

ВЫСШАЯ ШКОЛА
ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ

ПРИ УЧАСТИИ
ВСЕМИРНОГО БАНКА



XVI

**АПРЕЛЬСКАЯ
МЕЖДУНАРОДНАЯ
НАУЧНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ**
по проблемам развития
экономики и общества

3



ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
ПРИ УЧАСТИИ ВСЕМИРНОГО БАНКА

XVI АПРЕЛЬСКАЯ МЕЖДУНАРОДНАЯ НАУЧНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ПО ПРОБЛЕМАМ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ И ОБЩЕСТВА

В четырех книгах

*Ответственный редактор
Е.Г. Ясин*

3



Издательский дом
Высшей школы экономики
Москва, 2016

УДК 330.101.5(063)
ББК 65.012
Ш51

*Идеи и выводы авторов не обязательно отражают
позиции представляемых ими организаций*

ISBN 978-5-7598-1343-9 (кн. 3)
ISBN 978-5-7598-1340-8

© Оформление. Издательский дом
Высшей школы экономики, 2016

СОДЕРЖАНИЕ

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ

А.С. Ахременко, А.П. Петров

Может ли политическая пропаганда влиять на экономический рост: к формальной динамической модели.....	11
---	----

Ю.А. Пустовойт

«Волки и ягненок» — сговор как модель локального политического режима.....	21
---	----

Г.Л. Тульчинский

Социально-культурные технологии формирования гражданской идентичности	29
--	----

Р.В. Туровский

Поддержка оппозиции на субнациональных выборах в России: причины и результаты	39
--	----

J.P. Ramey, Jr., W.R. Thompson, T. Volgy

State Capacity, Democratization and Public Policy	47
---	----

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ. СПЕЦИАЛЬНАЯ СЕКЦИЯ С ПРЕДСТАВЛЕНИЕМ НАУЧНЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ ВШЭ

Л.Ф. Борусяк

События на Украине в восприятии россиян: Интернет против ТВ?	71
--	----

Ю.А. Веселова

Вычислительная сложность правил коллективного выбора и манипулирования	79
---	----

О.Т. Гаспарян

Использование методов пространственной эконометрики для анализа факторов эффективности государственной власти в субъектах Российской Федерации	89
--	----

Д.Б. Ефимов

Государственные перевороты в современности: факторы и модели явления	97
---	----

Ю.А. Кабанов

Электронное правительство в регионах России: факторы развития.....	106
--	-----

А.Н. Ротмистров

Трансформация современного русского националистического движения под влиянием событий на Украине в 2014 г.	116
--	-----

E.V. Sirotkina	
Measuring Voting Stability at Non-Democratic Elections. Evidence from the Russian Parliamentary Elections	131
O.J. Reuter, N. Buckley, A. Shubenkova, G. Garifullina	
Local Elections in Authoritarian Regimes: An Elite-Based Theory with Evidence from Russian Mayoral Elections	141
D.A. Shvarts, M.N. Ushakov	
On Evaluation of the Power Indices with Allowance of Agents’ Preferences in the Anonymous Games	151

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И ГРАЖДАНСКАЯ САМООРГАНИЗАЦИЯ

И.И. Краснопольская, И.В. Мерсиянова	
Гражданское общество как среда производства и распространения социальных инноваций в России	163
E.C. Петренко	
Социальное предпринимательство как форма гражданского участия	171
C.B. Сулова	
Сопроизводство образовательных услуг в средней школе: участие некоммерческих организаций	179
M.A. Шабанова	
Этичное потребление как новый вид гражданской активности в России.....	191

КАЧЕСТВО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

A.B. Аистов	
Индекс восприятия коррупции и связанные с ним характеристики.....	203
Л.Н. Богданов	
Новые формы децентрализации бюджетных решений и их влияние на повышение эффективности бюджетных расходов	214
Н.Е. Дмитриева, Л.В. Солонцова, Е.М. Стырин	
Мониторинг открытости федеральных органов исполнительной власти	223
В.А. Королев, Д.Ю. Двинских	
Стратегическое планирование: снижение бюрократической нагрузки и эффективность в условиях неопределенности	233

Г.М. Ксынкина, В.В. Романова	
Бюджетное финансирование культуры в субъектах Российской Федерации: современные тенденции	247
А.В. Оболонский	
Бюрократия, гражданское общество, бизнес: в поисках новой модели отношений	256
Н.М. Плискевич	
«Вертикаль власти»: современный российский вариант.....	266
N. Belyaeva, D. Zaytsev	
Analytical Communities as Recourse for Strategic Planning on Local Level in Russia (Case Studies of Saratov, Karelia, and Tatarstan)	275

ДЕМОГРАФИЯ И РЫНКИ ТРУДА

А.С. Анисимова, А.В. Ларин	
Детерминанты жесткости номинальной заработной платы в России	289
М.В. Брюханов, С.С. Поляченко, Дж. Най	
Влияние перинатального тестостерона на академические достижения и успех на рынке труда	298
М.А. Гильтман, А.А. Вотякова	
Эластичность занятости в регионах России	318
Е.Л. Сороко	
Показатели для описания этнодемографических процессов.....	328
С.А. Тимонин, В.М. Школьников	
Возрастные особенности неравенства в продолжительности жизни среди развитых стран	339
Е.М. Чернина	
Выбор направления миграции в кризис	346

МЕДИАКОММУНИКАЦИИ

О.С. Довбыш	
Встраивание «новых медиа» в структуру регионального медиа рынка России: политэкономический подход	373
О.О. Савельева	
Маркетинговые коммуникации — пространство постпостмодерна	382

В.П. Чумакова	
«Новые медиа» в контексте социокультурной динамики: импликация подхода Герберта Маршалла Маклюэна	390
А.А. Широкая	
Роль новых медиа в повседневном конструировании личной идентичности	398
С.А. Шомова	
Архетип против мема: константы культуры в политической коммуникации.....	406
N. Kayser-Bril, A. Valeeva, I. Radchenko	
Transformation of Communication Processes: Data Journalism	414
A. Plisetskaya	
Conceptualization of Migration During Moscow Mayor Campaign in 2013	422

МЕНЕДЖМЕНТ

О.В. Валиева	
Коррупционная компонента и практики менеджмента: оценки влияния ...	433
Т.В. Ветрова	
Динамика развития маркетинговых практик на развивающихся рынках: сравнение России и Аргентины	441
О.И. Зеленова, К.В. Решетникова	
Развитие систем управления человеческими ресурсами в российских бизнес-организациях (по итогам российской части международного исследования УЧР CRANET в 2008 и 2014 гг.)	453
Л.В. Татарченко	
Применение бизнес-моделей для управления некоммерческими организациями	464
Е.А. Федорова, С.Е. Довженко, В.А. Гурина	
Государственно-частное партнерство в России: анализ факторов эффективности	473

PHD SEMINAR. CONTEMPORARY MANAGEMENT RESEARCH IN EMERGING MARKETS: NEW CHALLENGES AND PERSPECTIVES

T. Beliaeva, G. Shirokova	
Relationship between Strategic Orientations and Firm Performance: A Comparative Study in Developed and Emerging Countries	485

K.S. Golovacheva

Consumer Response to Misleading Pricing Tactics: The Case of Product Downsizing	496
--	-----

O. Mondrus

Talent Management: Definitions and Theoretical Approaches	505
---	-----

HSE-GAMMA JOINT SYMPOSIUM

A. Daviy, V. Rebiazina

Investigating E-Commerce Market in Russia: Barriers and Drivers of Future Development	515
--	-----

НАУКА И ИННОВАЦИИ

Е.Н. Васильева

Инновационная активность населения в российских регионах (по материалам исследования в Волгоградской области)	527
--	-----

К.Г. Волконицкая, С.Ю. Ляпина

Ключевые проблемы функционирования объектов региональной инновационной инфраструктуры России.....	536
--	-----

Л.М. Евстигнеева

Международный трансфер технологий как инструмент государственной инновационной политики	545
--	-----

Н.А. Кравченко, Л.С. Марков, Д.Д. Котёлкин, С.Р. Халимова, М.В. Петухова

Моделирование и оценка влияния инновационной системы на региональное развитие (на примере Новосибирской области)	554
---	-----

Л.М. Левин

Организация венчурного финансирования на технологических рынках в контексте двойной агентской проблемы.....	562
--	-----

А.Р. Маннапов

Как развивать инновационную инфраструктуру высокотехнологичных кластеров?	572
--	-----

А.А. Орешенков

Исследование эффективности инновационных процессов в промышленности Беларуси: структурно-методологический подход	579
---	-----

С.Р. Халимова

Оценка инновационной активности крупных компаний в разрезе различий регионального инновационного развития	589
--	-----

I. Nikiforova, O. Koltsova, S. Koltsov, P. Braslavski

StartupPoint.ru: The Use of Online Social Networks for Startup Development... 596

**ПРОГНОЗИРОВАНИЕ И ВЫБОР ПРИОРИТЕТОВ
В СФЕРЕ НАУКИ, ТЕХНОЛОГИЙ И ИННОВАЦИЙ:
ВОПРОСЫ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ
(семинар, организуемый Институтом статистических исследований
и экономики знаний НИУ ВШЭ)**

А.Ю. Гребенюк, А.В. Соколов, С.А. Шашнов

Выбор приоритетов научно-технологического развития 609

**СЕМИНАР «ТРЕУГОЛЬНИК ЗНАНИЙ»: КООПЕРАЦИЯ В СФЕРЕ
НАУКИ, ОБРАЗОВАНИЯ И ИННОВАЦИЙ
(семинар проводится под эгидой Рабочей группы ОЭСР
по политике в сфере инноваций и технологий)**

И.Р. Кукулина, М.В. Балашова

Инструменты государственной политики Российской Федерации
в области научно-технического сотрудничества..... 619

А.Г. Пикалова, М.Н. Коцемир

Определение приоритетных направлений международного научно-
технического сотрудничества России: страны и тематические области..... 624

Н.А. Шматко

Роль научной мобильности ученых и кооперации
в научно-технической и инновационной сфере 641

A. Gromyko, N.S. Vonortas

International University-based Research Collaboration 652

СТРАТЕГИИ В СФЕРЕ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ

М.Л. Козельцев, А.Ю. Ретеюм

К разработке стратегии устойчивого водоснабжения 663

**ФОРСАЙТ В АВИАКОСМИЧЕСКОМ СЕКТОРЕ:
ВОЗМОЖНОСТИ ДЛЯ РОССИИ**

К.О. Вишневский, О.Г. Егоров

Региональный форсайт: мировая практика и отечественный опыт 677

А.В. Оболонский

Национальный
исследовательский
университет
«Высшая школа
экономики»

БЮРОКРАТИЯ, ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО, БИЗНЕС: В ПОИСКАХ НОВОЙ МОДЕЛИ ОТНОШЕНИЙ

Работа посвящена новейшей истории попыток выстроить модель государственного управления, в большей степени отвечающую современным критериям эффективности, общественным потребностям и ожиданиям и построена главным образом на анализе значительного массива материалов по США. Однако ее исходные посылки и выводы имеют более общий характер, представляя, с точки зрения автора, вклад в современную теорию государства.

Сейчас государственное управление — и как таковое, и в его связях и отношениях с бизнесом, с гражданским обществом — проходит через весьма непростое время. Назрели, а отчасти уже происходят, самые серьезные перемены за последние сто лет. Это — общемировой тренд. Он насчитывает уже лет двадцать пять и, полагая, апогея еще не достиг. Процесс идет со всплесками и частичными затуханиями, с успехами и разочарованиями. Его суть — *поиск существенно иной системы отношений между исполнительной ветвью власти и обществом, бюрократией и бизнесом*. А поиск всегда сопряжен и с рисками, и с временными неудачами. Это процесс многофакторный, порой довольно болезненный. Его субъективное восприятие как аналитиками, так и «изнутри» госаппарата неоднозначно. Некоторые стараются его вообще не замечать, другие недооценивают его масштабы, значение и историческую необратимость. Но, так или иначе, это один из важных параметров меняющегося на наших глазах мира. Хотя в данном случае наш анализ основан преимущественно на материалах США, проблемы, о которых пойдет речь, имеют общий характер и во многом релевантны также и для современной России.

Произошел двойной кризис государственной власти в ее существующих формах — кризис и эффективности, и доверия. В результате этого последние десятилетия во многих, причем самых разных странах произошло падение доверия к государственным институтам, в частности к государственному аппарату, упадок престижа госслужбы и, главное, доверия к ней со стороны общества. К тому же, жизнь постоянно подпитывает эти чувства и настрое-

ния новыми фактами коррупции, злоупотреблений служебным положением, просто аморальными поступками политиков и чиновников разных уровней, не исключая высших, а также низкой эффективностью их действий во многих случаях. Представляется, что это — фундаментальный вопрос, общемировая проблема для современного государственного управления.

В то же время сохраняются бюрократические амбиции, стремление представить себя главной силой для решения всех проблем (problem solver). А кое-где это сопровождается и численным ростом чиновников. Возникает коллизия с реальностью и социальными ожиданиями граждан, что вызывает, в частности, социальные протесты в разных формах и масштабах. Россия в этом не составляет исключения, хотя реакции властей на эти процессы пока, к сожалению, удручающе неадекватны и носят главным образом охранительный, блокирующий характер, что представляется тупиковым подходом в плане управленческом и этически неприемлемым в плане социально-политическом. Неприемлемо низкое качество нашего госаппарата в области предоставления государственных услуг вкупе с угрожающе высоким уровнем отчуждения людей от его структур и подавляющего числа персон «во власти» — тому свидетельства.

Страны, более социально чувствительные, пошли другими путями. В последние десятилетия XX в. различными государствами предпринимались попытки преодоления кризисных явлений, в первую очередь — на путях так называемого New Public Management (NPM), основа идеологии которого — широкое использование в деятельности государственных органов методов, подходов и оценок, присущих сфере бизнеса. Одно время NPM считался неким «волшебным ключиком». Но связывавшиеся с ним большие ожидания оказались завышенными. Хотя и произошло некоторое повышение функциональной эффективности работы госаппарата, но оно не только не удовлетворило текущих потребностей и возросших социальных требований и ожиданий, но и породило некоторые контрпродуктивные негативные эффекты.

В частности, *упор на технологии в ущерб ценностям и целям государственной службы* привел к определенному упадку в среде чиновников морали общественного служения, выхолащиванию гражданского духа, а также к «утечке мозгов» из публичного сектора — к перемещению наиболее активных кадров в тесно связанные с государством «привилегированные» коммерческие структуры. Так называемая постбюрократическая революция не состоялась. Тем не менее речь не идет об отказе от основ идеологии NPM, не о возврате к классическому веберизму. Происходят попытки совмещения двух моделей управления в рамках так называемого Good Governance и его вариации Effective State. Правда, реального содержательного наполнения этой пока больше лозунговой концепции не произошло.

В США осознание существования проблемы произошло еще в 1970-е годы, а попытки ее решить начались при Картере с его реформами кадровой политики и так называемым разгребанием грязи после Никсона, и потом при Рейгане с его знаменитой фразой: «Правительство — не решение проблемы, а само есть проблема». Но главная «перестройка» управления была связана с именем А. Гора, его программой «Modernising Government» и концепцией постбюрократизма. Об этом неплохо известно и написано, в том числе и у нас [Государственная служба..., 2009, гл. 6; Оболонский, 2011]. Поэтому не будем на этом останавливаться, а перейдем к временам более близким, к XXI в.

В начале срока Дж. Буша были приняты документы с амбициозными названиями: «Инициатива стратегического менеджмента в области человеческого капитала» и «The President's Management's Agenda» с программами по пяти направлениям [Kellough et al., 2010]. Некоторые, видимо, особо ангажированные ученые (если данное слово здесь уместно) даже называли его «ортодоксальным инноватором». Впрочем, сомневаюсь, что он лично вникал в проблемы данного рода. Чем-то это напоминало наши разработки по ДРОНДам, по электронному правительству и др. Там были полезные вещи, но в целом упор на технологии в ущерб ценностям привел, мягко выражаясь, к неоднозначным результатам. Называют несколько общих причин этой неудачи: 1) присущий NPM акцент на аутсорсинг не дал дополнительных мотивов для улучшения качества работы; 2) система оплаты по результатам (pay-for-performance) не принесла ожидаемого эффекта; 3) произошедшее увеличение степени политического контроля над бюрократией не всегда отвечает публичным интересам и отрицательно влияет на профессиональное качество экспертиз, поскольку зависимый чиновник психологически и сам не заинтересован в выводах, не согласующихся с мнением начальства, и информацию такую постарается заблокировать (как известно, «гонцов, приносящих дурные вести, убивают»); 4) политизированный подход к комплектованию кадров (на деле означающий определенный возврат к spoils system со всеми ее пороками) подрывает конкурсную систему приема на должности (merit system), что может соответствовать интересам политиков, но не общественным интересам.

По-прежнему не было притока на госслужбу талантливой молодежи. Зато она стала комфортабельным местом работы для людей малоинициативных, без особых амбиций и устремлений, словом, для тех, кто ориентирован на статус-кво и склонен, как у нас говорят, просто «отбывать номер». Молодые люди с высокими устремлениями и карьерными амбициями предпочитают иные секторы рынка труда. Сегодня госслужба определенно проигрывает «битву за таланты». К тому же продолжается старение персонала.

По экспертным оценкам, к 2016 г. 60% из 1,6 млн «беловоротничковых» служащих и 90% из 6 тыс. чиновников высшего уровня достигнут пенсионного возраста [Cooper, 2011].

Думается, однако, что сводить все дело к ошибкам конкретных должностных лиц, даже самых высших, было бы упрощением. Процессы имеют более глубокую природу, более общие причины.

Президент Обама, судя по его первоначальным шагам, адекватно воспринял вызов. Первым же его указом на посту президента стал документ, посвященный вопросам правительственной этики и содержавший критику предыдущей администрации в данной области. Он подтвердил ограничения на кадровую миграцию между государственным и частным секторами («revolving door effect») для предотвращения теневого лоббирования бизнес-интересов в правительстве, напомнил о необходимости строгого соблюдения запрета на использование административного ресурса в избирательной кампании, создал в Министерстве юстиции подразделение по контролю честности в публичной сфере (Public Integrity Division), расширил полномочия руководителей исполнительных органов. В правительственной риторике зазвучали обнадеживающие моральные мотивы.

Однако в реальности мало что изменилось. Более того, в госаппарат усилился приток имеющих при найме значительные привилегии отставных военных и спецслужбистов. Это люди с армейским опытом и психологией, зачастую имеющие боевые заслуги, но не обладающие необходимой квалификацией для гражданской службы. Так что явления, которые американцы с присущей им самокритичностью называют кризисом исполнительной власти (capacity crisis to govern), администрации Обамы преодолеть не удалось, что не случайно породило у многих разочарование в нем как администраторе.

Проект под амбициозным заголовком «Предвидящее правительство» (Anticipatory Government), с которым мне довелось ознакомиться во время работы в Центре Вудро Вильсона, опять делает упор на организационно-технологические механизмы, игнорируя этические и психологические аспекты, связанные с управленческим персоналом, а также на состояние связей государственного аппарата с обществом, хотя именно в этих факторах кроются главные корни снижения эффективности управленческих служб.

По моим личным впечатлениям, основанным на ряде направленных интервью с американскими федеральными служащими с интервалом в 12 лет (2000 и 2012–2013 гг.), деловой и интеллектуальный уровень среднего чиновника понизился. (На уровне руководителей ведомств и их замов картина несколько иная, но это за пределами темы.)

Сами американцы критикуют свою систему очень жестко. Так, Брукингский институт, один из ведущих американских аналитических цен-

тров (его иногда даже называют «теневым правительством»), провел две конференции, посвященные кризису в федеральном правительстве. Согласно озвученным там данным, 80% американцев считают, что правительство «поломано (broken), неэффективно, раздроблено (fragmented) и бюрократизировано». Психологи дополняют этот малоутешительный набор словами о кризисе идентичности и внутри правительства, и кризисе доверия к нему со стороны народа. Правда, не стоит забывать, что для Америки это не более чем некоторое обострение их традиционного недоверия к власти. Но в демократическом обществе на это нельзя не реагировать. И американцы реагируют. Народ — демонстрациями и митингами, ученые — текстами [Оболонский, 2013].

Критика «контрактного государства». Оно стало главной мишенью за поддержку крупных корпораций и финансового сектора в ущерб интересам населения. Лавинообразный рост количества и стоимости государственно-частных контрактов стал, по мнению ряда авторов, «золотым полем для коррупции», а маркетингизация государственных услуг даже рассматривается как угроза демократии и конституционализму [Dyrant, Johnston, 2009]. Его даже порой называют «корпоративным государством», поскольку крупные корпорации фактически сливаются с государственными учреждениями, образуя «железный треугольник» (*iron triangle* [Model, 2010]), а все прочие как бы «выталкиваются на обочину» и маргинализируются, что подрывает социальную справедливость и ведет к нарастанию разрыва между «верхушкой» и обществом. Этот возникший в результате устойчивых связей и переплетения интересов правительственных служб и крупных корпораций «железный треугольник» превратился, по мнению некоторых аналитиков, в самодовлеющую силу, оказывающую решающее влияние на принятие решений, по крайней мере в финансово-экономической сфере и особенно в области государственных закупок и контрактов.

Значительная часть кадров государственной бюрократии превратилась в контрактников. По подсчетам П. Лайта, это выражается в следующих цифрах: если общий штат федеральных органов гражданской службы составляет 1,7 млн человек, то число работающих по государственным контрактам — 5 млн) [Light, 2003]. По другим данным, соотношение еще больше — 1:4; при этом отмечается, что аутсорсинг из средства превратился в самоцель и теперь определяет новое лицо госслужбы [Shorrock, 2009]. Так, в 2005 г. общее число работников на контрактах и государственных грантах составило 10,5 млн человек [Light, 2008]. К тому же в организации-контракторы перетекает не только большая, но и лучшая часть кадров, поскольку там значительно выше уровень оплаты труда. И это тоже ведет к понижению качества, т.е. профессионального уровня государственной бюрократии. Происходит утечка

мозгов из публичного сектора. Правда, критику вызывает не сама система аутсорсинга как таковая, а практика и методы ее воплощения в жизнь. Ведь для многих государственных структур покупка товаров и услуг превратилась в одну из ключевых их функций.

Парадокс антирыночности NPM. Одним из парадоксов практики внедрения NPM оказался определенный подрыв классических рыночных и менеджериальных механизмов. Парадоксальность состоит в том, что в своей изначальной основе идеология NPM предполагала как раз обратное — внедрение этих механизмов в государственное управление. Однако в реальности получилось иначе: возникла *мощная прослойка «привилегированных» контракторов (тесно переплетишихся с государственными и ведущими финансовыми структурами)*, фактически поставившая под контроль финансовые потоки распределения значительной части бюджетных средств. Механизмы же свободной конкуренции за них на основе рыночных принципов оказались как минимум ослаблены. Произошла определенная монополизация, «корпоративизация» рынка. Таким образом, практика реализации NPM оказалась противоположной идеям и принципам, заложенным в его исходную концепцию.

Все же в целом, полагаю, у NPM больше плюсов, чем минусов. Он во многом «освежил» государственную службу, сделал ее более гибкой, способной к реакции на вызовы времени, а расходование бюджетных средств — более эффективным. Но финансовую эффективность, особенно оцениваемую в категориях затрат, соотношения расходов и доходов, вряд ли уместно считать «финальным» критерием оценки деятельности государственных органов, что принципиально отличает их от сферы бизнеса. Хотя данное принципиальное отличие оказалось затушеванным в построениях и действиях адептов «менеджериальной революции». Сейчас пришли времена инвентаризации последствий этого максималистского этапа государственного менеджериализма.

Из моего критического обзора может сложиться слишком мрачное представление о реальном качестве американского государственного управления, о степени поразившего его кризиса. Однако не стоит переоценивать «катастрофичность» положения. Речь идет о диагностировании болезни и жестком анализе ее главных проблем и дефектов с намерением их преодолеть и исправить. И это, несомненно, достойно подражания, поскольку работающий механизм открытой критики собственной системы, «невзирая на лица», крайне важен для ее жизнеспособности.

Падение престижа госструктур на рынке труда. Главный же, по мнению многих, драматизм ситуации состоит в том, что «лучшие умы» из числа тех молодых американцев, которые по своим ценностям и складу характера ори-

ентируются на общественную деятельность, утратили интерес к карьерным и иным возможностям, предлагаемым госслужбой, и идут работать в НКО и другие подобные структуры. Изменились мотивации молодежи. Вместо классического американского (да и не только) клише «покажите мне платежный чек» новое поколение говорит «покажите мне работу». Вот как выглядят предпочтения вступающих на рынок труда выпускников колледжей по исследованиям П. Лайта: 84% из них в числе приоритетов при принятии решения о будущей работе называют ее интересность; 70% — возможность помогать людям; 66% — возможность приобретения новой квалификации; 62% — сочетание творческой работы с отсутствием опасности ее потерять; 60% — наличие перспектив карьерного продвижения; 49% — необходимость выплачивать долг за учебу; 49% — уважение со стороны общества; и лишь 32% — заработок. Более того, в некоторых таблицах значимость фактора заработка падает еще ниже — до 27%! [Light, 2008, p. 139–147]. Иными словами, *при выборе работы на рынке труда произошел радикальный ценностный сдвиг: от приоритета материальных к приоритету нематериальных, в том числе моральных факторов.*

Анализ причин этого сдвига — не тема данного текста. Нам сейчас важны сам факт и необходимость его адекватного понимания при формировании кадровой политики применительно к госаппарату. А по мнению Лайта, демографическая ситуация дает уникальный шанс радикально изменить его кадровый состав за несколько лет: в ближайшее десятилетие около половины американских чиновников достигнет пенсионного возраста. Поколение «бэбибумеров» постепенно сходит со сцены. И это дает шанс сформировать новую госслужбу, отвечающую условиям и потребностям нового мира.

По мнению авторов статьи с характерным названием «Публичная служба будущего», опубликованной в специальном выпуске «Public Administration Review», впереди нас ждет новая эра возрождения публичной жизни [Perry, Buckwalter, 2009]. Новое поколение — «поколение миллениума» — не против государства как такового, но определенно не желает мириться с тем, чтобы их жизнь определяли бюрократы, обслуживающие в первую очередь свои собственные потребности. Поэтому они предпочитают не государственные структуры, а НКО (non commercial organizations), волонтерскую деятельность, коммунальные службы (community service), в которых по определению сильны самоуправленческие начала, иные формы гражданской вовлеченности (civic engagement). Именно в этих формах человеческий капитал сможет полноценно и эффективно реализоваться в сфере публичной деятельности. Исторический оптимизм авторов простирается до выдачи аванса поколению миллениума как «новому величайшему поколению» [Perry, Buckwalter, 2009, p. 241].

Возвращаясь же на более приземленный уровень науки управления, можно констатировать, что «маятник» возвращается от крайностей NPM, но не к классическому веберизму, а к чему-то синтетическому, очертания которого лишь еще формируются. В каком-то смысле ученые и практики в области государственного строительства напоминают сегодня средневековых алхимиков, проделывающих всевозможные манипуляции у колбы, но не знающих результатов процесса, а лишь строящих о них различные предположения.

Выводы. В целом же можно сказать, что мы являемся свидетелями, а отчасти и участниками процесса глубоких перемен в самой философии государственного управления как части процесса еще более общего — изменения парадигмы соотношения государства и общества, сокращения сферы влияния государства и поиска нового, ограниченного, но тем не менее очень важного модуса государственных институтов в общественной жизни. На мой взгляд, процесс этот сейчас входит в стадию турбулентности, что интуитивно ощущают, но слабо рефлексируют носители государственных полномочий — политические лидеры разных стран. Об этом свидетельствуют, в частности, и происходящие в мире попытки реформирования государственной службы — порой радикальные по первоначальному замыслу, но нерешительные в исполнении, а зачастую и с попятными шагами.

Очевидно, что *бюрократия в ее современном виде неспособна выполнять роль интегратора общественных интересов и ожиданий*. Но до стадии кристаллизации обновленного институционального дизайна государственных институтов даже ведущие в этом плане государства еще не дошли. Поэтому ответственно предсказать, в каком обществе — постбюрократическом или же необюрократическом — будут жить наши дети, мне кажется, нельзя. Будущее открыто для разных вариантов развития. Предопределенности не существует. А какому из возможных сценариев будущего суждено реализоваться, во многом, а, может, и в решающей степени, зависит от поведения конкретных людей — субъектов социального действия, как сформулировал еще Т. Парсонс.

Применительно же к моей сегодняшней теме, думается, следует акцентировать следующие аспекты позитивного сценария. При этом, разумеется, имеются в виду не только и даже не столько США, сколько другие страны, в первую очередь Россия:

- *Перетекание ряда ранее исключительно государственных функций к организациям гражданского общества, к НКО.* Это особенно относится к функциям контрольного характера. Как справедливо заметил в свое время вице-премьер Польши Л. Балцерович, общество не доверяет тому, что делается от его имени, если оно не может это само увидеть, проверить и при необходи-

мости оспорить. Кстати, и коррупцию невозможно искоренить только за счет усилий госорганов, без самого активного участия в этом общества. Поэтому *всемерное развитие НКО — это путь к управлению нового типа.*

- *Привлечение на работу в госаппарат кадров нового типа*, людей, отличных от традиционного типа чиновника — широко образованных, честных, с гражданственными ориентациями и склонностью к общественной деятельности. О реальности этого свидетельствует эмпирически зафиксированный мотивационный сдвиг у части выходящей на рынок труда молодежи от приоритетов материальных к содержательным. И его нужно использовать, отдавая предпочтение людям, в ком здоровый прагматизм сочетается с элементами идеализма. Без серьезных кадровых перемен, без насыщения аппарата государства людьми умными и порядочными любые институциональные перемены не принесут желаемого эффекта.

В плане же более общем следует стремиться к интегрированию в управленческую среду факторов культуры, прежде всего в ее гуманитарных аспектах, причем как на институциональном, так и на персональном уровне. К сожалению, сейчас мы наблюдаем обратную тенденцию. И узкая, «компетенционная» специализация, и избыточная маркетизация управления ведут к определенной деградации его человеческой составляющей и, как следствие, к его дегуманизации. А это входит в явное противоречие с шансами на соединение двух традиционно противопоставлявшихся человеческих типов — Homo Sapiens и Homo Faber — в нечто единое — Homo Sapiens Faber, о чем с надеждой пишут социальные оптимисты, связывая с этим перспективы выхода общества на новый цивилизационный уровень [Аксенов, 2013].

В целом, думается, «вертикаль власти» неизбежно должна и будет размываться, уступая более диверсифицированным формам взаимодействия с бизнесом и гражданским обществом. В частности, на региональном уровне мы видим немало тому примеров.

Источники

Аксенов Г.П. Глубинная история человека. От христианства до ноосферы. М., 2013.

Государственная служба: комплексный подход. М., 2009. Гл. 6.

Оболонский А.В. Народ, власти и полиция: уличные протесты в современных США // Общественные науки и современность. 2013. № 4.

Оболонский А.В. Кризис бюрократического государства. Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. М., 2011.

Cooper Ph. Duty to Care: Public Administration and Capacity to Govern // Public Administration Review. 2011 (Jan.—Feb.).

Dyrant R., Johnston J. American Exceptionalism, Human Resource, Management, and the Contract State // Review of Public Administration. 2009. No. 3.

Kellough E., Nigro I., Brewer G. Civil Service Reform under Bush, Ideology, Politics and Public Personnel Administration // Review of Public Personnel Administration. 2010. Vol. 30 (4).

Light P. True Size of Government. Baltimore, 2003.

Light P. Government Ill Executed. The Decline of the Federal Service and How to Reverse It. Harvard, 2008.

Model D. The Paradoxical Complexity of an Analysis of Trilateralism in America Today // College Quarterly. 2010. Vol. 13. No. 1.

Perry J., Buckwalter N. Public Service of Future // Public Administration Review. 2009 (Dec.). Special Iss.

Shorrock T. Out of Service. ProQuest Center. 2009.