно, является центральным вопросом конституции. Если наука о государственном управлении сможет открыть оптимальные принципы распределения полномочий, то этим она окажет неоценимую услугу науке о конституционном законодательстве. Я убежден в том, что Монтескье не сказал последнего слова по этому вопросу.

Решение проблемы распределения полномочий, наверное, приобретает особое значение в условиях демократии, когда официальные лица имеют много хозяев, в отличие от других систем, где их только несколько. Каждый властелин относится с подозрением к своим слугам. Не является исключением и народ-властелин. Но как с помощью науки можно ослабить это недоверие? Если его классифицировать как разумную бдительность, это было бы всем на пользу, а если бы эта бдительность подкреплялась однозначно определенной ответственностью, то это было бы даже благотворно. Недоверие не идет на пользу ни человеку, ни обществу. *Доверие* дает силу *всем* отношениям в жизни, и поскольку создание условий для искоренения подозрительности является прерогативой законодательных реформ, то задача организатора управления заключается в том, чтобы методы управления соответствовали бы условиям четко установленной ответственности, что в свою очередь вызывает доверие.

И я бы сказал, что огромные полномочия и не стесняющее свободу действий благоразумие являются неперенными условиями ответственности. В каждом случае проявления хорошего или плохого управления внимание общественности должно быть направлено на конкретного руководителя, чтобы выразить ему соответственно похвалу или порицание. Власть опасна, когда безответственна. Когда ответственность разделяют многие, она теряет определенность, и отсутствие определенности в ответственности приводит к безответственности. Но когда ответственность возложена на конкретного руководителя или ведомство, ее легко проследить и установить. Если для выполнения своих обязанностей человек должен открыто и честно добиваться успеха и если в то же время он чувствует, что ему предоставлена большая свобода действий, то чем больше его власть, тем менее вероятно, что он будет ею злоупотреблять; тем больше он наберется мужества, сил и трезвого ума, тем выше он будет вознесен властью. Чем меньше его власть, тем больше он чувствует безопасную неопределенность и незаметность своего положения, и тем быстрее он превратится в нерадивого работника.

Вот сейчас мы явно приблизились к более сложному кругу проблем, а именно к правильным взаимоотношениям между общественным мнением и государственным управлением.

Кто заслуживает доверия и кто его оказывает? Ожидает ли официальное лицо от общественности или от своего непосредственного начальника заслуженной похвалы и продвижения по служебной лестнице? Нужно ли призывать народ, чтобы устанавливать управленческую дисциплину, как его призывают, чтобы устанавливать принципы конституции? Эти вопросы имеют свои корни, без сомнения, в ключевой проблеме всего настоящего исследования, а именно: какое участие общественное мнение принимает в осуществлении государственного управления?

Правильный ответ, видимо, звучит следующим образом: общественное мнение будет играть роль авторитетного критика.

Но каков же *метод*, который бы заставил этого авторитетного критика говорить? Наша специфически американская трудность в организации системы управления заключается не в риске потерять свободу, а в риске невозможности или даже нежелании отделить существенное от случайного. Наши успехи кажутся сомнительными из-за постоянно преследующей нас ошибки, а именно, из-за попыток решить слишком много проблем с помощью простого голосования. Самоуправление не означает вмешательство во все дела, подобно тому, когда при ведении домашнего хозяйства еду не всегда нужно готовить самому. Следует доверять повара, который может управляться с огнем и плитой.

В тех странах, где общественное мнение следует еще проинструктировать в отношении его привилегий и приучить идти по собственному пути, вопрос о границах влияния общественного мнения решить легче, чем в нашей стране, где общественное сознание чрезвычайно активно и полно решимости идти своим путем. Трогательно видеть целую книгу, написанную немецким профессором-политологом, чтобы призвать своих сограждан: "Пожалуйста, попытайтесь сформировать свое мнение по национальным вопросам". Но возможно предположить, что общественность, которая так скромна, может оказаться спокойной и послушной, когда узнает, о каких вещах она *не* имеет права думать и говорить в повели-

тельном тоне. Она, возможно, станет инертной, но не будет вмешиваться не в свое дело. Общественность будет воспринимать указания, прежде чем сама начнет их давать. Ее политическое образование будет предшествовать политической активности. Пытаясь давать указания нашему общественному мнению, мы имеем дело с учеником, который склонен полагать, что он уже получил достаточно знаний.

Проблема заключается в том, чтобы сделать общественное мнение действенным без риска, что оно будет вмешиваться не в свое дело. Прямо высказываемое критическое мнение общественности по поводу каждодневных мелочей и ежедневной практической деятельности органов управления, конечно же, является бестактной назойливостью, сходной с неумелым обращением с тонким механизмом. Но наблюдение общественности за осуществлением общего стратегического курса, как в области политики, так и в области государственного управления, имеет благотворное влияние и является обязательным. Пусть управленческая наука определяет наилучший способ осуществления обществом независимого контроля, исключая его вмешательство во все другие дела.

Но можно ли считать, что наука управления выполнила свою основную задачу, когда она научила людей определять, какие методы управления желательны и необходимы и какими средствами можно достичь желаемого? Разве не следует науке готовить кандидатов для государственной службы?

В нашей стране сейчас развивается движение в направлении всеобщего политического образования. Скоро настанет такое время, когда ни одно респектабельное учебное заведение не обойдется без полноценной кафедры политической науки. Но образование, внедренное таким образом, имеет и свои ограничения. Оно будет увеличивать число людей, способных критически оценить деятельность правительства, но оно не в состоянии воспитать компетентные кадры для выполнения управленческих функций. Оно подготовит почву для глубокого понимания общих законов, но это вовсе не означает, что оно будет способствовать развитию умений, необходимых для управленческой деятельности. Это образование будет, возможно, необходимо для законодателей, но не для исполнителей. Если нам будет нужно улучшить общественное мнение, которое является движущей силой исполнительной власти, то нам придется более тщательно готовить должностных лиц, являющихся *аппаратом* исполнительной власти. Если нам придется менять котлы и чинить зажигание, которые приводят в движение управленческий механизм, то мы не должны оставлять старые колеса и узлы, клапаны и тормоза, которые будут скрипеть и греметь, когда начнет действовать новая машина. Мы должны обновить ходовой механизм, заменяя изношенные и непригодные детали. В условиях свободной демократии станет обязательным организация проведения экзаменов на конкурсной основе для тех государственных служащих, кто уже готов к тестированию технических знаний, необходимых для работы в сфере управления. Профессиональное обучение государственных служащих скоро станет необходимостью.

Я знаю, большинству думающих людей может показаться, что обученные государственные служащие, получившие специальное образование, после назначения на должность в хорошей организации с четкой иерархической структурой и строгой дисциплиной обладают свойствами, которые могут превратить их в пред-

ставляющий угрозу бюрократический класс — четкое, полукорпоративное объединение с интересами, чуждыми прогрессивным, свободным людям, и убожеством узковедомственного фанатизма. Безусловно, такой класс был бы ненавистен и нанес бы большой урон США. Любые меры, могущие создать такой класс, были бы для нас реакционными.

Но опасаться создания деспотической нелиберальной бюрократии как результата действия предлагаемой мной науки значит полностью проигнорировать принцип, на котором я больше всего настаиваю. Этот принцип заключается в том, что государственное управление в США должно чутко прислушиваться к общественному мнению. В любом случае мы должны иметь хорошо обученных должностных лиц, которые будут правильно себя вести. Это простая деловая необходимость. Но мрачное предчувствие, что такой аппарат будет неамериканским, исчезает, как только задается вопрос: что формирует правильное поведение? На такой вопрос есть очевидный ответ, который лежит на поверхности. Незыблемая, искренняя преданность политике того правительства, которому служишь, будет определять правильное поведение. Такая *политика* не будет иметь бюрократического налета. Она приведет не к созданию перманентных должностных лиц, а к воспитанию государственных мужей с чувством непосредственной и неизбежной ответственности перед обществом. Бюрократия может существовать только там, где служение государству исключает соучастие в политической жизни всего народа. Ее мотивы, цели, политика и стандарты — все должно быть пронизано бюрократизмом. Трудно было бы найти проявления нахального самомнения, своевольничания среди чиновников, служащих под началом руководителя департамента, который действительно служит своему народу, что приходится заставлять делать всех наших руководителей департаментов. С другой стороны, было бы нетрудно привести примеры, подобные тому, который иллюстрирует влияние Штейна в Пруссии, когда пропитанное истинно народным духом лидерство одного государственного деятеля превратило высокомерный и расхлябанный орган власти в облеченный общественным доверием инструмент для проведения справедливой политики.

Для нас идеал государственного служащего — это хорошо образованный и самодостаточный исполнитель, разумно и энергично выполняющий свои обязанности, но при этом тесно связанный с обществом посредством процедуры выборов и подотчетности постоянно действующему общественному совету, что исключает всякое самоуправство и корпоративный дух.

### III

Итак, рассмотрев некоторым образом предмет изучения и цели науки о государственном управлении, какой же вывод можно сделать относительно наиболее оптимальных научных методов и какие взгляды наиболее перспективны для ее развития?

Государственное управление — это огромная и неотъемлемая часть нашей повседневной жизни, в суеете которой трудно осознать необходимость философского подхода к изучению данного явления или смысл такого исследования. Мы слишком давно крепко стоим на ногах, чтобы сейчас учиться ходить. Мы — практич-



ный народ, в течение веков приученный эмпирическим путем к самоуправлению, и мы стали настолько сведущими, что уже не в состоянии увидеть недостатки своей системы только потому, что нам легко использовать любую систему. Мы не изучаем искусство государственного управления, мы правим. Но наш природный гений не спасает от грубых ошибок в управлении. Хотя мы и сторонники демократии, которую мы унаследовали, и постоянно подтверждаем свою приверженность демократическому выбору, мы остаемся незрелыми демократами. Хотя и ровесница самой демократии, организация демократических процессов далеко еще не завершена, особенно если учесть современные идеи и условия. Еще нужно будет снабдить демократическое государство аппаратом, способным выполнить огромный объем постоянно и быстро увеличивающейся управленческой работы в наш век промышленного и торгового развития. Без сравнительного анализа методов управления мы не сможем избавиться от неверного представления, что государственное управление опирается на принципиально разные положения в демократическом и недемократическом государствах.

После такого исследования мы сможем воздать почести демократии, чья заслуга и состоит в том, что все вопросы, от которых зависит всеобщее благосостояние, решаются в соответствии с желанием большинства, что вся политическая структура формируется волей народа. Но есть один принцип, который характеризует успешное государственное управление независимо от формы правления. Что касается управленческих функций, то у всех правительств наблюдается структурное единообразие, более того, если они хотят функционировать эффективно и с полной отдачей, они *должны* иметь структурное единообразие. И свободный человек, и раб имеют одинаковое строение тела и мышц, как бы различны ни были их мотивы поведения, работа и запас энергии. Монархические и демократические государства, будучи кардинально различными во многих отношениях, в реальной жизни имеют множество одинаковых обязанностей.

Сейчас, как никогда прежде, нет никакого риска говорить о характерном сходстве разных типов правительств, потому что в странах, подобных нашей, любое злоупотребление властью легко пресекается с помощью такой смелой, всегда начеку, любознательной, вникающей во все детали, отважной и независимой общественности, какой никогда раньше не было. Мы запаздываем с оценкой этого, но оценить это легко. Попробуйте представить себе личностное правление в США. Это то же самое, что представить себе всенародное поклонение Зевсу. Наши представления слишком современны, чтобы вообразить такое.

Но, хотя и нет никакого риска, нам необходимо понять, что при любой форме правления законодательные рамки для государственного управления одни и те же, чтобы не пугаться предложению посмотреть на систему управления в других странах с целью перенять их опыт, чтобы избавиться от предчувствия, что мы можем случайно слепо заимствовать что-то несовместимое с нашими принципами. Человек, который пытается перенести чуждые системы в нашу страну, слепо заблуждается, так как в наших условиях они обречены на гибель. Но почему бы нам не перенять такие элементы иностранного изобретения, какие мы захотим, если считаем их полезными? Мы не подвергаемся опасности их использования в иностранной манере. Мы заимствовали рис, но едим его без палочек. Мы заимство-

вали целый политический язык у Англии, но в нашем лексиконе нет слов “король” и “лорд”. В чем же мы оригинальны за исключением воздействия федеральных органов управления на личность и некоторых полномочий Верховного суда?

Мы сможем заимствовать науку о государственном управлении без опасений и с пользой для себя, если сделаем поправку в ее положениях с учетом всех фундаментальных различий, вызванных разными условиями. Но нам только придется просеять их через сито конституции, только поддержать их на медленном огне критического анализа, с тем чтобы выжечь иностранные газы.

Мне известно, что существует некоторое неосознанное опасение в некоторых патристически настроенных умах, что изучение европейских моделей управления может показать их превосходство по сравнению с американскими методами, и такое опасение можно понять. Но вряд ли кто открыто в этом признается.

Более важными представляются требования отбросить все предубеждения против поиска везде, кроме как дома, предложений по проведению такого исследования, поскольку ни в какой другой области политики использование исторического сравнительного метода не принесло бы такой пользы, как в государственном управлении. Пожалуй, чем оригинальнее формы, которые мы изучаем, тем лучше. Тем скорее мы изучим специфические черты наших собственных методов. Но мы никогда не сможем оценить ни наши достоинства, ни наши слабости, сравнивая себя с собой. Мы слишком привыкли к внешним атрибутам и процедурам нашей системы, чтобы оценить ее истинное значение. Пожалуй, даже английская система слишком похожа на нашу, чтобы служить хорошим примером. В целом самый лучший выход для нас — это полностью выйти из нашей атмосферы и сосредоточиться на тщательном изучении французской и немецкой систем управления. Анализируя наши собственные институты через такое посредничество, мы увидим себя как бы со стороны, как иностранцы, если бы они смотрели без всякой предвзятости. Мы ничего не узнаем о себе, пока мы будем знать только себя.

Позвольте заметить, что именно выявленное разграничение между управлением и политикой делает сравнительный анализ особенно безопасным в сфере государственного управления. Когда мы изучаем систему управления Германии и Франции, зная, что мы не ищем *политические* принципы, нам не нужно вникать в суть конституционного или политического обоснования практических мер, о которых нам сообщают французы и немцы. Если я вижу убийцу, по-особому натачивающего свой нож, я могу позаимствовать у него способ заточки ножа, но не его намерение совершить преступление с помощью этого ножа. Точно так же, если я вижу закоренелого монархиста, который является хорошим руководителем государственного учреждения, я могу перенять его методы ведения дел, при этом не изменяя своим республиканским убеждениям. Он может служить королю, я продолжу свое служение народу. Но я бы хотел служить своему правителю так же хорошо, как он своему. Имея в виду это различие, то есть изучая государственное управление как средство, способствующее перенесению в практику наших политических убеждений, как средство, сближающее демократически правильную политику с возможными управленческими методами воплощения такой политики в жизнь, мы находимся в абсолютной безопасности и в состоянии научиться тому,

чему обязан нас научить опыт других стран, избегая при этом грубых ошибок. Таким образом, мы выбираем взвешенный подход при сравнительном изучении. Мы способны тщательно изучить анатомию других структур управления без страха подцепить чужую болезнь и, критически исследуя чуждые нам системы, избежать мрачного предчувствия внести отраву в свою кровь.

Политика нашего государства должна стать пробным камнем для всех теорий. Принципы, на которых нужно строить американскую науку о государственном управлении, должны быть демократическими по своей сути. Для того чтобы удовлетворить нашу страну, все общие теории как теории должны служить только фомом и не только в открытых дискуссиях, но и в нашем внутреннем сознании, с тем чтобы мнения, отвечающие стандартам, выработанным в библиотеках, не стали догмой, а отвечали бы стандартам нашей практической деятельности. Рекомендации, разработанные на основе доктрин, должны быть проверены на практике. Следует без колебаний отдавать предпочтение практическим вещам, подтвержденным убедительным зарубежным опытом и приемлемым в Америке, перед совершенными теоретическими построениями. Одним словом, практический опыт государственного развития должен быть первичным, а создание кабинетной доктрины — вторичным. Космополитическое "что делать" должно подчиняться американскому "как это сделать".

Наша задача заключается в том, чтобы сделать полной жизнь *федеральной* структуры, ее ведомств и подведомств, с тем чтобы органы управления в каждом большом или маленьком городе, графстве, штате и в стране в целом обрели бы одинаковую силу и здоровье, при этом каждый из них, безусловно, имел бы своего хозяина, а вместе они были бы взаимозависимы и сотрудничали друг с другом, соединяя независимость с взаимопомощью. Такая проблема достаточно сложна и значима, чтобы привлечь лучшие умы.

Тесная взаимосвязь местных органов самоуправления с федеральными вполне современное явление. Это не то, что было в имперской федерации в Германии. Там местные органы управления еще не стали в полной мере местными органами самоуправления. Где бы чиновник ни работал, он всегда занят. Эффективность его работы возникает из *esprit de corps* и находится в прямой зависимости от стремления угодить своему начальнику или, в лучшем случае, от чувства совести. Он служит не обществу, а безответственному министру. Вопрос для нас стоит так: какие нужны методы, чтобы управлять иерархической структурой сверху донизу, и государственная служба заинтересовала бы чиновника в плане служения обществу, а не начальству, самым наилучшим образом используя свой талант и чистые душевные порывы? Как сделать так, чтобы государственная служба представлялась ему интересной и в плане значительного повышения своего благосостояния, чтобы удовлетворяла самому тайному интересу — амбициям и, самое важное, чтобы она повышала статус и вырабатывала характер человека. Как все это устроить на всех уровнях управления?

Если мы решим эту проблему, то снова опередим весь мир. Существует тенденция (разве нет?), еще слабая, но неумолимо набирающая силу, которой предназначено доминировать сначала в конфедерации, состоящей из частей таких империй, как Британская, а в конечном счете и в самих великих державах. Вместо

централизованной власти появится широкое объединение с допустимым разделением полномочий. Это движение в направлении американского типа государственного управления — одни органы управления объединяются с другими органами управления для достижения общей цели на основе справедливого равенства и равного подчинения. Методы государственного управления внедряются так же, как происходит повсеместное продвижение принципов гражданских свобод. И если сравнительное изучение способов и средств государственного управления предоставит нам возможность предложить практические методы, которые будут сочетать в себе открытость и напор, проявляющиеся в деятельности такого правительства, с готовностью принимать серьезную, хорошо аргументированную общественную критику, то эти предложения оправдают себя настолько, что будут иметь такой же вес, как и самые продуктивные отрасли политической науки. Я абсолютно уверен, что так и будет.

### **Примечания**

---

<sup>1</sup> Essay on Sir William Pitt.

<sup>2</sup> Politik. S. 467.