2. Пост-веберовские тенденции развития государственной службы. «Новый менеджеризм»

Конструкции Вебера во многом послужили основой для развития административных наук в XX столетии. В особенности это относится к "формальной" ("классической") школе, сконцентрировавшей усилия на изучении организационных структур, их иерархии, взаимодействия информационных потоков, статуса служащих различных уровней, нормативного регулирования всех сторон деятельности организации. С конца 20-ых годов параллельно начала складываться так называемая "школа человеческих отношений", сделавшая акцент на организации как человеческой системе, на социологических и социально-психологических аспектах поведения ее членов.

Какое-то время обе эти школы развивались относительно изолированно. Затем интенсифицировались процессы их взаимного влияния, и возникшие на этой базе новые направления исследований во многом синтезировали названные школы. Тем не менее упор либо на формально-структурную, либо на человеческую сторону организации по-прежнему разделяет представителей разных школ. Веберовская модель, конечно же, ближе к формальной школе. Поэтому ее первичное обогащение, т.е. движение в сторону того, что я назвал "реалистической" трактовкой бюрократии, произошло, в первую очередь, за счет включения в модель субъективного, человеческого измерения организации, но на первоначальном этапе без принципиального переосмысления самой модели в целом.

Новые веяния и подходы

Некоторые исследователи истории административных наук считают, что необходимость дополнить веберовско-вильсоновскую концепцию рациональной бюрократии, ее определенная ограниченность были осознаны в годы второй мировой войны и вскоре после нее. Во всяком случае, ставшие серьезными шагами в этом направлении работы Г.Саймона, П.Блау, М.Крозье появились в 50-60 е годы.10) Однако с

позиций сегодняшнего дня видно, что на том этапе произошло лишь переформулирование все той же принципиальной теоретической конструкции. Так, если Вебер исходил из ценностно нейтрального подхода, то позицию Саймона можно назвать фактически ценностной, но лишь в том смысле, что он дополнил теорию формальной организации элементами теории организации неформальной. Иначе говоря, служащий по-прежнему рассматривался лишь как "винтик" административной системы, хотя и обладающий особыми индивидуальными свойствами. Но свойства эти интересовали того же, например, Саймона лишь с точки зрения возможности повышения эффективности работы организации. Сама же приоритетность эффективности и рациональности как высших организационных ценностей, смысла и назначения ее деятельности, как и прежде, сомнению не подвергались.

Другой, во многом действительно альтернативный подход начал формироваться лишь в 70-е годы усилиями Д.Валдо, В.Острома и других авторов, в основном американских. Выражая общий дух во многом революционного для Запада времени конца 60-ых - начала 70-ых годов, они подвергли фундаментальной критике стремление представить бюрократию высшей формой организации, позволяющей наилучшим образом решать проблемы современной цивилизации. Появились концепции "отзывчивой" (responsive) администрации, полицентризма, "плоских" структур и т.д. Разумеется, положения формальной теории организации не могли быть отброшены ни в серьезной теории, ни, тем более, в практике. Произошел скорее некий синтез старого и нового подходов.

Итак, без сомнения подход Вебера составил эпоху в административной науке и практике, стал фундаментальной основой теории управления индустриальном обществе. И значение его до сих пор не исчерпано. Но вместе с тем возникла необходимость его существенного дополнения, обогащения другими подходами. И эволюция, произошедшая и продолжающаяся в науке об управлении - движение именно в этом направлении. Суть его, как представляется, состоит в следующем.

Во-первых, в дополнении веберовской модели теорией неформальной организации, в рамках которой субъективный, человеческий фактор выступает уже не как источник "помех", подлежащих уменьшению и, в идеале, устранению, а как неотъемлемый и

существенный компонент любой реальной организации. С этим фактором нужно не бороться (тем более, что такая борьба в принципе бесперспективна и потому бессмысленна), а стремиться глубже его понять и, соединив с формальными компонентами веберовской модели, создать единую, охватывающую все аспекты концепцию организации. Это позволит использовать как объективные, так и субъективные элементы для достижения более высокого уровня организационной эффективности. Если для Вебера деперсонализация была способом заблокировать худшие качества людей, «человеческого материала», как говорили большевики, то для пост-веберизма характерно обратное – поворот к человеку, включая и апелляцию к лучшим свойствам человеческой натуры.

Наиболее яркий представитель этого подхода - Г.Саймон. Во-вторых, был сделан следующий, еще более принципиальный шаг: подвергнуты сомнению сами притязания представить бюрократическую организацию как наилучший для всех случаев механизм решения проблем современного общества.

В отечественной науке о государственном управлении происходили, в общем, сходные процессы, только с некоторым опозданием. После многолетнего явного акцента на формальные, нормативные, информационные аспекты администрирования, а затем - обращения к "человеческому фактору" лишь в его сугубо прагматическом, функциональном аспекте, в 80-е годы началось рассмотрение управления с позиций более широкого, социально-гуманитарного подхода11). Иными словами, у нас тоже произошла переоценка роли субъективного компонента управления. (К сожалению, в последующие годы эта тенденция не получила в России должного развития, уступив первенство технократическим и социально-инженерным взглядам.)

Но в качестве общей тенденции важно отметить, что с какого-то момента психология в управлении перестала довольствоваться вспомогательной ролью "советника" по эффективному использованию "человеческого материала" и сделала заявку на переосмысление проблем взаимоотношений человека и организации с позиций общей теории личности. Пожалуй, наиболее ярко и талантливо поставил эти проблемы Э.Фромм в своей знаменитой книге "Иметь или быть". Он писал: "Люди, наконец, стали сознавать,

что они - лишь винтики бюрократической машины и не хотят больше мириться с этим отчуждением от участия в решении их собственных проблем, с бюрократическим взглядом на "управляемых" как на вещи предметы обладания и распоряжения в руках "компетентных органов" и должностных лиц"12).

Крупный современный политолог В.Остром считает, что практическое воплощение в жизнь веберовского идеального типа "полностью развитой бюрократии" способно создать такую бюрократическую машину, в которой профессиональные бюрократы соединятся в цепи, а граждане превратятся в зависимые массы,в беспомощных "дилетантов" при своих политических "хозяевах". Господство полностью развитой бюрократии превратит, по его мнению, все формы конституционного правления в одинаковые фикции. Единственной значимой политической реальностью останется бюрократия.13) Конечно, сам Вебер отнюдь не приветствовал бы подобный сценарий и тем более не считал бы его целью. Однако потенциально такая опасность в его идеальном типе рациональной бюрократической организации присутствует. И нацистская машина, думается, была одним из ее воплощений. Машине же советской, к счастью, порой не хватало рациональной организованности, но бед и беззаконий она тоже сумела натворить сверх всякой меры. Более того: и демократические западные государства, и, тем более, новая российская государственность тоже подвержены опасности бюрократического всевластия и перерождения.

Таким образом, современная трактовка феномена бюрократии - это развивающийся подход, соединяющий основы веберовской модели с критикой ее абсолютизации в качестве универсального образца. База критики двояка - научная и мировоззренческая. Научная критика основана в первую очередь на данных современной социологии и психологии, недвусмысленно свидетельствующих об огромной, порой решающей роли неформальных связей между людьми, а также их чувств, ориентаций, установок - обстоятельство, недооцениваемое последователями "чистой" веберовской модели. Мировоззренческая же критика основана, с одной стороны, на гуманистических и общедемократических идеалах, с другой - во многом воспроизводит марксову концепцию отчуждения человека в системе бюрократических отношений.

Социальный смысл «поствеберизма»

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

Думается, дело в том, что безраздельное долговременное господство веберовских конструкций было обусловлено факторами более общего порядка. Во-первых, это было связано с потребностями определенного этапа индустриального развития, для которого иерархизированная и максимально стандартизованная система управления была жизненно необходима. Во-вторых, это совпало с общей и достаточно долгое время господствовавшей в мире тенденцией усиления роли государства - с государственным интервенционизмом. А таким стремящимся к максимизации своего влияния государствам нужна эффективная исполнительная бюрократия. Наконец, в третьих, это соответствовало в целом характерному для того времени функциональному, прагматическому подходу к человеку прежде всего как к орудию для выполнения неких общих задач, как к элементу индустриальной, политической, военной или иной «машины», организационной системы. На задававших тон промышленных гигантах с их конвейерным производством господствовали доктрины фордизма-тейлоризма, для которых человек был лишь трудовым ресурсом, которым можно манипулировать посредством увеличения-уменьшения заработка и наказаний. В рамках же социалистической идеологии сталинистского образца человеку открыто отводилась роль «винтика» (впрочем, те, кто захватывал верхушку пирамиды власти, присваивал себе роль «отвертки», либо пытался это сделать). По сути, мало от нее отличалась идеология национал-социализма, разве что своей мифологией и ритуалами. Не случайно XX век - эпоха массовых партий, т.е. политической формы деиндивидуализации личности. (В этой связи вспоминается замечание нашего кинорежиссера М.И.Ромма, что символом XX века

для него является площадь, запруженная кричащими и движущимися по командам людскими толпами.)

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

Кроме того, возникло такое относительно новое и беспокоящее многих явление как рост крайне мало подконтрольной гражданам и даже национальным правительствам наднациональной бюрократии - служащих международных организаций (ООН, ЕС, ЮНЕСКО и др.).

Впрочем, еще в 30-е годы, в эпоху государственного экспансионизма, когда государства расширяли сферу своего влияния, причем не только в тоталитарных Германии и СССР, не только в ряде других европейских стран, но даже в США - стране с традицией «минимально необходимого правительства», возник государственнический «новый курс» Ф.Рузвельта, а ни ученые, ни государственные мужи и не помышляли о необходимости пересмотра веберовской и вообще этатистской парадигмы, один из крупнейших либеральных мыслителей XX века, австрийский философ и экономист Людвиг фон Мизес, предостерегал против «угрозы, исходящей из бюрократии», против «расширения сферы бюрократического управления» **14**, так как «смирительная рубашка бюрократической организации парализует инициативу индивида»15**)**. Но тогда это было гласом вопиющего в пустыне. «Дух государства» торжествовал.

Мы живем в другую эпоху, когда во многих странах отношение к общественного мнения к институту госслужбы по меньшей мере сдержанно-подозрительное. Некоторые авторы говорят даже о кризисе ее легитимности, эрозии доверия граждан к ней, к ее «человеческой составляющей» - т.е. чиновничеству, к ее принципиальной способности эффективно реагировать на «вызовы» сегодняшнего и, тем более, завтрашнего дня, о необходимости переоценки «роли правительства в антиправительственную эру» и т.п. По данным социологических опросов, в ряде развитых стран сокращается число людей, считающих, что они получают от государства достаточно за те налоги, которые они платят, и, напротив, возрастает удельный вес мнения, согласно которому государство транжирит деньги налогоплательщиков. Признается, что существующие системы управления «оказались полностью неадекватны для решения как политических, так и управленческих задач.» В то же время процент опытных профессионалов, ежегодно покидающих госслужбу, в некоторых странах исчисляется двузначными числами, а найти им квалифицированную замену становится все более сложно. Падает и уровень административной морали.

Все это вызвало к жизни движение за переосмысление казавшихся еще недавно незыблемыми основ государственной службы. Зазвучали призывы к переходу от государственного администрирования к государственному менеджменту, от бюрократической организации - к горизонтальным отношениям партнерства, кооперации, рыночного обмена, от логики учреждения - к логике обслуживания, к разделению функций политики и обслуживания граждан, к передаче на контрактной основе части функций государственный учреждений частным фирмам. И дело отнюдь не застряло на уровне теоретических рассуждений. Так, в 1992г. в США вышла книга Осборна и Геблера, которую буквально сразу стали называть классической. Ее авторы, в частности, сформулировали 10 правил, гарантирующих, по их мнению успех административной деятельности. Вот некоторые - пожалуй, основные - из них:

- стоять у руля, а не плыть по волнам;
- давать гражданам полномочия, а не только предоставлять им услуги; с
- оздавать конкуренцию, а не монополии;

- определять деятельность должны заказы, а не правила; о
- риентироваться следует не на процесс или выделенные средства, а на достигнутые результаты;
- удовлетворять потребности клиентов, а не бюрократии; думать как предприниматель, т.е. о выгоде, а не о расходах;
- предугадывать события и инвестировать в профилактику, а не в лечение запущенных проблем.**16**)

Предлагается и во многом проводится в жизнь радикальное расширение связей госаппарата с общественностью, для удовлетворения нужд которой он, в сущности, существует и работает. При этом дело отнюдь не сводят просто к совершенствованию системы циркуляции информации, как порой у нас думают. Часто в виде главного направления совершенствования государства называется формирование новой культуры государственной службы, предполагающей ее решительный поворот к гражданам.

По существу, происходит поиск новой парадигмы взаимоотношений гражданина и государства, государственных органов и структур гражданского общества. Даже сам термин «власть» в странах, вставших на этот путь, вышел из «моды». Пирамида взаимоотношений как бы переворачивается. Государство все больше воспринимается как совокупность организаций, оказывающих оплаченные налогоплательщиками социальные услуги. И оценивается оно все больше тоже через эту призму. При этом потребители услуг становятся все боле требовательными порой даже придирчивыми. Процесс этот имеет свои издержки, побочные негативные следствия, о чем мы будем неоднократно говорить. Но вектор именно таков.

Веберовская модель в ее классической форме оказалась не вполне адекватна информационным, технологическим и социальным вызовам времени, новым общественным ожиданиям, обращенным к государственным институтам. Продолжающая же по инерции тенденция бюрократизации общественной жизни угрожает, если ее постоянно не обуздывать, породить одну из глубинных цивилизационных политических коллизий. На гребне этой коллизии и возникла модернизационная идеология. Она

включает, по меньшей мере, несколько версий и акцентирует различные аспекты проблематики. Поэтому было бы преждевременным считать ее некой единой сложившейся школой. Пока это скорей движение. И обозначим его для удобства как поствеберовский этап в теории бюрократии или как «реалистические» концепции администрации.

Современные тенденции развития государственной службы. Новый менеджеризм: достоинства, недостатки и пределы применимости

Можно констатировать, что в целом традиционная модель государственного управления испытывает сейчас определенный "кризис легитимности". Отмечается падение доверия граждан к ней, к ее "человеческой составляющей" - чиновничеству, а также к ее принципиальной способности эффективно реагировать на "вызовы" сегодняшнего и, тем более, завтрашнего дня. Более того, в связи с этим понизился социальный престиж государственной службы и, соответственно, общественный статус самих служащих.

Важнейшая сторона требований общества к государственной службе и происходящего вследствие этих требований процесса изменений - это требование поворота государственной службы в сторону населения. Гражданин рассматривается более не как "управляемый", а как своего рода "клиент" государственных учреждений. От статуса "подопечного", "просителя" он переходит в статус реализующего свои права потребителя (порой - конечного, а порой - и непосредственного) предоставляемых ему государством услуг. Отсюда приобрели новую актуальность вопросы прав гражданина в отношениях с государством и гарантий их соблюдения, административной юстиции, участия в принятии решений, открытости административной организации, ее "отзывчивости", приближения к людям, доступа граждан к информации, механизмов общественного контроля и т.п. Движение и поиски в данном направлении порой входят в довольно серьезный конфликт с накатанной традицией бюрократического управления, выдвигающей в качестве главного доказательства своей незаменимости высокую функциональную эффективность.

В ответ на это изменение обращенных к аппарату управления общественных ожиданий происходит серьезное переосмысление концептуальных основ административной организации и, в частности - государственной службы. В частности, получили популярность идеи "постбюрократической организации", т.е. отказа от традиционной иерархической организации управления в пользу горизонтальных отношений партнерства, кооперации, рыночного обмена в сфере управления, перехода от "логики учреждения" к "логике обслуживания", к развитию "нового государственного менеджмента".

Возникновение «нового государственного менеджмента» (New Public Management – далее также «новое государственное управление», либо «NPM»), которое является теоретическим «противовесом» модели «рациональной бюрократии», можно условно отнести к работам В. Нисканена начала 1970-х гг.**17**) Это направление давно вышло за пределы однозначно воспринимаемых конструкций, она превратилась из точно описанной концептуальной схемы в поток сходных по своим принципам рассуждений и исследований, отличающихся в разных странах и эволюционирующих в сторону от своей оригинальной версии (вплоть до появления «ответвлений», претендующих на самостоятельность – как, например, теоретические конструкции “post-NPM”).

Направление NPM претендует на то, что с его помощью могут быть описаны новые требования к построению и функционированию государственной службы, кардинально изменившиеся с 1980-х годов XX века. Основными чертами NPM, по замыслу сторонников

---

1 Niskanen, William A. (1971) Bureaucracy and Representative Government (Chicago: Aldine-Atherton); Niskanen, William A. (1973) Bureaucracy: Servant or Master? (London: Institute of Economic Affairs); Niskanen, William A. (1994) Bureaucracy and Public Economics (Aldershot: Edward Elgar). Термин “New Public Management” впервые появился в статье Кристофера Худа (Hood, Christopher (1991) A Public Management for all Seasons? – Journal “Public Administration”, 69, 1, pp. 3-19. См. также: Owen E. Hughes. Public Management & Administration. An Introduction. Second ed. Antony Rowe Ltd, 1998, p. 59; Barzelay, Michael (2002) Origins of New Public Management: an International View from Public Administration/Political Science. – Book “New Public Management: Current Trends and Future Prospects”, ed. K McLaughlin, S.R. Osborne and E. Ferlie. London and New York, Routledge, pp.15-33).

этого направления обеспечивающими ее преимущество перед «бюрократией как машиной» (Веберовско-Вильсоновская модель бюрократии), выступают следующие2:

(1) наличие плоских (горизонтальных) связей между государственными служащими, представляющими разные структурные подразделения одного государственного органа и разные государственные органы;

(2) предоставление государственным служащим возможности проявлять инициативу на рабочем месте;

(3) акцент не на процедуры, а на результат;

(3) акцент на клиентоориентированность деятельности государственных органов и служебной деятельности государственных служащих (предоставление услуг);

(4) открытость и прозрачность государственной службы для «потребителя» ее услуг – граждан и организаций;

(5)большая открытость государственной службы для входа из других секторов экономики (создание единого рынка труда);

(6) более гибкие и привлекательные формы оплаты служебной деятельности на основе оценки ее эффективности и результативности.

С 1980-х гг. на направление NPM стали активно ссылаться и в той или иной степени использовать его идеи в ходе реформ государственной службы во многих странах. Особенно модным это направление стало в начале 2000-х гг. Почти во всем мире ведутся поиски в области развития государственного предпринимательства. Например, во многих странах с руководителями государственных служб заключаются

---

2 B. Guy Peters “Comparing Public Bureaucracies. Problems of Theory and Method”. Univ.of Alabama Press, 1996; D. Osborn and T. Gaebler. Reinventing Government. Addison-Wesley (Mass), 1992; G. Bouckaert and C. Pollit “Public Management Reform – A Comparative Analysis”. Oxford University Press, 2000. Так, в работе Owen E. Hughes. Public Management & Administration. An Introduction. Second ed. Antony Rowe Ltd, 1998, pp. 52-53 перечисляются следующие его принципы 1) исключительное внимание к результатам и персональной ответственности государственных служащих, осуществляющих служебную деятельность на руководящих должностях; 2) значительная гибкость к требованиям и условиям служебной деятельности; 3) введение индикаторов результативности служебной деятельности; 4) государственные служащие на высших должностях не являются политически нейтральными (они политически связаны с правительством); 5) введение контрактной системы; 6) ограничение функций государства за счет их частичной приватизации, т.е.их передачи на определенных ограничительных и контрольных условиях частному сектору.

контракты на определенный срок и предусматривающие достижение службой определенных результатов. Продление контракта ставится в зависимость от этого. Такая маркетизация, т.е. перевод на коммерческую, контрактную основу части традиционных функций и структур государства принесла положительные результаты: повысилась, эффективность госслужбы, снизилась цена управленческих услуг, сократилась численность бюрократии, особенно на первых порах.

Бесспорно, реформы государственной службы «в духе NPM» изменили государственный аппарат в лучшую сторону. Однако позднее выявились и негативные стороны этих мероприятий, издержки упования на рыночные механизмы как ключ к решению проблем собственно государственного управления: девальвация специфики госслужбы как института Общественного служения и, соответственно, самих служащих как людей, занятых удовлетворением общественных потребностей, а не просто особой категории коммерческих агентов. Попытки прямого применения теоретической схемы «нового менеджмента» в практике реформ выявили недостатки «нового менеджмента», которые в некоторых отношениях оказались не менее значительными, нежели недостатки «рациональной Веберовско-Вильсоновской бюрократии». К этим недостаткам, особенно зримым для «переходных стран», относятся:

а) злоупотребление инициативностью («усмотренческое» поведение государственных служащих);

б) распространение коррупции в государственных аппаратах тех стран, в которых отсутствует должный уровень административной культуры, блокирующий психологию соблазна злоупотреблений (в первую очередь, в переходных странах);

в) не вся служебная деятельность государственных служащих и функции государственных органов являются клиентоориентированными. Агентская схема не универсальна и не отменяет традиционных схем управления, в частности внутренние отношения в государственном аппарате не являются агентскими;

г) недостаточный учет специфики государственно-служебных отношений и связанных с ними ограничений;

д) чрезмерное разрушение корпоративного сознания государственных служащих вследствие неограниченных переходов из других структур, в особенности из бизнес-сектора.

Изучение практики реформ государственной службы показывает, что «новый государственный менеджмент» использовался в основном как идеология реформ, как требование подчинить государственную службу общественным запросам, и как рычаг давления на государственный аппарат с целью смягчения его корпоративизма. Остается открытым вопрос, можно ли связывать локальные улучшения функционирования государственного аппарата (происходящие на фоне общего кризиса традиционной модели государственного управления) с применением идей, принадлежащих к теоретическому инструментарию «нового государственного менеджмента», либо эта модель послужила не более чем инструментом «теоретического оправдания» параллельно происходивших социальных изменений, причины которых лежат глубже.

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

Но изменения идут не только в этом направлении. Осознана первостепенная роль культурных факторов, формирования новой культуры государственной службы. Так, план реформы госслужбы Канады, предложенный в последние годы XX века ее правительством и находящийся в стадии продвинутой реализации, лишь на 10 процентов состоял из изменений в области законодательства, на 20 процентов - изменений структуры и функций органов и на 70 процентов - из изменений культуры взаимоотношений и атмосферы государственных учреждений.

При этом магистральным направлением совершенствования культуры государственной службы стала ее "этизация", т.е. повышение внимания к морально-этическим аспектам поведения государственных служащих. Так, во многих странах существует или вводится в действие кодекс поведения служащего, соединяющий, как правовые, так и нравственные нормы. Считается, что без этого любые административные реформы имеют мало шансов на успех.

В целом происходящий в последние десятилетия частичный, но достаточно серьезный пересмотр основных принципов госслужбы можно свести к следующим основным направлениям:

- анализ и институционализация политической роли бюрократии и механизмов реализации ею своих корпоративных интересов;
- поиск оптимального соотношения политических и профессиональных начал в администрации;
- уменьшение роли вертикальной административной иерархии, развитие функциональных органов, "плоских" структур и т.п.;
- децентрализация, удешевление, сокращение администрации;
- ограничение роли традиционной административной "лестницы чинов";
- менеджериализация и даже маркетизация значительной части госслужбы;
- максимально возможная открытость и "отзывчивость" бюрократии на потребности и ожидания граждан;
- значительное повышение внимания к культурным и, в частности, к морально-этическим аспектам госслужбы.

Разумеется, существует и "противотечение" для данного пересмотра основных принципов госслужбы, в том числе направления NPM. Это «противотечение» зачастую весьма эффективно и достаточно сильно аргументировано как со стороны классической административной идеологии и практики деятельности бюрократической корпорации, так и со стороны трех, кто, видя эксцессы NPM и вытекающие из них опасности даже для таких фундаментальных ценностей как демократия и профессионализм государственных служащих, призывает к осторожности. Например, американский ученый Э.Салимэн, разделяя общий тезис о необходимости модернизации государственного аппарата, вместе с тем развернуто, на десятках страниц, обосновывает опасность слишком, по его мнению, радикальных шагов в этом направлении. В основном, его рассуждения сконцентрированы вокруг двоякого рода издержек: 1)понижения профессионального уровня аппарата и его чрезмерной политизации, 2)угрозе для самого существования эффективной демократии, поскольку «без профессиональной демократии

демократическое общество не сможет сохранить себя», а «государство не будет в состоянии выполнять ни одну из своих функций».**18)** Правда, обращаясь к опыту восточноевропейских стран и, в частности, России, он подчеркивает, что для обществ переходного к демократии типа ключевым индикатором в этом отношении является вопрос: «способствует ли развитие бюрократической структуры переходу к демократии»**19)** или нет? Еще один интересный поворот проблемы связан с тем, что «клиентская» модель отношений человека и государства выхолащивает гражданский дух и даже вступает в противоречие с морально-психологическими основаниями гражданского общества, предполагающего активную и ответственную позицию гражданина, его влияние на государственную жизнь, а не просто роль потребителя услуг в своего рода супермаркете. Парадоксально, что подобного рода одномерный экономический детерминизм исходит от нео-либералов. Об этом ярко пишет английский ученый Л.Зидентоп: «Сегодня соревнуются между собой две версии либерализма. Каждая призывает человека вообразить себя в определенной ситуации: первая предлагает гедонистические радости супермаркета, вторая – мрачное утешение судебного разбирательства. По сути дела, они предлагают нам сделать выбор между ролями потребителя и сутяги. Но… разве не должны ощущать себя также и гражданами?»**20)**

Впрочем, при всех частично оправданных, частично преувеличенных опасениях, общий вектор все же направлен в сторону "обуздания" бюрократии.

Многие специалисты отмечают определенный общий упадок статуса бюрократии и даже говорят о наступлении «анти-правительственной эры». Более того: сторонники нового подхода даже берут на себя смелость говорить о якобы происходящей постбюрократической (или административной) "революции, хотя, как представляется, для подобных радикалистских самоназваний пока нет достаточных оснований, и мы не готовы присоединиться к столь категоричным суждениям. Государственный аппарат отнюдь не собирается самоликвидироваться. Более того: если бы какой-нибудь захвативший власть безумец попытался бы это сделать, это привело бы общество к немедленной катастрофе. Другое дело, что бюрократические извращения, искажения, столь часто, увы,

сопровождающие рациональную и вполне эффективную в своей основе реализацию функций государственных органов, порождают естественную негативную общественную реакцию, распространяющуюся на саму бюрократическую модель как таковую. Следующие два параграфа посвящаются связанным с этим вопросам. Но прежде, чем мы к ним перейдем, следует определить основные элементы, характеризующие специфику статуса государственного служащего.

Понятие статуса госслужащего

Статус государственного служащего предполагает: во-первых, непосредственную причастность по роду работы к подготовке, принятию и (или) проведению в жизнь решений в сфере исполнительно-распорядительной деятельности государства, причем в ряде случаев указанные действия влекут за собой заметные экономические и иные социальные последствия для всего общества или какой-либо его части; во-вторых, наличие правомочий и возможности выступать в пределах своей компетенции от имени государственного органа и тем самым от лица государственного интереса; в-третьих, сочетание строгой нормативной регламентированности деятельности в формально-процедурном отношении с довольно широкой возможностью принятия волевых решений на основе субъективной интерпретации как ситуации, так и регулирующих ее законодательных норм; наконец, в четвертых (но отнюдь не в последнюю очередь по важности), принадлежность к особой профессионально-статусной группе, хотя и состоящей из представителей разных профессий, но объединяемой фактом работы в государственных органах, что предполагает наличие у принадлежащих к ней лиц определенных государственно-властных полномочий и тем самым более значительной, нежели у подавляющего числа их сограждан, возможности оказывать влияние на развитие дел в обществе и, следовательно, повышенной ответственности за их состояние.