

ВВЕДЕНИЕ.

Государственная гражданская служба (или, иначе говоря, государственная бюрократия) была, есть и в обозримом будущем останется одним из главных институтов государства. Поэтому знание различных аспектов ее построения и функционирования, лежащих в ее основе теоретических представлений, ее правового регулирования и экономических основ, истории ее возникновения и развития в нашей стране, динамики происходящих и грядущих в ближайшем будущем перемен, особенностей и тенденций развития государственной службы в различных странах, необходимы широкому кругу образованных людей – не только специалистам в области государственного управления, но также юристам, экономистам, политологам, менеджерам, представителям ряда других научных и учебных дисциплин и специальностей.

Учебные курсы по разным аспектам деятельности госаппарата читаются во многих вузах и институтах повышения квалификации. Однако в подавляющем большинстве случаев ни они, ни лежащая в их основе литература не отвечают в полной мере реальному содержанию предмета и, следовательно, потребностям учебного процесса и последующей профессиональной деятельности выпускников. Главный их недостаток в том, что они, как правило, носят узкопрофилированный, монодисциплинарный, односторонний характер. Исторически сложилось, что эта проблематика в течение долгого времени была, по существу, «монополией» юристов-административистов, что не соответствует ее системному характеру. Данная же книга является ее комплексным анализом, интегрируя политологический, юридический, экономический, исторический, сравнительно-страноведческий аспекты ее изучения. Междисциплинарный характер определил и структуру книги.

Подобный комплексный учебник впервые был издан в 1999г. Та книга получила широкий резонанс и, по существу, стала настольным пособием для нескольких поколений студентов, исследователей, практиков. Но жизнь не стоит на месте. Пришло время ее существенно обновить, в сущности, почти целиком написать ее заново, с учетом как развития государственной службы в последнее десятилетие, так и определенных изменений в оценках событий, явлений и тенденций более ранних, а порой – и уходящих довольно далеко «в глубь времен» но с позиций сегодняшнего взгляда на них.

За исключением двух инициаторов прежнего и нового изданий, авторский коллектив целиком обновился. Он достаточно широк и включает ведущих исследователей и преподавателей в нескольких областях знания. Большая часть авторов – сотрудники Высшей школы экономики. Часто при подготовке коллективных трудов, где авторами являются сложившиеся авторитетные ученые, возникает проблема стилевой «совместимости». Мы не стремились привести все тексты к «единому знаменателю» по стандартам подобных изданий советского времени, заслуживших печально-ироническое

название «братских могил». Каждый из авторов говорит «собственным голосом». А объединяет нас всех нечто более важное – концептуальное единство.

Книга адресуется студентам разных ступеней обучения, аспирантам, преподавателям, а также практикам, непосредственно участвующим в процессе развития и реформирования отечественной гражданской государственной службы, приведения ее в соответствие с передовыми мировыми стандартами с учетом национальной специфики. Предмет дисциплины «государственная служба» – комплексное изучение человеческой составляющей госаппарата во всех ее аспектах, включая административную этику. Коротко говоря, это – наука о людях в госаппарате.

Определения основных понятий даются по ходу изложения. Сделаем исключение лишь для двух "сквозных" понятий. Государственная служба - вид трудовой деятельности, заключающейся в практическом осуществлении государственных функций работниками государственного аппарата, занимающими должности в государственных учреждениях и получающих от государства вознаграждение за свой труд. Как правовой институт государственная служба - комплекс правовых норм, определяющих правовое положение служащих, условия и порядок поступления на службу и ее прохождения, их ответственность и формы поощрения. В общественном смысле государственная служба есть механизм, обеспечивающий служение государства своим гражданам. В большинстве стран Запада носит название "публичная" или "гражданская" служба. Следует также уточнить "объем" понятия госслужбы, поскольку оно употребляется в двух различных смыслах, что служит источником многих недоразумений как "статистического", так и содержательного характера. Широкое значение термина охватывает всю совокупность людей, работающих на государственных и муниципальных учреждениях и предприятиях, независимо от характера их деятельности, т.е. всех, кроме работающих в частном секторе; при таком подходе в нее входят работники не находящиеся в частной собственности заводов, госпиталей, школ, научных учреждений, почты, полиции и т.д. Они более или менее соответствуют нашей категории «бюджетников». В узком смысле в госслужбу входит только персонал (прежде всего - функционеры) органов государственной власти и управления центрального и местного уровней. Наш предмет - госслужба в узком смысле слова. Понятие "государственный аппарат" также имеет два значения - структурное и кадровое. В первом значении это – совокупность органов, прежде всего - исполнительных (административных) органов, осуществляющих управление государством. Во втором значении, которое является главным для настоящей книги, госаппарат - определенным образом организованная совокупность служащих, иначе называемых кадрами или персоналом госслужбы, занятых повседневной работой по осуществлению исполнительно-распорядительной деятельности государства.

В новом поколении государственных служащих должны задавать тон люди широко образованные, квалифицированные специалисты, способные к инновационной

деятельности и подходам, к перманентному профессиональному совершенствованию в условиях нашего, столь быстро меняющегося мира. Но, может быть, главное, что от них будет требовать общество, сама жизнь – это быть не технократически и сугубо карьерно ориентированными «служаками», а ГРАЖДАНАМИ на службе государства и, следовательно, других граждан и общества в целом. И одна из целей настоящего учебника – дать студентам импульс и в этом направлении.

Глава 1. ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ: ГОССЛУЖБА С ПОЗИЦИЙ ТЕОРИИ БЮРОКРАТИИ.

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

Итак, что есть бюрократия - добро или зло? Одно из главных условий нормальной жизни, эффективности и развития или же угроза человеческой свободе? Что такое бюрократия в контексте реалий XXI века? Каков основной вектор перемен последних десятилетий? В чем состоят их смысл и социальные последствия? Чем бюрократия отличается от бюрократизма? На эти и другие жгучие вопросы можно ответить, только обладая знанием теории и истории предмета..

Трудно представить современное государство без развитой системы бюрократии. Наша общественная жизнь так устроена, что без нее она просто остановится. Не случайно так называемую "рациональную бюрократию" относят к числу наиболее важных социальных изобретений цивилизации. В то же время ни один государственный институт - и в нашей стране, и в мире - не подвергается столь постоянной, ожесточенной и часто вполне справедливой критике, как эта самая бюрократия. У данного парадокса много причин - социальных, политических, психологических... Многое здесь (как и во многих других случаях) объясняется просто незнанием, непониманием существа предмета. Например, очень часто смешивают три семантически близкие, но разные вещи - универсальные бюрократические принципы организации управления, бюрократию как социальный слой, осуществляющий повседневное управление государственной машиной, и бюрократизм - присущую управленцам социальную болезнь. Еще меньше подавляющее большинство людей знает о том, что бюрократии в различных государствах и в разные времена, при всех их общих чертах, сильно отличаются одна от другой по своему

социальному и юридическому статусу, уровню организованности и эффективности, по месту в структуре государственной власти, да хотя бы просто по честности или коррумпированности чиновничества, по уровню так называемой административной морали.

"Наука о бюрократии" - один из центральных разделов политологии. Не обходят ее и юридическая, и другие социальные науки. На Западе уже многие десятилетия это направление развивается как широкое междисциплинарное направление, изучающее широкий спектр возникающих в данной связи вопросов. Издаются книги, проводятся исследования, читаются учебные курсы. Без знания, по крайней мере, основ этой дисциплины - Public Administration – трудно представить себе современного юриста, политика, менеджера, экономиста, да и просто образованного человека. В СССР проблемы бюрократии долгое время были одним из многочисленных "табу". В советские времена мы в лучшем случае слышали дежурные проклятия в адрес бюрократизма, причем в его оглушенных, карикатурных формах, и наблюдали почти безуспешные кампании борьбы с ним. Теперь мы и в этом отношении, как и во многих других, вынуждены проходить ускоренный курс самообучения. Данная глава и представляет такого рода "миникурс".

1. Основные концепции бюрократии.

По существу, все многообразие трактовок бюрократии можно свести к четырем основным типам - веберовской, марксовой, имперской ("азиатской") и современной - "реалистической". Правда, два последних названия в определенной мере условны. Начнем с первой как наиболее разработанной и составившей фундамент господствовавшего в прошедшем веке понимания проблемы, а также практики государственного управления.

Концепция М.Вебера-В.Вильсона.

В начале нашего века выдающийся немецкий социолог Макс Вебер разработал концепцию рациональной бюрократии как основы организации современного типа, пришедшей на смену организации патриархальной (по Веберу - патримониальной). Возникновение бюрократической организации в веберовском смысле слова многие считают таким же важным этапом в развитии человеческой цивилизации как переход от феодальных отношений к капиталистическим. Бюрократическая организация пришла на смену системе патриархальной, средневековой администрации, при которой обычному рядовому человеку без денег и связей добиться справедливости зачастую было практически невозможно: сроков рассмотрения дел не существовало, порядок их производства и подведомственность были крайне неопределенны, а главное - во всем господствовал произвол, личное усмотрение решающего вопрос со своими неперенными спутниками - взятками, вымогательством, протекцией. Исход дела решали не правота человека, не объективные обстоятельства, а его статус, богатство, связи, ловкость, умение задобрить нужную персону. В давнем итальянском сериале "Жизнь Леонардо да Винчи" есть эпизод о том, как герой долго и безуспешно пытается решить важную для него наследственную проблему. И этот великий художник и умевший постоять за себя человек, которого почитали даже

монархи, обреченно и беспомощно бродит между столами клерков, "отфутболивающих" его от одного к другому, и от прохода к проходу спина его становится все более сгорбленной. Для меня эта сцена стала символом патриархальной системы управления, в которой человек беззащитен перед произволом лиц, по своему усмотрению решающих жизненно важные для него вопросы.

Впрочем, справедливости ради надо отметить, что в определенных обстоятельствах и для определенных людей патриархальная система представляла и некоторое удобство, поскольку, найдя с "нужным лицом" должный личный контакт, проситель мог без формальных проволочек (а часто - и вопреки закону) решить свое дело. Но, разумеется, это сомнительное достоинство никак не перевешивало недостатков такой системы.

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

Вот четыре основных характеристики бюрократии по Веберу:

1)компетенция каждого бюрократического уровня четко регламентирована, т.е. зафиксирована нормативно;

2)иерархическая организация бюрократической структуры основана на базе твердо установленных принципов должностной субординации;

3)вся формальная внутриорганизационная деятельность (распространение информации, принятие решений, отдавание приказов и директив и т.п.) осуществляется в форме письменных документов, подлежащих последующему хранению;

4)все должностные лица должны быть хорошими специалистами в области администрирования, т.е. быть компетентны не только в сфере своих профессиональных должностных обязанностей (например, юриста, экономиста, инженера, военного и т.п.), но также и в области норм, правил и процедур деятельности бюрократической организации в целом.1)

В другом случае Вебер определил бюрократию как "организацию с пирамидальной структурой власти, использующую силу действия универсальных и безличных правил, чтобы поддержать эту структуру".2)

Разумеется, Вебер не стремился в своих определениях перечислить все черты бюрократии как социального явления. Будучи помимо всего прочего, и крупнейшим методологом науки, он прекрасно понимал иллюзорность любых претендующих на универсальность дефиниций и вел анализ на уровне так называемых "идеальных типов" (кстати, тоже веберовское понятие), выделяя инвариантные, т.е. неизменные, устойчивые и главные признаки бюрократии. Впрочем, ведущую

ее доминанту он зафиксировал предельно четко: бюрократическая организация - наиболее рациональное институциональное устройство для решения сложных задач управления в современном обществе, и основа ее рациональности состоит в обезличенности ее функционирования, что дает гарантии от произвола конкретных исполнителей.

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

Как видно, Вебер и Вильсон, идя с разных сторон, сформулировали, в сущности, аналогичные концепции. Ведь, по Веберу, бюрократическая организация - технически самая совершенная из всех мыслимых организационных форм. Ее превосходство, проявляющееся в четкости, быстроте, компетентности, преемственности, единстве, субординации, стабильности, относительной дешевизне и, наконец, в безличном характере деятельности, ставит ее настолько выше всех прочих видов организации, насколько механическое производство выше ручного. Короче говоря, бюрократия для него - это господство профессионализма над некомпетентностью, нормы над произволом, объективности над субъективностью.

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

Взгляд Карла Маркса.

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

иерархии; и корпоративность, своекорыстие этой иерархии; и карьеризм как образ ее жизни; и ее притязания на монопольную компетентность; и формализм... Наиболее интегральной характеристикой марксова видения бюрократии является распространение на нее его знаменитой категории отчуждения. В целом же бюрократия, по мнению Маркса, есть организм-паразит, принципиально неспособный быть ни носителем разума, ни выразителем всеобщих интересов. 4)

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

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

Да и сам К.Маркс не был до конца последователен в своем антибюрократизме. Если в его ранних работах разрушение бюрократической структуры как таковой провозглашалось целью революции, то в анализе уроков Парижской коммуны он уже признавал необходимость сохранить чиновничий аппарат на переходный к социализму период, лишь сократив и удешевив его.

Впрочем, в России именно крайний вариант позиции Маркса «пришелся ко двору». Его, хотя и без ссылок, фактически инкорпорировали разного толка анархические «нигилисты». Их неприятие российского деспотического, абсолютистского государства было распространено на любое государство как таковое.

Проблема бюрократии в левой идеологии.

Ближайшие последователи Маркса – деятели II Интернационала – пошли еще дальше позднего Маркса. Отказавшись от риторики об отмирании государства, они заменили ее идеей мирного овладения государственной машиной для использования ее в интересах всего общества. В.Ленин же в своем фирменном стиле менял взгляды на 180 градусов в зависимости от политической ситуации и нужд: если до октября 1917-го он был крайним антигосударственником, то когда государственная власть попала в руки большевиков, основой ее курса стало максимально возможное огосударствление всего и вся, а в области кадровой политики – занятие большевиками

всех ведущих позиций плюс установление жесткого политического контроля над аппаратом через так называемых «комиссаров» плюс прием на службу неисчислимого количества малоквалифицированных так называемых «совбарышень». Итоги, как известно, были плачевны. И Ленин, здесь надо отдать ему должное, увидел процесс бюрократического перерождения своих «кадров» и в конце жизни попытался – впрочем, безуспешно – остановить этот процесс. Загнать джинна обратно в бутылку невозможно, В результате в СССР произошла беспрецедентная по масштабам тотальная бюрократизация всех сфер общественной жизни. Да и вообще один из горьких уроков «реального социализма» состоит в том, что итогом практических попыток реализации марксовской антибюрократической утопии стало появление худшего порождения бюрократического государства -так называемого «нового класса» как фактического распорядителя всем национальным богатством.

Впрочем, здесь просматривается внутреннее противоречие всей левой идеологии – непримиримо жесткая критика государственной бюрократии до прихода к власти и резкое расширение опоры на бюрократические рычаги при ее получении. Примером тому может служить практика социал-демократических правительств в XX веке.

В 50-60-е годы XX века антибюрократическую фразеологию Маркса взяли на вооружение неомарксисты – сначала М.Джилас, затем Г.Маркузе, Ж.-П. Сартр и другие – радикальные экзистенциалисты и даже нео-фрейдисты. Лозунгом последних стало «соединить Маркса и Фрейда». Так, крупный пост-фрейдист Э.Фромм обосновывал антибюрократическую идеологию с позиций гуманизма. Он писал: «Активное и ответственное участие в делах общества требует замены бюрократического способа управления гуманистическим», видя главную опасность именно в том, что Вебер считал едва ли не главным достоинством бюрократии – в деперсонализации отношений между чиновником и гражданином – «Как только человек сводится к простому номеру в каком-то списке, настоящие бюрократы могут совершать по отношению к нему самые жестокие поступки, и не потому, что ими движет жестокость,... а потому, что они не испытывают никаких человеческих чувств по отношению к своим подопечным...их совестью является выполнение долга, люди как объекты сочувствия и сострадания для них не существуют.»

5)

В рамках происходящей последние десятилетия и еще не завершенной выработки новой парадигмы государственного управления, о которой будет подробно рассказано несколько ниже, активизировалась критика бюрократии как таковой, особенно со стороны молодых интеллектуалов и разного толка антиглобалистов. Впрочем, главный объект их критики – бюрократия международная, в первую очередь – брюссельская и нью-йоркская. С одной стороны, в их нападках немало безответственной и малокомпетентной риторики и демагогии, хотя есть и много вполне разумного и справедливого. Но, с другой – сам подход к оценке бюрократии не только с точки зрения разного рода критериев эффективности, но и с позиций «простой» человечности, гуманизма представляется важным и конструктивным. И в этом видится актуальность и ценность марксова критического наследия.

"Имперская" ("азиатская") модель.

Теперь о третьей - "имперской" - модели бюрократии. Поскольку эта модель свое наиболее полное воплощение получила в азиатских империях, ее можно также называть "азиатской" или "восточной" и рассмотреть, прежде всего, на примере ее классической формы - бюрократии китайской, тем более, что о ней у нас ходят легенды, представляющие ее едва ли не образцом государственной службы. Между тем на самом деле "китайская модель", несмотря на ее некоторые формальные совпадения с моделью веберовской (прежде всего – система экзаменов на право получения должности и ступенчатая должностная иерархия), по своей фундаментальным принципам и целям ей противоположна. Итак, изложим основные черты "восточной" модели в ее китайском варианте.7)

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

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

Одним из главных секретов этой уникальной стабильности было то, что при всей той гигантской роли, которую играло в функционировании системы чиновничество, оно не имело возможности осознать себя самостоятельной политической силой, но оставалось на положении императорских лакеев. Этому служил тщательно соблюдавшийся принцип атомизации бюрократии. Для предотвращения, казалось бы, неизбежного в подобных случаях процесса складывания бюрократической корпорации действовал ряд механизмов разобщения чиновников и

их интересов. Изошренности этих механизмов, право, можно позавидовать, а некоторые их аналоги обнаруживаются и в других деспотических системах, опиравшихся на бюрократию (скажем, в сталинской).

К числу таких механизмов подчинения чиновника не бюрократической структуре власти как таковой, не интересам бюрократической элиты, а лишь милости императора, можно отнести: 1)отсутствие у чиновников узкой специализации, делавшее возможным их безболезненную взаимозаменяемость подобно однородным частям механизма; 2)постоянный избыток кандидатов на должности, преследовавший ту же цель (сдача экзаменов отнюдь не гарантировала получение должности, а лишь позволяла войти в число претендентов на нее, само же ожидание могло длиться неограниченно долго, но быть сокращено взяткой, что тоже, впрочем, не давало гарантий успеха); 3)крайнюю ограниченность перспектив служебной карьеры (чиновник часто оставался в одной и той же должности весь срок своей службы, тоже часто составлявший лишь несколько лет), что лишало смысла создание столь обычной в других бюрократических системах лестницы личных связей для продвижения наверх; 4)личную зависимость всех чиновников от императора; 5)жесткие меры против неформальных связей в среде чиновников, чтобы предотвратить возникновение в их среде устойчивых

коалиций; к числу таких мер относились: неукоснительно действовавший в моральном кодексе китайской бюрократии запрет на личную дружбу, запрещение чиновникам, принадлежавшим с единому семейному клану, служить в одной провинции, запрет на браки с женщинами из числа местных жителей, на приобретение собственности, находящейся под юрисдикцией чиновника; (нужно заметить, что все эти меры приводили к существенным потерям и снижали эффективность работы административной машины в целом, однако предотвращение любой потенциальной возможности возникновения в чиновничьей среде организованной коалиции считалось безусловным приоритетом); 5)финансовую зависимость чиновника не от императорского жалованья (обычно довольно небольшого и далеко не покрывавшего расходы, связанные с получением должности), а от его умения выжать из императорских подданных максимум доходов, в том числе - и в свою личную пользу, что неизбежно превращало чиновника в очень уязвимого нарушителя законов со всеми сопутствующими последствиями - страхом разоблачения, неуверенностью даже в своем ближайшем будущем, возможностью держать его "на крючке" и т.п.; нетрудно себе представить, как жилось людям под властью такого временщика, которого, по сути, сами особенности его статуса вынуждали торопливо, форсированно и жестоко грабить податное население; (в средневековой Руси в отчасти похожем положении находились назначавшиеся царем воеводы - "кормленщики", порой приводившие отданные им в "кормление" области в полное разорение, хотя относительно большая стабильность их положения по сравнению с наместниками провинций в Китае все же останавливала их от чересчур уж грабительских поборов, дабы "не резать курицу, несущую золотые яйца". 7)отсутствие у чиновников каких-либо личных либо корпоративных гарантий от их произвольных увольнений, понижений в должности и перемещений; все законы были сформулированы таким образом, что

чиновник просто не мог их не нарушать и потому находился под постоянным страхом разоблачения и наказания, что делало его полностью зависимым и беззащитным перед высшей властью; (это - одно из ключевых отличий китайских чиновников от "веберовских" бюрократов); 8)наконец, особо тщательный контроль за потенциально более опасной для власти высшей и средней бюрократией посредством разветвленной сети секретной полиции (цензоров), практики непосредственной связи императора с низшим эшелоном бюрократии, минуя ее промежуточные уровни, отсутствие должности главы правительства, функции которого исполнял сам император, и, конечно, личной системы всех назначений.

Крупный китаевед Л.С.Переломов, анализируя влияние легистской политической доктрины на организацию китайской администрации, перечисляет, в сущности, близкий набор механизмов, содержащихся в виде системы предписаний в легизме - политическом учении, практически лежавшем в основе всей китайской государственной системы: 1)систематическое обновление аппарата, 2)равные возможности для чиновников, 3)четкая градация внутри самого правящего класса, 4)унификация мышления чиновничества, 5)цензорский надзор, 6)строгая личная ответственность чиновника. В указанной в ссылке его работе значительный интерес представляет анализ формирования глубинной концептуальной основы китайской бюрократической системы как комбинации легизма и конфуцианства, удачно обозначенной им как «ханьское конфуцианство», т.е. комбинация неограниченного безжалостного деспотизма с придающими ему внешнюю благопристойность патерналистскими формами.

Как мы видим, система, позволявшая держать бюрократов "в узде", была глубоко эшелонированной, с большим запасом прочности. Это показывает, помимо всего прочего, понимание реальности опасности, исходящей от недостаточно подконтрольной бюрократии. Другие восточные деспотии далеко уступали Китаю по уровню продуманности и организованности системы бюрократических "приводных ремней". Возможно, поэтому они оказывались исторически гораздо менее стабильными, а Поднебесная являет уникальный образец устойчивости политического организма. (О цене, заплаченной за эту устойчивость китайским народом, сейчас говорить не будем.) Но различия касались больше деталей, скажем, отношения к присвоению чиновниками части собираемых ими налогов, чем принципиальной схемы отношений.

Например, в Индии к чиновничьему мздоимству относились с философской терпимостью как к неизбежности. Еще 2500 лет назад Каутилья, главный министр императора Чандрапурта Маурия, перечислил в книге "Арташастра" 40 видов присвоения чиновниками государственного дохода, но при этом с поистине браминским спокойствием заключил: "Как невозможно не попробовать вкус меда или отравы, если они находятся у тебя на кончике языка, так же для правительственного чиновника невозможно не откусить хотя бы немного от царских доходов. Как о рыбе, плывущей под водой, нельзя сказать, что она пьет воду, так и о правительственном чиновнике нельзя сказать, что он берет себе деньги. Можно установить движение птиц, летящих высоко в небе, но невозможно установить скрытые цели движений правительственных чиновников."8)

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

Конкретные исторические формы бюрократии.

Посмотрим теперь, как изложенные теории проецируются на конкретную историческую и регионально-страновую почву. Итак, в общем, в "историко-географическом" плане можно выделить восточную традицию с ее многоступенчатой, склонной к произволу и неэффективной администрацией, и два варианта традиции западной - континентальную и англо-американскую. Разумеется, это лишь первичное деление, только задающее общие координаты для конкретного страноведческого анализа. Принципиальное же различие двух названных западных подтипов состоит в том, что на европейском континенте демократизация политической системы произошла намного позднее возникновения бюрократии; и в целом традиция достаточно разветвленного и обладающего немалыми полномочиями государственного аппарата исполнительной власти сохранилась и была довольно безболезненно инкорпорирована в политические системы демократии. В Америке же процесс был обратным: государственным идеалом американской революции было самоуправление свободных людей на свободной земле и сильное недоверие к любой исполнительной власти, ассоциировавшейся с колониальной администрацией британской Короны (оставляем в скобках тот парадокс, что как раз британская администрация была наименее централистской по сравнению с другими европейскими странами). Поэтому бюрократия, возникшая в Америке позже демократии и на ее базе, "по определению" вызывала у граждан подозрения и должна была приспособливаться к условиям и политическим ориентациям изначально эгалитарного общества. 9)

Конечно, XX век многое изменил в статусе американской бюрократии, приблизив ее к европейским стандартам. И все же самоуправленческая, федералистская традиция настороженности и неприязни к "чиновникам из Вашингтона", стремящимся ограничить право людей самим решать свои дела, сохранилась. Более того, в последние десятилетия, с развитием идеологии, о которой мы говорили в связи с "реалистической" трактовкой бюрократии, эта тенденция даже усилилась.

Место России.

Каково же место российской бюрократии в этой классификации? Исторически в ней сочетались различные варианты "имперской" модели: до восемнадцатого века доминировала смесь ее византийского и татарского вариантов, причем последний, в свою очередь, использовал в

огрубленном виде элементы китайского образца, в частности - в сборе налогов. Таким причудливым образом, преломленный через золотоордынскую "призму", пришел в Россию китайский образец управления. С другой стороны, с петровскими реформами в нее добавились элементы, заимствованные от европейского абсолютизма, т.е. от "полуимперского" варианта. С девятнадцатого же века, а особенно со второй его половины - со времени реформ Александра I, начали развиваться и элементы модели рациональной бюрократии. Однако в целом имперская модель "государевой службы" все же преобладала вплоть до 1917г., а в советский период она получила новый мощный импульс.

Таким образом, можно сказать, что она занимает промежуточное положение между восточной и континентальной традициями. Сопоставляя ее с бюрократией американской, можно сказать, что они отправлялись от противоположных исходных пунктов. В США это - федералистская традиция слабого, существенно ограниченного в своих возможностях и полномочиях правительства, лишь постепенно несколько усиливавшегося: сперва - в начале девятнадцатого века - на базе взглядов и деятельности А.Гамильтона, затем - два десятилетия спустя - благодаря энергичной административной практике Президента Э.Джексона, а уже в XX столетии - вследствие теории и деятельности Вильсона и потом Ф.Рузвельта. В России же, как известно, автократическая традиция отправлялась от понимания государства как царевой вотчины, укрепилась петровско-николаевским деспотическим абсолютизмом и лишь с середины девятнадцатого века начала медленно, с попятными движениями размягчаться под воздействием либерально-демократических веяний. Однако после 1917г. авторитаризм возродился в новом обличье. Наступившие после краха СССР «новые времена» принесли надежды на переход России на демократический путь развития, в частности - на реанимацию пусть слабых, преследовавшихся, почти раздавленных, но все же выживших ростков демократии и самоуправления. Одним из ключевых, но, к сожалению, долго недооценивавшихся факторов на этом пути является реформа нашей бюрократии, придание ей более цивилизованного характера, ограничение ее полномочий, масштабов деятельности, размера, реальные и последовательные антикоррупционные меры и, что особенно важно, установление над ней эффективного общественного контроля.

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

Новые веяния и подходы.

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.

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 в 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 природы.

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 незаконий 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 «пост-веберизма»

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 промышленным гигантам 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 государственный «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 общественному мнению 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 государственных учреждений частным фирмам. И дело отнюдь не застряло на уровне теоретических рассуждений. Так, в 1992г. в США вышла книга Осборна и Гейлера, которую буквально сразу стали называть классической. Ее авторы, в частности, сформулировали 10 правил, гарантирующих, по их мнению успех административной деятельности. Вот некоторые -пожалуй, основные - из них: стоять у руля, а не плыть по волнам; давать гражданам полномочия, а не только предоставлять им услуги; создавать конкуренцию, а не монополии; определять деятельность должны заказы, а не правила; ориентироваться следует не на процесс или выделенные средства, а на достигнутые результаты; удовлетворять потребности клиентов, а не бюрократии; думать как предприниматель, т.е. о выгоде, а не о расходах; предугадывать события и инвестировать в профилактику, а не в лечение запущенных проблем.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 более 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. Продолжающаяся 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 менеджизм - 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 этого направления обеспечивающими ее преимущество перед «бюрократией как машиной» (Веберовско-Вильсоновская модель бюрократии), выступают следующие **18**:

(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.

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).

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 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 менеджизма 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 аргументированно как со стороны классической административной идеологии и практики деятельности бюрократической корпорации, так и со стороны тех, 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».19) 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»20) 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?»21)

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.

3. Бюрократия и бюрократизм.

Здесь существует, к сожалению, широко распространенное смешение понятий, часто являющееся источником путаницы и взаимного непонимания людей. Бюрократии как таковой, ее разным концепциям, исторически моделям и их эволюции был посвящен первый параграф. Теперь о бюрократизме. В отличие от бюрократического способа организации управления, бюрократизм - болезнь, причем болезнь общемировая, в той или иной степени распространенная почти во всех странах. По своим масштабам и количеству приносимого человечеству зла она, пожалуй, сравнима с загрязнением окружающей среды. Однако, если продолжить эту аналогию, то можно вспомнить, что загрязнение среды - побочное следствие промышленной революции, т.е. одного из самых значительных событий в мировой истории, предопределивших гигантский скачок в уровне и самих основах жизни подавляющей части человечества. Так и возникновение современной бюрократической системы управления в своем исходном пункте было нацелено на решение весьма важной исторической задачи - преодоления исторически предшествовавшей ей патриархальной системы управления с ее очевидными и существенными пороками, которые с определенного момента стали серьезным тормозом на пути дальнейшего развития общественных производительных сил.

Более того, без действия бюрократических (в веберовском смысле слова) механизмов современное общество не могло бы ни состояться, ни существовать. Другое дело, что, как писал Аристотель, любые правильные формы правления имеют тенденцию вырождаться и искажаться,

словно отражение в кривом зеркале. Таким "кривым зеркалом", искаженным превращением рациональной бюрократической организации, и является бюрократизм.

В точном смысле слова бюрократизм означает власть "бюро", т.е. письменного стола - не народа, даже не конкретного лица, а должностной позиции. А слово «бюрократ дословно можно перевести как «столоначальник». Иными словами, вспомогательная функция, призванная служить людям, быть орудием в их руках, приобретает над ними власть. Система рационального отправления дел из инструмента превращается в самодовлеющую машину.

В социально-политическом плане сущность бюрократизма состоит в отрыве аппарата управления от общества, в результате чего он превращается в самостоятельную силу с собственными эгоистическими интересами, которые он всячески продвигает и обеспечивает, используя свое положение распорядителя общественными делами. Ведь практических возможностей для реализации своих групповых интересов у аппарата, в силу его места в структуре управления обществом, пожалуй, больше, чем у какой-либо иной общественной группы. При этом проблема не сводится к злостному, своекорыстному бюрократизму. Она связана с самой логикой социальной структуры и общественного разделения труда: в любом обществе неизбежно существуют не только общие, но еще и особые интересы, в частности - групповые. И те, кто имеют большие возможности для обеспечения приоритета этих интересов, естественно, эти возможности используют.

Отсюда - чиновник в принципе не может быть абсолютно бесстрастным исполнителем, как полагал Вебер, но склонен использовать свое положение в собственных интересах. На уровне социально-групповых взаимодействий это выглядит так: аппарат порой стремится навязать обществу свой собственный интерес как интерес якобы всеобщий. Другой объективной основой для перерождения рациональной бюрократии является ее органический антидемократизм. Он возникает из мнимой монополии чиновника на компетентность, оставляющей за "простыми" людьми лишь роль просителей, ходатаев. И с организационно-технической точки зрения бюрократическая модель управления тоже содержит предпосылки для развития бюрократизма. Во-первых, поскольку первая задача чиновника - обеспечить соблюдение единых, общих для всех формальных правил, то постепенно эта задача превращается в самоцель. Рациональная в своей основе форма приобретает черты бессмысленного ритуала, а содержание подменяется формой. Снижается уровень понимания проблем, возникающих перед аппаратом, отдельными его звеньями и служащими. Таким образом, для бюрократа задачи государственные превращаются, по Марксу, в задачи канцелярские. Вся сложность и многообразие реальных общественных дел он стремится втиснуть в рамки набора неких стандартных ситуаций, пытается подогнать действительность под свое ограниченное понимание и приспособить для удобства своего с ней обращения. Далее, очень важен для понимания логики бюрократической машины небезызвестный "закон Паркинсона", согласно которому бюрократическая организация стремится к расширению своего влияния, к саморазрастанию. При этом отнюдь не наблюдается стремления к повышению собственной

ответственности за состояние дел, скорее даже наоборот. Максимизация масштабов и сферы своего контроля при минимизации ответственности - вот бюрократический идеал. Часто бюрократизм отождествляют с волокитой, отписками, канцелярщиной и т.п. Думается, однако, что при этом внешние симптомы болезни неправомерно смешивают с ее внутренним содержанием, которое В.И. Ленин довольно удачно определил как "подчинение интересов дела интересам карьеры".²²⁾

Думается, сказанного достаточно для общего понимания существа явления. Теперь попытаемся дать его определение. Итак, **бюрократизм** включает в себя следующие компоненты: *в политическом плане - чрезмерное разрастание и безответственность исполнительной власти; в социальном - отчуждение этой власти от народа; в организационном - канцеляристская подмена содержания формой; в морально-психологическом - бюрократическая деформация сознания.*

Феномен бюрократизма многолик, многофакторен и мириадами нитей связан почти со всеми общественными институтами. В сущности, это целая проблемная область, изучение которой требует усилий обществоведов многих специальностей. Горький парадокс, однако, состоит в том, что именно в силу распространенности, которую получило это явление в нашей действительности, и того, что содержательное описание и исследование "анамнеза" этого заболевания применительно к отечественной реальности было фактическим табу для нескольких поколений наших ученых, оно приобрело весьма запущенную форму, и его развитие уже серьезно подорвало и в нарастающей мере продолжает подрывать уровень общественного здоровья. Если мы не сумеем принять эффективных мер по лечению от него нашего общественного организма, то за исход трудно поручиться. Но чтобы лечение было успешным, ни заклинания, ни кровопускания не помогут. А мы в данном случае, похоже, только начинаем выходить из этой средневековой стадии лекарского искусства.

4. Бюрократическая психология.

Главная задача данного параграфа - обрисовать некоторые существенные черты сознания, психологии бюрократа, обрисовать его как определенный личностный тип, порожденный и поддерживаемый социальными условиями, общественной практикой. Поскольку за деятельность таких бюрократических личностей обществу порой приходится расплачиваться очень дорогой ценой, "узнаваемый" психологический портрет бюрократа представляет отнюдь не только академический интерес. В конце второго параграфа были перечислены основные социально-правовые характеристики госслужащего, определяющие его объективный статус. Но человек, как известно, во многом живет в мире своих субъективных представлений об объективной реальности. Поэтому перечисленные там объективные характеристики служат основой для субъективного осознания служащим своего положения. В результате вырабатываются некоторые специфические черты морали и психологии, присущие государственным служащим, своего рода "корпоративная этика", стимулирующая развитие как положительных, так и отрицательных личностных качеств. К положительным можно отнести чувство повышенной социальной ответственности за свои

действия, перспективное мышление, стремление к анализу и учету возможно более широкого круга факторов и последствий принимаемых решений, энергичность, деловитость и т.п. Но на этой же самой основе возникают и развиваются бюрократические деформации профессионального сознания служащих. Тому есть много причин: и дефекты системы управления, и давление макро- и микросреды, и индивидуальные дефекты морального сознания части работников. При этом наличие необходимых для работы деловых качеств отнюдь не компенсирует, скажем, личную нечестность или непорядочность чиновника и не исключает бюрократизма в негативном смысле слова, а скорее даже делает его более изощренным и потому более опасным.

Каждая профессия накладывает на личность человека свой отпечаток. Особенно это относится к профессиям квалифицированным. Концепция «моральной идентичности» профессиональных групп, представление, что профессии создают свое собственное, специфическое моральное сознание, было выдвинуто французским социологом Э.Дюркгеймом, отмечавшим, в частности: «Функциональное многообразие влечет многообразие моральное, которое ничем не может быть предотвращено.» 23) Это в полной мере относится и к государственным служащим как социально-профессиональной группе, несущей специфические социально-психологические и этические черты. Понятия «чиновничье сознание», «бюрократическая личность» наполнены вполне конкретным содержанием, причем оно включает как негативные, так и позитивные особенности. К последним относятся (по крайней мере, в качестве нормы) повышенное чувство социальной ответственности за свою деятельность и ее последствия и многие вытекающие из этого качества следствия. Но по причинам, справедливым лишь отчасти, о чем уже упоминалось и к чему мы будем неоднократно обращаться на примерах отдельных стран, негативное восприятие бюрократического сознания в обществе явно преобладает. Государственная служба – особый мир, в котором обычные человеческие чувства приобретают специфические формы.

Вот как, например, воспринял этот мир один из наиболее одаренных отечественных администраторов эпохи Александра I, министр юстиции И.И.Дмитриев: «Со вступлением моим в гражданскую службу, я будто вступил в другой мир, совершенно для меня новый. Здесь и знакомства, и ласки основаны по большей части на расчетах своекорыстия; эгоизм господствует во всей силе; образ обхождения непрестанно изменяется, наравне с положением каждого. Товарищи не уступают кокеткам: каждый хочет исключительно прельстить своего начальника, хотя бы то было за счет другого. Нет искренности в ответах: ловят, помнят и передают каждое слово.» 24) Вероятно, эти суждения не свободны от некоторых крайностей, связанных с распространенным в то время среди просвещенных дворян духом возвышенного сентиментализма, который при столкновении с реальным миром порождал неизбежную сшибку. Однако в целом особенность «канцелярского духа» схвачена довольно точно. Перейдем теперь к другим особенностям и деформациям бюрократического сознания.

Итак, черты бюрократической личности. Пожалуй, лучше всего они видны, если посмотреть на них через две разные, но взаимодополняющие социально-психологические "линзы" - через установки сознания и через его стереотипы.

Установки бюрократической личности.

На уровне социальных установок личности бюрократическому сознанию присущи:

1. Безразличие к социальному смыслу, назначению и последствиям своей служебной деятельности. Это проявляется в "переворачивании" проблемы формы и существа дела с приданием форме преувеличенного, а порой - и самодовлеющего значения. Данное явление подробно изучается наукой "социология организации". Впервые же его описал молодой К.Маркс, отметив, что бюрократия выдает "формальное за содержание, а содержание - за нечто формальное. Государственные задачи превращаются в канцелярские задачи, или канцелярские задачи - в государственные."25)

2. Подмена (чаще всего произвольная, но от этого не менее опасная) общих, государственных интересов частными, ведомственными или корпоративными (аппаратными), а порой – и личными. Обратимся еще раз к Марксу, антибюрократическая критика которого действительно очень точна и во многом имеет универсальное значение, хотя непосредственный объект его наблюдений был весьма ограниченным - прусская бюрократия первой половины XIX века. Он писал в связи с рассматриваемой установкой: "Бюрократия должна... защищать МНИМУЮ всеобщность особого интереса, корпоративный дух, чтобы спасти МНИМУЮ особенность всеобщего интереса, свой собственный дух."26) На языке, более приближенном к реалиям госаппарата, это означает, как минимум - обуженное, зашоренное ведомственными и иными перегородками понимание бюрократам государственного и общественного интереса, а то - и сознательное возведение групповых интересов бюрократической прослойки в ранг интересов всеобщих. К сожалению, наша жизнь постоянно приносит нам все новые и весьма болезненные для общества примеры такого подчинения интересов общественных интересам групповым, бюрократическим. Очень часто мы сталкиваемся и с вполне сознательными, включая криминальные, подмены интересов.

3. Отношение к служебной иерархии не как к фактору рациональной организации, но как к самостоятельной и даже самодовлеющей ценности, что зачастую влияет не только на образ действий и конкретный выбор работником того или иного их варианта, исходя из принципа "что понравится начальнику", но и на сам образ его мыслей, когда чиновник вольно или невольно старается думать и рассуждать, как бы имитируя логику своего начальника, согласно известному принципу "начальству виднее".

4. Консерватизм - ориентация на неизменность, устойчивость положения и максимальную подконтрольность каждого нижестоящего на лестнице должностей - вышестоящему, на исключение всякого риска и неопределенности. Объективно такая ориентация служила и служит питательной средой для застоя, ибо любое развитие, особенно в современных условиях, невозможно без увеличения у исполнителя "степеней свободы" (разумеется, в пределах закона), без творчества и инициативы и, следовательно, без увеличения элементов неопределенности и риска.

Одно из следствий господства названных установок - внутренняя аппаратная шкала оценки работников, заметно расходящаяся с тем, что объективно требуется обществу от госаппарата. Ценятся (и, соответственно, продвигаются по лестнице служебной карьеры) не ищущие, инициативные и самостоятельные люди, от которых, как известно, можно ждать всяческого "беспокойства", а прилежные и послушные исполнители, умеющие подладиться под любого начальника, не "высовывающиеся", поддакивающие и полагающие педантичное следование правилам канцелярской рутины главной управленческой добродетелью. Подобно трудолюбивым паучкам, они стараются спеленать любую идею и инициативу, угрожающую, по их мнению, заведенному бюрократическому "порядку". Порядок в делах, разумеется, необходим, и качества педанта очень ценны и даже незаменимы, особенно на технических должностях. Однако они отнюдь не достаточны (а зачастую и просто излишни) для занятия ответственных и тем более руководящих постов. Одна из драм нашего управления как раз и была в том, что служебные карьеры, порой головокружительные, делали именно такие "паучки". Люди с психологией начальника канцелярии занимали министерские, а то и более высокие кресла, определяли политику целых отраслей, а порой - и всей страны.

Анализ бюрократа на уровне психологических установок личности позволяет увидеть, что такие атрибуты бюрократического поведения как формализм, волокита, склонность к бумаготворчеству, бездушное отношение к людям и другие проявления канцеляризма, к которым обычно сводят бюрократизм в его дежурных изображениях, являются отнюдь не определяющими его чертами, а лишь вторичными, производными, симптоматическими признаками. Думается, аналогичным образом можно отнестись и к попыткам классифицировать бюрократов по внешним типам их поведения: рутинеры, активные противники перемен, карьеристы, перестраховщики, "неумышленные" бюрократы... Можно также делить бюрократов на откровенных чинуш и грубиянов - тип, высмеивавшихся несчетное число раз в литературе, с эстрады и т.п., и замаскированных внешним лоском хороших манер, "культурности", псевдодоброжелательности, "деловитости" функционеров современного образца. Однако перечисленные типы поведения - не более, чем конкретные ситуативные и личностные вариации более общих стереотипов и деформаций бюрократического сознания, психологии бюрократа.

Стереотипы бюрократического сознания.

1. Функционерское сознание. Оно предполагает отключение гражданских чувств и нравственных принципов при выполнении служебных обязанностей или даже их полную атрофию. В своих действиях подобный чинуша руководствуется лишь формальными указаниями и карьерными соображениями. Требования жизни, не укладывающиеся в инструкцию, не отражаются на его служебных действиях.

Известно немало ярких литературных, порой даже вызывающих ужас портретов бюрократической личности. Но мы здесь ограничимся менее известным, но весьма глубоким описанием образа подобного функционера из советской философской литературы:

"Бюрократический "шеф" есть индивидуальное воплощение отчужденной силы безличного вещного порядка - "Дела". Это как бы большая пружина, вращающая кабинетами, бумагой, машинистками и даже самим шефом. От человека тут только биология; на месте сознания - средоточие типовых решений и сведений. Он совершенно исчерпывается готовой вещной ролью, но именно поэтому неисчерпаемо самодоволен, самоуверен и оптимистичен в своей единственной возможной "правильности""²⁷). Было бы, однако, неверным видеть за этим образом некое роботоподобное существо, живой автомат. Вне своих служебных ролей бюрократ отнюдь не чужд ничему человеческому. Но подобный разрыв служебного и личного, социального и индивидуального неизбежно ведет к духовному обеднению личности. Ведь в современном обществе большинство людей реализуют и развивают свою личность прежде всего в труде. Поэтому и за пределами служебных дел такой бюрократ-функционер чаще всего тоже оказывается довольно примитивной личностью, с потребностями, в основном направленными на потребительские блага и удовлетворение тщеславия посредством служебной карьеры.

При этом такой, по выражению Маркса, "частичный индивид" не только неполноценен нравственно, но по большому счету неэффективен и как работник, даже если добросовестно и напряженно трудится, поскольку его ограниченность неизбежно снижает и уровень понимания им своих задач и смысла работы в целом. А учитывая меру социальной ответственности государственного служащего, ему, может быть, больше, чем кому-либо другому необходимо гражданское самосознание. Но у функционера его нет, как говорится, "по определению".

2. Бюрократическая корпоративная этика и психология. Она включает ряд компонентов: бюрократический псевдоколлективизм, предполагающий растворение ответственности и своего рода "круговую поруку" аппарата; псевдоактивность (имитацию бурной деятельности) в сочетании с доведенной до совершенства техникой "спихивания" неприятных или невыгодных дел и забот; неприятие и отторжение (либо блокирование) как чужеродных элементов "возмутителей спокойствия" и вообще неординарных людей, могущих составить угрозу так любезному сердцу бюрократа рутинному, идущему по раз и навсегда заведенному шаблону порядку вещей; стремление к келейному решению вопросов в рамках закрытых "кабинетных" процедур, к монополизации информации, порой переходящее даже в патологическую склонность к "самозасекречиванию" для придания себе ложной значительности и получения возможности для разного рода манипуляций; использование особых речевых клише, элементов некоего языка для "посвященных", начиная от пресловутых "есть мнение" и «нас не поймут» до придания некоторым словам и выражениям смысла, отличного от общепринятого (например, характеристика работника как "молодого", во всяком случае, в советские времена, содержала оттенок уничижительности, намек на его "незрелость", клише типа "плохой товарищ", "неуживчивый" обозначают человека, не склонного следовать названным нормам корпоративной этики, а твердость в принципиальных вопросах квалифицируется бюрократом как "упрямство". Думается, многие, исходя из личного опыта и наблюдений, могут внести вклад в составление такого своего рода бюрократического "антисловаря".

3. Доминирование консервативных, "охранительных" стереотипов поведения, таких как перестраховка (в том числе, под масками бдительности и добросовестности, основательности); склонность к отрыву от реальной жизни в пользу превращенных, канцелярских форм деятельности; предпочтение и даже ритуализация привычного порядка, боязнь перемен, особенно тех, которые направлены на сокращение подконтрольных бюрократу людей, дел, материальных ценностей, поскольку это ограничивает меру его влияния. При этом бюрократический консерватизм вполне сочетается с показной гибкостью, способностью адаптироваться к разной ситуации и политике посредством достаточно искусной социальной мимикрии. Мы были свидетелями таких массовых бюрократических маскарадов и во времена перестройки и позже, когда те же брежневские чиновники разыгрывали противоположные роли.

Один из охранительных стереотипов - очковтирательство, приукрашивание истинного положения дел. При этом любопытно, что подобный бюрократический "оптимизм" увеличивается в размерах по мере продвижения вверх по административной лестнице: чем ближе к высшему начальству, тем радужней звучат рапорты. Правда, в моде бывает и "негативное очковтирательство", когда стремятся изобразить положение дел в максимально катастрофическом свете, дабы получить дополнительные ресурсы либо скрыть собственные доходы и пр. Общество в конечном счете расплачивается за любое очковтирательство чиновников.

4. Преувеличение своей служебной роли и перенесение ее атрибутов на собственную персону. Наиболее злостная его форма - бюрократическое "барство" и хамство. Они присущи как начальственному - "сановному", так и исполнительскому бюрократизму. Причем можно по-разному оценивать сравнительный вред от того и другого: у лица, занимающего ответственный пост, есть разные возможности продемонстрировать свою значимость (в том числе и положительно разрешить не решенный никем другим вопрос), тогда как у мелкого бюрократа единственный способ заявить о себе - это что-либо запретить. Ведь до тех пор, пока подобный "вахтер от бюрократии" ничему не препятствует, его никто не замечает, либо относятся к нему как к беспорядочному Акакию Акакиевичу. Если же он начинает артачиться и создавать другим трудности в работе, то сразу становится заметным. И пусть его не любят те, кому он мешает работать, пусть это идет во вред делу. Ведь главное для него - не дело, а возможность заявить о себе. Подобное явление можно назвать "синдром вахтера".

К этому же стереотипу относится и ложное сознание собственной незаменимости, на котором базируется, в частности, стремление любыми средствами сохранить свое "кресло". При потере служебного положения оно обнаруживает себя утратой жизненных ориентиров, неспособностью найти новое место в жизни, а подчас - и психическими расстройствами, получившими у психиатров даже специальное название "синдром детроизации".

Положение осложняется тем субъективным обстоятельством, что чаще всего бюрократ искренне считает себя "честным стражем порядка", "блюстителем государственных интересов" и т.п. Но понимает он их при этом очень узко, в лучшем случае - с ведомственных позиций, а то - и с позиций интересов своего начальника/ подразделения или своих личных. В этом ему помогают

так называемые "защитные механизмы сознания" – психологическая "цензура", т.е. отключение сознания от нежелательной информации, подмена одной информации другой, а также искаженная шкала социальных значений, сверяясь с которой он фактически расценивает себя не как слугу демократического общества, а как слугу установленного административного порядка и исполнителя воли своих руководителей.

Тем не менее, в массе своей бюрократ - не своекорыстный злоумышленник, а чаще всего субъективно честный человек, но с сознанием, деформированным общими социальными условиями, социальной практикой, способствующими развитию черт бюрократической личности. Но, разумеется, сказанное никоим образом не означает примирительного отношения к бюрократизму, самая решительная борьба с которым является одной из важнейших предпосылок успешного решения стоящих перед обществом задач.

ССЫЛКИ

1)См.: Weber M. *Theory of Social and Economical Organization*. N.Y.1947; Gawthrop L. *Bureaucratic Behavior in the Ececutive Branch*. N.Y. 1969. P.2.

2)См.: Weber M. "Bureaucracy", in "From Max Weber", H.Gerth and C.Mills, eds. N.Y.1946.

3)Цит. по: Ostrom V. *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Tuscaloosa. 1989. P.20-25.

4)Монографический анализ марксовской концепции бюрократии см: Макаренко В.П. *Анализ бюрократии классово-антагонистического общества в ранних работах Карла Маркса*. Ростов-на-Дону.1985.

5) Фромм Э *Иметь или быть?* М. 1990. С. 191, 193.

6) Обзор дается по: Tai-Shuenn-Yang. *Property Rights and Constitutional Order in Imperial China. Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University, USA.1987* (эта диссертация содержит обширный обзор литературы на китайском и английском языках); Weber M. *From Max Weber: Essays in Sociology*.N.Y.1973; Рубин В.А. *Идеология и культура древнего Китая*. М. 1970;)Переломов Л.С. *Конфуцианство и легизм в политической истории Китая*. М. 1981.

8)Dwivedy O.P., Jain R.B. *Bureaucratic Morality in India*. In: *International Political Science Review*. 1988. Vol.9 No.3. P.206.

9)См. об этом: Rourke Fr. *Bureaucratic Power in National Policy Making*. Boston, Toronto. 1986. P.121-187.

10)См., напр.: Simon H. *Administrative Behavior*.N.Y.1959, *Sciences of Artificial*. N.Y. 1969; Blau P. *Bureaucracy in Modern Society*. N.Y. 1959; *The Structure in Modern Society*.

N.Y.1959; *The Structure of Organization*. 1971; Crozier M. *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago. 1964.

11)О проблемах аппарата государственного управления как человеческой системы, личности служащего, социально-психологического аспекта управленческих отношений и пр. см.:Оболонский А.В. *Человек и государственное управление* М. 1987.

12)Фромм Э. *Иметь или быть*. М. 1990. С.327.

13)Ostrom V. *Op. cit.*P.28.

14) Мизес фон Л. *Бюрократия*. М. 2006. С.67

- 15) Там же. С.195.
- 16) Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government. Univ. of California Press. 1992
- 17) 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).
- 18) В. 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.
- 19) Suleiman. Dismantling Democratic States. Princeton, Oxford. 2003.
- 20) Ibid. P.39.
- 21) Зидентоп Л. Демократия в Европе. М.2001. С.44.
- 22) Ленин В.И. Т.8. С.351.
- 23) Durkheim E. *The Division of Labor in Society*. N.Y. 1964. P.361.
- 24) Цит по: Уортман Р. Властители и судии. Развитие правового сознания в императорской России. М. НЛО. 2004. С.228-229.
- 25) Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т.1. С.271.
- 26) Там же, с.270.
- 27) Батищев Г.С. Деятельностная сущность человека как философский принцип. - В: Проблема человека в современной философии. М.1969. С.130-131.

§ 6. ПРАВО И МОРАЛЬ КАК РЕГУЛЯТОРЫ ПОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Возрастание значения этических механизмов регулирования

Один из симптомов нынешнего переходного времени – серьезный пересмотр отношения людей (причем не столько так называемой «элиты», сколько широких масс) к существующим политико-государственным институтам, к обязанностям тех, кто принимает на себя роль осуществления власти и управления. В политическом плане это – сдвиг от «демократии доверия» к «демократии участия и контроля». Параллельно происходит значительное повышение внимания к **ценностным** императивам и

регуляторам поведения должностных лиц. Разумеется, это не означает какого-либо пренебрежения к регуляторам правовым. Речь идет об усилении последних более фундаментальным компонентом. Проявляется это как в религиозном, так и в секулярном пластах сознания и интеллектуальных поисков¹.

Однако, отдавая максимально глубокое уважение религиозному подходу и даже разделяя его, по ряду причин невозможно полностью полагаться на него, тем более применительно к рассматриваемому достаточно специфическому кругу вопросов. В политике и администрировании одними заповедями не обойтись. Их следует наполнить конкретным, приложимым к данной сфере содержанием. К тому же существует некоторое объективное, если не противоречие, то несоответствие между христианскими заповедями и императивами поведения в их абсолютном, предельном смысле и неизбежно более прагматичным этосом политики и управления. Например, евангельскую максиму непротивления злу насилеи (равно как и ее индуистский аналог «ахимсу») на практике часто нелегко совместить с моральным долгом политика или чиновника прямо и, в случае необходимости, с использованием насилия противостоять очевидному и опасному для граждан и общества злу. Понимаемая в абсолютном смысле, эта максима входит в противоречие с **моральной ответственностью** представителя государственной власти.

Игнорирование этого обстоятельства было бы прекраснодоушием, обрекающим добро на поражение. Как писал еще в начале XX века Макс Вебер, «гений или демон политики живет во внутреннем напряжении с богом любви, в том числе и христианским Богом в его церковном проявлении, – напряжении, которое в любой момент может разразиться непримиримым конфликтом... Ибо все это, достигнутое *политическим* действием, которое использует насильственные средства и работает в духе этики ответственности, угрожает "спасению души". Но если в борьбе за веру к политическому действию будут стремиться при помощи чистой этики убеждения, тогда ему может быть нанесен ущерб и оно окажется дискредитированным на много поколений вперед»². Но при этом Вебер отнюдь не отрицал необходимость этики как в политике, так и в администрировании. Он, в частности, подчеркивал в той же работе факт «развития и превращения современного чиновничества в... высококвалифицированных специалистов духовного труда, профессионально вышколенных многолетней подготовкой, с высокоразвитой сословной честью, гарантирующей безупречность, без чего возникла бы роковая опасность чудовищной коррупции и низкого мещанства»³. В другом месте он отмечал, что отношение к власти не как к самоцели, а всего лишь как к необходимому средству профессиональной миссии, так называемый «инстинкт власти», пребывают вполне в границах нравственно-психологической нормы.

Правда, с тех пор многое в нашей жизни изменилось, и это не могло не сказаться на государственной службе. И хотя немало из веберовских подходов сохранилось, но

последние десятилетия принесли существенные перемены. Некоторые даже называют их «административной (или постбюрократической) революцией», хотя, думается, для столь претенциозных деклараций оснований пока явно недостаточно. И все же можно констатировать, что бюрократии большинства западных стран уже вступили в поствеберовскую эпоху. Они стали значительно более подконтрольны обществу, «прозрачны» в своей деятельности, а сама государственная служба в значительной мере утратила кастовый характер пожизненной профессии и лишилась большинства из ранее существовавших привилегий⁴. И одной из наиболее существенных перемен представляется существенное повышение внимания к ее этическим аспектам.

Новый взгляд на политическую и административную этику

Долгое время господствующей нормой политического мышления и практики была идеология маккиавелизма, в рамках которой политика и мораль рассматривались как вещи несовместные. Однако в XX веке, особенно во второй его половине, эта идеология в значительной мере исчерпала свой потенциал и «оправдание». После того, как политика стала публичной, а народ в демократическом государстве постепенно осознал свое право и обязанность непосредственно участвовать в ней, политика постепенно возвращается к ее изначальному пониманию, свойственному Аристотелю. Он «видел в политике продолжение этики, своего рода развернутую этику, этику *in concreto*, и в то же время рассматривал саму этику как высшую политическую науку»⁵. В сущности, ту же мысль проводил выдающийся социальный философ XX века Исайя Берлин, полагая, что политическая философия есть «не что иное, как этика в применении к обществу»⁶, тем самым подчеркивая важность и фундаментальный характер этических начал общественной жизни. Да, собственно, едва ли не в каждой исторической эпохе можно найти подтверждения существования «антимаккиавеллистского», морального взгляда на политику. Так, еще Блаженный Августин в своем самом знаменитом труде «О граде Божием» писал: «При отсутствии справедливости (вариант – «правосудия», т.е. другой перевод слова *justicia* – А.О.), что такое государства, как не большие разбойничьи шайки, так как сами разбойничьи шайки, что такое как не государства в миниатюре?»⁷.

А если взглянуть на страны с подлинно демократической политической культурой и традицией в современную, «постмакиавеллистскую» эпоху, то очевидно, что политико-государственная практика, политический класс были вынуждены отреагировать на это изменение в самосознании общества. Например, в США первый Кодекс этики правительственной службы появился еще в 1958 году, правда, сначала в форме резолюции Конгресса, а примерно через двадцать лет этические начала государственной жизни становятся объектом достаточно жесткого социального контроля и регламентации. В том числе – и на законодательном уровне. Было признано, что **жизнеспособность и легитимность политической системы страны во многом**

зависят от того, насколько государственные институты и высшие должностные лица отвечают господствующим в обществе ценностям и идеалам, а их поведение соответствует нормам общественной морали⁸. Отсюда – и внимание к Этическим кодексам (эти своды норм, определяющие стандарты поведения, могут иметь разные названия) во всех публично-властных институтах западных стран, о чем будет подробно рассказано в страноведческой главе настоящего учебника.

В России же, в силу трагических особенностей ее истории (не говоря о снова вошедших в моду политиканских спекуляциях на специфике нашей якобы «уникальной ментальности»), процесс этот, к сожалению, по меньшей мере, запаздывает. Это связано и с современными, и с историческими обстоятельствами. Для краткости ограничимся указанием на современные как более близкие.

В постсоветские годы, осваивая новую для нескольких поколений «алгебру» жестких рыночных отношений, мы как-то подзабыли о внеэкономических, моральных мотивах человеческого поведения, о том, что «не хлебом единым жив человек». Но уродливые реалии жизни со всей наглядностью продемонстрировали последствия подобной однобокости. В частности, в контексте необходимости решить проблему ограничения бюрократического произвола и коррупции это предполагает повышение внимания к моральным качествам чиновничества, к проблемам административной морали.

К тому же следует учитывать, что те объективно необходимые и происходящие во всем мире изменения госслужбы с целью повышения ее эффективности и дебюрократизации посредством принятия на вооружение методов деятельности, используемых в частном менеджменте (так называемый *new public management*), расширение ее сотрудничества с частным сектором, несут и определенные опасности. В частности, происходит неизбежное расширение «серой зоны» – сферы личного усмотрения служащих на грани закона. А это, естественно, повышает требования к моральным качествам служащих. Технологически и методически сближаясь с коммерческими структурами, *госслужба не должна и не может утратить свою специфику, качественно отличающую ее от других организаций и общественных институтов. Главное в этой специфике – ее назначение – служить общественным интересам, а не «начальства» или отдельных промышленно-финансовых групп (что, впрочем, отнюдь не исключает одно другого)*. А чтобы обеспечить это в условиях изменений, необходимо особое внимание к моральным принципам и ценностям служащих. В противном случае госслужбу неизбежно захлестывает вал коррупции и прочих злоупотреблений, связанных с возможностью торговать от имени государства влиянием, разного рода экономическими и административными ресурсами.

Помимо этого, есть еще и собственно политическая (не путать с политиканской) необходимость резко повысить внимание к моральному аспекту госслужбы. Она

обусловлена серьезным и опасным в условиях даже ограниченной демократии падением уровня доверия населения к чиновничеству. Хотя тотальное недоверие к чиновникам справедливо лишь отчасти и во многом связано с более широкими причинами – общим кризисом доверия почти ко всем государственным институтам, а также с возросшими требованиями и политическими ожиданиями граждан – игнорировать данное обстоятельство было бы непростительной политической слепотой.

Во-первых, *доверие граждан – одна из фундаментальных основ демократии*. И не только демократии. Ведь советский строй далеко не в последнюю очередь рухнул из-за того, что полностью исчерпал ресурс доверия граждан. Другое дело – последующее драматическое развитие событий, когда под прикрытием сладкозвучной демократической риторики во многом произошла «реприватизация государства», отчасти новыми людьми, отчасти – прежней номенклатурой. В итоге люди поверили в демократию, а их снова обманули. И этот кризис доверия, распространившийся на демократические институты – может быть, ключевая, базовая причина многих сегодняшних проблем и удручающих политических «гримас» наших дней.

Во-вторых, люди, как известно, во многом живут в мире своих субъективных представлений о жизни, в том числе, о власти, которая в демократическом обществе обязана стремиться улучшать эти представления и, во всяком случае, приближать их к реальности. Поэтому моральный аспект поведения государственных служащих очень важен и с точки зрения публичной политики.

И еще один момент: компьютерно-электронная революция, беспрецедентно расширив наши возможности, одновременно породила и новые проблемы, усложнила наш мир. В частности, поскольку многие рутинные операции и даже сложные интеллектуальные задачи «отданы» роботам и компьютерам, за человеком остается нравственная ответственность за выбор решений, за принятие либо отвержение предлагаемых умными машинами вариантов. Не только бесперспективно, но даже опасно пытаться вносить в машинное программирование связанные с моралью критерии. На заре эры роботов один из фантастов предлагал ввести в качестве «первого правила роботехники» принцип абсолютного запрета на нанесение вреда человеку. Однако сейчас очевидно, что подобные «простые» решения не «работают». Сами этические дилеммы бесконечно усложнились. И решать их, кроме человека, никому. Как предвидел еще лет двадцать назад Д.С. Лихачев, «на человека ляжет тяжелейшая и сложнейшая задача быть человеком..., нравственно отвечающим за все, что происходит в век машин и роботов»⁹.

Первыми практическими шагами в решении проблем, о которых идет речь, представляются разработка, широкое **обсуждение и внедрение в аппарат Этического кодекса (Кодекса поведения) служащего**, что предусмотрено Федеральной

программой реформирования государственной службы, утвержденной Президентом в конце 2002 года. Думается, должно быть несколько таких кодексов, содержащих как единые для всех нормы, так и учитывающие специфику должностей разного уровня, разных сфер деятельности, а, возможно, и региональную специфику. Ведь очевидно, что ряд действий людей, в том числе – и чиновников, по своей природе гораздо эффективней регулируются не юридическими, а неформальными (но от этого не менее действенными) нормами групповой – в данном случае, административной – морали и нормами индивидуальной нравственности.

Профессиональная этика госслужащего, как, впрочем, и любая корпоративная этика, обладают существенной спецификой. Между тем многие чиновники имеют о ней весьма смутное либо искаженное представление или относятся к ней с пренебрежением. Те же, кто всерьез стремится руководствоваться нормами служебной морали (а таких людей в аппарате немало) вынуждены методом проб и ошибок выработать как бы индивидуальную версию этического кодекса. Поэтому представляется крайне важным разработать такой документ, который бы задавал систему нравственных, этических ориентиров, давал бы рекомендации по поведению в «щекотливых» ситуациях, ясно обозначал бы область «табу» для служащего.

Прежде всего, это касается сферы *конфликта интересов* – наиболее типичной и острой в данном отношении проблемы, но ею не исчерпывается. И, разумеется, необходимо создать особый механизм контроля за соблюдением этических норм, достаточно тонкий и учитывающий специфику именно морального регулирования поведения. Изучение как зарубежного, так и отечественного опыта показывает, что даже сам факт возникновения такого документа и его обсуждения в административных коллективах послужил бы повышению уровня административной морали, в чем наш аппарат сегодня так нуждается. Выражаясь высоким, но в данном случае уместным стилем, **дух «общественного служения» должен лечь в основу кодексов политической и административной этики.** А в более общем политическом плане именно *этика есть сердце демократии.*

Моральные самоограничения политиков и чиновников и контроль над ними

Важный аспект политической и административной этики – **моральные самоограничения**, т.е. более высокие, чем по отношению к остальным гражданам требования. Политик и чиновник имеет больше возможностей, нежели рядовой гражданин, и именно поэтому на них налагается больше ограничений и самоограничений. *Не все практически возможное и достижимое должно быть для них морально приемлемым.* Не будем здесь рассуждать о материальных привилегиях, возможностях использования своего служебного положения для получения личной выгоды или благ, и, тем более, о рутинной житейской аморальности и т.п. Думается, с явными злоупотреблениями все и так более или менее понятно. Здесь же хотелось бы

обратить внимание на те самоограничения, которые должностное лицо должно налагать на выбор тех или иных действий, той или иной линии поведения в рамках своих полномочий. Иными словами, *не всегда то, что дозволяет ему закон, допустимо с моральной точки зрения*, тем более что закон зачастую предоставляет высшим должностным лицам государства возможность широкого выбора.

Другая сторона той же проблемы - *необходимость существования многообразных форм контроля над должностными лицами*, в первую очередь – контроля общественного, делающего их поступки и даже мотивы поступков известными для граждан, а **саму власть – прозрачной**. Ведь, как известно, государственная власть по своей природе склонна к секретности, к набрасыванию на себя флера таинственности. А завеса тайны – благоприятнейшая среда и для ошибочных решений, и для прямых злоупотреблений. И именно поэтому в демократическом обществе власть в той или иной мере находится под прицелом общественных «прожекторов». Не случайно, например, в Англии очень важным является определение *политики как «публичной сферы»*, а в США после Уотергейтского скандала был принят целый ряд законов о прозрачности правительства, получивших общее наименование Sun Shine Laws (Законодательства солнечного света). На сегодняшний день законы об открытости информации, о доступе к ней граждан приняты под разными названиями в 52 государствах мира. Россия, увы, пока не входит в их число.

Этика и право («морализация» права)

В завершение обратимся к важной проблеме **соотношения морали и права**, моральных и правовых механизмов, тем более что на этот счет существуют достаточно различающиеся точки зрения. Вообще вопрос о соотношении и взаимосвязи этих двух видов социальной регуляции человеческого поведения принадлежит к числу «вечных».

В начале 1970-х годов Я.З. Хайкин предложил достаточно четкий и даже прогрессивный по тем временам взгляд на проблему. Согласно его определениям, «мораль – это форма общественного сознания, отражающая противоречие внутри социальной общности между личными (элементными) и структурными ее интересами, разрешение которого для поддержания целостности общности как единой системы требует исторически определенного способа корреляции этих интересов»¹⁰. Далее он отмечал, что это осуществляется посредством двух видов норм – моральных и правовых, которые в совокупности и представляют собой социальные нормы. Право же – это «исторически определенная коррелятивная форма, обеспечивающая целостность общественной системы, посредством принудительного подчинения всех личных и групповых интересов особому интересу государственной власти»¹¹. Разумеется, подобная конструкция несет отчетливые «родимые пятна» социалистической школы обществоведения в его советском варианте, что проявилось, прежде всего, в бескомпромиссном подчинении всего личного и даже группового государству. Но,

учитывая рамки этих ограничений, она выглядит, по крайней мере, достаточно вразумительно и логично.

В дальнейшем, особенно на излете советских времен и непосредственно после них, дискуссия на эту тему значительно оживилась и обострилась, что несомненно пошло на пользу науке. В результате выкристаллизовались два подхода – позитивистско-нормативистский и либертарный. В рамках первого – так называемого «чистого учения о праве» (формулировка австрийского классика нормативистской юриспруденции Г. Кельзена) – право отождествляется с действующим законодательством. Либертарная доктрина придерживается более широких позиций: для нее *не все, что закон, то право*, и, напротив, некие идеальные идеи не перестают быть правовыми лишь оттого, что они почему-либо не закреплены в законодательстве той или иной страны. Таким образом, в понимание права вводятся критерии его существования.

В качестве таких критериев либертаристы называют *формальное равенство субъектов и меру их свободы*. Последнее обстоятельство очень важно. Вот как об этом писал ведущий теоретик в данной области В.С. Нерсесянц: «Наблюдаемый в истории прогрессирующий процесс освобождения людей от различных форм личной зависимости, угнетения и подавления – это одновременно и правовой прогресс, прогресс в правовых (и государственно-правовых) формах выражения, существования и защиты этой развивающейся свободы. В этом смысле можно сказать, что всемирная история представляет собой прогрессирующее движение ко все большей свободе все большего числа людей. С правовой же точки зрения этот процесс означает, что все большее число людей (представители все новых слоев и классов общества) признаются формально равными субъектами права»¹².

Есть, однако, определенный парадокс в том, что этот весьма прогрессивный и гуманистический по своей интенции подход в крайних формах ведет к неоправданному правовому максимализму и даже экспансионизму, при котором все другие виды норм объявляются более низкими, нежели нормы правовые. И если у Нерсесянца эта мысль выражена в умеренной форме¹³, то некоторые его последователи идут значительно дальше, вообще отрицая внеправовой смысл морали и выходя тем самым за границы и логики, и общепринятой в науке диверсификации различных нормативных регуляторов, да и вообще здравого смысла. Вот как, например, обходится с одним из ключевых моральных понятий – справедливости – один из достаточно серьезных либертарных теоретиков государства и права В.А. Четвернин: «Справедливость интерпретируется как моральный принцип, но в действительности это *юридическая* категория, выражающая сущность права... Моральная интерпретация права вносит путаницу в общественное правосознание и в теорию права, не способствует формированию юридического правопонимания»¹⁴. Однако представляется очевидным, что категории и

справедливости, и свободы, и равенства в своей основе являются социально-философскими, т.е. *метаправовыми*. Право, при всем его значении и действенности, – лишь одна, но далеко не всегда самая действенная и распространенная форма инкорпорирования базовых моральных категорий в реальную жизнь. Моральные нормы имеют для этого свои механизмы – как внешние, так и внутренние – о чем выше уже говорилось. Что же касается «путаницы», которую это якобы вносит в теорию права, то было бы логичней отнести это к несовершенству самой теории. Да и вообще, думается, что «стройность» теории, достигаемая за счет снижения ее адекватности – сомнительная ценность даже в рамках чистой науки, не говоря уж о ее более широком предназначении – способности отражать и объяснять реальность. Поэтому представляется, что либертарная конструкция правопонимания, по крайней мере – в ее крайних формах, есть некая идеальная модель, недостаточно привязанная к социально-исторической реальности и общественной психологии. Стремление же поглотить понятие справедливости (к которому, кстати говоря, мораль отнюдь не сводится) одним ее юридическим аспектом выглядит очевидно не историчным и потому неоправданным. Ситуацию, при которой мораль и право каким-то образом «сольются», в лучшем случае можно представить лишь умозрительно, в рамках какого-либо весьма оптимистичного образа «идеального будущего», не более того.

Впрочем, не все адепты правового либертаризма стоят на крайних позициях. Например, Н.В. Варламова вполне признает ограниченность сферы действия правовых механизмов: «Право и не претендует на упорядочение всех сфер и сторон жизнедеятельности человека»¹⁵. Но и она почему-то связывает преобладание внеправовых механизмов регуляции лишь с неразвитыми, системоцентристскими цивилизациями, а прогресс интерпретирует как экспансию правового начала: «Правовая регуляция... оказалась наиболее эффективной и сегодня она проникает во все культуры, укрепляется и постепенно вытесняет (по крайней мере, из сферы хозяйствования) иные социальные нормы»¹⁶. Однако последнее утверждение не соответствует современным тенденциям динамики соотношения правовых и моральных регуляторов, как уже показывалось выше, а в дальнейшем будет продемонстрировано более подробно на примере нескольких стран, которые при всем желании нельзя отнести к числу неразвитых или принадлежащих к системоцентристскому типу цивилизации – США, Англии, Канады. Происходит отнюдь не «вытеснение» правом других видов норм, а скорей их сближение и даже соединение, а порой – и смешение в единых документах.

Вообще в англосаксонской системе и традиции граница между правом и этикой выглядит гораздо менее жесткой, нежели в континентальной правовой системе. Возможно, корни этого восходят к еще к идее так называемых *covenants*, т.е. договоров об условиях и принципах совместной жизни, заключавшихся первыми американскими

поселенцами внутри каждой из общин, но при этом перед лицом и даже как бы с участием Бога. Возможно, отчасти с этим связана и тенденция утверждения этических кодексов (кодексов поведения) как нормативных документов, имеющих юридическую силу и, соответственно, подкрепленных юридическими санкциями за их нарушение.

Конечно, у педантичных юристов всегда возникает не лишнее, признаться, некоторых оснований подозрение, что здесь размывается грань между юридическим и моральным регулированием поведения людей. На наш взгляд, удачный ответ на эти сомнения дает видный американский юрист Х. Берман. Он пишет: «Кодекс поведения уникален тем, что в нем сочетаются нормы права и этики. Он этимологически (т.е., по своему происхождению, по своей сути) ближе к естественному праву, нежели к позитивному»¹⁷. О внимании, уделяемом этому вопросу, свидетельствует и принятие Организацией Объединенных Наций в конце 1996 года Международного кодекса поведения чиновников.

А вот как, например, трактуется эта проблема авторитетным современным теологом: «Есть два основных источника водительства для человека... Первый – закон, который... распадается на три категории. 1. *Естественный закон* передается через разум человека и доступен всякому, кто посвящает себя внимательному созерцанию и логическому размышлению... 2. *Божественный позитивный закон* записан в священном Писании и доступен для тех, кто посвящает себя этому откровению... 3. *Человеческий позитивный закон* создан людьми и включает и гражданский, и церковный закон... Вторым направляющим источником является совесть. Тогда как закон является общим, совесть индивидуальна. Совесть – это суждение, принимаемое человеком о нравственной доброте или порочности предпринимаемого действия... Совесть должна быть информирована законом, наставлением, опытом, разумом, поклонением и внутренним голосом Духа Святого»¹⁸. Возможно, у данного автора есть элементы некоторого преувеличения роли религиозных норм, что естественно. Но представляется, что его суждения и классификация в целом более сбалансированы и отличаются меньшей абсолютизацией своего предмета, чем экспансионизм некоторых правоведов. Отметим попутно, что закон, не имеющий опоры в моральном сознании лиц, обеспечивающих его исполнение, а также «прочих» граждан, может стать и нередко становится либо весьма опасным инструментом манипуляций, либо не применяемой на практике декларацией. И в том, и в другом случаях он входит в противоречие как с намерениями законодателей, так и с пафосом и идеологией правового либертариизма.

Помимо философских рассуждений теоретиков, следует обратить внимание на значительно более прагматичный по своим истокам взгляд с позиций бизнеса, современного менеджмента. процитируем для этого одно из учебных пособий по этому предмету:

«В настоящее время этика бизнеса тесно связана с правом, что доказывается многочисленными примерами из деловой практики. Эта взаимосвязь носит сложный и одновременно стимулирующий характер для развития как права, так и этики... Иногда высказывается мнение, согласно которому проблемы деловой этики можно значительно упростить и вовсе устранить, если перевести их в правовую плоскость и передать юристам. Кратко этот подход выражается следующей фразой: "Пусть решают юристы; если это законно, то это морально". Подобный подход, будь он принят, значительно упростил бы стоящую перед нами задачу. Однако подавляющее большинство специалистов сходятся во мнении о том, что все же необходимо проводить различие между моральной и правовой оценкой какого-либо явления. Несмотря на пересечение права и морали, право нельзя рассматривать как отражение и воплощение моральных стандартов общества, хотя оно непосредственно занимается регулированием отношений морали»¹⁹

Не вдаваясь в дальнейшие дискуссии по этим вопросам, отметим лишь, что практика пошла по пути поиска прагматического компромисса, который, пожертвовав методологическим пуризмом, позволил если не соединить, то хотя бы максимально сблизить моральные и правовые нормы в политической, государственной и деловой жизни. И поэтому отнюдь не случайно растущая популярность моральных кодексов в самых разных сферах деятельности, в том числе – в политике, бизнесе и на государственной службе.

Моральные кодексы обладают несколькими преимуществами по сравнению с кодексами юридическими. В чем же состоят эти преимущества? Во-первых, юридический кодекс по своей природе требует четких формулировок (составов) запрещенных действий, а также правил должного поведения; специфика же названных сфер деятельности такова, что создать сколько-нибудь полный перечень запретов и предписаний невозможно. В основе же кодекса этического лежат, в первую очередь, не юридические нормы, а *принципы*, которые гораздо проще идентифицировать и соотнести с реальной практикой деятельности того или иного должностного лица. Во-вторых, специфика многих вроде бы даже очевидных своей политической некорректностью и административных проступков такова, что доказать наличие вины крайне сложно, а без этого применять правовую санкцию нельзя. В-третьих, ряд действий по самой своей природе не может регулироваться правом, а подпадает под нормы групповой морали или индивидуальной нравственности, действие которых не менее эффективно, т.к. именно они – базовые детерминанты социального поведения человека. Правом же регулируется лишь небольшая часть поступков людей.

Мы в России традиционно предпочитаем максимально расширять сферу юридического регулирования, хотя недейственность многих наших законов давно стала притчей во языцех. Это, разумеется, имеет свои причины. Ведь одной из движущих сил большевизма, особенно в первый период после захвата им власти в стране, был дух воинствующего морального релятивизма, отсутствия каких-либо нравственных табу. Вспомним для примера хотя бы ленинские слова, что объединяться допустимо хоть с дьяволом, если этого дьявола можно будет обмануть. Позднее сформировался

институт двухслойной идеологии, означавший сосуществование в морали двух принципиально не совпадающих слоев, один из которых – внешний – носил декларативный, а во многом и откровенно маскировочный характер, а другой – внутренний – предназначался для узкого круга «своих», «посвященных» и отражал мораль подлинную. Например, если на уровне внешнем, риторическом провозглашалось всеобщее равенство, «единство партии и народа», то на уровне реальном все более разрасталась система номенклатурных привилегий, укоренялись семейственность, протекционизм, культивировалась кастовая психология. Демагогия относительно «самой совершенной социалистической демократии» вполне согласовывалась с практикой жестокого подавления любых ростков оппозиционности да и просто независимого мышления. Призывы типа «экономика должна быть экономной» сочетались с невиданным расточительством, к эффективности – с гигантскими масштабами псевдодеятельности бюрократической машины и т.д. и т.д. Одним из последних шагов, закрепивших иронически-скептическое отношение к провозглашаемой сверху морали, стал так называемый «Моральный кодекс строителя коммунизма» – насквозь лицемерный документ, который, хотя и содержал некоторые неплохие нравственные декларации, но никем всерьез не воспринимался. Другая причина – обычное для переходных периодов состояние моральной аномии, ценностного вакуума, в котором последние десятилетия пребывает значительная, обычно наиболее влиятельная с точки зрения формирования ценностей, часть нашего общества.

К тому же существует и весьма важный морально-психологический аспект проблемы: если этика апеллирует к лучшей стороне человеческой природы (для краткости назовем ее сейчас совестью), а также к нормам групповой (в данном случае политической и административной) морали, то правовые запреты апеллируют, прежде всего, к страху наказания. Иными словами, первые как бы возвышают человека, вторые – его «принижают». Это различие немаловажно, в том числе – и с точки зрения воспитания сознающих свою социальную ответственность и честных политиков и администраторов.

Но все же идея этических кодексов (кодексов поведения) постепенно пробивает себе дорогу и у нас. Думой одного из первых созывов был в первом чтении принят Этический кодекс парламентария, правда, весьма несовершенный и как бы обходящий стороной большинство действительно важных коллизионных моментов, как, например, конфликт интересов²⁰. Федеральная программа «Реформирование государственной службы (2003-2005 годы)», принятая в 2002 году, предусматривала «внедрение механизмов выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе, а также законодательного регулирования профессиональной этики государственных служащих»²¹. Тогда же, в августе 2002 года Президент РФ издал Указ «Общие принципы служебного поведения государственных служащих» от 12 августа 2002 г. Специальная

статья о конфликте интересов (ст.19) и в Федеральном законе о государственной гражданской службе. Правда, в практическом плане здесь мало что сделано и работа в этом направлении, к сожалению, похоже, застопорилась, хотя на уровне региональном есть примеры более активного продвижения в плане регулирования профессиональной этики политиков и чиновников, по крайней мере – на бумаге. В некоторых областях разработаны, а кое-где даже приняты этические кодексы поведения для членов законодательных собраний и местных чиновников.

В этой связи представляют интерес рассуждения одного из наших ведущих современных специалистов в области прикладной этики В.И. Бакштановского о позитивных и негативных сторонах профессиональных (этических) кодексов. Правда, он рассматривает проблему более широко, то есть применительно к любым профессиональным сообществам. Но его суждения вполне применимы и к рассматриваемой здесь категории кодексов.

Итак, он, в частности, пишет: «Кодексы позволяют сообществу глубже и разносторонне осознать свою профессию, ее значение, этос, миссию, связанную с ней меру ответственности как перед столь трудно нарождающимся гражданским обществом в России в целом, так и перед отдельными группами и гражданами страны...Одним из условий такой трансформации как раз и является принятие этического кодекса как всего сообщества, так и отдельных его звеньев»²².

С другой стороны, автор предупреждает об опасности тенденции перехода к чистому морализаторству, к перенасыщению подобных документов сугубо моральными сентенциями: «Морализаторство вполне может создать видимость того, что разработчики профессиональных кодексов полностью учли природу моральной регуляции, тогда как на деле «учтены» лишь фантомы моральности... Самое важное заключается в том, чтобы нравственные основания, на которых только и может воздвигаться кодекс, побуждали бы не поддаваться лишь ограничивающим моральным ориентациям и находить баланс между повинностями обязательств, с одной стороны, и запретными правилами игры, с другой. А это предполагает творческий поиск в поле созидательных поступков, самонахождение и самовозложение долга, когда свобода, самораскрытие, спонтанность не противостоят социальным предназначениям и корпоративной дисциплине»²³. Иными словами, речь идет о принятии на себя обязательства, по меньшей мере, лояльности публичному интересу и подчинения нормам права. Но при этом Бакштановский считает морализаторство в политике гораздо меньшей бедой, нежели отрицание морали.

В другой своей работе он пишет: «Угроза морализаторства, на которую любят ссылаться «реалисты», очень часто служит удобным оправданием политической беспринципности, приспособленчества, одиозности вплоть до прямого аморализма»²⁴. Отсюда, на наш взгляд, вытекает и неадекватность столь распространенной позиции

добровольного отстранения от любого участия в политике как от якобы неизбежно «грязного», безнравственного дела, поскольку именно активность нравственных людей позволит противостоять монополизации политической «площадки» людьми безнравственными. Важна также и авторская характеристика специфического характера фиксируемых кодексами норм, правил поведения: «Эти правила образуют некий симбиоз этически-правовых нормативов, организационных норм...При этом важно, чтобы этическую функцию кодекса не подавлять, не маргинализировать, не оттеснять административно-правовой «составляющей» кодекса»²⁵. Наконец, в недавно вышедшей работе Бакштановского и Согомонова прямо говорится о «союзе юрицизма с этикоцентризмом»²⁶.

Последние замечания представляются ключевыми для понимания уникальной природы этических кодексов, независимо от их названия. Эти кодексы не вписываются в привычные рамки разделенной высокими междисциплинарными барьерами современной общественной науки. Поэтому здесь мы имеем дело со случаем, когда забота научных пуристов о чистоте своего предмета должна быть отставлена в сторону и уступить потребностям, настоятельно диктуемым общественной практикой. А потребность эта в данном случае состоит в том, чтобы придать моральным нормам дополнительную, правовую легитимность.

ГЛАВА 4. ИСТОРИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ «ГОСУДАРЕВОЙ» СЛУЖБЫ.

В этой главе мы познакомим читателей с разными историческими этапами в жизни нашего чиновничества и его эволюцией «от Рюрика до наших дней».

1. Предыстория российского чиновничества.

Раннефеодальный период. В Древней Руси не существовало деления на военную и гражданскую «государеву службу». В Киевской Руси господствовал тип отношений, сходный с западным институтом вассалитета, который хотя и исходил из неравноправия сторон, но предполагал и наличие у вассала определенной «территории свободы». Подданные западноевропейских монархов имели привилегии. Технология власти. М. 1992., а сам король был лишь «первым из дворян». Он мог, например, распорядиться жизнью и смертью дворянина, но не мог его ударить. Вассальные отношения были отношениями двух юридически значимых сторон, каждая из которых была связана взаимными правами и обязанностями. В Киевской Руси юридическая сторона дела была расписана не столь тщательно (впрочем, в «Русской правде» - нашем первом письменном своде законов есть ряд юридических норм, определяющих иерархию сторон, хотя и парадоксальным образом – через размер штрафа («виры») за убийство

или нанесение телесных повреждений людям разного социального статуса). Но все же нечто подобное европейским отношениям сюзерена и вассала существовало.

Князь в решении вопросов государственного управления, защиты территории и др. опирался на дружину - вооруженный конный отряд, который всегда находился при нем (дружинники жили или на княжеском дворе, или компактно в специальных поселениях). Дружинникам отводились наиболее высокие должности: воевод, тысяцких, сотских и т.д. В XI-XII вв. многие дружинники становились слугами при дворе и в княжеском хозяйстве (тиуны), а также сборщиками налогов (вирниками), писцами. Вся реальная власть в княжестве находилась под контролем дружинной администрации. Дружинники участвовали в заседаниях совещательного органа при князе - Боярской думы - где "думались" и принимались решения о походах, сборе дани, строительстве крепостей, городов и по др. вопросам. В соответствии с нормами "Русской правды" дружинники пользовались привилегиями как "лучшие люди". Великий Князь заботился о содержании, "кормлении" дружины, которая обеспечивалась за счет военной добычи от завоевательных походов, отчислений от дани, судебных сборов и пр. Главные средства на содержание дружина получала в виде военной добычи, но дружинники постепенно обрести собственностью. С XII в. им давались волости в кормление и управление. Высшие, наиболее значимые должности в княжестве занимали бояре, прочие - дворяне (люди из двора). Материальное обеспечение их осуществлялось за счет передачи им части доходов от управления ("кормления") или же пожалованием земель в вотчину (наследственная собственность).

Местное управление находилось в руках местных князей и их администрации - посадник в городах, волостель в сельской местности. Низшими административными должностями были биричи, которые объявляли княжеские указы, собирали подати, вызывали ответчиков в суд и т.д. За свою работу все эти должностные лица на местах получали "корм" за счет специальных сборов с населения. Так складывалась система кормлений.

Управление Новгородской республикой В «вольном городе Новгороде» и Новгородской земле в течение нескольких столетий существовало подобие республиканского политического строя. Высшие должностные лица избирались из числа наиболее влиятельных боярских семей. Посадник осуществлял административное управление, тысяцкий - руководил ополчением, а в мирное время возглавлял суд по торговым делам - тоже выборный орган, осуществлял контроль за налоговой системой, районами (концами) города управляли выборные старосты. Князь приглашался как наемный работник лишь для выполнения определенных, главным образом, военных и отчасти судебно-контрольных функций. Город мог изгнать не потравившего ему князя, что неоднократно и происходило. Конечно, это была олигархическая республика, правда, элементами прямой демократии в форме вече. Но сама выборность должностных лиц

формировала иную, чем в других русских землях, культуру управления. Сходная система управления, хоть и в течение менее продолжительного времени, но в даже более развитых и юридически четче закрепленных формах, существовала в Псковской земле. А сама Новгородская республика просуществовала до 1478 г., когда во время княжения на Москве Ивана III ее вольность была насильственно принесена в жертву московской централистской экспансии. А его внук – Иван Грозный – окончательно растоптал и практически уничтожил город, физически уничтожив под видом «искоренения измены» тысячи горожан, а остальных насильственно переселил на противоположный конец царства – в земли только что завоеванного им Казанского ханства.

Становление “государевой службы” в Московском государстве.

С татаро-монгольским нашествием большая часть Руси попала в зависимость от Золотой Орды. Управление, правда, сохранилось в руках русских князей, но наследственность и самостоятельность (в средневековом смысле) в передаче власти была утрачена: князей назначали ханы, выдавая им своего рода мандат доверия – ярлык на княжение.

Выделение управления в самостоятельную сферу деятельности, появление самого слоя государственных служащих связано с появлением централизованного русского государства с центром в Москве в XV в. и формированием самодержавной царской власти. Изменилась и система отношений: она уже строилась не на принципе вассалитета, как в Древней Руси, а на принципах деспотической власти и полного бесправия подданных, как на Востоке. В дополнение к этому к концу XV в. произошла ее сакрализация на основе православных постулатов. Великий князь, а затем царь, рассматривался как наместник Бога на земле. Сакрализация власти полностью выводила властителя из-под контроля общества, какой-либо его ответственности перед подданными. Любое несогласие, а тем более выступление против власти, рассматривались как выступление против Бога. «Воля государя есть воля божья, и что не сделает государь, он делает по воле божьей»². Древние традиции вассалитета были постепенно уничтожены, хотя по инерции некоторые элементы коллегиального, неавторитарного правления определенное время еще сохранялись. В XV в. все дела князь решал еще совместно с думой. Однако в XVI в. и это изменилось. Великий князь, недовольный какими-либо действиями члена думы, как бы тот ни был знатен и родовит, мог казнить его, заточить в монастырь, конфисковать имения и т.п. Московское государство всегда старалось максимально подчинить себе "все силы и средства общества, не оставляя простора частным интересам отдельных лиц и классов" 2).

Высший слой “служилых людей” формировался в рамках института, который назывался “Государев двор”. В XIV-XV вв., в процессе становления единого государства

произошло слияние дворов удельных князей с двором великих князей московских и образование Государева двора первоначально как некоторого подобия единого госаппарата, а затем - как объединения высших государственных служащих. Этот институт, меняясь, сохранялся вплоть до начала XVIII в.

Формируется иерархия чинов Московского государства – окольничие, конюшие, стольники, постельничьи.... Функции этих людей не ограничивались только обслуживанием царевых личных и бытовых нужд, как можно было бы предположить из названий должностей. Благодаря «близости к государеву уху», они играли при дворе и значительную политическую роль, а иногда даже назначались воеводами.

В период становления Московского государства наместничество и воеводство держались на кормлениях - системе содержания и материального поощрения государственной бюрократии, занятой в органах управления на местах. Наместник или воевода получали не жалование, а “корм”, т.е. все необходимое от местного населения. Кормленщик получал территорию на “корм” на год-два, редко на более длительный срок (вспомним китайскую модель). Он управлял территорией, судил население и “кормился”, взимая поборы в свою пользу. Это открывало безграничные возможности для грабежа населения, а отсутствие долговременной перспективы «кормления» подталкивало к грабежу беспредельному и торопливому.

Высшие государственные служащие рекрутировались преимущественно из боярства по критериям древности рода и его знатности - «породы». Титулованное боярство занимало все высшие должности в государственном управлении. Нетитулованные роды составляли как бы нижний слой боярства и занимали посты второго ряда. Но постепенно слой “государевых слуг” сформировался в самостоятельную сословную корпорацию – дворянство, хотя, конечно, подавляющая его часть состояла на службе военной.

Делами служилых людей - назначениями, выдачей жалованья за службу, ведением разрядных книг и т.д. - ведал специальный Разрядный приказ, учрежденный Иваном Грозным еще в шестнадцатом веке. «Разряд» в середине его царствования вел "личные дела" 22-23 тысяч человек. Из них 2-3 тысячи были внесены в московские послужные списки, т.е., говоря современным языком, составляли некое подобие столичной "номенклатуры", а прочие входили в списки других городов, т.е. - в местные "номенклатуры".3) Разумеется, основная часть этих служивых людей привлекалась государством для военных нужд. Но поскольку тогда не делалось строгого различия между военной и гражданской царевой службой (не случайно даже управлявшие сугубо внутренними российскими территориями наместники назывались воеводами), то из списков черпались "кадры" для любых царских назначений. Существовали и аналоги чинов. Правда, тогда их иерархия была меньше: судья, думный дьяк, дьяк, подьячий.4)

Правило преимущества породы при занятии государственных должностей очевидным образом негативно сказывалось на эффективности управленческой деятельности, на

качестве корпуса чиновников. Б.Годунов, сам принадлежавший к «худому» роду и лишь обманом получивший боярский титул, став царем, попытался ограничить наследственные привилегии родов на занятие должностей. Он временно объявил военную службу «без мест», т.е. посылал служилых людей туда, куда считал нужным, без учета родовитости и заслуг предков. Естественно, новая система назначений по деловым качествам вызвала недовольство родовых корпораций. Борис, как известно, правил недолго. А высший слой государственной бюрократии формировался родовыми корпорациями знати (т.е. как своеобразная «родовая номенклатура») до конца XVII в.

Перемены семнадцатого века.

При такой системе замещения должностей профессиональные, деловые качества не имели существенного значения. Более того, часто хорошие профессионалы имели печальную судьбу. Но Смута начала XVII в., в которой дворянство принимало активное участие, показала, что в государственной службе необходимы изменения. Царь Алексей Михайлович, хотя и нерешительно, но пытался модернизировать систему власти. В частности, он приближал и пытался опереться на умных, сведущих людей, независимо от их происхождения. В его царствование выдвинулась целая плеяда талантливых государственных деятелей: Ф.М.Ртищев, А.Л.Ордин-Нащокин, А.С.Матвеев и др. Роль «породы» несколько ослабла. Стала также учитываться и иерархия чинов согласно разрядным спискам. При этом аппарат государства существенно вырос. «В середине столетия существовало уже около 40 приказов, а в 1690г. – 50. За полвека - с 1646 по 1698 годы - количество дьяков и подьячих выросло почти в пять раз – с 845 до 4646 человек... Бюрократизация шла и «внизу»: в 200 с лишним уездов стали присылаться из Москвы воеводы, сосредоточившие в своих руках военную, административную и судебную власть над местным населением... Но и воевода не мог управлять уездом без поддержки местного населения и его выборных органов, т.к. они раскладывали и собирали налоги... В глазах служилых людей назначение на административный гражданский пост воспринималось как отдых от боевой службы, и дворяне не стеснялись просить государя «отпустить на воеводство покормиться... Но дело не только в «наглых» действиях воевод... Последствием «кормления» всего аппарата управления было его влияние на сознание и чиновников, и зависимого от них населения, которое привыкло видеть во власти прежде всего источник личных доходов. Мздоимство при исполнении должностных обязанностей выглядит в источниках делом привычным. Насилие, воспринимаемое как имманентный фактор властных функций, пронизывало психологию всех социальных слоев и групп населения.» 5)

Для контроля и борьбы со злоупотреблениями чиновников был учрежден приказ Тайных дел со значительными функциями и широкими полномочиями. В его задачи входило обеспечение слаженной работы механизма самодержавной власти, борьба за точное выполнение указаний царя, пресечение казнокрадства, злоупотреблений

властью. Подьячие Тайного приказа сопровождали бояр-послов за границу, следя за точным соблюдением инструкций, данных царем. Они ведали политическим сыском, расследовали дела о злоупотреблениях властью, волоките и т.д. Тайный приказ подчинялся непосредственно царю. Через него он мог осуществлять контроль за деятельностью государственных служащих сверху донизу. Положительным явилось и то, что во второй половине XVII в. взаимоотношения власти и общества регламентировались светскими законами, закрепленными в Соборном уложении 1649 г. Однако этих изменений было недостаточно. Были нужны глубокие реформы государственной системы. 6)

СНОСКИ

- 1) Герберштейн С. Записки о московитских делах\ Новокосский П.И. Книга о московитском посольстве. СПб. 1908. С.23-24.
- 2) Ключевский В.О. Соч. в 8 т.. М. 1959. Т.6. С.462.
- 3) Это сходство средневековой российской предбюрократии с номенклатурой отмечает Л.И.Семенникова. См: Цивилизационные парадигмы в истории России\ Общественные науки и современность. 1996. N 5. С. 110.
- 4) Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М. 1968.
- 5) Курукин И. Блеск и нищета отечественного народоправства\ Отечественные записки. 2005. N 6. С.68-69.
- 6) Семенникова Л.И. Государь и «государевы слуги». В: «Государственная служба: комплексный подход», ответств. редактор А.В.Оболонский. М. 2000. С. 56.

2. «Табель о рангах» как «зеркало» российской бюрократии : назначение, эволюция, попытки отмены.

Сущность «Табели», ее недостатки и достоинства.

Как известно, в нашем массовом сознании прочно укоренен стереотип - все благие и вообще крупные начинания в российской истории связывать с именем и царствованием Петра I. В полном соответствии с этой традицией и начало государственной службы в России тоже часто отсчитывают от Петра, а именно - от 24 января 1722г., когда он ввел в действие подготавливавшуюся несколько лет знаменитую "Табель о рангах всех чинов воинских, статских и придворных, которые в каком классе чины". (Таково ее с трудом воспринимаемое современным ухом полное наименование.) "Табель" установила три иерархических, как бы параллельных лестницы чинов для гражданской, военной и придворной служб, по 14 ступеней в каждой. Основная речь о "Табели", ее роли, исторической судьбе и порожденных ею последствиях пойдет ниже. Пока же лишь заметим, что, как и в большинстве других случаев исторического мифотворчества вокруг

петровских деяний, приписывание "Табели" какого-либо революционного, если и справедливо, то только отчасти. Представляется, что это был лишь очередной шаг в деспотическом стремлении власти регламентировать, подчинить единому распорядку всю жизнедеятельность общества.

Выше было рассказано, что уже задолго до Петра существовали и предтечи чиновничества (служивый класс), и предтечи номенклатуры (разрядные списки). Равно и другое приписываемое Петру изменение – отмена безоговорочного приоритета породы перед службой - в основе своей было сделано до него. Еще в 1682г. по представлению Комиссии под председательством В.В.Голицына было отменено "богоненавистное и враждотворное местничество". С этого момента, как отмечает Ключевский, "совершенно изменилось отношение сословного положения служивого лица к служебному чину. Прежде этот чин определялся принадлежностью лица к известному генеалогическому слою служивого класса; теперь, наоборот, приобретение известного служивого чина вводило в состав высшего служивого класса, какого бы оно ни было происхождения."¹) Эта мера разрушила прежнее - родовое - основание лестницы чинов. А Петр своей "Табелью" лишь завершил дело, к тому же внеся в него, как и во многих других случаях, свое тоталитаристское стремление максимально поставить подданных под контроль полицейского государства.²)

Более того - именно Петр проявил беспокойство, что гражданская служба может стать слишком легким путем для перехода людей из "подлых" классов в дворянское сословие и своим Указом от 31 января 1724 г. предписал "в секретари не из шляхетства (дворянства) не определять, дабы потом не могли в ассессоры, советники и выше происходить"³) Впрочем, "лазейку" в виде производства особо отличившихся из "подьяческого чина" с предоставлением им шляхетства он оставил. Его наследники усовершенствовали механизм регулирования ограниченного доступа представителей низших классов в дворянство через государеву службу: так, Екатерина II своим Указом 1790г."О правилах производства в статские чины" установила, что право на потомственное дворянство дает лишь 8-ой класс "Табели", для перевода в который недворянам надо было прослужить в чине предыдущего класса не менее 12 лет. Упомянутый Указ, вместе с Указом Павла I от 1797г. "О наблюдении, при избрании чиновников к должностям, старшинства мест и чинов" и изданием уже при Александре, в 1801г., так называемых "чинопроизводственных правил", в определенной мере подытожили продолжавшуюся в течение всего 18-го столетия шлифовку "Табели", правил поступления на службу и прохождения по ее ступеням. Основным путем продвижения являлась выслуга лет, досрочный же перевод в высший класс был исключением из правила, как бы наградой за особые заслуги, присуждавшейся по личному решению монарха. Впрочем, верхней ступенькой для продвижения по принципу выслуги был 5-ый класс; пожалование в более высокие чины производилось лишь по усмотрению императора.

К началу 19-го века "Табель" приобрела следующий вид: 4)

Класс	Чин	Титулование
1	Канцлер; действительный тайный советник	Ваше высокопревосходительство
2	Действительный тайный советник	
3	Тайный советник	Ваше превосходительство
4	Действительный статский советник	
5	Статский советник	Ваше высококордие
6	Коллежский советник; военный советник	
7	Надворный советник	Ваше высокоблагородие
8	Коллежский ассессор	
9	Титулярный советник	Ваше благородие
10	Коллежский секретарь	
11	Корабельный секретарь	
12	Губернский секретарь	
13	Провинциальный секретарь	
14	Коллежский регистратор.	

При этом первый класс был исключительным: за всю историю он был пожалован лишь 11 человекам. Чины 11-ый и 13-ый существовали лишь номинально, а в 1811 и 1834 гг. были и формально упразднены. Так что реально лестница состояла из 11 классов. Дополнительно к "Табели о рангах" существовали еще и высшие почетные звания - статс-секретарь его Величества, член Государственного совета, сенатор, почетный опекун, а

также так называемое внетабельное чиновничество - низшие канцелярские служащие (копиисты и пр.). Сетка должностей корреспондировалась с лестницей чинов, но не жестко, а допуская определенный "люфт", так что чин мог как бы опережать должность, а мог и отставать (примерно как в нынешней военной службе). Соответственно, и шкал привилегий было две - по должностям и по чинам. Форма обращения к чиновнику - "титулование" - также подчинялось табельной иерархии: к 1-2 классам надлежало обращаться "ваше высокопревосходительство", к 3-4 - "ваше превосходительство", к 5 - "ваше высококородие", к 6-8 - "ваше высокоблагородие", к последующим - "ваше благородие". По своей многомерности, детализированности и дробности система была беспрецедентной. Тут мы определенно переплюнули Запад, хотя и заимствовали у него ряд названий.

Все чиновники носили мундиры, а зимой - и шинели, по которым можно было установить ведомство, где они служили, и чин. При этом чиновников разных ведомств можно было различить и по пуговицам, и даже "с изнанки": сановники первых пяти классов имели цветную подкладку шинелей, цвет которой зависел от ведомства: в телеграфном - желтая, путейском - зеленая, внутренних дел - красная...5) В своем стремлении к "оказениванию" всего общества, включая даже те профессии, которые, казалось бы, по самому смыслу своей деятельности должны иметь независимый статус, правительство и на них распространяло чиновничье-мундирные "привилегии". Так, Павел I ввел почетные звания мануфактур-советника и коммерции советника для лиц, успешно занимавшихся промышленностью и торговлей; они были приравнены к 8-му классу гражданской службы. Ученые ценились дешевле: "профессорам при Академии" и "докторам всяких факультетов" давался чин 9-го класса т.е. титулярного советника, (которого в известном романсе прогнала генеральская дочь, сочтя его объяснение в любви дерзким нарушением социальной иерархии). Сам Ломоносов, высказывавший обиду за отнесение российских ученых к столь низкому рангу, был в конце своей жизни пожалован либеральной Екатериной II в статские советники, т.е. "аж" в 5-ый класс. (Правда, немного забегая вперед, скажем, что в XIX веке, с распространением на Руси образования, университетскую профессуру и ученых «повысили» в чинах и, соответственно, титулах) Чины присваивались и выборным деятелям органов самоуправления - предводителям дворянства, а позднее - и городским головам и председателям земств.

Мундиромания, оказенивание общественного сознания дошли до такой степени, что мундиры в 18 веке носили даже служители муз - члены Академии художеств. Ношение мундиров было обязательным. Разработка их эскизов, периодическая перемена фасонов в соответствии с веяниями моды, детальная регламентация знаков различия и правил их ношения всегда считались одним из важнейших государственных дел, в подробности которых лично вникали сами императоры. Любое, даже мельчайшее изменение в

форменной одежде требовало высочайшего утверждения. И это было далеко не формальностью. Императоры, как правило, помнили детали форменной одежды всех высших и средних чинов и замечали малейшие отклонения от регламентов, причем наказания за отступления от правил раздавали не только самодур Павел и символ "мундирной России" Николай I, но и "либерал" Александр I. Существовало семь (!) вариантов форменной одежды - парадная, праздничная, обыкновенная, будничная, особая, дорожная и летняя – и подробное расписание, что в какие дни надлежит носить.

Свои - еще более сложные и гораздо более престижные - шкалы чинов и мундирных различий между родами войск и даже полками были также в придворной и военной службах. (Последняя подразделялась на армейскую и флотскую.) Не случайно статские чиновники хотя бы по внешним атрибутам стремились походить на офицеров: правительству неоднократно приходилось издавать специальные указы, запрещавшие штатским лицам именоваться военными чинами. И все-таки мания казаться военными была непобедима. Даже на исходе 19-го века многие чины высшей гражданской иерархии велели прислуге именовать себя генералами. 6)

Иногда гражданские чиновники получали в виде особого отличия свитские, т.е. придворные чины. Известный американский исследователь России Р.Пайпс, думается, справедливо замечает, что "Табель о рангах превратилась в настоящую хартию служивого сословия...Поступление на службу и служебное продвижение сделались в России родом национальной одержимости, особенно в низших классах. импульс, который в странах коммерческих устремлялся в накопление капитала, в императорской России направлялся обыкновенно на обзаведение чином." 7) Правда, с суждением Пайпса, что "московский служилый класс, от которого произошло по прямой линии дворянство эпохи империи и коммунистический аппарат Советской России, являет собою уникальное явление в истории общественных институтов" 8), вряд ли можно согласиться без серьезных оговорок. Даже в абсолютных монархиях континентальной Европы, не говоря уж о Китае и других вариантах "азиатской" модели, можно найти немало подобий и аналогов нашему чиновничеству.

Петр I "обогастил" отечественную, "почвенную" традицию необузданного деспотизма власть имущих рационализаторскими механизмами деспотизма западного. Главным таким механизмом, "идеалом его было, как он сам выражался, регулярное - правильное - государство, где вся жизнь регламентирована, подчинена правилам, выстроена с соблюдением геометрических пропорций, сведена к точным, однолинейным отношениям...Идеал "регулярного государства"... вначале имел известные резоны, но очень скоро он породил одно из основных зол и вместе с тем основных характерных черт русской жизни - ее глубокую бюрократизацию."9) Это обстоятельство имело для российского общества глубокие и устойчивые, даже до сих пор далеко не преодоленные последствия, в том числе - нравственно-психологического характера.

Гипертрофия чина

Чувства чести, личного достоинства, уважения подменил ЧИН, а богатство и полутона социальной структуры, даже межличностные отношения людей втискивались в ячеи наброшенной на всю страну сети - ранжиров единой Табели о рангах. "Один из западных путешественников, посетивших Россию в царствование Павла I, метко заметил: "Здесь все зависит от чина... Не спрашивают, что знает такой-то, что он сделал или может сделать, а какой у него чин". Положение в обществе, измеряемое классами чинов, получило значение главной жизненной ценности."10) Пушкин точно выразил эту ситуацию в формуле: "у нас не ум ума почитай, а чин чина почитай".

Человек без чина считался неполноценным, причем порой дело доходило до абсурда: так, никогда не служивший князь Голицын, подписывая бумагу, всю жизнь должен был вместо указания чина (что считалось обязательным), ставить перед своей фамилией слово "недоросль". Даже лошадей на почтовых станциях давали по чинам - от двенадцати для чиновников трех первых классов до одной-двух для титулярных советников. По чинам, как известно, обносили блюдами и на званых обедах.

По мнению Ю.М.Лотмана, понятие чина приобрело в петербургской имперской культуре почти мистический характер.11) В этом отношении Пайпс, пожалуй, прав – такого в рационалистической Европе сыскать нелегко, разве что в какой-то мере в гофмановской "Крошке Цахесе".

Чин не только формировал личность и строго указывал на место человека в общественной иерархии, не только определял стиль его жизни и поведение вплоть до мелких деталей. Порой он как бы отделялся от своего материального носителя, начинал самостоятельную жизнь. Хрестоматийный пример подобной материализации - нос коллежского асессора Ковалева, принявший образ статского советника, т.е. чина, на три ступени более высокого, и благодаря этому холодно третировавший своего бывшего "хозяина". "Расколдовывание" же подобной псевдореальности воспринималось как отклонение от социальной нормы. Не случайно рассуждения о фиктивности разделения людей по чинам привели Поприщина - героя другой из "Петербургских повестей" Гоголя - в известный дом. Другой хрестоматийный пример недопустимого диссидентства, отклонения от нормы - "не признающий чинов" грибоедовский Чацкий. Норма же, соответственно, - все прочие персонажи "Горя от ума", оценивавшие окружающих на основании их места в формальной чиновной иерархии.

Человек при поступлении на службу становился как бы казенной собственностью, и так и оставался ею на протяжении всей своей жизни. Добро бы еще это привело к уменьшению злоупотреблений и произвола чиновников, к возникновению честной и эффективной администрации. Увы, нет. "Злоупотребления росли с необыкновенной быстротой. Они были практически неискоренимы, так как государство, хотя и боролось с

ними, но, по существу, саможе их и породило."12) Регламентация формальных правил прохождения службы отнюдь не устранила общего духа государственного произвола, сформировавшего и продолжавшего "подпитывать" (в разных смыслах этого слова) российский чиновничий аппарат, и, по мнению современных исследователей, раздув его размеры и повысив уровень его коррумпированности, не повысила его эффективности. «Стремительная трансформация патриархальной московской монархии в бюрократическую империю вызвала резкое возрастание численности бюрократии: только за 1720-1723 гг. число приказных увеличилось более чем в два раза. Результатом стали разрыв традиции и государственной службы и снижение уровня профессионализма – при возрастании амбиций и appetитов чиновников. Проще говоря, дьяки и подьячие XVIII в. брали умереннее и аккуратнее, а дело свое знали лучше, чем их европеизированные преемники, отличавшиеся полным «бесстрашием» по части злоупотреблений.» 13) Так что и этого самооправдания наше "регулярное государство" не имеет.

Впрочем, было бы односторонним считать, что Табель о рангах не принесла совсем уж ничего хорошего. К положительным чертам рассматриваемой системы, думается, можно отнести, что она все-таки расширила возможности для вертикальной социальной мобильности, для возвышения при соблюдении определенных условиях людей из низших классов. Правда, это диктовалось отнюдь не какими-либо демократическими идеалами, а было во многом вынужденным: во-первых, после освобождения дворян от обязательной службы многие из них стали ограничивать свое "служение отечеству" несколькими годами в молодости, а затем выходили в отставку, предпочитая вести праздную жизнь в родовых имениях либо за границей; во-вторых, по мере разрастания "государева хозяйства" и, соответственно, увеличения чиновного аппарата, обнаружилось, что без широкого привлечения на статскую службу недворян не обойтись. Доля поместных дворян в составе гражданского чиновничества неуклонно сокращалась. Это весьма беспокоило власть, как известно, всегда отрицательно относившуюся к размыванию межсословных барьеров. Поэтому правительство периодически принимало различные ограничительные меры, главным образом, повышая уровень класса, дававшего право на наследственное дворянство. Так, к середине девятнадцатого века это право было ограничено уже лишь пятью, а при Александре II - четырьмя высшими классами. Однако саму тенденцию "дворянизации" госслужбы оно было вынуждено принимать как данность.

В результате к началу девятнадцатого века сформировался особый социальный класс низшего и среднего чиновничества, в рамках которого "фомы опискины" воспроизводились от поколения к поколению. Юридическое регулирование их статуса осуществил Николай I законами от 1827 и 1834 г.г., первый из которых определял порядок поступления на службу, а второй - условия дальнейшего продвижения по лестнице чинов. В основу продвижения был положен принцип выслуги, обеспечивавший почти автоматический медленный переход с одной ступени на другую, причем скорость этого

продвижения лишь в очень незначительной степени зависела от квалификации и иных профессиональных достоинств чиновника.

При этом роль чиновников в государстве все более увеличивалась. Николай говорил, что на самом деле "моей империей управляют двадцать пять тысяч столоначальников". Маркиз де Кюстин в своих знаменитых и одиозных записках о России так описал эту ситуацию: "Здесь имеется особый класс людей, соответствующий нашей буржуазии, но не имеющий ее твердого характера - следствия независимости, и ее опытности - следствия свободы мысли и образованности ума; это класс низших чиновников, как бы второе дворянство... они самые жестокие деспоты в этом деспотическом государстве; выходцы из народных училищ, вступившие в статскую службу, они правят империей вопреки императору."¹⁴) И далее: "Из своих канцелярий эти незаметные тираны, эти деспотичные пигмеи безнаказанно угнетают страну, даже императора, стесняя его в действиях; тот хоть и понимает, что не столь всемогущ, как о нем говорят, но, к удивлению своему, (которое желал бы сам от себя скрыть), порой не вполне знает, насколько ограничена его власть. Болезненно ощущая этот предел, он даже не осмеливается сетовать, а ставит ему этот предел бюрократия, страшная всюду, ибо злоупотребление ею именуют любовью к порядку, но в России более страшная, чем где-либо. Видя, как тирания чиновников подменяет собою деспотизм императора, содрогаешься от страха за эту страну."¹⁵) И это говорилось о временах правления не какого-нибудь безвольного, поработанного собственным окружением царя типа Николая II, а самого жесткого, авторитарного и по-своему весьма эффективного властителя послепетровского времени, который стремился сам, лично вникать во все дела, контролировать и решать все вопросы!

При этом любопытно, что слова Николая I о 25 тысячах столоначальников в количественном плане были не более чем метафорой: точное число чиновников в середине его царствования не было известно ни ему, ни его канцелярии, и его не смогли установить даже позднейшие кропотливые исследователи.¹⁶) Есть данные о числе обладателей классовых чинов на 1847г. - 61548 человек ¹⁷); однако к ним надо прибавить еще внетабельное чиновничество, составлявшее по разным оценкам и в разное время от двух третей до одной четверти всего чиновничества.

Попытки отмены или ограничения Табели.

Нельзя сказать, что правительство не пыталось бороться с порожденным им самим "гомункулусом" чиновничества. Уже Павел в конце своего царствования, в 1800г., издал указ об отмене наименований гражданских чинов, сохранив, впрочем, саму шкалу, только за номерами. Однако этот указ постигла судьба большинства павловских начинаний, как правило, импульсивных, плохо продуманных, хотя часто имевших в своей основе не

только самодурство (на чем обычно акцентировали внимание наши историки), но порой и прогрессивные в своей основе намерения.

«Административный романтизм» Сперанского и бесплодный «реализм» царских комиссий.

Первая же серьезная программа и попытка рационализации российской статской службы была предпринята в царствование Александра I и связана с именем Сперанского.

М.М.Сперанский - личность для российской государственной машины исключительная. Как писал Ключевский уже в самом конце 19-го века: "Со времен Ордина-Нащокина у русского престола не становился другой такой сильный ум, после Сперанского, не знаю, появится ли третий. Это была воплощенная система."¹⁸) (Запомним не только восторженную оценку ума Сперанского, но и последние слова характеристики)/ Став одним из ближайших сподвижников молодого царя, Сперанский предложил, как известно, полную реформу всей структуры государственной власти на базе передовых идей 18-го века. Известна и печальная участь как реформы, так и ее идеолога. Из того немного, что удалось довести до хотя бы частичного воплощения, были перестройка центрального управления - образование министерств и Государственного совета, и введение в систему чиновничества критерия образования. Согласно царскому указу от 6 августа 1809г., для производства в чины коллежского асессора (8-ой класс) и статского советника (5-ый класс) требовалось, помимо соответствующей выслуги лет, свидетельство об окончании курса в одном из российских университетов либо сдача экзамена по прилагавшейся к Указу программе. Программа была довольно обширной и предполагала знание русского и одного иностранного языка, основательных знаний в областях права - естественного, римского, уголовного и гражданского, отечественной истории, экономики и статистики, а также общих познаний по ряду других предметов.¹⁹) Обращает на себя внимание акцент на отечественное образование и знание российской действительности.

Помимо прагматической задачи повышения образовательного уровня чиновников, Указ преследовал и более широкую социальную цель - стимулировать в нации интерес к получению образования. Ведь в начале позапрошлого столетия, с открытием гимназий, увеличением числа университетов, других учебных заведений исчезли технические препятствия для распространения в стране просвещения и предполагалось, что проблема тем самым решена. В свойственных началу царствования Александра I романтических планах даже виделось, что уже через пять лет можно будет заполнять все требующие квалификации должности в государственном аппарате лицами, окончившими учебное заведение. Однако надежды не оправдались: россияне отнюдь не ринулись изучать науки. Причем исключения не составили даже дворянские семьи, где по-прежнему предпочитали традиционную форму найма домашних учителей, которые, как известно учили "понемногу, чему-нибудь и как-нибудь". Правда, именно в александрово и

никаевское царствования патриархальная российская подозрительность и нелюбовь к "многознанию" и "высокоумствованиям" ушли, наконец, в прошлое. Но первоначальная реакция на стремление правительства сформировать корпус образованных служащих была крайне негативной.

Сперанский, при всем его блистательном рациональном, системно-аналитическом уме, похоже, не очень понимал не укладывавшийся в рациональные философские схемы характер российской реальности и, в частности, менталитет российского служивого класса. В сущности, и сама идея как бы принудить дворян к получению образования угрозой в противном случае закрыть перед ними перспективы карьеры - тоже отражение перевернутой ценностной шкалы, в рамках которой образование - не самостоятельная, а всего лишь - инструментальная ценность. Но даже такой утилитарный подход к образованию тоже натолкнулся на сопротивление, причем не только со стороны закосневших в невежестве провинциальных "столончатников" и обитателей поместных "медвежьих углов", но и со стороны петербургской элиты.

Например, сам Карамзин представил царю записку, в которой дал волю сарказму относительно Указа: "отныне никто не должен быть произведен ни в статские советники, ни в асессоры без свидетельства своей учености... председатель гражданской палаты обязан знать Гомера и Феокрита, секретарь сенатский - свойства кислорода и всех газов, вице-губернатор - пифагорову фигуру, надзиратель в доме сумасшедших - римское право, или умрут коллежскими и титулярными советниками. Ни сорокалетняя деятельность государственная, ни важные заслуги не освобождают от долга узнать вещи, совсем для нас чуждые и бесполезные. Никогда любовь к наукам не производила действия столь не согласного с их целью."²⁰) В пародийной молитве того времени есть такие строки:

"А что мы не знаем астрономии и по французски "прости",

И предки наши сего не знали,

А дела вершили по справедливости.

Но по простоте нашей завидумке

Умилосердись и в ученые классы

И нас и профессоров не введи.

Нас от разорения, а профессоров от обогащения

Да избежим тем все лукавого."²¹)

(Последние строчки, очевидно, содержат намек на получение аттестата за взятку.)

Но дело не ограничилось ерничаньем. Министры один за другим начали "пробивать" для своих ведомств исключение из правил, причем каждый доказывал, что именно для его "отраслевой специфики" опыт важнее знаний. Царь дрогнул и начал позволять отступления от установленного порядка для отдельных ведомств и категорий чиновников. Это вызвало новую волну ходатайств об исключениях, так что уже через несколько лет

исключением стало соблюдение требований Указа. К тому же "под давлением общественности" царь вынужден был усвоить Сперанского. В марте 1812г. Сперанский – человек уникальной работоспособности, честный и преданный идее повышения эффективности российской государственной машины, был отправлен в отставку и "сослан в Нижний, напутствуемый самой искренней бранью со стороны высшего общества и ожесточенной озлобленностью со стороны народа. Причины ненависти первого легко понять; менее понятен был ропот, поднявшийся против Сперанского в народе."22) Избежим соблазна порассуждать на предложенную Ключевским тему народной нелюбви к эффективным реформаторам, а также поисков аналогий в нашей современной политической жизни и завершим изложение этой первой серьезной попытки создания в России цивилизованной гражданской службы указанием на упоминавшиеся выше николаевские законы 1827 и 1834 годов, даже формально похоронившие начинания Сперанского и в полном объеме восстановившие принцип выслуги. Об экзаменах уже и не вспоминали, а уровень образования сохранился лишь в качестве одного из критериев производства в чины, причем в ряде случаев критерия менее важного, нежели происхождение.

О крахе мечты Сперанского дать России образованное чиновничество свидетельствует проведенный П.А.Зайончковским анализ статистики образовательного уровня чиновников, привлеченных в 40-е годы к уголовной ответственности. Избрать столь оригинальный способ получения образовательной статистики ученого заставило отсутствие общих данных. Так вот, из низших чиновников (X-XIV классы Табели), попавших под уголовное преследование, высшее образование имели лишь 3,2%, среднее - 11,36% зато низшее - остальные 85,5%. По средним чиновникам (V-VIII классы) эти цифры составляют соответственно 6,4, 26,0 и 67,6%.23). Разумеется, подобный метод исчисления уязвим для иронической критики: дескать, более образованные либо меньше воруют, либо реже попадают. Но общее представление о ситуации они несомненно дают, тем более, что даже полвека спустя, в 90-е годы, процент лиц, принятых на государственную службу был весьма значительным, а с высшим - не дотягивал и до 1/3. Особенно низок уровень образования был у чиновников Министерства внутренних дел, т.е. тех, кто по роду службы был призван обеспечивать соблюдение законности, "нести в массы" идею права. Не случайно в русской литературе трудно припомнить положительный образ представителя полицейской власти. Все больше держиморды да взяточники попадают. В 1856г. критерий образования при чиновничьем производстве и вовсе был отменен под тем предлогом, что он "затягивает" в государственную службу всех образованных людей, "обескровливая" тем самым другие сферы общественной жизни. Зато сословные привилегии продолжали цвести пышным цветом: дворянину для перехода из IX в VIII класс достаточно было 4-х лет выслуги, тогда как недворянину нужно было прослужить все 12.

На смену "административному романтизму" Сперанского пришел охранительный административный реализм николаевского времени. Первое десятилетие его царствования было отмечено двумя упоминавшимися выше законами и утверждением "Устава о службе гражданской", который установил примерное соответствие между шкалами чинов и должностей в том виде, в каком они с небольшими изменениями просуществовали вплоть до 1917г. Правда, в 40-е годы Николай задумал более радикальную меру - упразднить систему чинов и приоритет выслуги, поскольку в этом ему мнилась угроза возникновения относительно независимой от высшей власти бюрократии и, как следствие, вставал вечно мерещившийся ему призрак либерализма. Был создан специальный комитет для быстрого решения вопроса. Однако бюрократия нашла серьезную и весьма убедительную для престола охранительную аргументацию в пользу сохранения чинов. Ее выразил в двух записках на высочайшее имя министр народного просвещения С.С.Уваров.

Он четко обосновал пользу чина как имеющего "фантастическую силу" инструмента власти, который к тому же ничего ей не стоит. В своей апологетике Табели о рангах он апеллировал к разным ценностям: к "идее чести" служения государству, что якобы компенсирует в сознании чиновников их более скромные по сравнению со сферой частного предпринимательства доходы; к соображениям экономии, ибо поощрение усердия государевых слуг не деньгами, а "моральными стимулами" - чинами, орденами, почетными званиями - позволяет казне сэкономить деньги; к элитарно-сословному сознанию правящего слоя, подчеркивая, что существование лестницы чинов позволяет "не распространять до излишества класс потомственных дворян" и в то же время избежать "пролетаризации государственной службы", к базовой монархической ценности, утверждая, "что укорененная в общем уважении и совершенно согласная с монархическим духом гражданская иерархия России, оставаясь неприкосновенною, послужила бы к вящему укреплению твердыни русского самодержавия." 24) Более того: Уваров подвел под чины столь модную и тогда, и в последующие времена националистическую панславистскую риторику и идеологию: "Россия любит в табели о рангах торжественное выражение начал славянским народам драгоценного равенства перед законом, дорожит знаменем мысли, что каждый в свою очередь может проложить себе путь к высшим достоинствам службы. Сын знатного вельможи или богатейшего откупщика, вступая на поприще государственной службы, не имеет в законах оной никакого другого преимущества, кроме преимущества настоящего усердия..."25)

Естественно, при этом декларируемая идея правового равенства как бы незаметно подменяется идеей всеобщей обязанности "усердного служения" престолу, т.е. всемогущему государству, соответственно, всеобщего правового бесправия. (Как видно, во все времена "патриоты-государственники" используют в по сути неизменном виде все тот же переживающий века и формации трюк.) Истинную же цену этой демагогии

обнаруживает ее сосуществование с сословными привилегиями и ограничениями. Разумеется, эта аргументация убедила Николая, что чиновная Табель со всеми ее атрибутами - не только не угроза, а, напротив, вернейшая опора власти, а уваровская апология чинов на десятилетия стала классикой охранительной аргументации российской чиновной бюрократии.

Однако далеко не все общество разделяло эту логику. Так, Пушкин в своей записке царю в 1826г. обращал внимание Николая на издержки системы чинов: "Чины сделались страстью русского народа. В других землях молодой человек кончает круг учения около 25 лет; у нас он торопится вступить как можно ранее в службу, ибо ему необходимо 30-ти лет быть полковником или коллежским советником"26) Правда, при этом у правительства вечно не хватало толковых чиновников, а престиж чиновной карьеры был довольно низок. Но оставим анализ этого парадокса любителям порассуждать о "загадочной русской душе" и психологам. Так или иначе, карьера офицера, особенно гвардейского, либо придворного ценилась в обществе выше. В кругах же нарождавшейся российской интеллигенции служение власти стало считаться после 1825г. дурным тоном, и явное предпочтение отдавалось свободным профессиям. Как писал Белинский: "Титло поэта, звание литератора у нас давно уже затмило мишуру эполет и разноцветных мундиров."27)

Так что относились к Табелю о рангах разные слои общества по-разному. Одно, однако, стало, по крайней мере, к середине 19-го века, очевидным: продвижению достойнейших она не способствует. Поэтому при каждом новом царе, начиная, как мы видели, с Павла и кончая Александром III, вставал вопрос о ее отмене. Встал он, разумеется, и в начале царствования Александра II.

При этом суровая критика системы чинов исходила не только извне, но и из самих правительственных кругов. В этой связи трудно удержаться, чтобы не повторить обширную выписку из записки барона М.А.Корфа, поданной им в Совет Министров в 1862г.: "по единогласному признанию, вредное влияние чинов состоит особенно в том, что они образуют из служащих какую-то отдельную, разобщенную с прочим населением касту, которая живет своею собственной жизнью, считает себя выше остального общества, и на которую общество также смотрит как на что-то чуждое и почти враждебное. Среди этой касты постоянно питается и поддерживается чувство самого ложного честолюбия, жажда к повышениям и внешним отличиям... Человек, который мог бы с успехом заняться любимым ремеслом или промыслом, поступает на казенную службу и бедствует на ней десятки лет единственно потому, что эта служба ставит его на искусственные ходули в обществе и ласкает его воображение обманчивой картиной иногда отдаленных, но все-таки возможных повышений и отличий. Однажды предавшись этому влечению, однажды надев виц-мундир, он с трудом снимет его и решится сесть за рабочий инструмент или прилавок. Редко решатся на то и сын, и внук его, и таким

образом размножаются целые поколения самой несчастной породы нищих во фраке."28) Иными словами, Корф считал серьезным пороком то же самое, что принадлежавший к одному с ним правительственно-придворному кругу Уваров полагал достоинством.

Знаменитый диссидент той эпохи, политический эмигрант князь П.Долгоруков изъяснялся еще резче: "Император... лишен права... выбирать себе чиновников. Чтобы занять в России некую должность, надобно обладать соответствующим чином... Это учреждение являет собою крепчайшую гарантию ничтожества, низкопоклонства, продажности, посему изо всех реформ эта более всего ненавистна всесильной бюрократии. В России достоинство человека есть великое препятствие в его служебном продвижении... тогда как негодяй или полукретин, который ни разу не покинет службы, в конце концов достигнет в ней чинов высочайших."29)

Разумеется, Александр начал с образования "комиссии" - особого Совещательного собрания. Собрание осудило манию чинов, рост числа и влияние бюрократии, взяточничество и другие ее пороки, а также предложило реформу всей системы управления, включавшую, в частности, с одной стороны - желательность отмены Табели, но лишь после значительного увеличения жалованья чиновников. В результате жалованье за время царствования Александра возросло в среднем в два раза, но Табель осталась в неприкосновенности.

То же повторилось и при его сыне - Александре III. Он также учредил в начале своего царствования Особое совещание, которое признало необходимым отменить чины, поскольку они стали явной архаикой, утратившей всякое положительное значение, а лишь стимулируют уродливое чиновничество, не стесняющийся в средствах карьеризм, приводят в госслужбу людей беспринципных, обладающих, вместо необходимых деловых и моральных качеств, только неукротимым желанием любым путем "выбиться наверх". Главным выводом Совещания стало предложение о слиянии чинов с должностями. Царь поначалу поддержал его. Помимо прочего, у него были свои счеты к чиновничеству: он считал, что реформы отца способствовали распространению в бюрократических сферах антиправительственных настроений и либеральной крамолы. При этом опасения Александра, в отличие от аналогичных подозрений его деда Николая, который всюду видел призраки революции, имели под собой реальные основания. Александр, как и его дед, поначалу предполагал удобным выкорчевать чиновничий либерализм вместе с Табелью о рангах.

Но когда заключение Совещания было разослано на отзыв главам министерств и ведомств, все повернулось иначе. Подавляющее большинство министров высказалось против отмены чинов. При этом их аргументы, в сущности, повторяли доводы Уварова: чин-де возвышает его обладателя над прочими подданными, а поскольку он дается за службу государству, то тем самым он укрепляет власть и поднимает ее престиж. Кроме

того, в отзывах министров говорилось об опасностях "потрясения в умах" чиновников при отмене традиционного порядка. 30)

И известный своей твердостью император, столкнувшись с оппозицией аппарата, растерялся. Об этом свидетельствует хотя бы его записка одному из наиболее влиятельных сторонников отмены чинов, члену Государственного совета А.А.Половцову, направленная после того, как ему доложили об изменении позиции Особого совещания под влиянием отрицательных мнений министров. Он вопрошает: "По-видимому, чиновничество желает провалить дело, а я этого не желал бы. Что делать и как повести дело, чтобы добиться результата?"³¹⁾ Решение найдено не было. Император оказался бессилён изменить систему, и вопрос опять "заморозили"... до следующего царствования. Сопrotивление бюрократической корпорации оказалось сильнее царской воли. Кастовое сознание чиновников препятствовало приливу в госаппарат "свежей крови". Только С.Ю.Витте добился для своего ведомства - Министерства финансов - исключения, получив право принимать сотрудников, в том числе и на достаточно высокие должности, вне зависимости от их чина и происхождения, лишь при условии наличия у них высшего образования.

Новая же комиссия по совершенствованию гражданской службы была, по сложившейся уже традиции, образована в начале царствования Николая II, в 1895г., на сей раз – при Госсовете. Но, в отличие от прежних, она работала неспешно. Видимо, царь ее не подгонял. Свой доклад она представила лишь через 6 лет, в 1901г. Содержавшиеся в нем предложения были наименее радикальными за все 100 лет работы подобных комиссий. На сей раз даже на этой стадии не был поставлен вопрос ни об отмене чинов, ни об упразднении сословного ценза. По существу, предлагалось лишь заменить при чиновничестве принцип выслуги лет принципом поощрения за заслуги, а также восстановить отмененный полвека назад образовательный ценз для чиновников. При этом Комиссия использовала в качестве аргумента довод, звучавший в начале XX века, т.е. почти накануне первой революции, вопиющим диссонансом с настроениями большей части образованного общества: чин-де суть проявление царской милости по отношению к любому подданному независимо от его сословия. Общий дух выводов Комиссии отражал присущую тому времени высокую степень отчуждения власти от общества. Однако даже для принятия таких полумер у правительства не хватило политической воли. Лишь после революции, в 1906г., был принят закон об отмене сословного принципа при получении чинов и замене его критерием образования. Но сами чины опять сохранились.

Временное правительство в августе-сентябре 1917г. подготовило проект постановления "Об отмене гражданских чинов, орденов и других знаков отличия", но не успело его утвердить. 32) "Окончательное решение вопроса" произошло лишь при большевиках. Но это уже другая тема.

СНОСКИ.

- 1) Ключевский В.О. Указ соч. С. 455.
- 2) Симптоматично, например, что именно при Петре исчез, слившись с крепостными, извечный дотоле на Руси класс "гулящих людей".
- 3) Шепелев Л.Е. Отмененные историей. Чины, звания и титулы в Российской империи. Л. 1977. С.48.
- 4) Шепелев Л.Е. Титулы, мундиры, ордена. Л.1991. С.116.
- 5) Там же. С.149.
- 6) Там же. С.115.
- 7) Пайпс Р. Россия при старом режиме. М., 1993. С.168.
- 8) Там же. С.132.
- 9) Лотман Ю.М. Люди и чины. В: "Беседы о русской культуре." СПбг., 1994. С.22.
- 10) Шепелев. Там же. С.23.
- 11) Лотман Ю.М. Цит.соч. С.33.
- 12) Там же. С.44.
- 13) Серов Д.Ф. Строители империи: очерки государственной деятельности сподвижников Петра I. Новосибирск. 1996. С.264\ Курукин И. Бирон. М. 2006.
- 14) Де Кюстин. А. Россия в 1839 году. Том второй. М.,1996. С.214.
- 15) Там же. С.215.
- 16) См. об этом, напр.: Ключевский. Соч.Т.5. С.271. Это подтверждает и Зайончковский, специально занимавшийся нашим госаппаратом девятнадцатого века.\Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX веке. М.1978. 67.
- 18) Ключевский. Там же. С.218.
- 19) Ключевский. Там же. С.220.
- 20) Цит. по: Шепелев. Титулы, мундиры, ордена. С.120-121.
- 21) Зайончковский. Цит.соч.С.32.
- 22) Ключевский. Цит. соч. С.225.
- 23) Зайончковский П.А.Цит.соч. С.33.
- 24) Цит по: Шепелев. Указ.соч. С.126.
- 25) Цит. по: Зайончковский П.А. Указ.соч. С.45.
- 27) Цит.по: Шепелев. Указ.соч. С.24.
- 28) Белинский В.Г. Письмо к Гоголю.(1847г.)
- 29) Цит.По: Шепелев. Ук.соч.С.129-130.
- 30) Цит.по: Пайпс Р. Россия при старом режиме. С.182-183.
- 31) См.: Зайончковский П.А. Российское самодержавие в конце XIX в. М., 1970.
- 32) Цит. по: Зайончковский.Правительственный аппарат... С.49.
- 33) Шепелев. Указ.соч. С.216.

3.ОБЩАЯ ОЦЕНКА ДОРЕВОЛЮЦИОННОГО РОССИЙСКОГО ЧИНОВНИЧЕСТВА.

История борьбы вокруг Табели о рангах весьма важна для понимания сущности и психологии российского чиновничества, а также его места в структуре общественной жизни. Поэтому обратимся на этой основе к более общим его оценкам.

Причины низкой эффективности аппарата

Итак, как можно понять из изложенной истории попыток реформировать гражданскую службу, недостатки чиновничества были достаточно очевидны и для общества, и для самой власти. Прежде всего, следует, очевидно, отметить традиционно низкую эффективность государственного аппарата, неразвитое и ничем всерьез не стимулируемое чувство ответственности чиновников за выполняемую ими работу, крайнюю медлительность "вращения бюрократических колес". Об этом хорошо, в частности, писал , К.П.Победоносцев. (Так сложилось, что он остался в истории только как фигура сугубо реакционная - Обер-прокурор Священного Синода, ярый охранитель "устоев" и антизападник, который "над Россией простер совиные крыла", а не как юрист, профессор Московского университета, автор популярного в свое время курса гражданского права, много сделавший для развития системы церковно-приходских школ и острый, хотя и консервативный аналитик.) Так вот, в 1874г., будучи членом Госсовета и преподавателем законоведения у наследника престола, он писал своему венценосному воспитаннику:"В общем управлении давно укоренилась эта язва - безответственность, соединенная с чиновничьим равнодушием к делу. Все зажили спустя рукава, как будто всякое дело должно идти само собою, и начальники в той же мере, как распустились сами, распустили и всех подчиненных... Нет, кажется, такого идиота и такого негодного человека, кто не мог бы целые годы благоденствовать в своей должности в совершенном бездействии, не подвергаясь никакой ответственности и ни малейшему опасению потерять свое место. Все уже до того привыкли к этому положению, что всякое серьезное вмешательство в эту спячку считается каким-то нарушением прав." 1)

При этом Табель с ее приоритетом принципа выслуги лет, в сущности, поддерживала эту обстановку бюрократической спячки и господства вялой, боящейся любых перемен геронтократии. Показательно, что во главе учреждения, призванного осуществлять контроль над гражданской службой и ее реформированием - Собственной е.и.в.канцелярии (до 1865г. - ее I Отделения) - в течение 80-и(!) лет, вплоть до 1917г., стояли три поколения династии Танеевых – чиновники "исполинской посредственности" и подобострастия, о которых ни в одних мемуарах государственных деятелей нам не удалось обнаружить ничего, кроме самых уничижительных характеристик.

Здесь, наверное, кроется одна из причин описанных выше регулярных неудач с реформированием государственной службы, а также дополнительных сложностей, связанных с проведением более широких социальных преобразований, прежде всего –

при Александре II. Неспособность российской бюрократии к деятельному участию в общественном обновлении в силу ее кастовой отчужденности от общества отмечал один из самых глубоких наших аналитиков XIX века Б.Н.Чичерин: "Бюрократия может дать сведущих людей и хорошие орудия власти; но в этой узкой среде, где неизбежно господствуют формализм и рутина, редко развивается истинно государственный смысл... Новые силы и новые орудия, необходимые для обновления государственного строя, правительство может найти лишь в глубине общества." 2)

Любопытной особенностью российской бюрократии было развитое чувство самоиронии. Как писал, например, в "Благонамеренных речах" М.Е.Салтыков-Щедрин, "еще на глазах у начальства она и туда и сюда, но как только начальство за дверь - она сейчас же язык высунет и сама над собою хохочет. Представить себе русского бюрократа, который относился бы к себе самому яко к бюрократу, без некоторого глумления, не только трудно, но даже почти невозможно. А между тем бюрократствуют тысячи, сотни тысяч, почти миллионы людей. Миллион ходячих психологических загадок! Миллион людей, которые сами на себя без смеха смотреть не могут, - разве это не интересно?" 3) В этой самоиронии, впрочем, есть изрядная доля цинизма, подразумевающего, что человек не уважает, не воспринимает всерьез ни свои обязанности, ни свою социальную роль как представителя государства, а относится к ним отчасти как к игре, отчасти как к возможности поживиться под прикрытием якобы соблюдения государственного интереса, выполнения законов и начальственных предписаний.

Ведь, с одной стороны, нормой поведения в России всегда считалось формально беспрекословное подчинение начальству: Первые статьи Свода Законов Российской империи возводят повиновение власти на уровень божественного закона, предписывая "повиноваться власти его (Императора- ред.) не только за страх, но и за совесть, как Бог повелевает."4) Так что чиновник действовал как бы от Божьего имени, и потому с ним было бесполезно спорить. Зато, с другой стороны, неформальной, но общепринятой нормой поведения был обход закона, уклонение от его фактического исполнения, исходя из принципа "закон - что дышло...". Одной из форм такого уклонения служила "договоренность" с чиновником. (Кстати, именно "гибкость" исполнителей людодерских законов и распоряжений властей зачастую позволяла людям выжить под гнетом порой становившегося беспредельным деспотизма. В этом один из элементов действительной, а не придуманной российской специфики.) Так или иначе, но это открывало для обеих сторон "правоотношения" (думается, без кавычек тут обойтись никак нельзя) морально-психологический простор для взяточничества как почти легитимного способа решения проблем. И здесь мы выходим на тему коррупции.

Специфика и причины российского взяточничества.

Это - классическая тема при любом разговоре о наших чиновниках, начиная со старины и кончая современностью. Образ чиновника-мздоимца - почти дежурный для русской литературы, населяет ее страницы от Гоголя до Чехова. А в массовом сознании причисление поголовно всех чиновников к взяточникам считалось само собой разумеющимся. И, действительно, в России существовала не просто развитая, но изощренная "культура взяточничества" как по способам вымогательства и дачи взяток, так и по кругу решаемых за взятку дел. При этом масштабы и дел, и размеров взяток росли прямо пропорционально чину взяточника вплоть до очень высоких уровней. Тематика эта настолько многосторонне и в ряде случаев блистательно описана в нашей литературе, что не нуждается в моем перо. Отмечу лишь в качестве примера высокой "культуры взяточничества" распространенность косвенных взяток в формах подарков, пожертвований или приобретения по явно завышенной цене имущества лиц, каким-то образом связанных с "нужным" чиновником. При этом возникали устойчивые связи, система посредников и гарантий выполнения обещанного. Сложились определенные традиции и даже своего рода "этика" отношений в данной сфере. Именно существование таких неписаных правил поведения имел в виду Салтыков-Щедрин, когда говорил, что вкладывать капитал во взятки выгодней, чем в банк, ибо это дает гарантии от неизбежных иначе притеснений со стороны властей.

Всерьез бороться со взяточничеством пытались только наиболее решительные из царей, прежде всего - Николай 1. Однако лавров он на этом поприще не стяжал, хотя методы применял достаточно "современные": например, анализ данных о приобретении чиновниками недвижимости. Но "схватить за руку" чиновника удавалось редко. Ведь, помимо прочего, во взяточничестве замешаны две стороны, ни одна из которых не заинтересована в разоблачении.

Поэтому, несмотря на все наше уважение к таким источникам как художественная литература и народная молва, трудно судить о реальной степени распространенности взяточничества. Сколько-нибудь надежных данных на сей счет не существует. Думается, что масштабы его сильно колебались и по периодам, и по районам, и по сферам жизни. Во всяком случае, исходить из тотальной "презумпции виновности" по отношению ко всему чиновничеству достаточных оснований нет. Однако, поскольку отрицать сам феномен было бы нелепо, а подвергнуть его дифференцированному анализу невозможно, ограничимся суждениями о причинах коррупции в среде российского чиновничества. Здесь видятся три основных источника.

Во-первых, это источник "морально-идеологический" - несовместимость самих основ идеологии и психологии абсолютной монархии с идеей гражданской службы как службы обществу. В России, как известно, от веку господствовало представление о государстве как "царевой вотчине"⁵), а о подданных - как бесправных государевых холопах. Отсюда и роль чиновников понималась не как государственная, а как **ГОСУДАРЕВА** служба.

Холопы же, как мы знаем, блюдут господский интерес лишь постольку-поскольку, норвя при удобном случае компенсировать свое бесправие материально. Потому и чиновники, служа царю больше "за страх", нежели "за совесть", стремились получить от службы максимум возможного для себя лично.

Во-вторых, это источник политико-организационный: централистская концепция организации государственной власти. Московские, а позднее петербургские правители обычно правили, исходя из принципа максимизации контроля над страной со стороны центра и его наместников. Масштаб контроля умерялся лишь техническими ограничениями (расстоянием, коммуникациями, ресурсами). И, поскольку упомянутые "технические" ограничения в гигантской России всегда были велики, то фактически в промежуточных звеньях системы - т.е., в руках чиновников разных уровней оказывались огромные властные полномочия, осуществляемые как бы от лица высшей власти, но по собственному усмотрению и при полном отсутствии ответственности перед управляемым населением. А чем была в руках российского чиновника возможность "действовать по усмотрению", думаю, излишне объяснять любому, хотя бы в пределах школьного курса знакомому с литературой XIX века. Злоупотребление служебным положением, прежде всего - прямое или косвенное вымогательство взяток - было почти стандартом поведения чиновников на местах и определено в гораздо большей степени, нежели в центре. Кстати, давно подмечено, что в России произвол увеличивается пропорционально расстоянию от столицы.

Другим следствием централизма было то обстоятельство, что поскольку все, в том числе - и благие, начинания правительства инициировались и направлялись из центра, то и лучшая - наиболее компетентная и честная - часть чиновничества тоже концентрировалась в столицах. Провинция же оставалась в распоряжении корыстолюбивых посредственностей. Между чиновниками губернской администрации и управителями центральных канцелярий существовала почти непроходимая пропасть. Это одно из принципиальных отличий российской администрации от чиновничества таких стран как, скажем, Германия и Швеция, не говоря уж об англо-саксонской традиции построения всей системы не "сверху", а "снизу".

Наконец, в-третьих, это источник чисто финансовый. Низшее и особенно внеклассное чиновничество жило в состоянии крайней бедности, почти на грани нищеты. Оклады были мизерны, к тому же выплачивались бумажными деньгами, что в периоды падения курса ассигнаций еще более уменьшало их покупательную способность. И происходило это на фоне весьма обеспеченной жизни чиновничества высших рангов. Оклады по шкале чинов увеличивались в геометрической прогрессии. Так, в 1842г. оклад действительного тайного советника 1 класса составлял 21 тысячу рублей серебром, 2 класса - 12 тысяч, тайного (3-ий класс) - 675 рублей, тоже серебром, действительного статского советника - 562,5 рубля, но уже ассигнациями, коллежского советника - 225 рублей... А в конце

шкалы суммы измерялись уже десятками: титулярный советник получал 75 рублей, а чиновники 13-14 классов – по 67 с половиной рублей, и, разумеется, тоже ассигнациями. Таким образом, пропасть между 2-ым и 14-ым классами составляла более шестисот раз!

б)

Более того: и в 18, и в отдельные периоды 19 века выплата жалованья чиновникам постоянно задерживалась, особенно в провинции. Дело доходило до необходимости давать взятки другим чиновникам, чтобы получить свое жалованье! Естественно, все это, вместе взятое, воспринималось чиновничеством как приглашение "кормиться от дел". По сути, политика государства в этой области и состояла в том, что, оно, вместо того, чтобы само содержать своих служащих, предпочитало предоставлять им возможность использовать служебное положение, чтоб "кормиться" от общества. Даже "прогрессистка" Екатерина II не стеснялась объяснять иностранцам, как ловко она использует традиционный средневековый институт "кормления", чтобы получить требуемое в бюджет: "покуда мне поставляют, качественно и количественно, что я приказала,... я считаю себя удовлетворенной и мало беспокоюсь о том, что помимо установленной суммы от меня утаят хитростью или бережливостью". 7) Тут опять возникают аллюзии с азиатской (имперской) моделью.

Думается, что анализ трех источников в определенной мере показывает, что размах коррупции в российском государственном аппарате вызван не какой-то особой "порочностью" или "вороватостью" русских, о чем порой любят порассуждать западные и собственные русофобы, а причиной более объективной - тотальной отчужденностью власти не только от общества, но и от подавляющей части своих собственных слуг. Поэтому заслуживает особого уважения наличие у российского чиновничества, наряду с пороками, которым посвящена основная часть нашего анализа, и вопреки заданным системой "правилам игры", также ряда несомненных достоинств.

Попытки реформ госслужбы.

Мы уже говорили об "идеальном бюрократе" Сперанском и его стремлении поднять образовательный уровень чиновников. Но, кроме того, он вошел в историю российского управления своим всеобъемлющим планом рационализации государственной машины с целью придания ей большей эффективности. Так, по его проекту был в 1810г. воссоздан Государственный совет с функциями как бы "полузаконодательного" учреждения, готовившего и представлявшего законопроекты царю на утверждение, а также осуществлявшего контроль над бюджетом и деятельностью министерств. Сами министерства также были коренным образом реорганизованы по плану Сперанского, причем именно тогда в России была заложена основа рациональной, во многом дожившей до нашего времени, системы государственного управления. Увы, последующие проекты Сперанского не получили реализации, а "идеальный бюрократ"

был принесен в жертву для поддержания "имиджа" Александра как "доброго царя". Лишь десятилетие спустя, пройдя школу ссылки и губернского управления, он вернулся в Петербург, но, не имея ни былого влияния, ни сил для кардинальных преобразований, ограничился кодификацией законодательства. Именно ему российское государство было обязано изданием полного свода законов империи.

Хотя реформы Сперанского не изменили существа российской госслужбы, они придали ей определенную функциональную эффективность, т.е. достигли того, чего веком ранее безуспешно добивался драконовскими мерами Петр. Колеса управленческой машины стали вращаться более слаженно, а сама она хотя бы внешне стала напоминать западноевропейскую бюрократию. Конечно, она по-прежнему оставалась с трудом управляемой и не слишком эффективной. Но все же на фоне предыдущего хаотического состояния прогресс был очевиден.

Наиболее существенные изменения в российском госаппарате начались во времена либеральных реформ Александра II. Как и в других областях жизни, поражение в Крымской войне

послужило толчком к обновлению. Чиновничество, как и все вокруг, начало меняться. Новые времена и идеи призвали к механизму управления и новых людей. П.А.Зайончковский, посвятивший динамике российского чиновничества в девятнадцатом веке специальную работу, констатировал: "В связи с подготовкой как крестьянской, так и других реформ выдвигаются такие талантливые представители либеральной бюрократии, как братья Н.А. и Д.А.Милютины, А.В.Головнин, С.И.Зарудный, Н.И.Стояновский, В.А.Татаринов и др."⁸) При этом процесс либерализации бюрократии затронул не только столицы, а перекинулся и в провинцию "Среди губернской администрации появляются такие честные, образованные и либерального образа мыслей губернаторы, как В.А.Арцимович, К.К.Грот, А.Н.Муравьев (бывший декабрист – ред.), В.И.Ден. Однако число их было невелико." ⁹) К этому списку можно добавить М.Е.Салтыкова-Щедрина - вице-губернатора сначала в Рязанской, а потом в Тверской губернии - а также ряд других имен. Думается, несмотря на пессимизм завершающей цитату ремарки Зайончковского, движение вперед было очевидным. Реформы, в отличие от предыдущих царствований, носили не авторитарный, а либеральный характер. Потому и чиновничество даже без специальных мер просто вынуждено было меняться, причем изменения затронули не только высший уровень чиновной иерархии. Пришедшие к руководству ведомствами либеральные руководители нуждались в опоре и потому, вопреки сопротивлению инертной чиновничьей массы, стали и ближайших сотрудников подбирать из числа единомышленников. А те стремились распространить эту волну обновления еще дальше, на следующий этаж иерархии.¹⁰)

Увы, "розовый период" продолжался слишком недолго. Изменения не успели пустить глубокие корни. События 1 марта 1881г. и здесь сыграли свою трагическую роль. Рука

Желябова со товарищи походя столкнула российскую бюрократию, только-только начавшую выбираться из авторитарного болота, обратно. Строго говоря, попятные движения начались еще раньше, но их можно рассматривать как борьбу старого с новым с неясным исходом. А после 1 марта исход этой борьбы определился. Стрелка вектора твердо показала назад, в сторону реставрации авторитаризма. Россию, по совету Победоносцева, опять попытались «подморозить». (Катастрофические результаты этого курса сказались в историческом смысле очень скоро – уже через два десятилетия.)

Впрочем, даже реакционность высшей власти сама по себе полностью не закрывает возможности для административных, а то и для более широких реформ, лишь бы они непосредственно не "подрывали основ". Но для успеха здесь, как, впрочем, и во многих других подобных делах, нужны личности. И хотя авторитарная система в целом блокировала выдвижение на государственные посты ярких личностей, все же случались и исключения. Наиболее ярким таким исключением последних двух царствований стал С.Ю.Витте - министр путей сообщения, министр финансов, председатель Кабинета, а затем - и первый председатель Совета министров "послеманифестной" (1905г.) России. Человек блестящих способностей, аналитического ума и кипучей энергии, резко выделявшийся на сером фоне, господствовавшем в окружении последних российских императоров, Витте сделал максимум возможного для того, чтобы предотвратить падение России в пропасть революционной катастрофы - он пытался заставить Николая принять институты ограничения монархии, уберечь его от пагубных влияний и распространенных при дворе настроений "православного язычества", предотвратить бессмысленную и пагубную войну с Японией, организовал строительство железнодорожной сети, до наших дней составляющей костяк транспортной системы России, провел блистательную финансовую реформу, обеспечившую устойчивость российского рубля на десятилетия вперед и вопреки авантюристической внешней политике, провел ряд мер по развитию отечественной промышленности, наконец, сумел, в обход правил Табели о рангах, ввести в аппарат сначала Минфина, а затем - и других ведомств, свежих людей "со стороны", не растративших на ступенях чиновной лестницы талантов, знаний и присущего российским интеллигентам тех времен стремления "сделать жизнь лучше".¹¹⁾ Увы, его начинания общеполитического плана не могли остановить скатывание страны в пропасть, но заложенным им капиталом технической, административной и социальной модернизации общество пользовалось долго, невзирая даже на смену политического строя. Витте - этот "Сперанский времени заката" Империи - закончил жизнь в отставке и забвении и умер через несколько месяцев после начала Первой мировой войны, знаменовавшей окончательный крах режима.

Подытоживая, можно сказать, что наша государственная служба получила от прошедших столетий неоднозначное, т.е. не во всем плохое, наследие, заслуживающее серьезной аналитической "инвентаризации". В частности, ясно, что нам не обойтись как

без пересмотра вековой российской традиции доминирования государства над обществом, так и без отказа от традиции фетишизации чинов. Вместо этого нам нужно создать подлинно **ГРАЖДАНСКУЮ** (civil) службу, ответственную не перед партией, не перед "Хозяином", пусть даже демократически избранным, а перед оплачивающим ее деятельность обществом, решительно противостоять тенденции возрождения духа и атрибутов традиционной российской "государевой службы". Подробному освещению связанного с этим круга вопросов посвящается пятая глава учебника.

Салтыков-Щедрин когда-то с горечью заметил, что из всех европейских достижений мы заимствовали лишь деление людей на ранги, от чего на самом Западе, к тому же, уже отказались.

Прошел еще век с четвертью, но ситуация в этом отношении, похоже, не слишком изменилась. Думается, что устойчивость подобных традиций, переживающих радикальные изменения как в "базисе", так и в "надстройке", одно из серьезных препятствий на нашем пути к открытому демократическому обществу. Суждено ли нам пройти этот путь, во многом зависит от нашей решимости, настойчивости и умения в их преодолении.

СНОСКИ

- 1) Цит. по: Шепелев. Указ. соч. С.131.
- 2) Чичерин Б.Н. Собственность и государство. Т.2. М. 1883. С.39.
- 3) Салтыков-Щедрин М.Е. Соч в 10-и томах. Т.5. М. 1988. С.47.
- 4) Свод Законов Российской Империи. 1906. Т.1. Ст.1 и 4.
- 5) См., напр.: Ключевский. Т.3. С.16,17,51,67 и др.
- 6) Кодан С.В. Развитие и организационно- правовое оформление института государственной службы в дореволюционной России: исторический опыт. \ Правовое обеспечение государственной гражданской службы: проблемы теории и практики. Екатеринбург. 2005. С. 123.
- 7) Цит. по: Пайпс Р. Цит. соч. С.368.
- 8) Зайончковский П.А. Правительственный аппарат... С.186-187.
- 9) Там же. С.190.
- 10) См., напр.: П.А.Валуев. Дневник министра внутренних дел; Д.А.Милютин. Дневник и др. в: Александр Второй. Воспоминания. Дневники. СПб. 1995.
- 11) Витте С.Ю. Воспоминания. В 3х томах. М. 1960.

4. Советское чиновничество.

Ранний этап.

Летом 1917г. В.Ленин написал работу «Государство и революция», основным пафосом которой была необходимость упразднения – «отмирания» - государства как орудия эксплуататорских классов. Отсюда, соответственно, вытекала и необходимость упразднения чиновничьего аппарата с заменой его «выборными представителями трудящихся». (Это парадоксальным образом перекликалось с идеями «отцов-основателей США конца XVIII века ³⁾ Декрет ВЦИК и СНК от 24 ноября 1917 г. ликвидировал прежнюю иерархию госслужащих и зафиксировал, что "все гражданские чины упраздняются" "и наименования гражданских чинов (тайные, статские и проч. советники) уничтожаются"⁴, фактически оформим подготовленный Временным правительством двумя месяцами ранее проект. Однако почти мгновенно выяснилось, что фразеология о государстве-коммуне, в котором не будет профессиональной бюрократии и все станут управленцами ("каждая кухарка будет управлять государством") была не более, чем популистской демагогией, имевшей целью захватить власть в собственные руки.

Новый госаппарат начал формироваться прежде всего из членов РКП(б). Принципы отбора были прежние личные контакты кого-либо из руководства партии с будущим назначенцем по революционной деятельности; социальное происхождение и преданность целям партии. В результате к 1920 г. более половины коммунистов стали служащими советских учреждений. Советы формально продолжали функционировать, однако постепенно теряли значение. Происходило сращивание большевистского и советского аппаратов с центром принятия решений в партийных органах. Вместо провозглашенного первоначально советского коллегиального самоуправления утверждается принцип единоначалия.

Однако быстро стало очевидным, что партийные кадры не обладают ни квалификацией, ни умениями для управления. Далекое не во всех управленческих ситуациях окрик, размахивание маузером, угроза репрессий (отнюдь не голословная) могут заменить обычные управленческие механизмы. Пришлось «смирить гордыню» и привлечь значительную часть старого чиновничества в государственный аппарат. Управленцы согласились работать не только из-за силового давления (а оно было значительным, включая методы ВЧК), но и в силу необходимости - госслужба была для них единственным источником средств для жизни. Согласно первой переписи служащих, проведенной в Москве в августе 1918 г., удельный вес старого чиновничества среди служащих в советских государственных ведомствах составлял: в ВЧК - 16,1%, в НКВД - 22,2%, во ВЦИК, Ревтрибунале при ВЦИК, Наркомнаце и Управлении делами Совнаркома - 36,5 - 40%, в НКВД - 46,2 %, в ВСНХ - 48,3%, Наркомюсте - 54,4%, Наркомздраве - 60,9%, в Наркомате по морским делам - 72,4% и т.д. Среди руководящих сотрудников центральных государственных органов число служащих с дореволюционным стажем

3

4

колебалось от 55,2% в Наркомвоене до 87,5% в Наркомфине⁵. Конечно, при этом так называемые «буржуазные спецы» работали под неусыпным контролем «комиссаров» -представителей большевистской партии.

Таким образом, в первые годы советской власти корпус государственных служащих состоял как бы из двух частей: новая, советская «идейная» управленческая бюрократия и бюрократия унаследованная, старая. Последняя постепенно размывалась, либо полностью адаптируясь к новым временам и принципам, либо вытеснялась, в том числе репрессивными методами, по мере обретения квалификации и знаний управленцами советской генерации. На «вымывание» кадров «буржуазных спецов» работала совокупность факторов, и они как статистически значимая группа исчезли в госаппарате к началу 30-ых годов.

Гораздо быстрее происходило разбухание аппарата, Вопреки собственной официальной идеологии, захватившие власть большевики, особенно на первом до-нэповском этапе так называемого «военного коммунизма» максимально подчинить всю жизнь страны государственному контролю. А для этого требовалось большое количество служащих, которые бы все это учитывали, контролировали, распределяли и управляли. Госаппарат разбухал с ужасающей быстротой. Бонч-Бруевич В.Д. писал по этому поводу: “Не прошло и нескольких месяцев нового бытия, как Петроград и Москва, а за ними все города и веси необъятной России битком были набиты новым чиновным людом. Кажется от самого сотворения мира до наших дней не было нигде под солнцем такого колоссального, вопиющего числа чиновников, как в дни после Октябрьской революции”. Согласно переписи 1920 г. в Москве числилось не менее 230 тыс. служащих государственных учреждений. Правда, немалую часть этого слоя составляли занимавшие низовые должности так называемые «совбарышни», пришедшие на технические должности и готовые на любую работу, лишь бы как-то прокормиться в охваченной голодом стране. Но, так или иначе, в 1921 г. бюрократия в Советской России составляла 5,7 млн.⁶ Для сравнения, в 1913 г. в Российской империи, при значительно большей численности населения - 174 млн. человек - на государственной службе находилось 253 тыс. чиновников⁷.

Население Советской России превратилось в подданных чиновников. Бесконтрольность бюрократии при отсутствии демократических институтов и крайней слабости нормативно-правовой базы для работы госорганов порождала злоупотребления властью, самоуправство, протекционизм, коррупцию, волокиту и другие неизбежные язвы. Уже в первые годы большевистской власти все это проявилось в полной мере.

Создание номенклатурного строя.

5

6

7

Номенклатурный принцип начал складываться сразу после прихода большевиков к власти, но в полном своем виде оформился к концу 30-х гг. и просуществовал до конца 80-х гг. - полстолетия (номенклатура была упразднена Постановлением Секретариата ЦК КПСС от 22 августа 1990 г.). Он был всеохватным в сфере управления, хотя не имел правового оформления. Руководящие посты могли быть заняты только членами компартии, рекомендованными на эти должности соответствующими партийными комитетами. Вообще номенклатура это - перечень наиболее важных должностей в государственном аппарате и в общественных организациях, кандидатуры на которые рассматривались и утверждались партийными комитетами - от райкома до ЦК, а также список людей, из числа которых эти назначения производятся. Иными словами, это замкнутый социальный слой "начальников" всех уровней. Так же, как сама партия делилась на «внешнюю», т.е. составлявших ее основную часть рядовых членов, и «внутреннюю», ее руководящее ядро («орден меченосцев, по выражению И.Сталина), так и аппарат советской бюрократии был неоднороден. Иногда всю управляющую бюрократию советского периода называют номенклатурой, но это неточно. Номенклатурой являлась лишь часть бюрократии, занятая на ответственной управленческой работе разного уровня. Основная масса чиновников была занята на рядовой работе в отделах, канцеляриях и т.п.

Номенклатура начала формироваться еще при Ленине, который относился к этому противоречиво и даже в одном из своих последних текстов написал: «Коммунисты стали бюрократами. Если что нас и погубит, то именно это».⁸ Но не следует забывать, что сам он, вопреки этим словам, породил и выпустил из бутылки этого джинна. Но, конечно, подлинным творцом «нового класса» стал Сталин. Он занял тогда считавшуюся технической должность генерального секретаря партии в 1922г., а уже в 1923 г. были сформулированы в соответствующих документах, которые никогда не публиковались, основные принципы отбора и назначения работников номенклатуры. Списки номенклатурных должностей являлись строго секретными. И.В.Сталин так определил требования к номенклатуре: "...люди, умеющие осуществлять директивы, могущие понять директивы, могущие принять директивы, как свои родные, и умеющие проводить их в жизнь"⁹. Недалековидные шутники того времени называли его «товарищ Картотеков». Но на самом деле он создал, отладил и постоянно использовал в качестве номенклатурную систему в качестве главного инструмента своей личной власти.

Критерии отбора в эту зловещую систему были противоположными принципам merit system. Явный приоритет отдавался так называемым «политическим качествам». Квалификация, деловые качества, способности были отодвинуты на второй план, а порой даже служили факторами негативными. В условиях однопартийной диктатуры это открыло демагогам и карьеристам путь для рывка на «место под солнцем». Возник

8

9

ухудшенный вариант описываемой нами в разделе о США spoils system, ухудшенный потому, что партия была единственной и несменяемой, о какой-либо политической конкуренции, не говоря уж о демократических процедурах, нельзя было и мечтать. «Классик» изучения проблемы номенклатуры М.Восленский видит исторический смысл сталинского периода номенклатуры в том, что «в правящем слое общества коммунисты по убеждению сменились коммунистами по названию». ¹⁰ И в ходе этой смены руками чекистов был пролит океан человеческой крови. Как говорил со страшной откровенностью в разгар «сезона охоты» на первые поколения номенклатуры, один из главных руководителей системы террора З.И. Каганович, «мы снимаем людей слоями».

При этом уровень управленческого слоя в результате этих «чисток» существенно падал. Один из наших величайших ученых XX века В.И.Вернадский писал в 1938г. в своих дневниках, что нравственный и умственный уровень лидеров вызывает его серьезную тревогу. «Дела идут все хуже, власть глупеет на глазах, при непрерывной смене функционеров уровень каждого следующего призыва все ниже. В партии собираются подонки и воры. Народ живет в неведении, верит всему, власть держится на терроре, делают дело только сознательные специалисты, масса ссыльных интеллигентов. В действительности верхушка – деловая – ниже среднего умственного и морального уровня страны». ¹¹

Социальная психология новой «элиты».

На первом этапе в ее составе были отнюдь не только беспринципные карьеристы, но и подвижники (фанатики) коммунистической идеи. Но даже тогда они, за исключением самого высшего слоя, составляли хотя и яркое, но все же явное меньшинство. По мере же укрепления режима удельный вес и значение «идеалистов» в ее составе и вовсе упали. Ведущие позиции захватывали различные разновидности приспособленцев-карьеристов. Создатели политической гильотины сами в конечном счете стали ее жертвами. Морально-этической основой такого развития событий стало торжество принципа морального релятивизма. Мораль стали, как их тогда с подобострастием называли, «сталинских соколов», была довольно проста и функциональна, что обеспечивало ей живучесть. Во-первых, ее характеризовало отсутствие каких-либо нравственных самозапретов, «табу». Во-вторых, одним из фундаментальных принципов ее «морального кодекса» было нерассуждающее повиновение сильному, т.е. обладающему в данный момент реальной властью. Третьим принципом было расчетливое использование идеологических клише и политической демагогии в качестве оружия в борьбе за власть и жизненные блага. К этому можно добавить еще одномерность восприятия мира, отсутствие потребности в рефлексии и даже не очень массовое, но все же статистически значимое вовлечение в ее состав людей с некрофильским психологическим типом личности.

¹⁰

¹¹

Люди, сумевшие пробиться в новую политическую элиту, в большинстве были не деятелями, но дельцами, игравшими в страшную игру с высочайшими ставками и по правилам, близким к правилам преступного мира, мафии. В основном, в отличие от первой – ленинской – «команды», это были люди малокультурные, неотесанные и примитивные по стандартам цивилизованного мира. Однако с позиций установленных Сталиным «правил игры» они были весьма изворотливыми. Те же из них, кто отвечал общепринятым критериям культурности и образованности, либо довольно быстро вымерли (Чичерин, Красин, Луначарский), либо были оттеснены на периферию или уничтожены (Литвинов, Бухарин, Вознесенский...), либо – самый страшный вариант – стали «интеллигентными преступниками, как Вышинский, т.е. полностью подчинили свои знания и способности достижению аморальных, преступных целей. Причем это относится и к тем «эквилибристам», кому всегда удавалось оказаться в русле «единственно верной генеральной линии» (распространенное клише советских времен, подразумевавшее способность мгновенно приспосабливаться к любым спущенным с политического «верха» лозунгам и командам), и к членам различных оппозиций, иногда в какой-то мере действительных, а гораздо чаще мнимых, изобретенных противниками и конкурентами с истребительными целями. Конечно, было бы неверно ставить под сомнение искренность веры многих людей сталинской эпохи в непогрешимую мудрость руководства страны (очень немногие достигали «вернадского» уровня понимания происходящего) и возможность сделать в те годы карьеру честными средствами, а тем более существование немалого числа таких честных карьер. Однако не такие люди были «козырными картами» режима, не они получали преимущество в игре по заданным властью правилам. Режим наибольшего благоприятствования действовал отнюдь не в интересах выдвижения наиболее способных и достойных. Атмосфера эпохи способствовала процветанию людей иного сорта.¹²

Численность номенклатуры.

Распределение управленцев по «этажам» было даже более жестким, чем в соответствии с Табелью о рангах. Номенклатура ЦК была высшим разрядом и насчитывала в 1980 г. примерно 22,5 тысячи человек, но в «горбачевский период» сокращалась и к 1988 г. опустилась до 18, а к 1990 г. – «аж» до 15 тыс. Далее шла номенклатура обкомов, горкомов, райкомов. Точных данных о численности этих разрядов нет. М.Восленский оценивает общий размер номенклатуры в 750 тысяч человек. В Конституционном суде в начале 1992г, во время «процесса над КПСС», называлась цифра до двух миллионов. Очевидно, справедливы соображения о колебаниях ее численности, но в целом этот вопрос еще ждет своих исследователей.

Разумеется, для управления подобным механизмом необходима соответствующая структура. Для этого в партийных органах – ЦК, губкомах (впоследствии обкомах),

райкомах возникли учетно-распределительные отделы, затем переименованные в оргинструкторские, а потом – в отделы административных органов. Но суть самой модели от этого не менялась.

О привилегиях номенклатуры написано и сказано – особенно в на рубеже смены эпох, в конце 80-ых – начале 90-ых годов – больше, нежели о каких-либо других ее чертах. Это позволяет нам быть в данном вопросе краткими. Привилегии как таковые возникли еще в самые первые – совсем голодные – годы, когда просто нормальное удовлетворение таких физиологических потребностей как приличное питание, возможность жить и работать в тепле, медицинская помощь и т.п. уже было привилегией. Но постепенно их уровень и формы росли, «совершенствовались» и достигли масштабов, просто несопоставимых с уровнем жизни «простых» граждан. При этом одним из ключевых принципов раздачи «пряников» привилегий была их строгая ранжировка, что стало почти безотказным механизмом подчинения и воздействия на сознание их обладателей, средством манипулирования номенклатурной бюрократией. Была создана развитая, строго ранжированная система привилегий. В последующем она постоянно совершенствовалась, а привилегии расширялись как по объему, так и качеству. Для номенклатуры за счет государства строилось лучшее жилье, создавалось специальное медицинское и санаторное обслуживание, велось снабжение лучшим продовольствием, предоставлялись государственные дачи, устанавливались специальные пенсии (персональные пенсии союзного и республиканского значения), даже похороны производились в особых кладбищах и по особому разряду. Чтобы не потерять возможность жить в уютном «спецмире», надо было «играть по правилам». Привилегии рядовых государственных служащих были гораздо скромнее и выражались прежде всего в «пакетах» с продовольствием, доступе к дефицитным товарам, возможности получить без очереди жилье, хорошие санаторные путевки и др.

На эти темы можно долго и «вкусно» рассуждать. Но для учебника достаточно ограничиться самим механизмом этого сорта управления людьми, а не расписывать конкретные виды «пряников». Поэтому завершим речь об этом «аппетитными» заголовками нескольких параграфов книги М.Восленского: «Кому на Руси жить хорошо», «Невидимая часть зарплаты номенклатуры», «Номенклатурный бакшиш», «Социальный апартеид», «По спецстране номенклатурии», «За семью заборами»...¹³

Антиноменклатурные репрессии.

Но «пряник» привилегий сочетался в сталинские времена с «кнутом». Путь вверх по номенклатурной лестнице был в те годы связан с серьезным риском – не просто в одночасье быть выброшенным из системы, но и оказаться без вины обитателем «страны ГУЛАГ», а то – и быть физически уничтоженным по абсурдным обвинениям.

Самыми популярными из них были шпионаж, вредительство, заговоры против руководства страны. Частичную их «рациональность» с точки зрения манипуляции массовым сознанием можно объяснить намерением списать на чиновников ответственность за экономические и политические провалы. Так, Сталин в письме к В.Молотову писал: "Надо бы все показания вредителей по мясу, рыбе, консервам и овощам опубликовать немедленно..., а через неделю дать извещение от ОГПУ, что все эти мерзавцы расстреляны. Их всех надо расстрелять"¹⁴. Репрессии особенно масштабно коснулись государственных служащих в годы "большого террора". В 1937-1939 гг. партноменклатура повсеместно обновлялась не менее 2-3 раз¹⁵. В те годы, в отличие от других волн государственного террора против своего народа, маховик репрессий больше всего прошелся по номенклатуре - совнаркомовским работникам, сотрудникам наркоматов, офицерскому корпусу Красной Армии, директорскому корпусу... Новая волна репрессий прошла по госаппарату в конце 40-ых – начале 50-ых годов, на излете сталинского правления.

«Золотой век» номенклатуры.

После смерти Сталина и особенно в брежневскую эпоху мнимого благополучия, а на деле – застоя и постепенного гниения системы - репрессивная машина была приостановлена и страх перестал довлеть над чиновниками. Они обрели большую самостоятельность и независимость, но одновременно некоторая гласность сделала их более уязвимыми, высветив некомпетентность, низкую культуру многих чиновников. Малоподвижная, законсервированная система отторгала все новое. Роль бюрократии во всех сферах жизни возросла, список номенклатурных должностей расширился, увеличились сроки пребывания в должности. Сформировались устойчивые группы управленцев, которые консолидировались вокруг чиновников, занимавших более высокие должности и выступавших в роли патрона. Система личного патронажа, строившаяся на базе личной преданности и сформировавшаяся в 60-80-е гг., охватила всю бюрократию сверху донизу. Решение того или иного государственного вопроса, занятие важного поста зависело от исхода борьбы между группами-кланами и степени влияния патрона.

Некоторые министры ставили рекорды пребывания в должности - 20 и более лет. Коррупция среди чиновников приобрела значительные масштабы, государственная бюрократия смыкалась с мафиозными группировками. Появились черты, свидетельствующие о превращении бюрократии в наследственную, возросла роль родственных связей. К концу жизни Л.Брежнева в составе ЦК КПСС оказались его сын (первый заместитель министра внешней торговли), его зять (первый заместитель

¹⁴

¹⁵

министра внутренних дел). То же происходило и на других этажах управления - родственники и близкие секретарей республиканских ЦК, крайкомов и обкомов получали престижные должности в госаппарате и преимущества при продвижении по службе.

Отсутствие правовой защиты.

Произошедшая на заре Советов отмена специального статуса чиновничества как агента публичной власти с заменой его кормушкой номенклатурных привилегий парадоксальным образом сочеталась с полным юридическим бесправием чиновников. С точки зрения трудового права они оказались еще более незащищенными, чем остальные категории населения. Если рядовые работники внеуправленческой сферы могли, в случае их произвольного увольнения с работы, обжаловать это в суде, т.е. в хотя бы относительно независимой инстанции и во многих случаях добивались восстановления, то чиновники такой возможности были лишены. Для этого существовал так называемый «список 1» - своего рода приложение к Кодексу законов о труде, в котором были перечислены практически все управленческие должности, лица, занимавшие которые не имели права обращаться в суд в случае трудовых конфликтов. Отсутствие даже теоретической возможности судебной защиты делало их целиком зависимыми от администрации и партийных органов с очевидными последствиями такого бесправия. Псевдоальтернативой обычным для демократических стран административным судам и иным механизмам правовой защиты чиновников были все те же партбюро и партийные органы, от которых людям зачастую и надо было искать защиту.

Виноваты не люди, а система.

После всех критических стрел, выпущенных в адрес номенклатуры на предыдущих страницах, следует, однако, сказать, что при своих несомненных недостатках и пороках, она в персональном отношении, во всяком случае, в пост-сталинский период, была не так уж катастрофически плоха и во всяком случае *лучше своей общественной репутации*. Достаточное число чиновников, в основном, среднего уровня, были людьми более или менее квалифицированными, особыми привилегиями не обладавшими и работавшими, как говорится, «не за страх, а за совесть». Благодаря этим «рабочим лошадкам» система во многом и держалась. А иногда им даже удавалось смягчать, как-то купировать негативные последствия некачественных решений, принимавшихся партийными бонзами на высших уровнях власти. Другое дело, что возможности их обычно были ограничены. Не они «заказывали музыку». Аппарат управления на три четверти был лишь исполнительным органом аппарата партийного.

Дело было не в людях, а в системе. Сама система номенклатурного правления была в корне порочна и стала одним из значимых факторов банкротства советского режима и его

последующего краха. А применительно к условиям современного, столь динамично меняющегося мира она просто контрпродуктивна, никак не соответствуя реальным требованиям к управленческим процессам и, следовательно, объективным требованиям рынка труда. Поэтому любые тенденции «регенерации» номенклатурных принципов формирования управленческих кадров представляются абсолютно неприемлемыми, не отвечающими объективным общественным потребностям и потому просто опасными.

СНОСКИ.

* Герберштейн С. Записки о московитских делах. П.И.Новокомский. Книга о московитском посольстве. СПб., 1908. С. 23-24.

² См. Главу 6 параграф 2 книги.

³ Декреты Советской власти. М., 1957. Т. 1. С. 72.

⁴ Ирошников М.П. Председатель Совнаркома Владимир Ульянов (Ленин). Очерки государственной деятельности в 1917-1918 гг. Л., 1974. С. 424-427.

⁵ Правительственный вестник. 1989. №6. С. 10.

⁶ Россия. Энциклопедический словарь. Л., 1991. С. 265. (Без военного и морского ведомств.)

⁷ Ленин В.И. Полн. Собр. Соч. Т. С.

⁸ Сталин И.В. Соч. Т. 5. С. 225.

⁹ Восленский М.С. Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза. М. 1991. С.103. Желаям более полно познакомиться со сталинскими и вообще советскими властными механизмами рекомендуем классическую работу Авторханов А Технология власти. М. 1992.

¹⁰ Вернадский В.И. Дневники. М. 2001; цит. по рецензии Аксенов Г.П. Последний деятель свободы \\\ Отечественные записки. 2007. Т.35. С.355.

1 Подр. об этом см: Оболонский А.В. Человек и власть: перекрестки российской истории. М. 2002. С.339-345.

2 Восленский М.С. Указ. Соч. Глава 5 – «номенклатура – привилегированный класс Советского Союза.

3 Коммунист. 1990. №11. С. 104.

4 Советское общество. Возникновение, развитие, исторический финал. М., 1997. С.418.

Глава 6. ГОССЛУЖБА ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН.

В данной главе читатель познакомится не просто с особенностями госслужбы в нескольких странах. Наша задача состоит в том, чтобы представить *различные традиции* государственной бюрократии и их историческую эволюцию, включая современные попытки их реформирования. Первые три раздела посвящены англо-саксонской традиции, поскольку наиболее последовательные и обещающие реформы последних десятилетий проходят именно в англо-саксонских странах. Она будет рассмотрена на примере госслужбы Англии и США. Далее мы обратимся к так называемой "континентальной" традиции, которая будет представлена двумя ведущими европейскими государствами - Францией и Германией. Затем мы рассмотрим опыт построения новой госслужбы в наиболее продвинутом в этом отношении государстве

СНГ - Казахстане. Отдельный раздел посвящается государственной службе стран Латинской Америки. В заключение мы обратимся к современной госслужбе крупнейшей страны Азии - Китая. Различие традиций найдет отражение и в характере нашего изложения: так, если, говоря о Германии и Франции, мы, в соответствии с доминирующей в этих странах легалистской правовой традицией, сделаем акцент на законодательстве, регулирующем госслужбу, то применительно к Англии и США с их прецедентной правовой системой главное внимание будет уделено политологическим и социологическим аспектам.

1. ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ВЕЛИКОБРИТАНИИ.

Почему мы начинаем с Великобритании.

Одна из главных угроз становлению в России гражданского общества - это государственная бюрократия всех уровней, унаследовавшая прежнюю систему властных отношений и не без успеха старающаяся в новых формах сохранить максимальную опеку над жизнью общества. В целом российское чиновничество, если и отличается сегодня от чиновничества советского, то не слишком и, увы, не в лучшую сторону. Но, в общем, его статус соответствует российско-советской традиции доминирования государства над обществом. В поисках других моделей отношений я обратился к Великобритании, где традиции государственной службы, казалось бы, максимально отличаются от наших, во всяком случае, гораздо больше, чем традиции континентальных стран. Однако там есть много для нас поучительного в плане как положительного, так и отрицательного опыта, тем более, что в последние десятилетия и особенно годы в британском госаппарате происходят значительные и любопытные изменения.

НЕМНОГО ИСТОРИИ²⁷

Чиновник рассматривается в английском праве как гражданский "слуга Короны", в отличие от ее "военных слуг". Сам этот термин сложился в британской колониальной администрации в Индии. Однако Англия не была бы Англией, если бы отличия ограничивались только названием.

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

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

Сказанное вдвойне справедливо применительно к уровню местного управления, на котором, собственно, и решались все практические вопросы. Ведь Великобритания, несмотря на унитарную форму правления - административно весьма децентрализованное государство. Местными делами управляли, как правило, представители сословий землевладельцев и духовенства. Какой-либо платы за это они не получали и считались не "слугами Короны", а представителями местных сообществ, выполняющих как бы "общественную работу" по их поручению и не подчиненных к тому же центральным властям.

В подобных обстоятельствах многое зависит от гражданских качеств правящего класса, от развитости в его среде чувства социальной ответственности. Этими же качествами английская аристократия обладала, как отмечалось многими авторами²⁸, в гораздо большей степени, нежели правящий класс других стран, в частности - Франции, Австрии, Пруссии, России...

Другой причиной, по которой подобная, "странная" с точки зрения привычных нам стандартов система существовала (и работала в течение столетий достаточно удовлетворительно) связана со спецификой англо-саксонской государственно-правовой доктрины. Английская система управления воплощала в себе альтернативу иерархической, управляемой из единого центра "идеальной рациональной бюрократии" французского образца. Такой "антикомандный" характер системы - следствие господства Обычного права (Common Law). В этой системе, как известно, соблюдение законности обеспечивается не на базе единых кодексов, не "сверху-вниз", а "снизу", т.е. на основе прецедентов - индивидуальных, прежде всего - судебных решений по конкретным искам и делам. Вот как трактует эту проблему Г. Питерс, связывая тип правоприменения с характером и типом администрации через культурные характеристики: "Рационалистической культуре может быть противопоставлена культура прагматическая, или эмпирическая, характерная для Соединенного королевства и значительной части северной Европы. В такой культуре общие положения являются производными от серий индивидуальных решений. Эта культура не благоприятствует развитию бюрократии или безличных решений. Каждое дело в определенной степени рассматривается как новый случай, и его конкретные индивидуальные обстоятельства могут послужить достаточным основанием для того, чтобы скорректировать или пересмотреть даже бесспорное общее положение. Таким образом, административные и правовые решения почти неизбежно приобретают там персональный характер, и, хотя власть принадлежит прецеденту, в

каждом случае он может быть оспорен на индивидуальной основе... Она (бюрократия-А.О.) склонна быть менее жесткой и безличной в этой индуктивной культуре, чем в более дедуктивной континентальной системе. Концепция индивидуальности и индивидуальных прав как один из компонентов эмпирической культуры, делает работу бюрократа более трудной и заставляет его уделять больше внимания специфике, чем общим характеристикам того или иного дела... По сравнению с другими индустриально развитыми странами Европы, культура Соединенного королевства более личностная и менее бюрократическая, чем и других наций, находящихся на сходном уровне развития."²⁹

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

Однако любая специфика хороша лишь до определенного предела. Индустриальная революция и другие реальности XIX в. настоятельно потребовали модернизации британской системы администрации. Середина "викторианского века" стала периодом ее реформы и создания профессиональной гражданской службы. Все началось с так называемого Доклада Норткота-Тревелияна, представленного Парламенту в 1854г. Сэр Стафорд Норткот был в тот момент премьер-министром, а сэр Чарльз Эдвард Тревелиян использовал в докладе свой богатый опыт в администрации знаменитой Ост-Индской компании. Главный упор доклад делал на необходимости создания высококвалифицированной гражданской службы, комплектуемой на основе профессиональных качеств людей. Он рекомендовал упразднить систему патронажа, заменив ее открытыми конкурсными экзаменами, проводимыми под наблюдением центральной экзаменационной комиссии. Далее, он предлагал разделить всех служащих на два широких класса административный и технический. Замещать вакансии рекомендовалось из числа служащих на основе их достоинств, а не выслуги. При этом, однако, предпочтение отдавалось общему, т.е. гуманитарному, а не специальному, т.е. техническому образованию. Таким образом, первые роли в системе должны были играть не узкие специалисты, а по-прежнему "талантливые любители".

Внедрение рекомендаций Доклада заняло полтора десятилетия. Особенное сопротивление вызвал принцип открытых конкурсных экзаменов. Они были окончательно введены лишь в 1870г. К тому же первоначальный проект авторов претерпел ряд изменений: так, были введены не два, а три класса служащих - администраторы, исполнители и клерки. Однако в целом изменения были революционными. Они в корне поменяли британскую государственную службу и даже оказали серьезное влияние на развитие этого института за пределами Великобритании. В первую очередь это, разумеется, коснулось стран, находившихся под суверенитетом Британской короны, но не

только их. Так, в 1871г. Президент США У.Грант попытался внедрить у себя британскую систему конкурсных экзаменов. (Правда, инициатива эта была заблокирована, поскольку вступила в противоречие с американской традицией партийных назначений на административные должности, распространявшейся тогда вплоть до низших ступеней должностной лестницы. Впрочем, в некоторых отношениях американцы при реформировании своей администрации уже тогда пошли дальше бывшей метрополии: так, они ввели единую шкалу должностей и окладов для всех госслужащих, не занятых в промышленности, о чем в Англии всерьез заговорили лишь столетием позднее.)

Очевидно, что система, созданная на основе Доклада Норткота-Тревелияна, в общем, оправдывала себя вплоть до середины XXв. Комиссия по реформе гражданской службы была создана в начале 50-ых годов, серьезная критика существовавшей системы началась лишь в 60-е годы, а сами реформы - уже в 70-е

годы, после знаменитого Фултонского доклада. Как обычно бывает в политике, критиковали британскую госслужбу с разных флангов за разное. Левые - за ее закрытый классовый характер и за сопротивление политике радикальных лейбористских министров во время двух премьерств Г.Вильсона. Правые - за ее расточительность и стремление к максимизации бюджета различных ведомств. Более аналитическая и политически нейтральная критика имела мишенями ее структуру, характер комплектования и недостаточный профессионализм. Стоит особо выделить критику так называемой "школы общественного выбора", базирующейся на работах американского исследователя проблем бюрократии с экономических позиций У.Нисканена³⁰. Эта школа возникла как экономический вариант опровержения классической западной государственведческой конструкции, трактующей служащих как беспристрастных выразителей "общественного духа". Однако, в отличие от идеологических нападок на бюрократию "слева", сторонники названной школы рассматривают госслужащих не как "защитников классовых интересов буржуазии", а как защитников собственных групповых интересов. В сущности, идеи Нисканена и его последователей просты: они стремятся доказать, что ведущей линией поведения бюрократа является стремление к максимизации бюджета его организации или подразделения, поскольку это: а)обеспечивая больше работы для чиновников, увеличивая спрос на услуги бюрократов, улучшает перспективы их служебных карьер, создает благоприятную "карьерную ситуацию"; б)повышает престиж бюрократов и их возможности оказывать покровительство; в)дает больше возможностей для предоставления фондов "своим людям", а также для использования их в частных целях. Разумеется, существуют и объективные ограничения, и иные мотивации поведения служащих, в том числе - бескорыстное

стремление улучшить положение дел, повысить эффективность использования ресурсов и т.п. Но все они, по мнению Нисканена, не меняют общего вектора бюрократического поведения. Видимо, популярность именно такого концептуального взгляда на бюрократию

среди английских ученых не случайна: в сущности, он во многом лишь воспроизводит в более научной форме - с анализом переменных, графиками и математическими выкладками - идеи и законы знаменитого в свое время Н. Паркинсона. Воспользуемся случаем, чтобы напомнить квинтэссенцию смысла некоторых из них: «чиновники подвержены размножению, но при этом множат не соперников, а подчиненных»; «объем выполняемой работы не зависит от ее реальной значимости и сложности, ибо чиновники работают друг для друга»; «время, затрачиваемое на обсуждение вопроса, обратно пропорционально его цене»; «учреждения, однажды возникнув, уже не умирают, причем своего расцвета и максимальной респектабельности они достигают к тому моменту, когда объективная потребность в их существовании отпадает».

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

ПЕРВЫЙ ЭТАП РЕФОРМ.

Комиссия Фултона работала два года и в 1968г. представила свой доклад. Как и Доклад Норткота-Тревельяна веком раньше, он базировался на тезисе о неадекватности застывшей системы госслужбы изменившимся социальным и технологическим условиям. Вновь был поднят вопрос о ее "любительском" характере, о необходимости создания механизмов для укомплектования ее на всех уровнях экономистами и другими специалистами с научной подготовкой, предпочтительно с академической степенью. Было обращено внимание на "кастовый", "оксбриджский" характер комплектования госслужбы, т.е. на непомерно высокий процент в ее составе выпускников Оксфорда и Кембриджа. Отсюда вытекали и рекомендации Фултона. Так, предлагалось применить американскую модель структуры госслужбы, упразднив разделение служащих на классы, почти непроходимой стеной отделявшие специалистов от "профессиональных администраторов". В частности, предполагалось создать таким образом возможности для привлечения талантливых людей со стороны, скажем - из бизнеса или науки, сразу на высокие посты в административной иерархии через "боковой вход", т.е. без прохождения ими ступеней бюрократической лестницы и тем самым сделать госслужбу менее замкнутой сферой. В целом центральной идеей доклада была профессионализация. Рекомендовалось, например, открыть Колледж гражданской службы для повышения и унификации квалификации администраторов, прежде всего - в области технологии управления.

Однако если рекомендации, даже самые обоснованные, ущемляют чьи-либо групповые интересы, между ними и их воплощением возникает барьер. Если же ущемляются интересы достаточно организованных и влиятельных групп (таких, как бюрократия), то

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

Не "прошла" и рекомендация по предпочтению людей с академической степенью. Колледж гражданской службы был, правда, образован, но, во всяком случае, до недавнего времени, не смог завоевать достаточного престижа у профессионалов, и переподготовка служащих по-прежнему, в основном, осуществляется университетами на основе заключения с ведомствами соответствующих контрактов

Единая должностная шкала по американскому образцу тоже в реальности не работала. "Оксбриджский" кадровый перекосяк также сохранился, хотя и стал меньше. Короче говоря, попытка Фултона реформировать госслужбу в главных своих компонентах потерпела неудачу. Прежняя система, в основном, сохранилась, допустив лишь косметические изменения. В сущности, это был негативный опыт, от которого оттолкнулась М.Тэтчер в собственной попытке реформ.

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

возлагалась на постоянных секретарей министерств. Спустя два года проверялось, проведены ли сокращения на самом деле.

В целом эта операция не отличалась особой оригинальностью и ассоциируется с дежурными кампаниями советских времен по сокращению аппарата. Однако, благодаря последовательности и упорству в ее осуществлении, она в итоге, т.е. к 1986г., принесла около 950 миллионов фунтов стерлингов ежегодной экономии (правда, некоторые эксперты подвергают сомнению названную официальную цифру). Но Тэтчер не ограничилась этим. Она постепенно пришла к заключению о необходимости значительно более широкого подхода к проблеме. Ни много, ни мало, она решилась изменить саму административную культуру аппарата, сделав ее более похожей на рыночную культуру отношений. Вначале она поручила работу по такой "перестройке" самим министерствам и, благодаря своей настойчивости, добилась некоторых успехов. Но, конечно (равно как и у нас в сходных обстоятельствах), сколько-нибудь серьезных изменений господствующей административной культуры это за собой не повлекло.

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

сходного по своим деловым ориентациям с бизнесменом. Однако и это не привело к существенным изменениям в сложившейся за столетие административной культуре. Поэтому после 1985г. изменился сам подход к проблеме. Осознав, что невозможно внедрить рыночную модель поведения в нерыночный по своему базисному типу деятельности государственный аппарат, правительство Тэтчер начало энергичные попытки хотя бы частично изменить структуру и характер функционирования госслужбы в направлении рыночных принципов. Эта программа, кратко называемая "Следующие шаги", начала поэтапно внедряться с конца 80-ых годов. В целом ее можно рассматривать как английскую версию *new public management*, и последующее реформирование британской гражданской службы с тех пор и по сегодняшний день, несмотря на колебания, вызванные сменой сначала персон на правительственном «капитанском мостике», а впоследствии и правящей партии, и сопутствовавшими всему этому изменениями политической риторики, проходят в этом русле.

"СЛЕДУЮЩИЕ ШАГИ" НА ИСХОДЕ ВЕКА.

Программа была "запущена" в 1988г., в начале третьего срока премьерства Тэтчер. Ее ведущей целью было внедрение "нового менеджизма", т.е. рыночных механизмов и

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

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

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

повышения качества и удешевления ряда общественных услуг и отправления правительственных функций.

Изменения коснулись и «верхних» этажей госслужбы. Так, «штабные» центры (core departments) получили больше финансовой свободы, т.к. к ним перешли некоторые функции, ранее бывшие прерогативой Казначейства. Изменилась система оплаты персонала. Часть служащих (особенно «пришельцев» в аппарат из внешних по отношению к нему сфер) стали получать не стандартную зарплату по должности, а оплачиваться «по труду» (performance-related pay); к тому же у руководства расширились возможности индивидуального поощрения работников посредством премий, а у работников и профсоюза госслужащих - вести переговоры относительно размера своего жалованья. Постепенно стала меняться и сама культура управленческих отношений, понимание служащими своих задач и социальной роли.

Более инерционной по отношению к новым веяниям оказалась система назначений на ведущие посты госслужбы. Еще по рекомендации Фултонской комиссии - в 1968г. - был создан так называемый Комитет по отбору кадров для назначений на ведущие посты (Senior Appointments Selection Committee). Его функцией стала рекомендация кандидатов на должности, соответствующие двум высшим ступеням госслужбы. И хотя формально они носили совещательный характер, фактически они предрешали подавляющее большинство назначений. Поэтому не случайно вокруг его деятельности и статуса на слушаниях Парламентского комитета в 1993-94г. развернулась серьезная дискуссия. С одной стороны, говорилось, что он предохраняет от чрезмерной политизации ведущих назначений, обеспечивая приоритет «нейтральной компетенции», с другой отмечалось, что он представляет реликт патронажной системы и инструмент для воспроизведения в новых поколениях устаревшей административной культуры и чиновничьих стандартов. Предложения по его реформированию колебались в амплитуде от таких частностей, как введение в его состав хотя бы одной женщины, и до его рекомендации его полного упразднения как не соответствующего требованиям к современной госслужбе. Тогда правительство отвергло предложения радикальных изменений на этом «этаже» госслужбы. Они произошли позднее, о чем и будет рассказано ниже.

А в тот период серьезные изменения произошли по другим параметрам. Во-первых, правительство признало пользу регулярных обменов кадрами на всех уровнях между распорядительными департаментами и исполнительными агентствами для того, чтобы ведущие сотрудники приобретали опыт как подготовки политических решений, так и их исполнения, проведения в жизнь. Во-вторых, в соответствии с программой «следующие шаги» многие ведущие служащие, в особенности главы исполнительных агентств (chief executives), были переведены на пятилетние контракты с возможностью, но не обязательностью их последующего продления. Условия прохождения службы для всех категорий служащих закреплены в Кодексе управления гражданской службой (The Civil

Service Management Code), утвержденном правительством и казначейством. И хотя на тот момент идеи распространения контрактной системы на всех служащих, а также введения конкурсной системы для всех должностей были отвергнуты, все же можно сказать, что именно в те годы были заложены основы «менеджеральной революции» в английской гражданской службе. Кинули в лету времена, когда госслужба была «работой на всю жизнь», хотя возможности практика перемещений между ее различными секторами по-прежнему сохранились. Поэтому сохранилась и установка на преобладание так называемых «дженералистов», т.е. специалистов не узкого профиля, а тех, кто по своей квалификации, может свободно переходить из учреждения в учреждение, из министерства в министерство, из одной отрасли в другую. Очевидно, с этим связано то, что наиболее распространенной в аппарате профессией - более 10% - являются юристы.

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

Но, так или иначе, можно резюмировать, что в Англии фактически более не существует единой госслужбы в традиционном смысле слова - с унифицированными нормами ее прохождения, отставки, оплаты труда и т.п. Ее заменило многообразие структур, условий трудовых отношений и гарантий, шкал оплаты, пенсионного обеспечения, возможностей перехода в частный сектор и т.д. Разумеется, нельзя сказать, что госслужба превратилась в подобие рынка. Однако рыночные стимулы стали обычными для служащих, а руководители агентств получили возможности для маневра, сходные с возможностями менеджеров в бизнесе. Заработали механизмы конкуренции. Децентрализация найма резко расширила возможности индивидуализации оплаты труда. Ее размер, вместо былой жестко привязанной к ступеням административной лестницы ставкам, стал определяться индивидуально, в зависимости от оценки качества работы. В результате функциональная эффективность работы традиционных государственных ведомств стала повышаться: начала сокращаться стоимость выполнения тех или иных государственных функций и оказания услуг. В этом программа "следующие шаги" несомненно оказалась успешной.

Однако она имеет и негативные последствия. Превращение устоявшейся административной системы из иерархической в более сложную по структуре и полурыночную по принципам функционирования, в частности, упразднение прежней единой тарифной сетки и пенсионной схемы, нанесло ущерб репутации государства как идеального работодателя и, тем самым, репутации государства вообще. Далее, британская госслужба всегда отличалась высокой корпоративной этикой, строгим следованием кодексу административной морали³¹. Нынешняя ее коммерциализация и дифференциация условий трудовых отношений работников с правительством работают

на размывание ранее незыблемой корпоративной этики служащих. Введение контрактной системы и приватизация части государственных функций отрицательно сказались на их моральном состоянии и климате в административных коллективах.. Лишившись пожизненных гарантий, они почувствовали себя как бы «преданными государством». Вопрос, однако, в том, оправданны ли были эти гарантии, и какую цену платило общество за чувство морального комфорта государственных служащих. В конце концов, целые профессиональные отрасли – и в самой Англии, и в других странах, не говоря уж о поистине тектонических сдвигах на шкале сравнительной ценности профессий, произошедших в 90-е годы в России - пережили за последние десятилетия падение привычного статуса своих профессий и все связанные с этим финансовые и социальные драмы. Такой оказалась цена за вступление в постиндустриальную эру. Вопрос в том, следует ли предоставлять государственным служащим особые защитные механизмы от последствий объективных перемен. Наследовавшее Тэтчер в середине 90-ых гг. консервативное правительство Дж.Мейджора признавало, что госслужба проходит через нелегкие времена, но отвергало тезис об общем кризисе морали госслужащих, отметив, что многие чиновники, особенно высшего и среднего рангов, а также не принадлежащие к старшему поколению, и сами понимают необходимость проводимых реформ. К тому же ослабление традиционной корпоративной этики служащих вызвало к жизни кампанию по поднятию морали публичных персон в целом и, в частности, развитие нормативно-этического регулирования служебного поведения, о чем также будет рассказано на следующих страницах.

Хотя размер заработной платы на госслужбе традиционно всегда был ниже, чем в бизнесе, но считалось, что это компенсируется обеспеченной карьерной перспективой, относительной защищенностью от увольнения, пенсионными привилегиями, а также не имеющим явного материального выражения, но весьма привлекательным для многих ощущением своей причастности к власти. Но в результате названных перемен эти компенсации для значительной части служащих исчезли, а заработная плата и по традиции, и в силу менеджерского характера поведения руководителей, не спешила повышаться, а в относительных размерах - и понизилась, причем довольно существенно. Так, если в 1970г. жалование служащего среднего ранга (executive officer) составляло 140,6% среднего заработка по стране, то к 1993 году оно упало до 86,8%. Жалование же младших служащих (administrative assistants) и вообще упало до 54% среднего заработка. Некоторые аналитики даже заявляли, что если размеры оплаты труда госслужащих не поднимутся до конкурентоспособного с бизнесом уровня, то в государственных структурах соберутся худшие специалисты из всех профессий.

Нетрудно представить себе, что программа "следующие шаги" не вызвала особого энтузиазма у основной массы служащих. Однако напрямую возражать против "нового менеджизма" было нелегко, ибо он действительно повысил эффективность работы

аппарата. Прежняя структура госслужбы была хотя и строго иерархична, но все же в принципе едина (как едина лестница). Теперь же ее как бы распилили на две части, причем обитатели верхней части сохранили прежние привилегии, а все прочие их лишились. Иными словами, аппарат разделился на относительно небольшую прослойку "мандаринов", т.е. senior civil servants (их число измеряется примерно тремя тысячами) и всех прочих - "пролетариев". Не мудрено, что под предлогом противодействия этим негативным последствиям реформы бюрократы с Уайтхолла всячески старались затормозить ее вообще, что облегчалось поэтапным планом ее проведения. Эта деятельность особенно активизировалась после ухода со своего поста властной "железной леди" - М.Тэтчер - и ожидания произошедшей несколькими годами позднее смены правящей партии. Тем не менее, если "следующие шаги" и притормозились, то незначительно, а уж попятных шагов так и не произошло и не предвидится. Об этом будет сказано несколько ниже, при анализе политики правительства Т.Блэра.

В целом программа "следующие шаги" представляет отказ от концепции единой шкалы категорий сверху донизу. Признано очевидным, что такая сквозная шкала не соответствует ни потребностям общества, ни современным требованиям к госслужбе, ни ее благоприятному общественному имиджу.

Хотя еще в 1993г. было публично заявлено, что сокращение аппарата не является самоцелью, а переменной зависящей от многих факторов, тем не менее общая численность госслужащих на январь 1995г. составляла 550 тыс. человек, а к 1999г. и вовсе упала до 383 тыс. Между тем в 1979г. она составляла 723 тыс., т.е. за 20 лет аппарат сократился почти вдвое. (Правда, к середине первого десятилетия нового века она опять поднялась до полумиллиона, но это скорее объясняется изменением статистических нормативов отнесения, чем реальным ростом). При этом следует иметь в виду, что собственно "бюрократы" составляют всего около 1/3 от общего числа служащих. Так, 9% общего числа составляют "синие воротнички", т.е. индустриальные рабочие на госслужбе, которые к тому же в подавляющем большинстве работают вне столицы. Стоит также указать для примера, что около 50 тыс. - работники налоговых служб, а еще 28 тыс. - работники тюрем. Сказанное следует иметь в виду, чтобы избежать ошибочных заключений при сравнении численности английской и, допустим, нашей бюрократии.

Вместо традиционных рангов действуют разнообразные гибкие схемы должностей, причем не только в «next step agencies» и "кванго", но и в ключевых департаментах. Таким образом, общие тенденции эволюции британской госслужбы прямо противоположны поиску почему-то столь близкого нам идеала унифицированной бюрократической вертикальной иерархии.

Сокращение аппарата: теория и практика.

Любопытно, что писанные выше сокращения британского госаппарата в первой половине правления М.Тэтчер, т.е. в 1980-85г.г., лишь частично укладывались в теоретические предположения сторонников теории "рационального выбора", в свою очередь, производные от классических построений М.Вебера. Главными посылками тех были следующие постулаты: сокращения на ранних своих этапах носят избирательный характер; затраты сокращают раньше, чем персонал; расходы на внештатников и перечисление средств внешним партнерам сокращаются больше, чем жалование служащих и приобретение различных "благ" для учреждений; служащих высших рангов сокращают пропорционально меньше, нежели служащих средних и низших рангов; специалистов сокращают больше, чем работников общего профиля; "полставочники" сокращаются более сурово, чем сотрудники, работающие полный рабочий день. На деле, однако, "тэтчеровские" сокращения больше отразились не на общей сумме расходов, а на числе служащих. (Правда, некоторые считают такое заключение некорректным, ибо никто не знает, насколько могли бы возрасти расходы, если бы не сдерживающие их усилия кабинета Тэтчер.) И по другим параметрам прогнозы теоретиков общественного выбора" оправдались лишь частично. Действительно, на первом этапе реформ происходили, в основном, косметические изменения, но затем, под постоянным политическим давлением, начались действительные сокращения. На 25% они были обеспечены путем сокращения самих функций правительственных учреждений и лишь на 12% - за счет рационализации выполнения сохраненных функций. Не соответствовало теоретическим прогнозам и соотношение сокращений по различным рангам служащих: на высших "этажах" госслужбы было сокращено 19% персонала, на средних - 7,2%, на низших - 10,4%. Как заметил Даудинг, тут сработало одно из правил Паркинсона, согласно которому бюрократ стремится увеличивать число своих подчиненных, а не создавать соперников на своем собственном уровне.

Синдром «вращающейся двери».

Представляет немалый интерес и отношение англичан к широко распространенной во всем мире (а с некоторых пор - и в России) практике миграции профессионалов между госслужбой и бизнесом. Этот "синдром вращающейся двери" вызывает у них беспокойство, поскольку превращает служащих в эффективных лоббистов интересов тех компаний, где они работали до перехода в госаппарат или, напротив, куда недавно перешли с госслужбы. Это создает неоправданные преимущества для тех компаний, которым удалось обзавестись такого рода персональными связями с госаппаратом, а порой - и ведет к должностным преступлениям. Есть несколько вариантов ситуаций, когда подобные перемещения вызывают особые опасения. Один - когда менеджеры из бизнеса поступают на какое-то время на госслужбу, а потом возвращаются обратно, обогащенные знанием конфиденциальной информации, например, о перспективных планах правительства в той или иной сфере, о характере предстоящих заказов и т.п., что дает их

фирмам неоправданные преимущества в конкурентной борьбе за получение заказов. Другой вариант - так называемый "эффект шлепанцев", подразумевающий переход высокопоставленного сотрудника аппарата после отставки на пост консультанта в фирму, работающую в той же сфере, которую он недавно курировал, в связанный с его предыдущей работой банк и т.п. Особенную тревогу это породило в связи с денационализацией ряда предприятий и целых отраслей. Возможны и иные варианты потенциально опасных связей госаппарата и бизнеса на персональном уровне - владение акциями компаний-партнеров, консультантские услуги и т.п. Поэтому существуют определенные нормативные ограничения. В частности, служащие трех высших ступеней в течение 2-х лет после своей отставки имеют право поступить на работу вне госаппарата только с разрешения правительства, причем для двух первых рангов решение принимается на уровне комитета советников при премьер-министре. Служащие более низких рангов тоже обязаны получать подобные разрешения, если они намерены поступить на работу в фирмы, с которыми были ранее связаны по службе, либо имели доступ к конфиденциальной информации о конкурентах своих предполагаемых нанимателей. Так, между 1985 и 1990 годами за такими разрешениями обратилось 114 человек, в том числе - 39 бывших сотрудников Министерства обороны.

ПЕРВАЯ «ПЯТИЛЕТКА» ЛЕЙБОРИСТОВ (1997-2001): ПОЛИТИЧЕСКИЕ ДЕКЛАРАЦИИ И АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕАЛЬНОСТЬ.

Лейбористы, пришедшие к власти в стране в 1997г., не стали сколько-нибудь существенно менять курс реформ, обозначенный в программе «следующие шаги», хотя на уровне предвыборных политических дебатов, разумеется, ее критиковали и, в духе традиционной социалистической этатистской идеологии, грозились покончить с *quango state*. Это, однако, так и осталось в корзине предвыборных обещаний. А в первое время вообще создавалось впечатление, что они, заняв правительственные кабинеты и убедившись, что дела идут совсем не так плохо, на время «забыли» о госслужбе и переключились на другие, более срочные проблемы. Во всяком случае, их первое послание по вопросам модернизации государственного управления – “*Modernising Government*” - было направлено Парламенту лишь почти два года спустя после их победы на выборах. Да и послание это по существу содержало немного нового, кроме разве что некоторого технократического акцента.

Modernising Government.

Одним из главных приоритетов послания была ориентация на интернет-обслуживание граждан. Была поставлена задача закончить к 2008 году программу «электронной доступности» правительства «24 часа в сутки, семь дней в неделю». А такие службы как обеспечение круглосуточного медицинского совета по телефону были организованы уже в 2000 году. Другой акцент – явно заявленная ориентация на то, чтобы публичные службы

отвечали потребностям граждан, а не удобству самих служб, может только приветствоваться. «Правительству необходимо удостовериться, что публичные организации действительно сфокусированы на результатах, которые имеют значение для людей, что они отслеживают прогресс в достижении этих результатов и не позволяют бюрократическим барьерам вставать на пути разумной кооперации»? Однако в плане конкретных механизмов документ этот прояснял гораздо меньше, чем можно было бы рассчитывать по его политическому «замаху».

В частности, в нем подвергалась ритуальной критике линия консервативного правительства за то, что оно якобы «слишком долго недооценивало государственную службу, пренебрегало ей и порочило ее». Однако с некоторой логической непоследовательностью уже в следующем пункте говорилось, что «реформы гражданской службы за два последние десятилетия много сделали для развития более менеджерской культуры, качество управления улучшилось, больше внимания стало уделяться развитию у людей навыков хорошей работы и повышению их профессионализма». При этом было подтверждено, что лейбористы будут продолжать курс консерваторов в области трансформации государственной службы, в частности, следовать и даже расширять сферу действия Закона 1994г.о дерегуляции и контрактной системы (Deregulation and Contracting Out Act), больше использовать краткосрочные контракты.

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

Впрочем, если убрать «политическую составляющую» документа, то стало ясно, что правительство Т.Блэра решило «не выдумывать пороха» и в целом продолжить ту же стратегию модернизации госслужбы, которая была разработана и достаточно успешно проводилась в жизнь правительством тори. Именно это подтвердилось в последующие годы, о чем речь пойдет ниже.

Более интересна другая тенденция тех лет. Вопреки обещанному, но осуществленному лишь на среднем территориальном уровне курсу на административную децентрализацию (devolution), на уровне центрального правительства происходила достаточно серьезная концентрация властных полномочий. Росло число исходивших от правительства подзаконных актов (regulations), резко возросло и число сотрудников в аппарате премьера. Если при Тэтчер их количество измерялось несколькими десятками, то при Блэре оно в какой-то момент перевалило за тысячу! Таким образом, в Лондоне, на Уайтхолле возник некий аналог российской Администрации Президента. Подобная централизация, к тому же не чуждая элементов авторитаризма, вступила в противоречие с английскими традициями, вызвав серьезное, хотя и, возможно, чрезмерное, беспокойство не только оппозиционных партий, но и аналитиков. От некоторых из них даже приходилось слышать суждение, что Англия становится самым централизованным государством в Европе, хотя, конечно, это было довольно сильным преувеличением, больше отражающим субъективное восприятие ситуации, нежели объективную реальность.

В частности, возникла достаточно серьезная общественная (и, соответственно, политическая) обеспокоенность в связи с бурным развитием института специальных советников (special advisers) в структурах исполнительной власти, особенно в аппарате премьера. На протяжении примерно 20 лет число специальных советников в правительстве оставалось более или менее стабильным. Но с приходом лейбористов ситуация кардинально изменилась. Если в начале 1997г. в правительстве работало 38 специальных советников, то к концу 1999г. - т.е. всего за 3 года число их возросло до 74 , причем у одного премьер-министра оно выросло с 8 до 25. Эти советники, помимо прочего, участвуют в заседаниях Кабинета министров.

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

Эта ситуация даже стала в 2000г. предметом специальных слушаний в Комитете по стандартам публичной жизни (UK Committee on Standards in Public Life). В частности, выступавший на них в качестве свидетеля лорд Батлер заявил: «Меня беспокоит, как бы специальные советники не стали бы доминирующей силой в «личном аппарате» министров, иными словами, не превратились бы в своего рода «кабинет» при министре, в занавес между ним и аппаратом министерства.» Питер Хеннеси представил, к чему может привести продолжение обсуждаемой тенденции: «Я могу представить себе, как какое-нибудь правительство в будущем заявит, что оно хочет привлечь сотни специальных советников с властными распорядительными полномочиями, которые придут и будут командовать государственными служащими, а в их функции будет входить не только предоставление рекомендаций министрам, но и дача указаний чиновникам, и они будут возглавлять госслужбу и руководить ее деятельностью. Конечно, это самый крайний случай. Но в подобной ситуации вопрос может приобрести... фундаментальный характер...» А Малкольм Рифкинд, одна из ключевых политических фигур во времена правления консерваторов, т.е., человек, в ролевом плане, казалось бы, заинтересованный в усилении института «лично преданных» политических советников, тем не менее, в частной беседе осенью 2006г. рассказывал о том, насколько «карьерные» служащие обеспокоены и фрустрированы ростом влияния политических советников. Возможно, с «нашей колокольни» подобные опасения кажутся несколько утрированными и даже надуманными. Однако представляется, что стоит внимательно относиться не только к положительному опыту одной из старейших демократий мира, но и к их тревогам, связанным с возможными недемократическими деформациями в системе власти и управления, тем более, что реакция не замедлила себя ждать: в 2000-е годы аппарат был структурно реформирован и количественно сокращен, а число специальных советников также было сильно ограничено. Так, «рядовой» министр имеет право лишь на одного принятого не по конкурсу специального советника, причем в его полномочиях специально оговорен запрет на вмешательство в любые вопросы, связанные с бюджетными средствами. Деятельность специальных советников регулируется специальным Кодексом поведения (Code of Conduct for Special Advisers). Поведение остальных – «рядовых» служащих регулируется общим Кодексом государственной гражданской службы. Поскольку он во многом сходен с американским Этическим кодексом государственной службы, о котором будет подробно рассказано в соответствующем разделе, то здесь лучше уделим внимание документу, не имеющему аналогов - Кодексу министра.

Кодекс министра.

В 90-е годы он пришел на смену так называемым «Вопросам процедуры для министров», вобрав в себя инструкции ряда премьер-министров относительно должного поведения министров в широком спектре ситуаций, представляя собой нечто вроде

«свода правил» на разные случаи. Периодически в него вносятся дополнения и корректировки, которые, впрочем, вступают в силу лишь по отношению к следующему правительству. Каждое новое правительство как бы присягает новой, уточненной версии Кодекса как своего рода «личному обязательству». Впервые Кодекс был издан для всеобщего сведения еще при консерваторах, в 1992г. Лейбористское издание Кодекса, выпущенное в 1997г. от лица Т.Блэра, содержит, помимо ряда дополнений, еще одно существенное новшество - личное краткое предисловие премьера. Думается, его основные положения заслуживают воспроизведения.

«Принимая данный Кодекс, я хотел бы подтвердить свою твердую решимость восстановить чувство доверия между британским народом и его правительством. Все мы пришли сюда для того, чтобы служить другим, и мы должны служить честно и в интересах тех, кто доверил нам наши посты. Я ожидаю от всех министров, что они будут работать в соответствии с буквой и духом данного Кодекса. Министрам Кодекс будет служить полезным руководством и справочником и источником рекомендаций, как им исполнять свои официальные обязанности в соответствии с самыми высокими стандартами благопристойности. Я решил опубликовать этот документ потому, что открытость - жизненно важный элемент хорошего, ответственного правительства. Мы и далее будем расширять открытость на основе Закона о свободе информации. Я думаю, что мы должны иметь абсолютно ясное понимание того, как министры должны отчитываться перед Парламентом и гражданами и контролироваться ими... Я с удовлетворением рекомендую данный Кодекс всем своим коллегам-министрам.»

Кодекс содержит десять разделов, в которых правовые нормы порой переплетаются с нормами этическими. Это отражает общую современную тенденцию привнесения в государственное управление этических принципов и начал с попыткой сформулировать их на языке, близком к юридическим нормам. Именно в этом, в первую очередь, заключалась задача образованного в 1994г. по распоряжению тогдашнего премьера Дж.Мэйджора Комитета по стандартам публичной жизни (иногда его название переводят как Комитет по стандартам публичной сферы). В мае 1995г. Комитет подготовил свой первый доклад, целями которого было провозглашено: 1)восстановление доверия общества к лицам, занимающим государственные должности; 2)восстановление ясности и ориентиров в тех вопросах, где шкала моральных ценностей оказалась размытой. Доклад содержал ряд общих и конкретных рекомендаций, первой из которых было восстановление принципов, лежащих в основе стандартов поведения в публичной политике.

Семь принципов публичной сферы.

Формулировки этих принципов также, думаю, заслуживают воспроизведения, особенно в пособии, обращенном, прежде всего, к молодым людям, многим из которых вскоре

предстоит тем или иным образом «окунуться» в нашу публичную сферу или, во всяком случае, с ней соприкоснуться.

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

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

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

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

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

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

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

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

же к этому движемся. Впрочем, об этом пойдет речь в заключительной главе книги. А пока обратимся к самым последним годам.

АНГЛИЙСКАЯ ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА В НАЧАЛЕ XXI ВЕКА.

Итак, в двухтысячные годы британская гражданская служба продолжает двигаться по «вектору», заданному еще в эру М.Тэтчер. На наш взгляд, такая преемственность правительственной стратегии в условиях смены партий – серьезный аргумент в пользу объективной, «надпартийной» необходимости опоры на модель *new public management*, во всяком случае, в рамках англо-саксонской государственной традиции. Предвыборные лейбористские обещания «уйти от государства «кванго» на уровне практической политики уступили место прямо противоположной линии.

Развитие quango state. После почти десятилетнего правления лейбористов число «кванго» достигло, по некоторым данным, 840. (Не лишено некоторой курьезности и отражает британскую специфику то, что данные разных источников об их точном числе существенно различаются.) Оно включает как небольшие работающие по правительственным заказам фирмы, так и такие гигантские корпорации как Би-Би-Си или кораблестроительные компании. Что же касается разных видов *next step agencies*, то в 2004 году действовали 24 внеминистерских управления (non-ministerial departments) и 132 исполнительных агентства (executive agencies). В общем в учреждениях этого типа работало 380 тысяч человек, т.е. около 3/4 из общего, насчитывавшего в тот момент 523,5 тысячи человек, служащих. А руководители этих учреждений работают, в основном, на базе четырехлетних контрактов, которые заключаются с ними после открытых конкурсов на занятие должности, а условия оплаты определяются в индивидуальном порядке для каждого случая. Такова современная английская административная реальность, на уровне политических заявлений описываемая в терминах «горизонтального» или «контрактного» государства.

Современная идеология реформ. В 2004г. в одной из своих программных речей премьер-министр Т.Блэр прямо заявил: «Мир изменился, и гражданская служба должна измениться вместе с ним». В качестве приоритета действий ответственного правительства он назвал восстановление к нему доверия общества, а в качестве важнейшего инструмента для этого – прозрачность. Признав факт существования в обществе негативных чувств по отношению к правительству, он заявил, что «доверие невозможно восстановить без вовлечения граждан в процессы решений, с последствиями которых им предстоит жить... Если люди не доверяют общественным институтам, то правительство не может нормально функционировать». В плане структурных перемен Блэр выдвинул лозунг: «Правительство должно организовываться вокруг проблем, а не проблемы - вокруг правительства». Он также призвал положить конец практике пожизненного пребывания в руководящих креслах, прямо назвал четырехлетний срок для

соответствующих контрактов. В выпущенном в том же году правительственном документе «Реформы гражданской службы: исполнение и структуры» (Civil Service Reforms: Delivery and Units)³² также подчеркивается, что главное – это соответствовать ожиданиям потребителя государственных услуг. В послании названы семь ключевых аспектов трансформации, в числе которых: наличие компактного центра выработки стратегии; профессиональная и обладающая специальными навыками публичная служба; ее открытость для общества, частного и некоммерческого секторов; более быстрое продвижение внутри службы; конец пожизненного пребывания на старших должностях. В результате реализации политики по последнему из названных направлений, уже в 2003г. каждый шестой старший гражданский служащий пришел на свою должность извне госслужбы, а в 2006 уровень таких «пришельцев» достиг уже 40%. Объективность требует отметить и наличие не лишнего резона возражения, что столь бурная ротация кадров влечет за собой снижение профессиональных и моральных стандартов госслужбы. (Это противоречие отмечено и применительно к международной гражданской службе, размеры которой все возрастают. Так, один из авторов описал его следующим образом: «Стабильность занятости в современном мире нужна лишь старым аппаратным крысам, но не молодежи и не обществу; но, с другой стороны, нестабильность плохо влияет на лояльность к организации, и это противоречие особенно проявляется в ООН-овских службах. Помимо денег, людям важны удовлетворение и от работы, и потребности самореализации»³³. Словно отвечая на эти опасения и разделяя их, Б.О’Тул в упомянутой в перечне литературы книге пишет: «Работникам необходимо чувствовать, что их наниматель уважает их, заботится о них и относится к ним справедливо». Более общей реакцией на дилемму самоощущения работника и моральной атмосферы на госслужбе стало усиление внимания к ее этическим аспектам, попытка их формализовать в квазиправовых формах. В этом же ряду стоит также первая почти за полтора века попытка разработать проект закона о гражданской службе.

Специфика и состояние нормативного регулирования. Одна из черт английской специфики нормативно-правового регулирования госслужбы – ограниченность ее собственно законодательной базы, т.е. актов парламента, и преобладание подзаконных актов, издаваемых премьер-министром, Комиссией по гражданской службе, другими ведомствами, что, однако, не влечет тех негативных последствий, которых можно было бы ожидать, если исходить из опыта стран с континентальной правовой системой. Отчасти это связано с тем, что широкий круг проблем государственной службы регулярно обсуждается на заседаниях специального Комитета гражданской службы Палаты общин. Например, в октябре 2006г. там слушался вопрос об образовании гражданских служащих и их обучении специальным профессиональным навыкам по сравнению с положением, существующим в этом отношении в частном секторе. Были заслушаны два весьма компетентных доклада, авторы которых обладали опытом работы в обоих секторах,

провели для этого значительную сравнительную аналитическую работу и представили Комитету широкую обобщенную картину. Последовавшее обсуждение было очень конкретным, но при этом глубоким и лаконичным. Заседание, как и все подобные мероприятия, было открытым для публики и журналистов. Все заняло около полутора часов, но, сравнивая его со сходным заседанием подобного Комитета нашей Госдумы, надо признать, что продуктивность и уровень лондонского заседания были на порядок выше.

При этом Британия до сих пор обходилась без закона о гражданской службе. Последние годы, однако, обозначили определенный поворот в этой ситуации. В 2003 году был разработан проект соответствующего акта. Но хотя принципиальных возражений он не вызвал, однако так до сих пор и не принят и дорабатывается. Основной контраргумент – желательность сохранения большей свободы рук для правительства при проведении реформы, которую нормы парламентского акта неизбежно ограничат. И в самом деле – основные положения проекта, в сущности, воспроизводят нормы, установленные в разные годы либо распоряжениями премьер-министра (кстати, он по должности является и министром по делам гражданской службы), либо от имени Букингемского дворца (еще один элемент британской уникальной специфики). В частности, так обстоит дело с подробным описанием статуса и полномочий, пожалуй, самого важного звена в современной британской госслужбе – Комиссии по гражданской службе (Civil Service Commission), и Кодексом гражданской службы (Civil Service Code). За подписью премьера издан и документ под характерным названием и весьма важный по содержанию – «Ценности гражданской службы» - в сущности, этический кодекс служащего, являющийся неотъемлемым приложением к контракту, который подписывает служащий при поступлении на работу³⁴. Комиссия по гражданской службе издала и весьма подробный Кодекс о найме служащих, являющийся руководством для непосредственных нанимателей, т.е. всех обладающих этим правом правительственных организаций (Civil Service Commissioners' Recruitment Code).

Вопросы открытости, прозрачности госслужбы с недавнего времени подпали под действие изданного в 2005г. Акта о свободе информации. (Freedom Information Act).

Комиссия по гражданской службе. В настоящее время этот весьма необычный и по принципу формирования, и по функциям, и по форме функционирования орган является, может быть, самым показательным символом кардинальных перемен в основах подхода к кадровой политике на гражданской службе в нынешние времена «пост-бюрократической революции». Это ведомство, недавно отметившее 150-летие своего существования, вплоть до середины 90-ых годов было довольно обычным ведомством «по кадрам». Однако теперь ситуация принципиально иная. Оно состоит из одиннадцати «комиссионеров», прерогатива назначения которых принадлежит королеве, назначаемых на пятилетний срок, на основе частичной занятости (совместительства) и, что

представляется кардинально важным, главным образом, *не из числа государственных служащих, а извне, из числа авторитетных людей, обладающих опытом работы на заметных публичных должностях в общественном и частном секторах.* Так, нынешний состав Комиссии возглавляет ведущий сотрудник Английского юридического общества, одновременно являющаяся и главным распорядителем организации Олимпийской лотереи. В ее состав входят люди с опытом работы в различных культурных, коммерческих, медицинских, образовательных организациях, журналист, вице-президент университета, сотрудники всевозможных консультативных и инспекционных фирм, бывший член совета фирмы «Макдональдс» и т.п. Концепция такого подбора – *передача функции формирования корпуса чиновников под контроль и в руки не профессиональных аппаратчиков, а тех, кто имеет с ними дело с другой стороны – со стороны общества, являясь потребителем предоставляемых ими услуг.* Стоит привести несколько мест из программного документа Комиссии: «Комиссионеры осуществляют контроль над назначениями на гражданской службе и соблюдением при этом стандартов...Ключевые ценности - честность, порядочность, объективность, беспристрастность и отбор на основе заслуг и достоинств...Помимо прочего, мы – рядовые граждане, представители обычного населения. Мы принесли с собой наш различный опыт и интересы, которые мы приобрели, работая в государственном, частном и общественном секторах. Это, по нашему мнению, дает нам понимание того, как гражданская служба может лучше служить народу и заработать его доверие... Наше коллективное знание хорошей практики, существующей за пределами гражданской службы, представляет в этом отношении особую ценность.» Комиссия - независимое агентство, в круг полномочий которого входит: - окончательное рассмотрение и утверждение на основе принципов «мерит систем» кандидатур примерно на 600 должностей входящих в перечень старших гражданских служащих (они подразделяются на 4 градации); - издание и доведение до общего сведения Кодекса найма служащих, регулирующего соответствующие процедуры на всех уровнях службы; - контроль за его соблюдением непосредственными нанимателями; - распространение примеров положительной практики найма; - рассмотрение, в качестве высшей инстанции, жалоб на нарушение Кодекса. Комиссия имеет относительно небольшой штат сотрудников, действующих при этом весьма эффективно. На заседаниях, где решается вопрос о назначении на должности старших служащих, председательствует один из членов Комиссии; в нем также участвуют постоянный секретарь соответствующего министерства (агентства) и сотрудник его кадровой службы... В ходе заседания возможно проведение собеседования с каждым из претендентов. Найм на все прочие должности, за исключением шестисот высших, осуществляют кадровые службы самих учреждений. Но Комиссия осуществляет по отношению к ним функцию мониторинга. Исключение из открытого конкурса составляют временные назначения на срок до 12 месяцев, а также, в

некоторых случаях, перемещения служащих на новые должности. Впрочем, все это достаточно детально прописано в упомянутом Кодексе найма. Аналогичная Комиссия рассматривает вопросы о высших назначениях в «кванго».

Возглавивший правительство страны летом 2007г Гордон Браун в своем первом программном заявлении, адресованном парламенту и нации в целом, поставил вопрос о необходимости серьезной многоаспектной конституционной реформы и призвал к широкому общественному обсуждению комплекса связанных с этим проблем. Главные акценты он сделал на увеличении полномочий Парламента, расширении сферы законодательного регулирования и проблеме перехода от неписаной к формальной Конституции. В области гражданской службы он подчеркнул, что для усиления ее нейтральности необходимо наконец принять закон о гражданской службе, «выполнив тем самым центральную рекомендацию 150-летней давности из доклада Норткота-Тревельяна». Публикуя, как это делает каждый новый премьер, свою версию Кодекса министра, он, во-первых, включил туда должность нового независимого советника с полномочиями контроля поведения служащих, особенно в области конфликта интересов, а, во-вторых, отменил право политических (так называемых специальных) советников давать распоряжения постоянным служащим, что, как указывалось выше, породило определенное напряжение в административной среде.

Подводя итоги раздела об Англии, следует резюмировать, что там реформы продвинулись дальше, нежели в какой-либо другой стране. Современная британская гражданская служба это – открытая плюралистическая структура, постоянно обменивающаяся ресурсами и практиками с окружающей средой, широко, но с учетом своей специфики заимствующая опыт обслуживания граждан в частном секторе и сделавшая удовлетворение потребителей своих услуг в широком смысле слова главным реальным приоритетом своей деятельности. А значительное и все возрастающее внимание к вопросам этики поведения должностных лиц – важный индикатор ориентации на доверие и уважение граждан.

ССЫЛКИ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА США.

Американская специфика.

История американской государственной службы заметно отличается от истории этого института в странах "старого света". Она - детище американской политической системы и американского общества в целом со всей его спецификой. А, как известно, американская цивилизация сложилась в результате достаточно необычного сочетания историко-

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

Разумеется, с тех пор утекло немало воды. Из тринадцати небольших республик, расположившихся вдоль побережья гигантского неосвоенного континента, США превратились в огромное могущественное государство с мощной правительственной машиной. Тем не менее, в сознании "среднего американца" по-прежнему живет доля подозрительности по отношению к государству и его представителям - чиновникам. Поэтому и кошмарная акция подрыва федерального здания в Оклахома-Сити в 1995г., и периодические нападения на другие федеральные объекты и должностных лиц, и звучавшая в 90-е гг. на одном из радиоканалов «школа ненависти» к федералам – во многом лишь крайняя, патологическая форма выражения до сих пор дремлющих в американском обществе негативных чувств по отношению к федеральному правительству.

Бюрократия в Америке, в отличие от других стран, возникла много позже демократии. Она постепенно и с большими трудностями приживалась в обществе с глубоко укоренившейся демократической культурой и практикой, искала в ней способы выживания. Первоначально американцы вообще было хотели обойтись без постоянных государственных служащих, передав все властные полномочия собраниям граждан и выборным лицам, в первую очередь - легислатурам. Однако довольно быстро они убедились, что выборные лица так же способны на злоупотребления, как и постоянные служащие, а отказ от профессиональных администраторов приводит дела в состояние хаоса. В результате уже в Конституции появилось упоминание о назначаемых должностных лицах. Правда, ничего более о правительстве и госаппарате там не сказано³⁵.

Собственно, аппарата при первых американских президентах практически и не существовало. Известно, например, что Дж.Вашингтон использовал глав немногочисленных департаментов (по нашему - министров) для диктовки им своих распоряжений. Других служащих у него для этого не было. Сами "отцы-основатели", вклад которых в разработку других областей политической теории в рекомендациях не нуждается, сфере государственной администрации уделили немного внимания. Чиновники для них, как и для других жителей американских колоний, ассоциировались прежде всего с насилием и притеснениями со стороны короля, который "учредил множество новых должностей и прислал сюда толпу своих чиновников, разоряющих народ и высасывающих из него все соки"³⁶. Однако как в советской общественной науке анализ всех проблем обычно начинался с цитирования высказываний "основоположников", так и американцы считают хорошим тоном по всем поводам ссылаться на "отцов-основателей" и порой сами конструируют концепции из фрагментов их иногда противоречивых суждений.

С одной стороны, "отцы-основатели" исходили из возможности и необходимости поручать управление лицам, лично незаинтересованным (*disinterested*), с другой, именно индивидуальный интерес они рассматривали как движущую силу политики (*self-interest as a driving force of politics*). (Кстати, они не считали возможным разделить политику и управление.) С одной стороны, они считали, что судьба общества не должна зависеть от личных достоинств управляющих, поскольку люди - отнюдь не ангелы, с другой - акцентировали внимание на моральных качествах призванной править "естественной аристократии". Способы примирения этих противоречий они видели как в разработанной ими системе институциональных сдержек и противовесов, ограничивающих возможности злоупотреблений властью, так и в нравственной сфере - в выдвижении на руководящие посты людей, руководствующихся принципами служения общественному благу и поощрении этих качеств. Б.Франклин как-то заметил, что главное в государственной службе - не выгода а честь. Этической стороне они вообще придавали большое значение. Будучи детьми века Просвещения, но при этом не порвавшими с христианской традицией, они верили в победу доброй стороны человеческой природы и органично сочетали реализм и оптимизм, скептицизм и идеализм. Так нам представляется суть их "несентиментального взгляда" на "кадровый" аспект управления государством³⁷.

Разумеется, со становлением и развитием американского государства число государственных служащих постоянно росло. Однако вплоть до Гражданской войны происходило это, главным образом, не за счет расширения государственных функций, а благодаря развитию почтовой службы. Так, хотя формально количество гражданских служащих с 1816 до 1861г. возросло почти в 8 раз - с менее чем 5-и до почти 37-и тысяч - но 86% роста пришлось на Федеральную почтовую службу, т.е. не было связано с расширением управленческого аппарата. Штат других ведомств по-прежнему был

ничтожен и исчислялся десятками человек. Исключение составляло лишь Казначейство, осуществлявшее, помимо сбора налогов и других собственно финансовых функций, еще и государственные закупки, а также учет быстро расширявшихся земель. При этом назначения в аппарат производились, в соответствии с концепцией "естественной аристократии", т.е. в основном, из числа узкого круга образованных и, предположительно, проникнутых духом "общественного служения" людей и носили практически пожизненный, а зачастую – и наследственный характер.

«Добыча – победителю».

Многое изменилось с избранием в 1829г. президентом Эндрю Джексона. Он ввел в систему назначений служащих принцип так называемой *victor's spoils system* ("добыча - победителю"), что означало раздачу должностей представителям победившей партии, а на деле - активистам президентской избирательной кампании. "Чиновники, назначенные при прежнем правительстве, чуть ли не поголовно были уволены, а должности в федеральных учреждениях были розданы друзьям всех степеней и рангов, оказывавшим за последние четыре года полезные услуги на выборах"³⁸. Правда, американские источники более осторожны и говорят лишь о 20% уволенных, половина из которых пришлось на первые полтора года президентства Джексона³⁹. Но, так или иначе, направленность тенденции ясна. Последствия ее были значительны: американские исследователи считают, что именно там коренится причина последующей низкой эффективности их бюрократии, поскольку принцип компетентности был заменен принципом партийности, а на практике - личной преданности "боссу". (Кстати, *spoils system* действует в США и поныне, правда - в цивилизованных и ограниченных формах; более того, противореча веберовскому принципу аполитичной бюрократии, она парадоксальным образом, и на качественно ином уровне развития государственной машины, кое в чем совпала с идеологией современной "постбюрократической административной революции".) Другой идеей Джексона было упрощение административных операций до такой степени, чтобы их мог выполнять любой образованный человек. Думается, она тоже не слишком пошла на пользу американской государственной службе.

Ориентация на «клиента».

В то же время она имеет в основе своей традиции очень сильное положительное качество, отличающее ее от государственных служб большинства "старых" стран. Это - ее принципиальная ориентированность не на некие "высшие интересы" государства, а на гражданина, на "клиента" в широком смысле слова. Весьма показательным в этом отношении, что одной из первых и впоследствии самых мощных правительственных служб стала Пенсионная служба, созданная уже в 1833г. и ставшая после гражданской

войны одним из крупнейших правительственных департаментов. А к концу 19-го века она была самым большим исполнительным учреждением в мире, имея более 6000 штатных служащих и обеспечивая ведение почти полумиллиона пенсионных дел. Хозяйственные же ведомства - труда, коммерции, сельского хозяйства - возникли позднее, были неизмеримо меньше и развивались гораздо медленнее. И по сей день, как известно, американское государство вмешивается в хозяйственные дела меньше, чем аналогичные службы в других странах. В основе этого - "партикуляристская и локалистская природа американской демократии, создавшей партикуляристскую и обслуживающую клиентов администрацию"⁴⁰. Этот "клиентелизм" американской бюрократии, пожалуй, самый важный фактор, определяющий ее специфику. Этот «клиентелизм» американской бюрократии, пожалуй, самый важный фактор, определяющий ее специфику. Часто систему, при которой назначение на должности в государственном аппарате производится находящимися у власти политиками, называют «патронажной», что предполагает противопоставление ее системе отбора кандидатов на основе объективных показателей, как бы вне зависимости от мнения политических «хозяев». О этой последней системе дальше и пойдет речь. Здесь же заметим, что патронаж в его американском варианте означал не только усиление власти политических «боссов», но также и прямо противоположную вещь - рост так называемой «вертикальной социальной мобильности», т.е. вовлечение в управление государственными делами новой категории людей - политически активных граждан. А это с демократической точки зрения - несомненный прогресс по сравнению с моделью «правления джентльменов».

«Нормализация» американской бюрократии.

Однако общие закономерности индустриального и социального развития государств в 19 веке сказывались, и постепенно США обретали "нормальную", а в некоторых аспектах даже передовую бюрократию. Так, очень важные изменения знаменовал "*Пендлтон акт*" 1883г., позволивший вслед за Англией воплотить в жизнь принцип квалификационных экзаменов для служащих (сперва лишь для 10 процентов должностей) и значительно раньше других стран ввести единую систему должностей и окладов. Закон этот, как считают, знаменует начало современной гражданской службы в стране⁴¹. Он нанес сильный удар по spoils system, к тому времени изрядно коррумпировавшей американскую администрацию и сделавшей ее значительно хуже, чем представлялось "несентиментальному взгляду" основателей США. Так в 80-ые годы 19 века засилью в администрации партийных активистов был поставлен хотя бы некоторый заслон. Ведь одна из проблем была в том, что эти активисты порой домогались высоких постов как платы за свои услуги политикам во время избирательных кампаний, не считаясь ни с мерой собственных талантов и квалификации, ни с наличием вакансий. Считают, что «последней каплей», ускорившей принятие Пендлтон Акта, стало убийство в 1881г.

только что вступившего в должность Президента Гарфилда. Его застрелил человек, считавший справедливой платой за свою работу в избирательном штабе нового Президента ни много, ни мало - должность посла США во Франции, хотя он не обладал необходимыми для этого квалификацией и качествами. Не получив эту должность, он таким образом отплатил за допущенную по отношению к нему «несправедливость».

Серьезный вклад в совершенствование американской административной системы сделал в конце 80-ых годов Вудро Вильсон - впоследствии президент США, а в те годы университетский профессор. Его книга "Изучение администрации", опубликованная в 1887г., во многом предвосхитила М.Вебера и заложила основу теоретического идеала правительственной службы на многие десятилетия вперед. В центре его теории стоят формальные принципы, ныне хорошо известные из теории организации - единство управления, четкая организационная иерархия, профессионализм, контроль. В вопросе об отделении политики от управления он был значительно сдержанней Вебера и больше следовал американской традиции: отмечая различие административных и политических вопросов, он говорил, что трудно провести между ними демаркационную линию и настаивал лишь на большей профессионализации администраторов, т.е. продолжал и развивал линию закона Пендлтона. в 1923г. был принят Классификационный Акт, деливший служащих на категории в зависимости от выполняемой ими работы. Некоторые исследователи полагают, что именно тогда был принят американский принцип соответствия ранга работе («rank in job») в отличие от европейского принципа присвоения ранга определенной персоне («rank in person»)⁴². Классификационная сетка вводилась постепенно и к 1932г. охватывала уже 80%. В ее разработке и внедрении активное участие принимал существующий с 1912г. профсоюз государственных служащих.

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

Рузвельт не только политизировал верхние эшелоны бюрократии, но и существенно увеличил число государственных служащих. Правда, к этому его вынудили исторические обстоятельства. Так или иначе, но за годы второй Мировой войны число федеральных

государственных служащих значительно возросло. Правда, потом оно несколько сократилось, но не до первоначальной отметки.

Борьба вокруг концепции политической нейтральности.

Законодательная ветвь власти не поддержала рузвельтовскую линию на реполитизацию чиновничества. Актом прямого ограничения политической деятельности государственных служащих стал *Закон Хэтча*, принятый Конгрессом в 1939г⁴³. Он запретил им участвовать в любом качестве в избирательных кампаниях, включая сбор пожертвований и пропаганду, а также использовать служебное положение для действий в пользу какой-либо политической партии. В основе его лежали антитоталитарные по своей природе опасения, что политически ангажированные государственные служащие могут использовать свое служебное положение для создания гигантской, сращенной с государством политической машины, а также стремление запретить использование публичного статуса в частных целях.

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

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

Тем не менее, за прошедшие с тех пор полвека Закон не отменен, хотя появились новые основания для его критики. В частности, говорят, что той угрозы, которую опасался

и пытался заблокировать Хэтч - доминирование сильного Президента с подвластной ему партийной машиной и "своим" большинством в Конгрессе - давно уже не существует. Раскол между Президентом и Конгрессом стал достаточно частым состоянием американской политической жизни, а степень партийной идентификации и лояльности радикально сократились. Разумеется, критики Закона обращаются и к духам "отцов-основателей", говоря, что он противоречит их конституционным идеалам. Задаются и более приземленные, но весьма актуальные для американской политической системы вопросы: например, как относиться к добровольным денежным пожертвованиям служащих в пользу партии? Но сторонники Закона - "про-хэтчеры" - настаивают на необходимости его сохранения, говоря, что отмена устанавливаемых им ограничений на политическую деятельность служащих неминуемо приведет к возрождению всех пороков "джексоновской демократии". Думается, концепция политической нейтральности, во всяком случае в рамках американской традиции прохладно-недоверчивого отношения к правительству как таковому, имеет как светлые, так и темные стороны. Не случайно она оценивается в литературе столь неоднозначно. В частности, этой проблематике посвящена специальная обстоятельная работа⁴⁴. С точки зрения ее авторов, смысл деятельности нейтральных государственных чиновников - снабдить политическое руководство компетентными доверительными рекомендациями. Взамен им гарантируются анонимность и стабильность служебной карьеры. Публичную ответственность за осуществление данных рекомендаций несут не чиновники, а политики. Подобный статус чиновников возможен, по мнению авторов, лишь в демократических странах, да и то далеко не всегда. Они называют целых девять предпосылок, необходимых для соблюдения чиновниками принципа нейтральности и беспристрастия.

Тенденции последних десятилетий в отношении "реполитизации" администрации неоднозначны. Так, Р.Никсон отличался вошедшим в легенды недоверием и враждебностью по отношению к карьерной бюрократии и учредил в Белом доме команду "контрбюрократов", а своих политических назначенцев в ведомствах рассматривал как "лазутчиков" во вражеском стане. Пришедший после него в 1977г. Дж.Картер активно продолжил практику «политических назначений» на ключевые посты и предпринял реформу государственного аппарата, о которой будет сказано отдельно. Но самым решительным борцом с бюрократией был Р.Рейган. Правда, абсолютное число аппаратных должностей, заполняемых по принципу политических назначений, увеличилось при нем незначительно, но вес этих позиций в структурах исполнительной власти возрос существенно. Кроме того, в отличие от своих предшественников, он установил практику прямой проверки готовности кандидатов на должности "с энтузиазмом поддерживать его политический курс" - так называемые "тесты политической лакмусовой бумажки". В результате многие чиновники, унаследованные администрацией Рейгана от

демократов, были заменены людьми, разделявшими более консервативную философию республиканцев. Оставшихся же всячески отстраняли от участия в решении политических вопросов. К тому же и общее число федеральных чиновников за два первых года рейгановского президентства сократилось на 92 тысячи. И хотя Дж.Буш-старший - сам многолетний вашингтонский функционер, был значительно индифферентней в этом отношении, процесс политизации бюрократии к тому времени набрал собственную инерцию и продолжался уже по своей внутренней логике. Б.Клинтон, естественно, также не отказался от популярной у избирателей тактики критики бюрократии и, будучи к тому же вынужден иметь дело с республиканским большинством в обеих палатах Конгресса, выдвинул лозунг "правительства, которое стоит меньше, но делает больше", как бы объединяющий философию обеих партий. Впрочем, реформы времен президентства Б.Клинтона и ситуация в администрации Дж.Буша-младшего заслуживают особого разговора и будут рассмотрены ниже.

Однако в вашингтонской административной реальности ситуация выглядит не столь уж драматично. Ее острота умеряется, в частности, пришедшим пониманием того, что традиционное противопоставление политиков и администраторов является нормативистским, устаревшим и "наивным". Карьерные бюрократы на сколько-нибудь важных должностях практически не могут оставаться деполитизированными и неизбежно влияют на принятие и тем более, проведение в жизнь политических решений. К тому же, помимо более высокого уровня профессиональной компетентности, они, в силу своего статуса, обладают и другими преимуществами по сравнению с политиками: средний срок пребывания политика в аппарате - два года, поэтому он заинтересован быстро сделать что-нибудь заметное и двигаться дальше – либо вверх по политической лестнице, либо в частный сектор, "за деньгами"; мотивация же карьерного чиновника связана с перспективой постоянной работы в аппарате, что предполагает отнюдь не только "бюрократическую инерцию", но и такие полезные для дела качества как просчет долгосрочных последствий тех или иных решений и действий, постепенность, осмотрительность, заботу о поддержании деловых контактов и пр. Бюрократы заинтересованы в поддержании институтов, с которыми связана их деловая карьера, политики же рассматривают их как удобные орудия для достижения своих политических целей. Но в то же время политики "по определению" более зависимы от мнения избирателей и потому более чувствительны к их желаниям и потребностям. Так что, видимо, оптимум состоит в сочетании у администраторов, с одной стороны, политической "отзывчивости" к гражданам, а, с другой - добросовестного и эффективного выполнения политических установок избранного президента и правительства в сочетании с их профессиональной компетентностью и деловой эффективностью по обоим направлениям.

Merit system и реформа 1978г.

В конце 70-х годов в США начался новый этап реформ государственного аппарата. Избранный Президентом в 1977 году Дж. Картер считал быструю и серьезную реорганизацию федеральной бюрократии одним из главных приоритетов своей политики, подвергал государственный аппарат постоянной критике и, старался опираться в своей деятельности не на карьерных государственных служащих, а на политических назначенцев. Общее число таких позиций в госаппарате достигло при нем 2800.

В 1978 году был принят Закон о реформе государственной службы, который ввел следующие главные изменения в управление персоналом. Во-первых, функции кадровой политики и арбитража по трудовым спорам госслужащих с нанимателем были организационно разделены: первую стало осуществлять Служба управления персоналом (Office of Personal Management – OPM), вторую - Совет по защите системы заслуг (Merit System Protection Board). Эти независимые друг от друга органы возникли на базе подразделения существовавшей с 1958г. Комиссии по делам государственной службы. Во-вторых, была введена система регулярной аттестации служащих госаппарата, призванная ориентировать их на достижение конкретных результатов в работе и обеспечить учет индивидуального вклада в решение общих задач. В-третьих, был создан новый слой высокопоставленных государственных служащих – так называемая Служба высших руководителей, о которой подробнее будет сказано ниже.

В традициях американского менеджмента - поощрение мобильности персонала. Считается, что таким путем приобретаются новые знания и навыки, устанавливаются связи, расширяется кругозор и открываются перспективы для карьерного роста, а также развития личности усиливается корпоративный дух в государственной службе.

Во всех ведомствах действует система регулярной оценки работы. При этом цели и показатели, по которым производится такая оценка, определяются совместно оцениваемым и его руководителем. Все карьерные чиновники обязаны регулярно проходить аттестацию.

В этой системе есть и ряд других механизмов, связанных, прежде всего, с материальными стимулами, которые должны решать проблемы повышения эффективности и гибкости госаппарата, способного "отойти от административных методов и воспринять современные идеи постбюрократической модели государственного управления".

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

любопытный психологический парадокс - разрыв между общим негативным отношением к правительству и весьма позитивной оценкой личного опыта общения с правительственными чиновниками. Так, по эмпирическим данным две трети граждан, вступавших в контакт с чиновниками, выразили полное удовлетворение тем, как были решены их проблемы, а 40% были даже "очень удовлетворены". Неудовлетворенными остались лишь 14%. При этом, однако, конкретный положительный опыт людей не меняет их общей предубежденности. Например, 71% счел, что к их проблемам отнеслись со вниманием, но лишь 30% считает, что правительственные учреждения вообще внимательно рассматривают проблемы, с которыми к ним обращаются, 80% считает, что их дело было разрешено справедливо, однако в общую справедливость ведомств верят лишь 42%⁴⁵. Получается, что люди склонны рассматривать свой собственный удачный опыт как положительное исключение из правил, тогда как из личного негативного опыта скорее делаются отрицательные выводы общего характера. Этот эмпирический факт открывает поле для различных политико-психологических интерпретаций.

Так или иначе, приведенные данные свидетельствуют о достаточно высоком уровне эффективности работы управленческой машины. Представляется, что основа эффективности - так называемая *merit system* - система набора и продвижения служащих на основе их профессиональных и деловых качеств. Ее фундамент был заложен, как уже отмечалось выше, еще в XIX веке. Действует она и поныне, хотя претерпевала различные модификации. Так, Президент Картер упразднил ранее существовавшую единую систему профессиональных экзаменов на должность, передав право проведения экзаменов и набора персонала самим ведомствам, по отношению к которым федеральная Служба управления персоналом, в соответствии с идеологией децентрализации и дерегулирования, стала выполнять, главным образом, информационно-методические функции. Другое дело, что ее методические указания ведомствам в итоге воплотились в 6 тысяч страниц инструкций, так что идея упрощения системы так и не была реализована. Но сами принципы *merit system* Закон о реформе гражданской службы 1978 года не только подтвердил, но и дал их ясные формулировки:

Принципы *merit system*.

- 1) отбор и продвижение кадров должны осуществляться из всех слоев общества, исключительно на основе способностей, знаний и умений кандидатов, в результате честной и открытой, предоставляющей всем равные возможности, конкуренции (правда, закон предоставляет некоторое преимущество ветеранам вьетнамской войны и волонтерам Корпуса мира в виде начисления им нескольких

- дополнительных баллов, допускает прямое принятие на определенные должности проявивших особые способности выпускников колледжей, а также позволяет заполнять без конкурса должности, на которые трудно найти желающих);
- 2) равное отношение ко всем претендентам, вне зависимости от их политических взглядов, расы, религии, национального происхождения, пола, возраста, семейного статуса или наличия инвалидности, при полном уважении к их частной жизни и конституционным правам;
 - 3) равная плата за равный труд, обеспечивающая, в сопоставлении с оплатой в частном секторе, стимулы для хорошей работы на государственной службе;
 - 4) все служащие должны отвечать высоким требованиям с точки зрения их интереса к общественным делам и чувства солидарности;
 - 5) федеральные трудовые ресурсы должны использоваться эффективно;
 - 6) служащие должны поддерживать высокое качество своей работы, снижение качества должно исправляться, а те, кто не может или не хочет улучшить свою работу, должен быть от нее отстранен;
 - 7) служащим должны быть обеспечены их эффективное обучение и стажировка, если это приведет к улучшению общей организации дела и качества их работы;
 - 8) служащие должны быть защищены от произвола, личного фаворитизма или принуждения политического характера,
 - 9) служащим должно быть запрещено использовать свой официальный статус или влияние для вмешательства в избирательные кампании или воздействия на результат выборов;
 - 10) служащие должны быть защищены от преследования за законное раскрытие информации о нарушениях законов, правил и инструкций, а также о плохом управлении, значительном разбазаривании средств, злоупотреблениях властью или возникновении серьезной угрозы общественному благу и безопасности.

Перечисленные принципы никем всерьез не подвергаются сомнению. Активную критику вызывает их воплощение в жизнь, прежде всего - сложность и запутанность бюрократических процедур, а также определенная устарелость бюрократической системы, в частности, иерархической структуры, с точки зрения современных и, тем более, ожидаемых в скором будущем реалий.

Перемены 90-ых годов.

Несмотря на реформы, проведенные в 70-е годы, ощущение несовершенства государственного аппарата у граждан, в том числе и у самих государственных служащих, сохранялось, а на рубеже 80-90 годов стало еще более острым. "Впервые более чем за сто лет возникла драматическая необходимость решать, какая гражданская служба нужна американскому федеральному правительству и какую оно заслуживает"⁴⁶. Это связано и с

осмыслением неудачного опыта рейгановской администрации, которая пыталась решать современные проблемы на базе воскрешения идеалов и организационных принципов, присущих "добрым старым временам" XIX в., и с тем, что сложность и размеры правительства стали заметно превышать его эффективность, и с бюджетным кризисом, и с обозначившейся неадекватностью иерархических правительственных структур "вызовам" постиндустриального общества. Общий вектор эволюции совершенствования госслужбы США, как и в Англии, явно повернулся в сторону "нового менеджизма", т.е. приближения форм и методов деятельности администрации к рыночным принципам и механизмам, к "дерегуляции" и приватизации. Весьма существенно, что этот вектор совпадает с хоть и потускневшей, но живой американской традицией: при решении проблем поменьше апеллировать к бюрократии, а больше действовать самому или же посредством гражданской, основанной на самоорганизации, кооперации людей, т.е. институтов гражданского общества. В частности, для администрации это означает смещение акцента в характере ее ответственности: от парламентской - к ответственности перед гражданами как "клиентами" администрации, потребителями ее "услуг".

Доклад Комиссии вице-президента А.Гора, посвященный вопросам реформы государственного управления, воспроизводит те же общественные диагнозы и ожидания: создать правительство, которое стоит меньше, а работает лучше; Вашингтон переполнен организациями, созданными под ныне не существующие ситуации; отчитываться следует не за процесс, а за результат; следует децентрализовать кадровую политику; нужно трансплантировать в работу бюрократии некоторые аспекты бизнеса, в частности - борьбу за клиента, создать "культуру государственного предпринимательства" и т.п.⁴⁷ Как писали ведущие американские специалисты в этой области, «Федеральное правительство пытается использовать административную технологию времен первых паровых машин для управления нацией в информационный век. Поэтому неудивительно, что программы часто проваливаются, граждане остаются разочарованными их результатами, деньги растрачиваются попусту, а общественное недоверие к правительству растет. Конечно, было бы несправедливо возлагать всю вину за это на систему приема и продвижения на гражданской службе. Но в то же время было бы глупо пытаться исправить частности, не проведя сперва фундаментальной реформы системы. Проблемы, стоящие перед правительством, возрастают, и одновременно увеличивается их укорененность в человеческих проблемах. Только решение, основанное на человеческом факторе, способно принести успех»⁴⁸. Таковы были "перестроечные" "лозунги дня" для американской гражданской службы. Интегрирующей стала идея, что следует радикально изменить сам принцип деятельности правительства - **сделать сдвиг от действующей по вертикали «сверху вниз» бюрократии - к «антрепренерскому» правительству, в основе деятельности которого лежат полномочия, данные ему гражданами и их сообществами и задача которого - изменять страну «снизу вверх».**

Применительно к кадровым аспектам подчеркивалось несоответствие существующей чрезмерно формализованной системы найма и продвижения по службе требованиям новой и быстро меняющейся реальности, необходимости замены ее более гибкой системой. В числе недостатков действующей системы отмечались: негибкость правил назначений, затрудняющая федеральным агентствам найм необходимых им работников; жесткость сквозных, единых для всех правительственных учреждений квалификационных стандартов, затрудняющая справедливую оценку кандидатов, особенно выпускников колледжей; система классификации и должностей, поощряющая узкую специализацию и препятствующая поддержке работников широкой квалификации; чрезмерное, практически автоматическое поощрение выслуги лет, что ограничивает роль стимулов качества работы и, к тому же, увеличивает общий фонд зарплаты; принудительные сокращения вызывают такие отрицательные побочные последствия как избыточная квалификация остающихся, сокращение разнообразия рабочей силы, старение аппарата и др.⁴⁹

Тактика работы Комиссии Гора.

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

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

Важно было и то, что реформа имела ярко выраженную поддержку с «самого верха». При этом Гор играл роль отнюдь не «свадебного генерала», как обычно бывает в подобных случаях, а настоящей «рабочей лошади». По свидетельству участников работы, его

личный вклад был необычайно велик. Он сумел не просто мобилизовать сотни служащих на эту работу, но и соответствующим образом мотивировать их (что в подобных случаях бывает едва ли не трудней всего). Помимо Гора с его ясным мандатом на проведение реформы и его личной вовлеченностью в этот процесс, сам Президент Клинтон подписал соглашение с каждым из членов Кабинета, обязавшее последних руководить процессом изменений, а также лично участвовал в программе переподготовки. Гор провел целую серию групповых встреч как с чиновниками разных ведомств и рангов, так и с самыми различными людьми из внешних по отношению к госаппарату сфер. В ключевой момент на его Комиссию непосредственно работало 250 человек, в основном правительственных служащих, а также около 1200 сотрудников практически из всех министерств и ведомств. К частному сектору, в отличие от комиссии, выполнявшей подобную работу при Рейгане, обращались сравнительно немного.

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

Работа в условиях торможения реформы.

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

И все же это был не конец реформ. В 1998г. Гор сделал попытку уйти от риторики и примитивной тактики сокращений, которым к тому же неизбежно сопутствуют замораживание зарплаты и снижение морали в среде служащих, а вернуться к реальным делам. Во-первых, он «кинул кость» республиканцам, переименовав занимавшееся реформой учреждение таким образом, что подчеркивался фактор двухпартийного сотрудничества в этом вопросе: если раньше оно называлось National Performance Review (NPR), то с 1998г. оно превратилось в National Partnership for Reinventing Government, впрочем - без изменения аббревиатуры, поскольку «G» в нее не вошло.

Лозунгом третьей фазы стало создание «антрепренерского» правительства, не уступающего по уровню управления лучшим американским компаниям «информационного века». Ее идеология - повышение разнообразия и свободы действий как для правительственных учреждений, так и для индивидов - работающих в них служащих. Ее тактика - так мотивировать людей, работающих внутри аппарата, чтобы они, в свою очередь, побуждали людей, формально не имеющих к аппарату никакого отношения, действовать в нужном правительству направлении, иными словами - использовать рычаги косвенного воздействия, прежде всего - положительную мотивацию для активизации формально неподконтрольного правительству интеллектуального потенциала общества конкретно, то ее сердцевиной был кадровый аспект, а идеологической доминантой - децентрализация, дерегуляция кадровой службы. Отсюда ясно и «направление главного удара» - Служба управления персоналом. Комиссия прямо заявила, что существующая система найма служащих не только не отвечает потребностям 21-го века, но устарела уже на сегодняшний день и, по существу, препятствует приему на работу наиболее достойных кандидатов. Выход авторы концепции видели в децентрализации системы и придании ей значительно большей степени гибкости. Картеровская программа по децентрализации системы экзаменов на должность, по мнению Комиссии, реально не была реализована. Ведомственные менеджеры по кадрам были вынуждены направлять потенциальных кандидатов на экзамены в Службу управления персоналом, которая далеко не всегда останавливалась на тех кандидатах, которых отобрало для работы у себя то или иное ведомство, гораздо лучше понимающее и свои нужды, и характер требуемого персонала... Кроме того, существовавшая система была слишком сложна и непонятна не только для претендентов, но даже и для некоторых работников кадровых служб. Между тем децентрализованная система найма должна была позволить установить нанимателям собственные приоритеты и набирать тем, кто им действительно нужен.

В результате Служба управления персоналом была вынуждена пойти на серьезные перемены. В частности, она предложила Конгрессу внести изменения в статус так называемых временных служащих, предоставив им возможность конкурировать на основе принципов merit system с постоянными служащими в борьбе за постоянные позиции, а также внести значительные послабления в требование выслуги лет для продвижения по лесенке рангов. Еще раз было заявлено о «делегировании» прав найма служащих самим ведомствам. Штат Службы правительственной этики был сокращен почти наполовину - на 48%, а объекты всеобщей ненависти - 6000-страничный свод инструкций по «работе с кадрами» (Federal Personnel Manual) и универсальная подробнейшая форма для найма на ответственные посты (SF-171 job application for high-level position) были отменены, а их экземпляры - торжественно преданы огню во дворе Службы управления персоналом лично руками руководства учреждения.

К сожалению, упомянутое несколькими страницами выше изменение соотношения сил в Конгрессе не позволило принять необходимое законодательство, и исполнительной власти, чтобы хотя бы частично провести в жизнь намеченное, пришлось действовать посредством указов Президента и других актов исполнительной власти, что, естественно, не только снизило авторитетность и степень обязательности исполнения принятых решений, но даже, по существу, оставило на усмотрение ведомств, пользоваться ли им предоставленными правами или нет. В результате одни правительственные учреждения ведут кадровую политику по одним правилам, другие - по другим.

Новая схема найма. Рассмотрим ее на примере одного года. С середины 1998 по середину 1999г. на постоянную работу в федеральные органы было принято в общей сложности 60 тысяч человек. Работу по отбору кандидатов проводили в общей сложности 650 комиссий с делегированными им экзаменационными полномочиями (delegated examining units), которые действовали от имени и по поручению различных правительственных организаций. Эти комиссии используют два метода. В 40% случаев это - письменные тесты, причем, главным образом, это применяется для отбора служащих на должности младших (2-4) и части средних (5-7) рангов шкалы GS. В остальных случаях применяется метод так называемых «заочных экзаменов» (unassembled examinations), который в сущности не является экзаменом в привычном смысле этого слова, а представляет собой составление формализованного в цифровых показателях рейтинга кандидатов на основе информации об их образовании и профессиональном опыте, а также ветеранских привилегиях. Эти показатели сопоставляются с идеальным рейтингом для вакантной позиции, и комиссия отбирает трех кандидатов с наилучшим для данной позиции рейтингом. Окончательный выбор любого кандидата из этих трех осуществляет соответствующий кадровый менеджер. (Это отличает, данную систему от, например, французской, где, во-первых, все кандидаты проходят через очную экзаменационную проверку, а, во-вторых, менеджер, принимая окончательное решение, обязан следовать произведенному комиссией ранжированию кандидатов). ОРМ сохраняет функции обучения и консультирования (в некоторых случаях носящих характер скорей обязательного к исполнению инструктирования) по отношению к комиссиям.

Прозрачное правительство

Важно отметить, что при демократах резко возросла открытость деятельности правительства для простых граждан. Ее обеспечение стало одним из приоритетов принятого в 1993 г. Закона об оценке результатов деятельности государственных органов, а тремя годами позднее - Закона об электронной свободе информации. Согласно этому Закону, любое частное лицо вправе запрашивать доступ к существующим неопубликованным документам федеральных ведомств, причем такой запрос не

предполагает какого-либо обоснования. Причины для отказа в удовлетворении запроса, направленные на защиту государственных тайн, прямо перечислены в Законе и содержат всего девять пунктов. И это еще не все. По Закону, целый ряд федеральных учреждений обязан делать свои заседания, если на них обсуждаются вопросы, представляющие общественный интерес и не затрагивающие национальную безопасность, открытыми для публики. Решение же о проведении закрытого заседания допускает возможность судебного контроля над его обоснованностью.

Реализация идеи "прозрачной", т.е. подконтрольной людям госслужбы несомненно пошла на пользу обществу. Теперь гражданин вправе знакомиться с широким кругом государственных документов и в полной мере - с документами, касающимися его самого, присутствовать на заседаниях органов управления и др. Таким образом, подорван один из главных источников бюрократического могущества и бюрократических злоупотреблений - "тайна кабинета". "Маркетизация" взаимоотношений гражданина с аппаратом управления тоже способствовала повышению эффективности работы чиновников, ибо позиция "клиента", "заказчика", "потребителя" услуг госаппарата психологически принципиально отлична от позиции "просителя" (а применительно к нашим традициям, думаю, и кавычки излишни). И дело не только в психологии: американский чиновник зачастую вынужден "бороться за клиента", ибо многие услуги гражданин может получить в разных госорганах, а также во всевозможных общественных организациях. Так что чиновнику приходится делом доказывать гражданам, что он не зря получает жалованье, образованное из их налогов. Но в то же время "маркетизация" бюрократии принесла и негативные последствия. Ведь специфика публичного сектора по сравнению с частным достаточно велика. Его нельзя сводить к рынку. Иначе, ослабив негативное воздействие факторов одного рода - бюрократических деформаций, неизбежно создаешь питательную среду для других негативных явлений - коррупции, конфликта между разными уровнями и ветвями госслужбы, при даче чрезмерной огласки тем деталям работы госслужб, которые объективно требуют определенной степени закрытости. Прямая публичная ответственность служащего также не может быть полностью заменена присущими рынку механизмами косвенной ответственности неэффективного продавца услуг.

Удалась ли реформа?

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

принципиально невозможным, ибо реформа, по своей сути - процесс бесконечный⁵⁰. Тем не менее, он не уходит от конкретных оценок, но дает их дифференцированно, - по отдельным направлениям и отраслям.

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

Казалось бы, легче оценить чисто финансовую сторону реформы, т.е. попросту говоря, стала ли система дешевле. Администрация Клинтона заявила, что в результате работы Комиссии годовая экономия бюджета составила к 1999 фискальному году 112 миллиардов долларов. Однако Д.Кеттл считает, что проверить достоверность этих цифр на самом деле невозможно. Сокращения людей «по головам» представляются ему более надежным показателем. Итак, федеральная госслужба была сокращена на 300 тысяч человек, т.е. на 15,5%, «упав» к ноябрю 1997г. ниже отметки в 2 миллиона - впервые со времен президентства Дж.Кеннеди.

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

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

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

Другие авторы, также в целом положительно оценивающие достигнутые результаты, подчеркивают ее долговременный эффект, что изменения будут продолжаться, независимо от того, какая администрация - демократическая или республиканская - будет находиться в Белом доме, до тех пор, пока идеология этой реформы не придет в противоречие с новыми внешними условиями и обстоятельствами, и она не будет отвергнута как устаревшая, способствующая коррупции и неэффективная⁵¹. Помимо этого называются две «болевые точки» реформы: то, что суды вряд ли прекратят сопротивление происходящей политизации администрации, и то приватизация части государственных функций и служб повлечет за собой ухудшение этического климата в госаппарате. Но в целом это - умеренная критика, которая видит в реформе больше преимуществ, нежели недостатков.

Но отнюдь не вся критика носит столь умеренно благожелательный характер. Есть и существенно более жесткие оценки. При этом любопытно, что исходят они, в частности, и от тех людей, кто непосредственно участвовал в разработке реформы. Так, в личной беседе один из активных членов «команды реформаторов» оценил реформу как «полную неудачу», аргументируя это тем, что все «застряло» на среднем уровне - т.е. уровне кадровых служб отдельных ведомств, многие из которых, по его словам, практически даже не ощутили каких-либо изменений, а другие продолжают действовать по накатанным схемам, тогда как, по его мнению, всю систему подбора, расстановки и продвижения кадров федеральных служащих необходимо перестроить по модели кадрового менеджмента в бизнесе, иными словами - отдать все в руки непосредственных работодателей⁵². Правда, в некотором противоречии с предыдущей логикой, он посетовал

на дефицит в ведомствах квалифицированных кадровых менеджеров и на то, что на промежуточный уровень «взвалили непосильную ношу». Думается, однако, что при всей резонансности некоторых оценок, по крайней мере, отчасти негативный радикализм моего собеседника из NPR носил психологический характер, отражая довольно типичный «синдром разочарования» максималистов, для которых даже решение проблемы на 80% является неудачей.

Структура и функции органов управления персоналом на рубеже веков

Как и вся исполнительная власть, кадровые службы находятся в подчинении Президента. Функции управления персоналом разделены между целым рядом органов. В их числе: Служба управления персоналом (Office of Personal Management, или OPM), Комитет по управлению и бюджету (Office of Management and Budget, или OMB), Совет по защите системы заслуг (Merit System Protection Board - MSPB), Комиссия по защите равенства возможностей работников (Equal Employment Opportunity Commission - EEOC), Комитет по правительственной этике (Office of Government Ethics - OGE). Важную роль играет в системе отраслевой профсоюз Американских правительственных служащих - (American Federal Government Employees - AFGE).

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

Блок кадровой политики.

Служба высших руководителей (Senior Executive Service - SES) не является особым органом, а представляет собой сильно уменьшенное в размерах некое подобие советской «номенклатуры». Так, к середине 90-х годов в нее входило около 8-и с половиной тысяч позиций. Из них 700 составляли «политические назначения», производящиеся по особой процедуре. В частности, около 500 должностей - номенклатура Президента «с совета и одобрения Сената», а еще около 2500 человек Президент назначает единоличным актом. Впрочем, далеко не все из этих назначений делаются из состава SES. Она в большей степени кадровый резерв для высших административных (т.е. неполитических) должностей. К тому же служба эта в значительной степени специализирована - многие

ведомства имеют собственные кадровые резервы. Последнее обстоятельство отражает дух кадровых реформ 90-х годов, в ходе которых многие функции по управлению кадрами были переданы на уровень ведомств.

Как и в Англии, в США при реформировании государственной службы ставилась задача сделать ее более открытой и конкурентоспособной по сравнению с частным сектором. Поэтому претенденты на позиции в SES (что соответствует высшим, «внеранговым» классам 16-18) проходят конкурсные экзамены. Существует общий список вакансий, открытых в государственных организациях. Информацию о них каждые две недели публикует Служба управления персоналом. Все прочие вопросы, связанные с отбором, оценкой и приемом кадров, решают сами ведомства. Для этого в них созданы советы по руководящим кадрам, а для членов SES установлены особые квалификационные требования. Вакансии остаются открытыми в течении 14 дней. В случае, если претендент впервые претендует на должность в SES, его квалификацию и управленческие навыки оценивает специальная комиссия, в которую входят 3 члена SES из разных ведомств. Впрочем, помимо конкурсных экзаменов, есть и альтернативный путь поступления на должность в SES через участие в обучающих программах, разработанных в службе управления персоналом. Чтобы поступить туда, надо пройти такую же процедуру отбора, как и при прямом поступлении в SES. Для новых членов SES установлен годичный испытательный срок.

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

На уровне штатов при приеме в SES во многих случаях действует контрактная система⁵³.

Служба управления персоналом (Office of Personal Management - OPM) была образована в процессе реформы 1978г. на базе Комиссии по гражданской службе (Civil Service Commission) в целях обеспечения реального проведения в жизнь принципов merit system. (Дж.Картер, затевая реформу, жаловался, что «система не работает».) Тогда Служба получила широкие полномочия и, по существу, роль своего рода «министерства кадров федеральных служащих». Вплоть до 1994г. все процедуры публичного объявления об открывающихся вакансиях, проведения конкурсных экзаменов и назначения на должность находились под ее контролем, хотя формально многое делалось руками самих ведомств: в отличие от практики предыдущего периода, они сами

проводили экзамены и принимали решения о зачислении работников. Однако каждое их действие регулировалось не только законом - частью 5 Кодекса Федеральных правил (Code of Federal Regulations, title 5), но также и огромным количеством издававшихся OPM подзаконных актов.

В результате, вопреки благим намерениям тогдашних реформаторов, возникла гигантская кадровая бюрократия, производившая тысячи страниц инструкций и циркуляров на все случаи жизни и с присущей американским чиновникам избыточностью текста и казуистичностью формулировок. Так называемый Federal Personnel Manual - Руководство для ведомственных кадровиков - достигло в сокращенном варианте 6000, а в полном - 16 000 страниц! Этот «талмуд», регламентировавший любые кадровые процедуры, связывал руки всем и потому был одним из самых ненавистных для чиновников всех уровней, а также для претендентов на должности, документом, что и предрешило его судьбу в 90-е годы.

В результате реформ значительная часть функций Службы управления персоналом была передана другим государственным органам. Формально эту акцию назвали делегированием полномочий. Но, очевидно, главную роль в таком наименовании играют соображения психологической защиты сотрудников OPM, поскольку ни о каком возврате функций, т.е., о новой их централизации, вопрос не стоит и вряд ли возникнет в обозримом будущем.

Тем не менее, поскольку нормы законодательства изменены не были, формально за Службой управления персоналом сохранились консультационные и контрольные функции по соблюдению Системы заслуг, а именно «проверка соблюдения ведомствами законов и инструкций по найму, экзаменам и продвижению сотрудников на основе их знаний и практической квалификации, независимо от их расы, религии, пола, политических взглядов или других посторонних факторов»⁵⁴.

Долго время Служба управления персоналом координировала процедуры приема на государственную службу и прохождения государственной службы. В ходе реформ эти функции были переданы отдельным государственным органам. Тем не менее принципы классификации должностей государственной службы и оплаты труда остались прежними.

В настоящее время подавляющее большинство федеральных служащих подпадают под действие Общего Расписания (General Schedule, сокр.- GS) и соответствующую ему шкалу оплаты, которая действует с 1949г. Остальные - в основном так называемые «синие воротнички» - оплачиваются по другим шкалам. Система включает 15 ступеней (grades), а каждая ступень - по 10 рангов (ranges). В законе, установившем эту систему (5 U.S.C. § 5331–5338) описан характер работы для каждой ступени. Таким образом, по мысли законодателя, устанавливается равная оплата за равный труд, в соответствии с критериями его сложности, ответственности и требуемой квалификации. Для поступления на госслужбу необходимо сдать экзамен, должности, начиная с 10-11 рангов

замещаются на конкурсной основе. Продвижение по рангу служащих получает почти автоматически, как бы за выслугу лет, через один- три года - так называемое *time-in-grade-requirement* (этот срок зависит от ранга). Плюс к этому он может получить еще одно продвижение по рангу в год, но уже за особые заслуги.

Структура оплаты выстроена таким образом, что ранги как бы перекрывают ступени, т.е., начиная с 6-7 или 8-го рангов, зарплата служащего выше, чем у лица, занимающего младшие ранги на следующей, более высокой по старшинству ступени. Идея такой системы в том, что служащий может повышать свою зарплату, просто хорошо работая на своем месте и не стремясь «прыгнуть» на более высокую ступень, что в ряде случаев требует и экзамена, и иной квалификации, и просто иных способностей. Таким образом вроде бы решается проблема, получившая известность под именем «принципа Питера», благодаря ее превосходному сатирическому описанию политологом Питером. Согласно «принципу Питера», человек, справляющийся со своей работой на определенном уровне, продвигается на следующий уровень, и так до тех пор, пока он не доберется до должности, превышающей его объективные возможности, где он и «застревает», достигнув своего «уровня некомпетентности».

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

Блок поддержания этических стандартов госслужащих

Проблема *этики государственных служащих* - вопрос, которому американцы придают очень большое значение. Впервые Кодекс этики правительственной службы появился еще в 1958г. в форме резолюции Конгресса, общую часть которой, думается, стоит воспроизвести целиком. «Каждое лицо, находящееся на правительственной службе, должно:

- 1) преданность высшим моральным принципам и государству ставить выше преданности лицам, партии или государственным органам;
- 2) поддерживать Конституцию, законы и постановления Соединенных Штатов и всех органов власти и никогда не поддерживать тех, кто уклоняется от их исполнения;
- 3) работать весь трудовой день за дневную оплату, прилагая необходимые усилия и мысли для выполнения своих обязанностей;
- 4) стараться находить и применять наиболее эффективные и экономичные способы решения поставленных задач;
- 5) никогда не осуществлять дискриминации путем предоставления кому-либо специальных благ или привилегий как за вознаграждение, так и без него и никогда не принимать для себя либо для своей семьи благ или подарков при обстоятельствах, которые могут быть истолкованы как воздействие на исполнение должностных обязанностей;
- 6) не давать никаких обещаний, касающихся должностных обязанностей, поскольку госслужащий не может выступать как частное лицо, когда дело касается государственной должности;
- 7) не вступать ни прямо, ни косвенно в коммерческие отношения с правительством, если это противоречит добросовестному исполнению должностных обязанностей;
- 8) никогда не использовать конфиденциально полученную при исполнении должностных обязанностей информацию для извлечения личной выгоды;
- 9) вскрывать случаи коррупции при их обнаружении;
- 10) соблюдать эти принципы, сознавая, что государственная должность является выражением общественного доверия».

Но поскольку кодификация моральных норм еще не является основанием для придания им силы закона со всеми вытекающими последствиями, Кодекс получил рекомендательный статус: законодатели, приняв в обеих палатах резолюцию, одобряющую Кодекс, тем самым рекомендовали себе и служащим аппарата впредь придерживаться заложенных в нем стандартов поведения. И этот пока еще не очень четко прописанный, но явно ориентированный на соблюдение моральной чистоты документ стал лишь отправным пунктом для последующих усилий в том же направлении. При Кеннеди была учреждена президентская консультативная комиссия по вопросам этики и «конфликта интересов», т.е. проблеме столкновения личных интересов должностного лица и государства. А в 1978г. был принят гораздо более конкретный Закон об этике служащих государственных органов.

С конца же 80-ых годов этические начала государственной жизни становятся объектом еще более жесткого социального контроля и регламентации, в том числе - и на законодательном уровне. Признано, что жизнеспособность и легитимность политической системы страны во многом зависят от того, насколько государственные институты и

высшие должностные лица отвечают господствующим в обществе ценностям и идеалам, а их поведение соответствует нормам общественной морали. В ноябре 1989г был принят новый Закон о реформе этических норм. Его основные разделы: ограничения на трудоустройство и деятельность бывших служащих после их ухода в отставку; правила отчетности федеральных госслужащих об их финансовом положении; прием подарков и командировки за счет неправительственных источников финансирования; ограничения на работу по совместительству и прием гонораров; создание общественной комиссии по проблеме гражданской службы и зарплате служащих; др. В октябре 1990г. Закон был подкреплён исполнительным указом Президента "Принципы этики поведения должностных лиц и служащих госаппарата".

Видимо, для нас было бы чрезвычайно полезно воспроизвести эти принципы:

- государственная служба есть "служба общественного доверия", что требует от служащего ставить лояльность Конституции, закону и этическим принципам выше личных и частных интересов;
- служащий госучреждения не может иметь финансовых интересов, способных прийти в противоречие с добросовестным выполнением им служебного долга;
- он не должен принимать участие в финансовых операциях с использованием не подлежащей разглашению служебной информации или допускать использование такого рода информации для продвижения чьих-либо частных интересов;
- он не должен вымогать или принимать любой подарок или другие виды вознаграждения, имеющего денежную стоимость (кроме случаев, оговоренных в законе) от любого лица или организации, желающих получить содействие в том или ином вопросе, или имеющих деловые отношения либо ведущую деятельность, подпадающую под юрисдикцию ведомства, где работает данный служащий, или на чьи интересы может существенно повлиять выполнение или невыполнение им своих должностных обязанностей;
- он не должен давать несанкционированных обязательств или обещаний, подразумевающих возложение ответственности за их выполнение на правительственное учреждение; - он не должен использовать служебные помещения для извлечения личной выгоды;
- при выполнении служебных обязанностей он обязан действовать на непартийной основе, без каких-либо предпочтений к той или иной частной организации или лицу;
- он обязан охранять государственную собственность и не допускать использования ее в любой другой деятельности, не предусмотренной служебными предписаниями;
- он не должен заниматься подработкой в иных организациях или другими видами деятельности, включая поиск новой работы или ведение переговоров о

трудоустройстве, если это препятствует выполнению им служебных обязанностей и профессионального долга на госслужбе;

- он обязан информировать соответствующие структуры о всех ставших ему известными фактах растрат, обмана, злоупотреблений и коррупции в госучреждениях;
- он обязан добросовестно выполнять обязательства, возложенные на него законом как на гражданина страны, в первую очередь - такие, как уплата федеральных и местных налогов; - он обязан строго соблюдать все законы и правила, направленные на обеспечение равных прав всех граждан США.

Некоторые требования к служащим не заканчиваются, как мы видели, с их уходом в отставку, а распространяются и на последующий период. К тому же все кандидаты на ответственные посты проходят тщательную проверку их финансового положения, анкетных данных и личной жизни по линии спецслужб, включая ФБР и Федеральную налоговую службу.

Координирует этическое регулирование на государственной службе США **Комитет по правительственной этике (Office of Government Ethics - OGE)**, образованный в процессе реформы 1978г. Формальные цели организации - поддержание высоких этических стандартов в среде федеральных служащих, предотвращение и разрешение возникающих конфликтов интересов, укрепление общественного доверия по отношению к правительственному аппарату. Ведомство играло достаточно важную роль при подготовке Кодекса поведения государственных служащих и чрезвычайно детализированных Стандартов этичного поведения служащих исполнительной ветви власти. Но теперь оно, главным образом, наблюдает за положением дел, периодически составляет аналитические справки о ситуации в том или ином ведомстве, подготавливает программы «этического обучения» служащих и координирует процедуру декларирования интересов. По данным Комитета, каждый год «этическое обучение» проходит от 400 до 600 тысяч федеральных служащих. Кроме того, Комитет наделен правами издавать этические правила для отдельных отраслей с учетом специфики последних, расследовать жалобы и издавать «корректирующие распоряжения» в адрес отдельных учреждений и служащих.

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

Дело в том, что увеличение требований к государственным служащим должно быть как-то компенсировано как в материальном, так и в моральном отношениях. Между тем, ни

средняя зарплата американских гражданских служащих, ни традиционное негативно-ироническое отношение к ним большинства общества не обеспечивают им подобной компенсации и потому американская госслужба, несмотря на все усилия по ее совершенствованию, во многих своих звеньях весьма далека от совершенства, по сравнению с передовыми в этом отношении странами. А наличие некомпенсируемых и зачастую не вполне оправданных ограничений может привести к совершенно неожиданным результатам: например, к падению престижа госслужбы на рынке труда и, следовательно, снижению качества работников госаппарата, к выработке более изощренной механики злоупотребления служебным положением либо использованию завышенных этических стандартов в качестве средства политического шантажа и сведения счетов. Но в целом, разумеется, проблема этики государственных служащих - одна из важнейших, и свойственное нам пренебрежение к ней гораздо хуже и опасней, нежели любые американские "перехлесты".

Блок административно-правовой защиты персонала.

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

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

Под ее юрисдикцию попадают любые организации, независимо от их статуса и характера деятельности - федеральные, штатные, местные, публичные и частные. Единственное ограничение - размер организации: она должна иметь в своем штате не менее 15 человек.

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

Прежде, чем перейти к другим организациям с частично совпадающей компетенцией, отметим, что подобное частичное «наложение» компетенций вообще характерно для

американской юрисдикционной системы и заложено в нее сознательно. Ее идея состоит в том, что один и тот же вопрос можно решить в нескольких местах, и поэтому гражданин до известной степени может сам выбирать, куда обращаться со своей апелляцией.

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

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

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

Обычный срок рассмотрения дела - 120 дней. Эту работу ведут около 70 высококвалифицированных юристов-судей, составляющих основу штата Комитета, в котором также существуют научно-исследовательское и вспомогательные подразделения. Каждое дело ведет один судья. В год Комитет в среднем рассматривает

около 4000 жалоб. (Примерно еще столько же поступают «не по адресу», т.е. не от того контингента лиц, права которых защищает Комитет; это, главным образом - дела юрисдикции Комиссии по защите равенства возможностей работников.) Около половины дел разрешаются соглашением сторон на разных этапах их рассмотрения. Примерно в 30% случаев принимается решение в пользу жалобщика. Оно подтверждает факт нарушения трудовых прав служащего и обязывает ведомство, на которое подана жалоба, восстановить их. Решение такого рода является окончательным. Более того - Комитет может также налагать дисциплинарные санкции на работников других ведомств или даже на ведомство в целом, если оно нарушает принципы «мерит систем». Правда, в этих случаях его решение может быть обжаловано в Федеральном апелляционном суде.

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

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

Блок контроля.

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

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

назначение на пост генерального контролера сторонника «нового курса». Он тоже возглавлял ведомство целых 15 лет, а его преемник - еще 11.

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

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

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

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

Поскольку GAO, при всех своих полномочиях - орган все же совещательный, то основным продуктом его деятельности являются обзоры, отчеты по итогам проведенных расследований и рекомендации. Масштаб рекомендаций различен и колеблется от мелких замечаний до «глобальных» предложений по радикальным изменениям политики в той или иной области.

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

Ограничения же, связанные с секретностью, устанавливаются только законом.

В течение года GAO публикует ежемесячные и специальные отчеты по итогам своей деятельности, обнаруженным нарушениям и внесенным рекомендациям. По итогам

прошедшего финансового года публикуется также общий годовой отчет, где суммируются и фиксируются основные проблемы. Помимо этого, публикуется еще один любопытный документ: отчет о тех рекомендациях GAO, которые по тем или иным причинам не были приняты.

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

Реформы в 21-м веке.

По мнению некоторых исследователей⁵⁵ одной из наиболее серьезных ошибок, допущенных администрацией Б. Клинтона при реализации реформ государственного управления, стало недостаточное информирование общественности о содержании и результатах проводимых преобразований. Этим сполна воспользовались политические противники реформаторов, которые на протяжении 90-х годов активно критиковали представителей демократической партии за увеличение числа правительственных программ, рост государственного регулирования и раздувание государственного аппарата. Успехи, достигнутые в ходе деятельности National Performance Review и National Partnership for Reinventing Government, остались практически неизвестными американским избирателям. Как показали социологические опросы, проведенные в ходе предвыборной кампании 2000 года, более 50% респондентов не слышали об административных реформах комиссии А. Гора. Более 60% респондентов полагали, что численность государственных служащих при президенте Клинтоне увеличилась, несмотря на то, что в действительности к началу 21 века численность государственных служащих США достигла самой низкой отметки, начиная с 50-х годов. Неудивительно поэтому, что тема административной реформы, на первый взгляд заведомо «выигрышная» для демократической партии, не стала частью их предвыборного политического капитала.

После вступления в должность Президента США Дж. Буш-младший, основываясь на своих предвыборных обещаниях, инициировал новую реформу государственного аппарата. В 2001 году была опубликована Президентская программа управления (The President's Management Agenda), которая включала 5 ключевых направлений: 1) Стратегическое управление человеческим капиталом, 2) Конкуренция между государственным и частным секторами, 3) Повышение финансовой результативности, 4) Развитие электронного правительства и 5) Бюджетирование по результатам. Кроме того, Программа предполагала реализацию 9 специальных проектов в отдельных органах

исполнительной власти. Для каждого направления реформы были обозначены основные проблемы, дано краткое описание предполагаемых преобразований, запланированы среднесрочные и долгосрочные результаты.

Из пяти направлений реформ лишь первое имеет непосредственное отношение к управлению государственной службой в том смысле, в каком оно понимается в нашей стране. Остальные направления скорее принадлежат сфере административной и бюджетной реформы. Тем не менее, представляется полезным хотя бы кратко охарактеризовать каждое направление, уделив приоритетное внимание теме стратегического управления человеческим капиталом.

Стратегическое управление человеческим капиталом

После победы на президентских выборах 2000 года Дж. Буш признал, что административные реформы, проводившиеся в 90-е годы привели к существенному сокращению численности государственных служащих. Однако в Президентской программе управления отмечалось, что результат этот был достигнут за счет «тотальных» увольнений, которые не сопровождались детальным анализом особенностей кадровой ситуации в отдельных государственных органах. Кроме того, несмотря на сокращение общей численности государственных служащих, количество уровней иерархии в государственных органах зачастую увеличилось. В связи с этим в некоторых органах власти одновременно наблюдался переизбыток должностных лиц, наделенных распорядительными полномочиями, и недостаток квалифицированных специалистов.

Указывалось также, что на государственной службе практически не используется планирование в сфере кадровой политики. Подобный недостаток чреват серьезными негативными последствиями в связи с ожидающимся выходом на пенсию к 2010 году значительного числа государственных служащих из поколения беби-бумеров. Отсутствие эффективных механизмов замещения кадров может привести к тому, что в определенный момент потребуются в короткий срок привлечь на государственную службу десятки тысяч специалистов, обладающих специфическими квалификациями. Это будет особенно трудно сделать в условиях, когда процедуры найма на государственную службу занимают слишком много времени, а гражданам не предоставляется достаточная информация о вакантных должностях.

В соответствии с обнаруженными проблемами были определены пять основных направлений реформ: стратегическое планирование – приведение кадровой политики в соответствие с целями деятельности государственного органа; лидерство и управление знаниями – разработка мер по повышению эффективности руководства, механизмов замещения лидеров и развитие систем профессионального обучения; управление по результатам – внедрение оплаты по результатам и иных механизмов, поощряющих эффективное исполнение должностных обязанностей; управление талантами –

привлечение и удержание на государственной службе квалифицированных специалистов; подотчетность – создание инструментов мониторинга реформ и оценки результатов.

Полномочия по координированию реформ в сфере кадровой политики были возложены на «пострадавшую» в ходе NPR Службу управления персоналом. Кроме того, в соответствии с принятым в 2002 году Законом о главных уполномоченных по кадрам⁵⁶, в 24 федеральных органах исполнительной власти были созданы должности Главных уполномоченных по кадрам, каждый из которых отвечает за разработку и внедрение кадровой политики в своем ведомстве. Главные уполномоченные по кадрам входят в состав Совета по кадрам, который возглавляет директор Службы управления персоналом. На федеральные органы исполнительной власти была возложена обязанность разрабатывать планы развития человеческого капитала и отчеты об управлении последним и регулярно представлять их для оценки в Службу управления персоналом.

Важно, что проводимые в США преобразования в сфере управления персоналом не сводятся лишь к созданию новых должностей и увеличению объемов отчетности. В ходе реформ были предложены многие инновационные инструменты и механизмы, позволяющие повысить эффективность кадровой политики. Служба управления персоналом во взаимодействии с другими государственными органами подготовила руководство по кадровой реформе и разработала Интернет-сайт, содержащий пособия, методические рекомендации, вопросники, полезные ссылки и иные ресурсы по управлению кадрами на государственной службе⁵⁷. Они разделены на пять блоков в соответствии с основными направлениями реформирования кадровой политики. Для каждого направления определен набор показателей и предложены методики проведения конкретных мероприятий.

В частности, в 2004 году для оптимизации порядка приема на государственную службу была разработана «Модель найма в течение 45 дней», содержащая пошаговое описание соответствующей административной процедуры. Для привлечения на государственную службу квалифицированных специалистов и повышения эффективности кадрового планирования в 2006 году было подготовлено Руководство по моделям карьеры⁵⁸. Модели карьеры основаны на классификации лиц, поступающих на государственную службу, в соответствии с определенным набором характеристик. Для каждой категории (например, «студент») указывается, какие характеристики рабочего места (высокая заработная плата, возможности профессионального роста, дух товарищества и т.д.) являются наиболее важными и какие методы (прохождение практики в государственных органах, оплата обучения и т.д.) могут быть использованы для привлечения и удержания гражданина на государственной службе. Модели карьеры затем используются для составления объявлений о вакансиях на государственную службу, разработки

должностных обязанностей, организации рабочего места и в ходе иных процессов управления персоналом.

Конкуренция между государственным и частным секторами

Еще в 1998 году в рамках National Partnership for Reinventing Government был принят Закон об инвентаризации функций федеральных органов власти⁵⁹. Данный закон предписывает федеральным органам исполнительной власти определять те функции, которые не являются по своей природе однозначно государственными, т.е. могут быть реализованы частными компаниями. Подобные меры в конечном итоге направлены на сокращение государственных расходов. Проведившиеся в США исследования конкурсов, в которых государственные органы участвовали наравне с частными компаниями, продемонстрировали, что даже сам факт конкурса, вне зависимости от того, кто становится его победителем, позволяет сократить расходы на исполнение государственной функции на 20-30%.

В Президентской программе управления отмечалось, что, несмотря на наличие нормативной правовой базы, конкуренция между государственным и частным секторами недостаточно развита. Для ее усиления проводится комплекс мероприятий: создаются должности Уполномоченных по государственно-частной конкуренции (Competitive sourcing officials). В 2003 году было разработано Руководство по государственно-частной конкуренции⁶⁰, в котором устанавливаются количественные показатели проведения конкурсов (число конкурсов в год, сроки проведения конкурсов и т. д.) и иные меры для обеспечения их объективности, например, регулярное обновление поставщика услуг, предоставляемых населению на платной основе.

Повышение финансовой результативности

Одной из болевых точек государственного управления США является обилие «ошибочных» расходов и финансовых потерь государственных органов. В результате неправомерного предоставления льгот гражданам и организациям, выплат по необоснованным запросам, неправильного расчета налогооблагаемой базы, наличия неиспользуемой государственной собственности и иных подобных ошибок финансовые потери в 2000 году лишь по 13 правительственным программам составили более 20 млрд. долларов США.

В целях исправления ситуации в 2002 году в США был принят Закон об информации об ошибочных платежах⁶¹. Закон предписывает руководителям федеральных органов исполнительной власти ежегодно проводить анализ программ, реализуемых государственным органом, чтобы выявить те из них, в которых существует большая вероятность ошибочных платежей. Информация о таких программах предоставляется государственными органами Президенту и в Конгресс США вместе с оценкой размеров возможных ошибочных расходов и планом корректирующих действий. Процесс имплементации Закона координирует Комитет по управлению и бюджету, который в

числе прочего выпускает разъяснения и методические материалы по применению Закона и разрабатывает подходы к подсчету «ошибочных» платежей⁶².

Развитие электронного правительства

Мы уже отмечали, что в ходе реформ, проводившихся в 90-е годы комиссией А. Гора, значительное внимание уделялось внедрению информационных технологий на государственной службе. Например, именно тогда впервые был создан единый Интернет-портал государственных органов США www.firstgov.gov⁶³. Несмотря на это администрация Буша не слишком лестно оценила достижения предшественников, отмечая, в частности, что для большинства государственных служащих компьютеры по прежнему остаются лишь усложненными печатными машинками и калькуляторами. Разумеется, в определенной степени такая оценка была вызвана нежеланием признавать заслуги политических оппонентов. Но, как бы то ни было, реформы по созданию электронного правительства продолжились.

В 2002 году был принят Закон об электронном правительстве⁶⁴, который наделил Комитет по управлению и бюджету полномочиями координатора в сфере электронного правительства и установил новые требования к государственным органам в сфере использования информационных технологий. Была продолжена активная работа по созданию государственными органами Интернет-порталов, которые теперь были разделены на пять групп: 1) Госорганы – Гражданам (например, <http://www.govbenefits.gov> – портал, позволяющий получить информацию о льготах и подать на них заявки), 2) Госорганы-Бизнесу (например, <http://www.business.gov> – портал, предоставляющий доступ к информационным ресурсам и услугам, необходимым частным компаниям), 3) Госорганы-Госорганам (например, <http://www.grants.gov> – портал, позволяющий госорганам размещать информацию о предоставляемых ими грантах), 4) Внутренняя эффективность (например, <http://www.golearn.gov> – портал обучения государственных служащих), 5) Комплексные инициативы.

Отдельно следует отметить использование информационных технологий для координации и освещения хода исполнения реформ государственного управления. Был создан отдельный Интернет-сайт, посвященный Президентской программе управления - <http://www.results.gov>. Данный сайт содержит результаты официального мониторинга реформы, а также отдельные разделы, посвященные 5 ее ключевым направлениям. Государственные органы, координирующие проведение преобразований, также разработали значительное число интернет-ресурсов, например, сайт инициативы «Электронное правительство» - <http://www.egov.gov>.

Бюджетирование по результатам

Основы бюджетирования государственных органов по результатам были заложены Законом об оценке результатов деятельности государственных органов 1993 года⁶⁵. Однако на практике этот Закон далеко не всегда исполнялся должным образом. Многие

государственные органы не сформулировали цели и не разработали количественные показатели правительственных программ; должностные обязанности и полномочия государственных служащих зачастую не были поставлены в соответствие с целями и показателями. В связи с этим Президентская программа управления предписывала принять необходимые меры по совершенствованию ситуации с тем, чтобы стало возможно реализовать принципы бюджетирования по результатам уже в бюджете 2003 года.

Одной из наиболее интересных инициатив в сфере совершенствования бюджетирования по результатам стала разработка Комитетом по управлению и бюджету Метода рейтинговой оценки программ (Programm Assessment Rating Tool – PART). Необходимость подобного инструмента была очевидна: отсутствие четких критериев и методики оценки эффективности правительственных программ лишало процедуру бюджетирования по результатам прочных оснований. В соответствии с Методом рейтинговой оценки, анализируются 4 элемента правительственной программы: 1) Цель и дизайн программы, 2) Стратегическое планирование, 3) Управление программой, 4) Результаты и отчетность. Каждому разделу приписывается определенный вес: соответственно 20, 10, 20, 50. Разделы состоят из вопросов, которым также приписываются веса. Веса складываются, чтобы получить окончательный рейтинг программы: эффективный, скорее эффективный, адекватный, неэффективный. В исключительных случаях может быть дан ответ, что результат оценки определить невозможно. В 2006 году был разработан Интернет-сайт <http://www.expectmore.gov>, на котором размещаются результаты рейтинговой оценки всех правительственных программ.

Оценка результатов реформ

Кроме PART в рамках реформ были разработаны и другие методы оценки эффективности. Едва ли не впервые за всю историю преобразований государственного аппарата в США был предложен инструмент позволяющий, осуществлять систематический мониторинг хода административной реформы в отдельных государственных органах. Этот инструмент получил название Контрольный лист Президентской программы управления (PMA's Scorecard). Контрольный лист предназначен для оценки успехов, достигнутых государственными органами в реализации 5 ключевых направлений Программы. Он основан на системе простых и наглядных графических показателей: оценки госорганам выставляются в виде кружков красного (неудача), желтого (частичное достижение целей) и зеленого (успех) цвета.

Если основываться на результатах применения Контрольного листа, можно сделать вывод, что в ходе реформ 2000-х годов удалось достичь заметных успехов. В 2001 году лишь одно из 26 оцениваемых ведомств смогло получить хотя бы один зеленый кружок, тогда как в июне 2007 только три государственных органа не имели зеленого статуса хотя бы по одному из направлений реформы. Интересно, что в числе неудачников оказались

играющий ключевую роль в реформе Комитет по управлению и бюджету и обласканное вниманием в последние годы Министерство обороны. Тем не менее, не стоит переоценивать (впрочем, как и недооценивать) эти данные. Необходимо понимать, что Контрольный лист предназначен для оценки промежуточных результатов (принятие нормативных правовых актов, разработка Интернет-сайтов и т. д.), однако он мало что говорит о достижении конечных целей реформы. Реформы государственного управления в США продолжаются и, представляется, что время для подведения их итогов еще не пришло.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА ФРАНЦИИ.

Немного истории.

Французское государство представляет эталон развитой и глубоко укорененной в национальной почве бюрократической системы, корни которой уходят во времена абсолютизма, а в определенном смысле - и гораздо дальше. Ведь французская концепция государства прежде всего как единой централизованной административной системы, обеспечивающей эффективное управление страной из столицы, использовала в качестве образца Римскую империю, принципы организации которой были восприняты и развиты средневековыми французскими легистами. На практике традиция сильного центрального правительства восходит к XVII веку – временам Ришелье, а затем - правлению Людовика XIV⁶⁶. Революция, как отмечал А.де Токвилль, дала новый толчок развитию централистских начал⁶⁷. Наполеон же довел эту тенденцию до предела. Местное управление было подчинено министрам. Еще в период его Консульства страну разделили на департаменты во главе с назначенными из центра префектами, а во главе коммунальных округов поставили су-префектов. "Это подчинение усугубляется в эпоху Империи. В то же время возрастает престиж административных чиновников, как представителей более сильной, чем прежде, и лучше вооруженной центральной власти. В провинциях и коммунах исчезает всякая независимость. Защищенные против всякого протеста... агенты правительства становятся всемогущими."⁶⁸ Лишь к концу прошлого века абсолютному доминированию центра были поставлены некоторые пределы. Но общий вектор, не говоря о традиции, сохранились, во всяком случае, вплоть до самых недавних времен.

Любопытно, что *французская система администрации во многом представляла для России нечто вроде недостижимого идеала упорядоченной государственной организации*. И они действительно были во многом похожи (разумеется, не эффективностью, а внешними чертами), особенно в некоторые исторические периоды. К сожалению, советские "специалисты побуржуазной государственной службе" в своих

идеологизированных работах, как правило, избегали подобных "щекотливых" аналогий и, тем более, серьезного сравнительного анализа⁶⁹.

Суть французской государственной службы - закрытая и подробно регламентированная система административной карьеры с присущим ей духом иерархичности, кастовости и верноподданности государству. Разумеется, время вносило в нее некоторые коррективы, но основополагающих принципов они не касались. Даже "Закон об общем статусе чиновников", принятый в 1946г. - в период максимального влияния в стране левых сил - в сущности, не так много изменил. А Конституция 1958г. отразила классические для Франции взгляды Ш. де Голля, считавшего полностью подконтрольное президенту и правительству чиновничество одной из важнейших основ Пятой Республики. Уже в 1959г. Президент, используя полученное по Конституции право, издал новый ордонанс о статусе чиновничества. Он внес в Закон 1946г. не очень много поправок, но все они имели одну направленность - усиление иерархичности и подчиненности чиновничества политической власти.

Однако было бы неверным думать, что эта идеология оставляла за чиновниками лишь роль "винтиков" или "приводных ремней" власти. Ее более тонкую суть выразил в своей книге "На службе нации" деголлевский премьер-министр М.Дебре. Подчеркивая, с одной стороны, что публичные службы должны подчиняться приказам правительства, которое несет все заботы о государстве, он в то же время писал, что администрация должна брать на себя инициативу в исследованиях, предложениях и в исполнении решений власти⁷⁰. В настоящее время в практике превалирует не "теория пассивного подчинения", предполагающая исполнение любого законного приказа "без колебаний и недовольства", а "теория разумного управления", признающая за чиновником право на внесение начальнику своих замечаний до исполнения приказа и, в случае его подтверждения, определенные возможности маневра в его исполнении. Таким образом, субординация должна сочетаться с автономией чиновника. При этом субординация преобладает в отношениях внутри административного корпуса, а автономия - во внешних отношениях исполнительной власти с другими ее ветвями и гражданами.

Концепция карьеры.

Концепция карьеры или закрытой госслужбы в ее современном варианте, разумеется, не означает ее сословной или какой-либо иной изолированности от общества. Во-первых, она значит, что, в отличие от системы найма или открытой госслужбы, (действующей, например, в США), правовой статус французского карьерного чиновника в большей мере учитывает отличную от всех прочих специфику его работодателя - государство - и потому регулируется нормами не трудового, а административного права и права государственной службы как его части, которое предусматривает неравенство сторон, особый порядок разрешения трудовых споров, а также дополнительные ограничения,

налагаемые на работника в обмен на компенсацию - как моральную (возможность служить "самой"власти), так и материальную. Во-вторых, система ориентирована на то, что человек, однажды поступивший на госслужбу, как правило, останется на ней всю свою трудовую жизнь, постепенно продвигаясь по ступеням карьерной "лестницы" (отсюда – «концепция карьеры»).

Концепция карьеры имеет во Франции достаточно серьезное идеологическое обоснование. Прежде всего, она основана на понимании госслужбы как особой, отличной от всех прочих, профессии, требующей от человека особых качеств и полной отдачи в служении государству. Далее, она дает служащему уверенность, что добросовестное выполнение им служебных обязанностей гарантирует ему устойчивое и постепенно растущее материальное обеспечение. Кроме того, чтобы привлечь и закрепить на службе у государства наиболее ценные для нее кадры, нужно, чтобы она обладала высоким общественным престижем, а сами служащие - некоторыми привилегиями⁷¹. Помимо всего прочего, считается, что стабильный госаппарат - единственный надежный балансир, обеспечивающий устойчивость государства в условиях периодически сотрясающих страну перемен политического курса и порой непредсказуемых изменений политических настроений и симпатий населения.

Однако, с другой стороны, очевидно, что она имеет и ряд недостатков. Несменяемость кадров ведет к инерционности и даже окостенению аппарата, что может особенно негативно проявиться в периоды политических, социальных и технологических перемен. Кроме того, система гарантированной отриска карьеры зачастую поощряет посредственность и нерассуждающее послушание, препятствуя выдвижению инициативных и динамичных людей. Тому же способствует и неизбежный при подобной системе приоритет стажа над деловыми качествами, что очевидно, например, при анализе истории российской "Табели о рангах". Короче говоря, несменяемость кадров и эффективность системы управления далеко не всегда идут рука об руку.

Не претендуя на вынесение универсального суждения о сравнительной ценности названных и иных предполагаемых достоинств и недостатков системы закрытой карьеры, думаю все же, что в современных условиях, при современных требованиях к управлению баланс в целом скорее отрицательный. Не случайно ведь наблюдаемое практически во всех развитых странах движение к приданию госслужбе большей открытости и гибкости. Впрочем, мы вернемся к этому вопросу в конце нашего разговора о французской государственной службе. Пока же сконцентрируемся на рассмотрении ее основных принципов и особенностей в ее нынешнем состоянии, т.е. в том виде, как она существует после последней ее реформы в 1983-84г.г. При этом речь пойдет о системе центральной, а не местной госслужбы, которая заслуживает специального рассмотрения⁷².

В сущности, реформа 80-х годов внесла лишь два существенных изменения в сложившуюся систему, причем оба они коснулись, главным образом, местной госслужбы:

во-первых, на нее была также распространена система карьеры и, во-вторых, в рамках общего курса на ограниченную децентрализацию местные органы наделили определенной автономией в регламентации и решении кадровых и иных вопросов относительно своего аппарата (что было, на мой взгляд, чересчур громко названо "выдвижением на первый план принципа свободного управления местными коллективами"). Но, повторяю, мы, в основном, будем говорить о традиционном стержне французской системы власти - госслужбе центральной. При этом, учитывая силу французской легалистской традиции и соответствующий ей уровень юридической проработки вопросов, представляется целесообразным в данном случае (в отличие от, скажем, анализа госслужбы англо-саксонских стран) сделать акцент именно на нормативистском описании и анализе предмета.

Итак, юридической основой ее статуса являются Конституция 1958г., Закон от 13 июля 1983г. о правах и обязанностях служащих и Закон от 11 января 1984г., содержащий положения общего статута центральной госслужбы. Помимо общего статута, некоторые виды госслужбы регулируются особыми и специальными статутами, которые принимаются декретом Государственного Совета после консультаций с Высшим советом центральной госслужбы. Дополнительными источниками права являются также решения Конституционного Совета и административных судов.

Президент страны обладает исключительным правом назначения на ряд установленных законом ключевых постов, а по ряду должностей может делегировать эти свои полномочия премьер-министру, который производит назначения номенклатуры своего уровня плюс те, что ему делегировал Президент, утверждает ряд назначений, сделанных министрами, управляет межведомственным штатом гражданских администраторов, а также в целом отвечает за политику в области центральной госслужбы. На практике этим занимается небольшое по составу головное ведомство - Генеральное управление администрации и госслужбы. Именно на этом ведомстве лежат основные обязанности в области кадровой политики - координация, контроль за соблюдением общего и особых статутов, определение общих принципов вознаграждений, организация межведомственных конкурсов, опека над Национальной школой администрации и окружными институтами администрации. Вместе с ним фактическое соуправление осуществляет Бюджетное управление Министерства экономики и финансов, в обязательном порядке проверяющее все акты, прямо или косвенно затрагивающие финансовые вопросы госслужбы. Компетенция других министерств ограничена, в основном, решениями по индивидуальным вопросам - назначения, прием в штат, повышение, дисциплинарные меры, перевод на пенсию.

Защита корпоративных интересов чиновников возложена на консультативные органы - Высший совет центральной госслужбы, паритетные административные комиссии, паритетные технические комитеты и комитеты гигиены и безопасности. Эти ротлируемые

коллегиальные органы обычно образуются из равного числа представителей администрации и делегируемых профсоюзными организациями чиновников. Иногда их даже называют органами самоуправления чиновников. Персональное назначение всех их членов, однако, производится актом администрации. Их полномочия носят рекомендательный характер по общим вопросам, но весьма существенны при рассмотрении конкретных жалоб.

Понятие и категории госслужащих.

Перейдем теперь к понятию и статусу чиновников и других категорий служащих госаппарата. Чиновником по французскому праву является лицо, назначенное на постоянную должность, включенное в штат и получившее ранг в административной иерархии. *Госслужащий - понятие более широкое: это лицо, основной деятельностью которого является участие в несении административной службы в пользу госоргана.* Таким образом, все чиновники - госслужащие, но не все госслужащие - чиновники. Если чиновник по определению связан с госслужбой на всю свою профессиональную жизнь фактом включения его в штат и присвоения ему ранга, то другие категории госслужащих рассматриваются как люди временные или, во всяком случае, не до конца интегрированные в систему, не полностью "свои".

К таким категориям относятся:

- 1) почасовики, т.е. лица, нанятые для выполнения определенной ограниченной задачи (исследования, разработки, обучение и т.п.) на условиях повременной оплаты в соответствии с расценками госслужбы, но не более чем на 120 часов в месяц;
- 2) работники по контракту, нанимаемые на трехлетний срок с возможностью однократного его продления, на должности, как правило, либо технические, узкоспециальные, либо возникшие лишь недавно и потому еще не включенные в штат; сам контракт может носить характер либо административно-правовой, если предполагается участие служащего в отправлении каких-либо управленческих функций, либо частно-правовой;
- 3) помощники, т.е. служащие, нанятые без контракта, т.е. односторонним решением администрации для выполнения временной работы; на практике это – обходной маневр, позволяющий обойти нормы права госслужбы (например, внеконкурсность, размер оплаты, дисциплина, возможность найма иностранцев,); таким образом, помощник не пользуется защитой ни статута госслужбы, ни трудового права;
- 4) чиновники-стажеры, т.е. служащие, назначенные на постоянную должность, но с испытательным сроком от 6 месяцев до двух лет; по итогам стажировки они сдают тесты, после чего могут быть зачислены в штат, уволены либо статус стажера может быть продлен. Таким образом, есть несколько категорий служащих как бы "второго сорта", которые хоть и работают в госаппарате, но гарантии и привилегии, предусмотренные статутом чиновника, на них не распространяются.

Структура

Перейдем теперь к **структуре полнопровного чиновничества** французского государства - его "белой кости". Она достаточно сложна и, похоже, именно с нее списывали возрожденную недавно в России "табель о рангах" энтузиасты иерархического взгляда на мир. Итак, в основе ее лежат четыре категории: А, В, С и Д. Каждая определяется уровнем найма и характером исполняемых функций. Высшая - "А" - объединяет штаты чиновников с магистерской степенью и выполняющих функции по разработке концепций и руководству. (атташе, гражданские администраторы и т.д.). В категорию "В" входят чиновники среднего звена, имеющие дипломы бакалавров или равноценные (административные секретари, контролеры и пр.) Последующие две категории охватывают работников практического уровня с более низким образованием, при этом категория "Д" постепенно сокращается. Как правило, вся карьера чиновника проходит внутри одной категории. Переход в более высокую, скорее исключение. Каждой категории соответствует индексированная классификация, определяющая минимальный и максимальный оклады входящих в нее чиновников.

Каждая категория охватывает несколько рангов. Ранги, пожалуй, основное звено карьерной классификации. Это звание, дающее его владельцу право на занятие ряда соответствующих рангу должностей, является для чиновника важной гарантией стабильности его положения, его защитой от превратностей административной жизни, таких, как упразднение должности или смена правящей партии: он не может быть в этих случаях просто уволен, его ранг дает ему право занять другой пост. Иногда ранги называют классами. Каждый ранг делится на ступени, и вся карьера чиновника проходит, как правило, через повышение ступеней и рангов.

Должность - понятие, отдельное от ранга. Это - конкретная рабочая позиция и соответствующая ему ставка в бюджетном расписании. Административный орган самостоятельно назначает чиновника на должность, соответствующую его рангу. Каждому рангу соответствует ряд должностей.

Согласно французскому праву, понятия чиновника и работника по контракту являются взаимоисключающими. Чиновник даже теоретически не может вести переговоры об условиях своей работы и все, что он может, это - отказаться от должности. Он обязан полностью подчиняться установленным статутным нормам. Но, с другой стороны, ему не может быть навязано ничто, не предусмотренное статутом. При конфликте с нанимателем дело рассматривает не обычный, а специальный административный суд. Кроме того, права чиновника защищают профсоюзы. Так, с 1968г. ежегодные соглашения о размерах зарплат подписываются совместно правительственным ведомством по делам госслужбы и профсоюзом чиновников. Изменения в особых статутах также, в основном, являются результатом соглашений между кадровой службой и соответствующим

профсоюзом. Эта практика отчасти компенсирует очевидное правовое неравенство чиновника и его работодателя - государства. Но формально подчиненный статутам и регламентам чиновник не имеет права на сохранение отдельных элементов своего статуса. Административный суд применяет принцип изменчивости, согласно которому регламент может быть изменен в любую сторону в одностороннем порядке (изменения структуры подчиненности, оклада, круга обязанностей и пр.) Единственное, что этому противостоит - правило сохранения достигнутых преимуществ, согласно которому, например, служащие местных коллективов, уже состоящие в штате на момент принятия изменений, сохраняют свои льготы в сфере оплаты и условий выхода в отставку. Но на практике, разумеется, правительство стремится не доводить дело до конфликта с группами чиновников, а решать вопросы посредством переговоров и соглашений. Это когда-то служба на государство рассматривалась как честь, достаточная сама по себе, и служащие даже не имели права на вознаграждение. Ныне концепция состоит в том, что служение обществу налагает особые обязанности, которые должны быть компенсированы дополнительными правами и гарантиями. Акцент переносится на положение чиновника как гражданина. Из этого вытекает тенденция приближения госслужащих к общему праву. И все же существенные особенности в его правовом статусе сохраняются, о чем будет рассказано после более подробного рассмотрения вопросов организации и прохождения чиновничьей карьеры.

Допуск к государственным должностям.

Принцип равного доступа закреплен в Конституции, предполагая запрет любой дискриминации, на основании пола, убеждений или взглядов кандидата. Однако этот принцип не является абсолютным. Если кандидат выражает свои взгляды образом, несовместимым с должностью, на которую он претендует (например, резко критикует политику правительства, на службу к которому нанимается, это служит основанием для отклонения его кандидатуры. В целом же Закон устанавливает пять условий допуска: наличие французского гражданства, обладание политическими правами, соблюдение законов, положительное отношение к законам о службе в армии, а также физическая пригодность для данной работы. Соблюдение принципа равного доступа контролируется судом, и поэтому на практике, кроме кандидатов, не удовлетворяющих требованиям законов и статуту, отсеиваются лишь умственно отсталые либо явно безнравственные лица.

Принципы и технология конкурсного отбора.

Конкурс считается наиболее демократичной процедурой, обеспечивающей соблюдение принципа равного доступа, а также наиболее эффективным способом отбора, поскольку позволяет выделить самых способных, основываясь исключительно на их заслугах и талантах. Впрочем, несмотря на эти несомненные достоинства, его, тем не менее, критикуют как за дороговизну конкурсной процедуры, так и за фактическое преимущество,

которое получают люди, имевшие возможность получить лучшую академическую подготовку, т.е. учиться в привилегированных учебных заведениях.

Закон определяет конкурс как способ распределения ограниченного числа госдолжностей посредством испытаний, позволяющих независимому коллегиальному органу- жюри -классифицировать конкурсантов по их заслугам для последующего назначения на должности. Конкурс открывается постановлением соответствующего министра и может быть, по его усмотрению, объявлен либо исключительным "внешним" (еще его называют "учебным",) т.е. предназначенным только для кандидатов, лишь предполагающих поступить на госслужбу, либо "внутренним" или "конкурсом чиновников", т.е. для продвижения служащих, уже имеющих определенный стаж, либо открытым и для тех, и для других, что на практике чаще всего и делают. Постановление об открытии конкурса должно быть придано широкой огласке, достаточность которой определяет Административный суд.

Жюри формирует орган, обладающий полномочиями назначать на открывающиеся должности. Оно должно быть беспристрастным и подчиняться лишь регламенту конкурса. По результатам испытаний жюри составляет список пригодных, с его точки зрения кандидатов, ранжируя их в соответствии с полученными оценками. Оно вправе вообще не одобрить ни одного кандидата либо представить их меньше, чем число вакантных должностей, а также составить дополнительный список. Этим полномочия жюри исчерпываются. Его положительная рекомендация дает лишь возможность, а не право получить должность.

Само назначение производится органом или лицом, конкурс объявившим. Он связан рекомендацией жюри, поскольку должен придерживаться представленного жюри списка, а также установленной им ранжировки кандидатов, но в принципе может и вообще отказаться от назначения кого-либо на должность. Лицо, получившее назначение, не сразу приобретает статус чиновника, а получает должность чиновника-стажера либо ученика на срок и условиях, о которых говорилось выше.

Административный суд контролирует законность конкурсов и производимых по их итогам назначений. Любой участник конкурса имеет право обжаловать его результаты или произведенное по его итогам назначение по мотивам превышения власти. Если жалоба признана правильной, то итоги конкурса аннулируются, и он проводится заново. Правда, на практике это случается редко.

Внеконкурсные процедуры набора.

Принцип конкурсного отбора не является универсальным. Закон и общий статут допускают и другие процедуры - использование списков пригодности, профессиональные экзамены или даже в некоторых случаях произвольный выбор. Есть перечень высших должностей, назначение на которые производится по решению правительства. В сущности, это так называемые политические должности - генеральный секретарь

правительства, директор центральной администрации, префект, посол и т.д. Этот перечень не является исчерпывающим и может дополняться правительством с согласия суда. Это дает правительству большую свободу в назначениях. Однако лицо, назначенное подобным образом и не состоявшее до тех пор на госслужбе, посредством такого назначения статуса чиновника не приобретает.

Решения о назначениях данного уровня, разумеется, принимаются с учетом политических взглядов кандидатов, а обладатели этих постов обязаны хранить лояльность правительству. При этом их могут уволить без всяких проступков с их стороны, по одним лишь соображениям целесообразности. Если человек до этого "политического" назначения имел статус чиновника, то в этом случае он возвращается на прежнее место работы, если нет - то он покидает государственную службу.

Для некоторых должностей категории "А", в основном – для работников служб контроля и инспекций, особые статуты на определенных условиях допускают произвольный выбор администрации. Особые статуты для других категорий также не исключают внеконкурсных способов набора, если замещаемая должность не настолько важна, чтобы было целесообразно применять сложную и дорогую конкурсную процедуру.

Во французской системе есть место и для полуфилантропических назначений. Ряд должностей считается "зарезервированным" для лиц, пострадавших при оказании услуг отечеству - инвалидов, вдов и сирот войны, военнослужащих и работоспособных инвалидов. Но при всех обстоятельствах они должны успешно сдать экзамен, после чего вносятся в список с особым порядком назначений.

Это не распространяется на должности категории "А". С целью поощрить внутреннее продвижение установлена доля постов (от 1/6 до 1/9), замещаемых не по обычной процедуре, а на основании профессионального экзамена, списка или произвольного выбора только из числа лиц, уже состоящих на госслужбе.

В результате чиновники, набранные по конкурсу, составляют менее половины штата. Однако все они, независимо от способа их приема на госслужбу, имеют право на карьеру.

Прохождение карьеры.

Приобретая после всех изложенных процедур статус так называемого карьерного чиновника, человек входит в своего рода "касту". Теперь, он, как правило, будет работать на госслужбе, постепенно поднимаясь по ступеням классов и рангов. Открывающие перед чиновником перспективы карьеры - один из главных, с точки зрения привлекательности, атрибутов системы закрытой госслужбы. Чиновник может быть откомандирован в другое учреждение, международную или даже частную организацию на срок до 5-и лет, но при этом он не теряет права на продвижение и пенсию. Другое дело, если его выводят из штата после истечения срока откомандирования либо переводят в так называемый резерв. Этот последний статус обычно связан с болезнью либо иными личными обстоятельствами и может быть предоставлен по просьбе чиновника. Если же после

истечения срока перевода в резерв он трижды отказался от предложенных должностей, то с согласия паритетной административной комиссии он может быть уволен с госслужбы.

Оценка службы.

Перспективы карьеры зависят от оценки работы чиновника его руководителем. Оценка производится ежегодно и включает цифровой показатель по шкале от 0 до 20 и письменные примечания руководителя. Она вносится в учетную карточку работника и сообщается ему. Расписываясь об ознакомлении, работник может вносить в карточку свои замечания, а также обжаловать оценку в административном суде. Впрочем, на практике до этого доходит нечасто: паритетные административные комиссии, играющие роль посредника и имеющие право потребовать пересмотра оценки, если сочтут несогласие с ней служащего обоснованным, обычно сглаживают конфликт.

Виды и механизм повышения.

Есть два вида повышения – по классу и по рангу. Повышение класса производится в рамках ранга и больше связано с выслугой лет, чем с достоинствами работника: хорошие оценки могут ускорить повышение класса, но плохие не могут ему воспрепятствовать, если чиновник достиг максимального стажа в данном классе. В последнем случае повышение является правом чиновника и происходит автоматически.

Другое дело - повышение ранга. Необходимый стаж работы является лишь предварительным условием, позволяющим претендовать на него. Далее на первое место выступают заслуги претендента, оцениваемые одним из трех способов: внесение в список лиц, представленных к повышению, профессиональный экзамен перед включением в эти списки и обычный конкурсный профессиональный отбор. Органы, присваивающие более высокий ранг, полностью связаны не только списками, но и очередностью претендентов в них. Число вакансий всегда ограничено, ибо структура штата - процент носителей каждого ранга - величина постоянная. Система профэкзаменов в принципе позволяет отдельным чиновникам "перескочить" через ранг. Есть и некоторые гарантии от произвола – возможность апелляции в паритетные административные комиссии, в Высший совет центральной госслужбы или в административный суд. Например, отмена последним списков на повышение обязывает администрацию составить новые списки и пересмотреть уже сделанные повышения.

Прекращение карьеры.

Нормальный способ прекращения - достижение предельного возраста. Для так называемых "подвижных" чиновников он составляет 60, для "оседлых" - 65 лет. Этот рубеж для администрации обязателен. Смягчающие меры, в основном, направлены не на продление срока службы, а, на более ранний постепенный выход из нее (например, право на досрочное прекращение службы с трехгодичным отпуском или переводом на

полставки. Кроме того, любой чиновник может при стаже 15 лет попросить выхода на пенсию, которая будет выплачиваться ему при достижении пенсионного возраста. Источник пенсий - отчисления из оклада чиновника (7%) и взносы государства. Размер пенсии зависит от последнего оклада и ежегодных доплат. Он ограничен 75% от последнего или максимального общего оклада.

Чиновник может быть снят с работы в качестве высшей дисциплинарной санкции и по соответствующей процедуре. Эта "высшая мера" автоматически влечет потерю права на пенсию. Кроме того, он может быть уволен с согласия паритетной комиссии по доказанной профнепригодности, а также по закону об освобождении (по существу, сокращении) кадров. В этом последнем случае он получает право на пособие.

Даже после прекращения карьеры чиновник сохраняет по отношению к государству обязательства сдержанности и беспристрастности. Последнее выражается в запрете на занятие некоторыми видами частной деятельности.

Права чиновника.

Исторически на чиновника как на служащего общественным интересам, т.е. лицо, несущее перед обществом особые обязательства, налагались повышенные обязанности, компенсируемые рассмотренными выше привилегиями. Современная тенденция состоит в приближении статуса чиновника к статусу обычного гражданина. Однако некоторая специфика сохранилась. Поскольку статус чиновника носит тройственный характер - гражданина, наемного работника и служащего общества - рассмотрим его права в этой последовательности.

Общегражданские права чиновника.

На чиновника распространяется принцип свободы мнения, восходящий еще к Декларации прав человека и гражданина и закрепленный в Конституции 1946г., гласящей, что "никто не может быть ущемлен в своей работе или должности на основании своего происхождения, своих мнений или убеждений", а также общем статуте, определяющем права и обязанности служащих. Это "новшество" было законодательно введено для французских чиновников лишь в 1983г. как запрет на дискриминацию по мотивам взглядов и убеждений. Он распространяется на все стадии карьеры и гарантируется запретом на любые упоминания взглядов, политической, философской или религиозной деятельности чиновника в его документах или досье, а также принципом конкурсного набора на основании деловых качеств и самой системой закрытой карьеры.

Однако из этого принципа есть изъятия, касающиеся ряда "политических" должностей как центральной, так и местной службы. Кроме того, отнюдь не признается правом чиновника свобода выражения мнения, что, как представляется, в значительной мере девальвирует сам принцип. К тому же ему противостоит норма, налагающая на чиновника обязанность профессиональной сдержанности, не говоря уж о соблюдении служебной тайны.

Права чиновника как наемного работника.

Главное из них - право на вознаграждение, включающее в себя оклад, постоянно индексируемый в сторону увеличения в соответствии с изменением прогрессирующей минимальной ставки межпрофессиональной зарплаты, а также ряд пособий. К ним относятся пособие на жилье, доплата на содержание семьи, а также так называемые дополнительные пособия, о которых даже документ, одобренный Французским МИДом говорит, что они "характеризуются одновременно большим разнообразием и окружающей их тайной"... Они различаются по министерствам, видам служб и даже отдельным группам служащих, приводя к серьезному неравенству в реальном вознаграждении, выплачиваемом служащим"⁷³. Закон 1983г. попытался ограничить данную практику, установив, что пособия могут вводиться только законами или регламентами, но при этом специально оговорил сохранение всех пособий, выплачиваемых чиновникам на момент его принятия. А два года спустя специальный президентский декрет вновь подчеркнул, что норма Закона 1983г. Должна применяться только с условием сохранения ранее полученных прав. Так что даже в прекрасно регламентированной французской госслужбе борьба с "теневыми" выплатами и привилегиями пока к решительным успехам не привела.

Чиновник имеет право на участие в обсуждении условий его труда и совершенствовании системы карьеры, на внесение предложений по изменению отдельных норм статута. Оно реализуется через создание при администрации разных уровней консультативных органов - Высших советов госслужбы, паритетных административных комиссий и технических комитетов. Как мы видели выше, их полномочия в ряде случаев довольно велики.

Прогрессом было предоставление чиновникам профсоюзных прав и свобод, хотя и с ограничениями (думается, вполне резонными), связанными с необходимостью обеспечить нормальное функционирование госслужбы и обслуживание клиентов. Особенно серьезны ограничения, связанные с правом чиновников на забастовку. Для служащих некоторых органов - судебных, полицейских, безопасности - забастовки вообще запрещены. Другие забастовки обставлены рядом условий, непременно влекут удержания из зарплаты, а также могут быть прекращены по специальному постановлению правительства под страхом уголовной ответственности за его невыполнение. На практике же решающую роль играет позиция профсоюзных организаций, которые являются единственными коллективными выразителями и защитниками профессиональных интересов и прав госслужащих.

Из социальных прав стоит еще упомянуть право на отпуск, предполагающее 5 категорий отпусков: ежегодный, по болезни, на рождение ребенка и уход за ним, на профессиональную подготовку, на профсоюзную подготовку. Обычно отпуск равен 5-

неделям; его разделение поощряется как запретом на отсутствие на службе более 31 дня кряду, так и дополнительными днями к отпуску вне периода с 1 мая по 31 октября.

Специфические права чиновника.

Статус чиновника одновременно и как носителя частицы государственной власти, и как лица, несущего перед ней ответственность, требует специфических мер по его правовой защите. Прежде всего, он не несет материальной ответственности за ущерб, связанный с его служебной ошибкой, даже по приговору суда (так называемый принцип покрытия служебных ошибок). В этом случае госорган берет на себя покрытие расходов. Иными словами, "хозяин" - государство - оплачивает ошибку своего работника, конечно, если она относится к его служебной деятельности. Другое дело - последующая служебная судьба такого работника. Далее, государство обязано защищать чиновника от угроз, насилия, оскорблений, клеветы или ущерба, жертвой которых он становится в связи со своей работой, а также возмещать понесенный им моральный и материальный ущерб.

Кроме того, поскольку отношения между госорганом и чиновником в основе своей неравноправны, предусмотрены меры защиты последнего от произвола, который госорган может осуществить по отношению к нему под предлогом защиты общественного интереса. К таким мерам относятся право на защиту и право на обжалование. Оба они обеспечены тщательно регламентированной процедурой, предполагающей, в частности, право чиновника на полный, конфиденциальный и обстоятельный доступ к своему досье, право на помощь защитника и "право суда равных себе", т.е. дело чиновника рассматривает орган, включающий представителей его служебного уровня (последнее, правда, не распространяется на налагаемые администрацией мелкие санкции - выговоры и предупреждения). Наконец, чиновник имеет "право на прощение", означающее, например, что выговор автоматически удаляется из его досье через три года, если за этот срок он не был подвергнут новым санкциям.

Обязанности чиновника.

Они носят, в общем, стандартный характер: обязанность посвятить себя службе и только ей, запрет, за некоторыми исключениями, на параллельную частную профессиональную деятельность с ограничением доходности последней, обязанность отстранения от частных интересов, обязанности лояльности, соблюдения достоинства... Но некоторые конструкции носят нетривиальный характер и заслуживают более подробного рассмотрения. Так, обязанность иерархического подчинения балансируется принципом разумного управления, автономией чиновника и правом на его участие в обсуждении, о чем говорилось выше, а в крайних случаях – и так называемым "долгом неповиновения". Это означает, что если приказ одновременно и незаконен, и наносит серьезный ущерб интересам государства, то чиновник обязан его не исполнять. В противном случае он подлежит дисциплинарному взысканию. Факт наличия приказа его не оправдывает. Но

если приказ просто незаконен с точки зрения данного чиновника, то он должен быть исполнен.

Другая группа специфических обязанностей чиновника связана с информацией. Помимо соблюдения служебной тайны (освободить от которой чиновника не может даже суд, а лишь парламент), на него возложена обязанность профессиональной сдержанности, запрещающая ему сообщать любому постороннему лицу, даже чиновнику другой службы, информацию, полученную им при исполнении служебных обязанностей. Последняя должна использоваться только в служебных интересах. Иногда эту группу обязанностей называют "обязанностью молчать".

Но, с другой стороны, она в определенной мере балансируется долгом чиновников информировать управляемых, удовлетворять запросы информации от общественности. Практически это означает обязанность обеспечить доступ заинтересованных лиц и организаций к открытым документам, а также разъяснять мотивы принятых решений. Эта сравнительно новая обязанность была установлена Законами 1978 и 1979г.г., специально посвященными развитию отношений между администрацией и гражданами и о мотивировке административных актов, а также Законом 2000г. о доступе граждан к информации с поправками 2002г.

Неформальные корпоративные узы.

Очень важная черта французской госслужбы - корпоративная связанность ее членов, особенно в высшем эшелоне, т.е., прежде всего, в категории "А". Помимо формальных моментов, этот круг людей объединяют сознание принадлежности к административной элите государства и долгие неформальные связи. По сути, категория "А" делится на ряд неформальных "корпусов" ("grand corps") - Финансовая инспекция, Государственный совет, Счетная палата, дипломатический корпус и корпус префектов, попадая в которые, люди остаются их членами на протяжении всей своей карьеры, даже если переходят на работу в частный сектор. (Кстати, в постсоветской, "рыночной" России мы можем наблюдать сходный феномен.) Источником пополнения этих корпусов является прежде всего Национальная школа администрации (Ecole Nationale d'Administration) и, в меньшей степени - Политехническая школа (Ecole Polytechnique). Эти люди оказывают значительное влияние на политическую жизнь страны и зачастую сами входят в состав правительственных кабинетов. Словом, корпоративность, даже не без элементов кастовости - характерная черта французской госслужбы.

"Новые времена" - кризис легитимности и попытки выхода.

Итак, французская госслужба представляет своего рода идеал продуманной, всесторонне регламентированной, обладающей большим запасом прочности системы высоко централизованной администрации. Казалось бы, лучшего желать невозможно. Поэтому есть определенный резон в российском стремлении к этому идеалу, хотя даже

принципиальная возможность его достижимости в наших условиях вызывает большие сомнения. Но в любом случае следует иметь в виду, что даже эта «идеальная» модель на определенном этапе своего развития столкнулась с кризисом доверия. Начиная с 80-х годов 20 века, все шире распространялось мнение о том, что государственная служба Франции не соответствует социальным ожиданиям и меняющимся экономико-технологическим реалиям. В 90-е годы госслужба стала объектом оживленных дебатов, слухов и анекдотов. Скандалы и обвинения в коррупции стали почти постоянными. Поэтому даже старшее поколение французских административистов, всю жизнь исповадавшее приверженность национальному эталону госслужбы, заговорило о необходимости перемен, адаптации к новым социальным ожиданиям и экономико-технологическим реальностям⁷⁴. В связи с этим, по-новому зазвучали вопросы служебной лояльности чиновника. Она теперь трактуется тройко - как лояльность: а)государственным институтам, б)службе и своему начальству, в)гражданам как главным потребителям его услуг⁷⁵.

В более общем плане весьма показательны, что наиболее проблемными стали признаваться именно те базовые принципы и отличительные характеристики, которые ранее позволяли считать французскую администрацию едва ли не эталоном рационально устроенного государственного аппарата. Аналитики, в частности, констатировали, что из-за высокой степени централизации и иерархичности государственных органов должностные лица, непосредственно взаимодействующие с гражданами, лишены возможности брать на себя инициативу и самостоятельно принимать решения. При этом жесткий контроль и необходимость многочисленных согласований замедляют процесс исполнения государственных функций и не позволяют быстро и эффективно реагировать на изменение запросов общества. Концепцию карьеры, основополагающую для французской государственной службы, критиковали за то, что она затрудняет привлечение квалифицированных специалистов из частного сектора, которые могли бы, в числе прочего, способствовать распространению новых подходов к управлению. Кроме того, указывалось, что статус карьерного чиновника, а также позиция профсоюзов, препятствуют внедрению механизмов оплаты труда государственных служащих по результатам и значительно осложняют процедуру увольнения неэффективных чиновников.

Осознание несовершенства существующей системы, а также целый ряд иных факторов, среди которых исследователи особо отмечают активизацию процессов европейской интеграции и распространение идей нового государственного управления, способствовали началу масштабных преобразований государственного аппарата Франции⁷⁶. В 1989 году была инициирована реформа, носившая название «Обновление государственной службы». Реформа включала четыре основных направления: 1) совершенствование кадровой политики и процедур взаимодействия государственных

служащих с политическими назначенцами, 2) разделение «стратегических» и «исполнительских» функций и передача части полномочий центральных органов власти на места, 3) создание систем оценки эффективности деятельности государственных органов и государственных служащих, 4) упрощение административных процедур и повышение качества государственных услуг, в том числе за счет использования информационных технологий. Эти направления стали «сквозными темами» всех последующих попыток административных реформ во Франции, которые после 1989 года проводились практически непрерывно, сменяя одна другую.

В частности, были предприняты попытки усовершенствовать систему оплаты труда государственных служащих. Реформы в этой сфере начались с изменения коэффициентов тарифной сетки и продолжились внедрением иных инструментов, например, новой схемы премирования (*Nouvelle Bonification Indiciaire*). Схема предполагала начисление государственным служащим бонусных выплат в зависимости от объема выполняемой работы, численности подчиненных, обладания специфическими техническими знаниями и умениями и иных характеристик. В 2003 году было объявлено о введении на государственной службе Франции оплаты труда по результатам. Подобные меры в целом не характерны для стран с карьерной системой государственной службы, поэтому неудивительно, что во Франции они пока распространяются лишь на старших государственных служащих. Денежное содержание наиболее высокопоставленных чиновников разделяется на постоянную и переменную части: при этом переменная часть, составляющая до 20% денежного содержания, зависит от эффективности выполнения государственным служащим должностных обязанностей⁷⁷. В будущем планируется распространить оплату труда по результатам и на остальных государственных служащих, хотя, возможно, это будет сделано в форме коллективных стимулирующих выплат, а не индивидуальных премий.

Значительные усилия были приложены для снижения административных барьеров и повышения качества государственных услуг. Был принят ряд нормативных правовых актов, среди которых выделяются Закон о правах граждан при взаимодействии с государственными органами (2000 г.)⁷⁸ и так называемые Законы об упрощении административных процедур, первый из которых был принят в 2003 г., второй – в 2004 г., а третий – в настоящее время находится в стадии обсуждения. Одной из мер, призванных сделать государственные услуги более доступными для населения, стало создание Центров государственных услуг. В таких Центрах сосредоточены услуги, относящиеся к компетенции различных государственных органов, а также частных компаний, работающих по государственному заказу, что позволяет гражданам сэкономить время, обычно затрачиваемое на «обивание порогов» различных государственных органов. Реформаторы даже попытались решить вечную проблему невежливого обращения государственных служащих с гражданами: в 2003 г. была разработана, а в 2005 г. принята

Марианнская хартия (La Charte Marianne), устанавливающая стандарты поведения, которым государственные служащие должны следовать при общении с гражданами. В том же 2005 году была апробирована экспериментальная методика вычисления административной нагрузки на конечных потребителей государственных услуг – «Индикатор сложности» («Indicateur de complexité»). Данная методика позволяет учитывать объем законодательства и сложность административных процедур, регулирующих отдельные сферы взаимодействия государственных органов с гражданами и организациями.

В целях повышения прозрачности государственного управления были внесены изменения и дополнения в существующее законодательство о свободе информации. Еще в 1978 году во Франции был принят Закон «О доступе к административным документам», который предоставлял гражданам право доступа к нормативным правовым актам, отчетам, исследованиям, протоколам заседаний государственных органов и иной официальной информации. Для осуществления надзора в этой сфере была создана Комиссия по доступу к административным документам (CADA). В последующие годы происходила дальнейшая детализация соответствующих административных процедур, например, закрепление обязанностей и полномочий должностных лиц, ответственных за обработку запросов граждан и предоставление информации. Наиболее заметными инициативами в этой сфере стали уже упоминавшийся Закон о правах граждан при взаимодействии с государственными органами и Указ о свободе доступа к административным документам и повторном использовании государственной информации (2005 г.)⁷⁹.

Заметные изменения произошли также и в сфере бюджетирования государственных органов. В 2001 г. был принят Органический закон о бюджетном устройстве⁸⁰, который пришел на смену ордонансу 1959 г. и кардинально изменил бюджетную систему Франции. Данный органический закон направлен на введение бюджетирования, ориентированного на результат. В соответствии с Законом бюджет теперь состоит из министерских программ, объединенных в так называемые «миссии». Каждая программа имеет конкретные цели и набор количественных показателей, которые используются для измерения степени достижения целей. Государственные органы обладают значительной свободой по распределению средств в рамках отдельной программы. Закон лишь устанавливает основные позиции распределения средств: расходы на персонал, операционные расходы и т.д. Ответственное министерство ежегодно отчитывается о достижении целей программы, и именно эффективность программы является основанием для принятия решения о сохранении, изменении или прекращении финансирования программы в будущем.

Наконец, одним из ключевых направлений реформ стало повышение моральных стандартов госслужбы и противодействие коррупции. Начиная с 90-ых годов, ведется

постоянная работа в этом направлении. Поскольку поведение служащего и ранее было достаточно подробно регламентировано, упор был сделан на создании органов, не обладающих административными полномочиями, но "обязанных наблюдать, раскрывать и отслеживать серьезные нарушения в этике поведения государственных служащих", доводя в необходимых случаях информацию до прокуратуры и других органов. Так например, был образован Высший совет по этике в национальной политике (1995г.), члены которого, назначаемые на 3 года премьер-министром, обязаны следить за легитимностью действий правительственных служб в глазах граждан, а также руководить разработкой этических кодексов для разных областей государственной службы. Стоит отметить, что первый из таких кодексов был разработан для работников полиции. Кроме того, в 1994 году были образованы три отдельные Комиссии по этике (Commissions de Déontologie) для каждого из видов государственной службы Франции. Одна из основных задач этих Комиссий состоит в надзоре за трудоустройством бывших должностных лиц после увольнения со службы. Государственный служащий Франции не может перейти на работу в частную компанию, не проконсультировавшись предварительно с соответствующей Комиссией по этике.

В 1993 году была создана Центральная служба противодействия коррупции (Service Central de Prévention de la Corruption) в Министерстве Юстиции. Служба собирает и систематизирует информацию о фактах коррупции и о типичных коррупционных практиках, консультирует государственные органы и разрабатывает рекомендации по противодействию коррупции.

Итак, результатом реформ государственного управления, проводившихся во Франции в течение последних 20 лет, стало частичное изменение системы управления государственной службой, придание несколько большей самостоятельности государственным органам, предоставляющим услуги населению, внедрение новых подходов к бюджетированию государственных органов, создание нормативных правовых оснований для усиления режима прозрачности, более широкое использование информационных технологий. Сказанное, впрочем, не означает что реформы государственной службы Франции можно считать успешными. Преобразования зачастую были сопряжены со значительными трудностями, и многие цели реформ так и не были достигнуты.

Показательно, что в отличие от реформ в Великобритании, США и некоторых других странах, реформы во Франции не привели к уменьшению численности государственных служащих и сокращению расходов на государственный аппарат. Скорее, наоборот, по сравнению с началом 80-х годов общая численность государственных служащих лишь увеличилась, а расходы, связанные с государственной службой в 2006 году составляли более 40% всех государственных расходов. Неудовлетворенность ходом реформ проявляется и в частых сменах государственных органов, ответственных за их

проведение. Так в 2006 году была создана новая структура, призванная координировать ход административной реформы - Управление по модернизации государства (Direction générale de la modernisation de l'État).

Таким образом, определенные перемены в системе государственного управления Франции происходят, хотя пока зачастую в рамках столь знакомой нам по собственному опыту модели борьбы с бюрократией посредством создания новых бюрократических структур. Опыт Франции показывает как нелегко бывает отказываться от веками складывавшихся административных традиций, даже когда жизнь подталкивает к этому. Впрочем, старая французская поговорка гласит; «нельзя поручать лягушкам осушать болото, в котором они живут».

ССЫЛКИ

4. Государственная служба Германии.

История возникновения государственной службы в Германии

Германия, как и Франция, является страной с богатейшими бюрократическими (в хорошем смысле этого слова) традициями⁸¹. Корни немецкого чиновничества уходят в XVIII век в Пруссию, когда в результате реформы Фридриха-Вильгельма I сформировался ставший нарицательным тип прусского чиновника. При нем чиновники набирались чаще всего из числа офицеров. Это были люди, привыкшие к армейской дисциплине, не рассуждавшие при выполнении приказов и лично преданные королю. Собственно, принцип личной преданности и верности и был в то время основой отбора на государственную службу. Следует также отметить, что, помимо преданности и исполнительности, прусское офицерство и генетически связанное с ним чиновничество всегда отличались высокой степенью эффективности и честности. Не случайно уже в двадцатом столетии и даже после II Мировой войны патриотически настроенные немецкие аналитики были склонны рассматривать дух прусского офицерского корпуса как одну из основ могущества страны. Вот, например, отрывки из рассуждений далеко не одиозного автора: «Суровость, аскетизм и духовное единообразие людей и сами географические особенности страны, лежащей восточнее Эльбы, создали основные отличительные признаки... профессиональной морали, в которую вошел весь набор качеств, считающихся с тех пор «прусскими»... Тут и дух порядка, и чувство долга, и приверженность к организации, и пунктуальность, и деловитость.... Таким образом... потребность в надежном инструменте власти превратилась в реальную моральную силу»⁸². Правда, автор говорит, в первую очередь, о военных, но в той же мере относит это и к гражданским «слугам государства». Некоторые немецкие авторы даже считают,

что в доконституционный период профессиональное чиновничество призвано было компенсировать отсутствие конституции.

Первый имперский Закон о чиновничестве был издан почти сразу после образования Германской империи - в 1873г. и, несмотря на множество последовавших изменений, «дух прусского чиновничества» в главных своих чертах сохранялся. Именно этот фундамент, заложенный на ранних этапах развития государственной службы, а также последующая профессионализация всей системы государственного управления Германии, способствовал формированию ее имиджа, как высокопрофессиональной и эффективной бюрократии.

После падения монархии Веймарская Конституция 1919 года закрепила создание непартийной государственной службы и гражданские права гражданских служащих, что закреплено в Статье 130: «Гражданские служащие являются служащими общества, а не партии. Всем гражданским служащим гарантируется свобода политических мнений и свобода объединений». В период нацистского режима между 1933 и 1945 годами эти права и свободы, разумеется, не соблюдались⁸³. Основным Закон 1949 года восстановил основы профессиональной государственной службы, в частности, Статья 33 гласит: «Каждый немец имеет равный доступ ко всякой государственной должности в соответствии со своими склонностями, способностями и профессиональной квалификацией. Осуществление властных полномочий в виде постоянной задачи, как правило, должно поручаться лицам, состоящим на государственной службе и связанным узлами публично-правовых отношений службы и верности. Правовое регулирование государственной службы должно учитывать традиционные принципы профессионального чиновничества»⁸⁴.

Понятие, виды, численность государственных служащих.

Говоря о государственной службе Германии, необходимо отдельно остановиться на вопросе о том, что же включает в себя понятие государственного служащего в Германии. Оно существенно шире, чем принятое в России.

Согласно Закону о федеральных служащих в редакции 1985 г. (далее - Закон 1985 г.), федеральным служащим является лицо, находящееся в «публично-правовых отношениях службы и верности» (служебные отношения) с Федерацией, либо непосредственно подчиненной Федерации «корпорацией, учреждением или организацией публичного права». Государственными нанимателями в силу организации территориального устройства Германии являются, как Федерация, так и Земли и муниципалитеты. Нанимателем гражданских служащих могут быть также и государственные корпорации, а также другие организации, находящиеся под государственным контролем. Такие служащие являются косвенными федеральными служащими.

На немецкой гражданской службе состоят три типа государственных служащих: Beamte (карьерные гражданские служащие, далее – карьерные служащие) – около 30% всех служащих, Angestellte (сотрудники) – около 45% всех служащих и Arbeiter (наемные работники). Ротации между категориями практически никогда не происходит. Карьерные служащие представляют собой элиту государственных служащих, они принимаются на службу, где они продвигаются по карьерной лестнице в определенной сфере, в то время, как второй и третий из названных типов служащих принимаются для выполнения какой-либо специфической работы. Важным отличием карьерных служащих является их пожизненное назначение, более высокий уровень оплаты труда, а также более высокая пенсия. Практически все карьерные государственные служащие, занимающие должности на федеральном и земельном уровнях, имеют высшее образование, обычно с уклоном в право или экономику. Карьерные служащие не имеют права на забастовку (другие два типа – имеют), обязаны защищать конституционный порядок и несут юридическую ответственность за исполнение административного законодательства. Одним из различий являются основополагающие документы регламентирующие трудовую деятельность. Работа карьерных служащих регламентируется специальным законодательством (федеральным законом), работа же остальных регламентируется общим трудовым законодательством и оформляется рабочим контрактом.

В дальнейшем по тексту мы будем использовать понятие государственного служащего в качестве описывающего все виды службы, в остальных случаях будет указан вид службы.

В 1972 в свет вышел очень противоречивый закон (известный как Radikalenerlass или Berufsverbot), который институционализировал запрет на найм антидемократически настроенных экстремистов на государственную службу, для чего разрешал проверять всех претендентов на должность государственной службы на наличие экстремистских политических взглядов. Другие служащие также могут быть подвергнуты проверке в соответствии с индивидуализированными контрактами.

Численность. Говоря о численности государственных служащих, стоит отметить, что число только карьерных служащих более чем удвоилось с 1950 до 1989, с 790,000 до 1.8 миллиона в Западной Германии, где они составляли 6,6% рабочей силы. Рост численности остальных видов служащих был отчасти обеспечен развитием образования в послевоенное время, поскольку учителя и профессора также являются гражданскими служащими. При этом, по данным на июнь 1992 года, на государственной службе состояло 6,7 миллионов немцев (включая 1,1 миллион занятых на временной основе), из них около 5 миллионов – в Западной части страны, и 1,6 – в восточной. Подавляющее большинство из них (4,5 миллиона) работали на уровне земель и муниципалитетов⁸⁵. По данным Министерства внутренних дел⁸⁶, в 2005 году на федеральном уровне работали 481 400 служащих, на уровне Земель - 2,076,900, в муниципалитетах - 1,337,800,

косвенные служащие составляли 652,400 человек. При этом всего около 400 – 500 служащих являются политически назначаемыми – это политическая верхушка государственного аппарата⁸⁷.

Управление государственной службой в Германии.

С принятием Основного Закона Федеративной Республики Германия 23 мая 1949 года связано становление и дальнейшее развитие немецкой государственной службы. Основной Закон содержит наиболее важные положения, на которых основываются все остальные законы регулирующие вопросы государственной службы в Германии.

Принятие Основного Закона ФРГ положило конец поддерживавшейся оккупационными властями тенденции расщепления единого института государственной службы на разрозненные службы земель и восстановила традиционные принципы немецкой профессиональной службы.

Развитие института государственной службы в современной Германии неразрывно связано с обязанностью всех совершеннолетних мужчин проходить службу в армии, что закреплено в Основном Законе. В частности, первый толчок к развитию и своему обособлению государственная служба Германии получила находясь в статусе альтернативы службе в армии (Ersatzdienst – специальный термин, обозначающий гражданскую службу, заменяющую военную службу для лиц, отказывающихся от призыва в армию по моральным мотивам).

Так статья 4 Основного Закона гласит, что никто не может быть принужден против своей совести к военной службе с оружием. Потому статьей 12 предусматривается и возможность прохождения альтернативной службы: «мужчины, начиная с 18-летнего возраста, могут призываться на службу в вооруженные силы, Федеральную пограничную охрану или части гражданской обороны... Отказывающийся нести военную службу с оружием по соображениям совести может быть обязан нести альтернативную службу... Военнообязанные, которые не состоят на службе, предусмотренной в абзацах 1 и 2, в условиях состояния обороны могут ... привлекаться по закону или на основании закона к несению гражданской службы на основе трудовых отношений...»

Поступательное развитие гражданской службы продолжалось более 20 лет и сопровождалось принятием и внесением изменений в законодательство об альтернативной гражданской службе, учреждением в ноябре 1969 года института Федеральных уполномоченных по государственной службе (Einsetzung eines Bundesbeauftragten für den zivilen Ersatzdienst), курировавших вопросы, затрагивающие государственную службу, учреждением должности Советника Министра по вопросам государственной службы, выходом в свет журнала «Гражданская служба» (первоначальное название которого – «Служба»)⁸⁸ и т.д. Апогеем институционализации государственной службы стало 1 октября 1973 года, когда в рамках Министерства по делам семьи, пенсионеров, женщин и молодежи (Ministerium für Familie, Senioren, Frauen

und Jugend) было создано Федеральное ведомство гражданской службы (Bundesamt für den Zivildienst), которое и по сей день отвечает за государственную службу в контексте реализации права каждого гражданина, закрепленного в статье 33 Основного Закона: «Каждый немец имеет равный доступ ко всякой государственной должности в соответствии со своими склонностями, способностями и профессиональной квалификацией». Таким образом, каждый имеет право быть назначенным на государственную должность, если обладает соответствующей квалификацией.

Институты немецкой государственной службы

В рамках немецкой традиции государственной службы можно выделить несколько характерных основополагающих институтов.

Институт принципа верности был установлен Фридрихом-Вильгельмом во времена Веймарской республики, позднее трансформировался из личной преданности монарху в юридически зафиксированную обязанность чиновников защищать республику. Однако при нацистах принцип личной преданности был переориентирован на преданность по отношению к фюреру. Об этом говорилось в преамбуле так называемого «органического» Закона 1933г., но в самом тексте Закона устанавливалась уже преданность идеологии: «Чиновник, который в своей деятельности не проявляет готовности в любой момент и самоотверженно выступить в защиту национал-социалистического государства, подлежит увольнению», также увольнению подлежали лица неарийского происхождения. Послевоенный федеральный закон о госслужащих (1953г.) восстановил веймарскую трактовку принципа верности, установив, что «чиновник всем своим поведением должен свидетельствовать о признании свободного демократического строя в духе Основного закона и выступать в его защиту». До этого в стране, как известно, была проведена денацификация, через процедуру которой прошли и служившие при нацизме чиновники. Правда, их не лишали права на пенсию и стажа работы, но саму проверку выдержали далеко не все. При объединении Германии в 1990г. для восточногерманских чиновников также были сохранены и стаж, и право на пенсию. Однако на работников партаппарата СЕПГ это не распространилось. (Поучительный опыт для стран, где после крушения социалистических режимов ничего похожего на какую-либо «декоммунизацию» аппарата вообще не проводилось.)

В современном немецком государстве институт верности чиновника государству играет столь значительную роль еще и потому, что ему корреспондирует обязанность государства заботиться о чиновнике. Употребляемый для обозначения оплаты труда чиновника термин отражает эту специфику, поскольку означает «содержание». Иными словами, государство оплачивает не труд, а функцию чиновника.

Институт политических чиновников. Достаточно глубоко в историю уходит и другой институт, характерный для немецкой бюрократии - так называемые «политические чиновники». Официально это понятие было введено в 1899г., когда был дан полный

перечень входящих в эту категорию должностей, охватывавший группу близких сотрудников правительства и отдельных министров, т.е. тех, кто по сути своей служебной позиции не мог не быть ангажирован в политическую деятельность. В дальнейшем сам перечень, конечно, менялся, но его идея сохранялась: после смены кабинета и его политической платформы наиболее близкие сотрудники прежнего правительства уходят вместе с ним. Тем самым расчищается место для новых людей и обеспечивается общая политическая лояльность аппарата. Таким чиновникам после отставки выплачивают компенсацию в размере трехмесячного жалования, а затем назначают временную пенсию. В случае же возвращения партии к власти лица этой категории могут претендовать на занятие прежней или равной по оплате должности. Это — единственное исключение из общего для германской госслужбы принципа «пожизненного назначения». Таким образом, система несет в себе элемент своеобразной ренты, распространяясь также и на остающихся после его смерти иждивенцев.

Институт почетных чиновников. Этот институт - специфическое немецкое изобретение. К этой категории относят лиц, назначаемых на почетную должность, которая не предполагает ни оплаты, ни каких-либо специальных льгот⁸⁹. Тем не менее, само звание почетного чиновника является в глазах германских сограждан статусным отличием получившего его человека, что отражает высокий престиж чиновника в немецком обществе и дает ему определенные моральные преимущества. Обычно такого рода должности предполагают участие в каких-либо комитетах или комиссиях и представляют грубый аналог некоторых видов нашей работы «на общественных началах».

Институт административной юстиции - система специальных административных судов, являющийся важнейшим институтом гражданского контроля над чиновничеством. Система административных судов, состоящих из районного, окружного и высшего административных судов, была хорошо развита еще в Пруссии, где правосудие в высшем административном суде явилось прообразом современного контроля над управлением, и практически не претерпев особых изменений, была воспроизведена в Германской империи, воплотившись в практику во всех ее землях. Таким образом, граждане получили возможность обжаловать нарушения органами публичной власти их прав и законных интересов в независимые судебные инстанции. Любопытно, что одним из первых действий фашистов после их прихода к власти в 1933 г. было упразднение административных судов. Их функции были переданы органам гестапо, осуществлявшим контроль над госаппаратом. После падения нацизма административные суды были восстановлены. Однако необходимо отметить, что основной целью административного судопроизводства в Пруссии - соблюдения правового порядка. В Германии же в результате принятия Основного Закона 1949г. одержала верх идея индивидуальной правовой защиты, что, однако, не означает того, что современное административное судопроизводство одновременно не служит обеспечению объективного правового порядка⁹⁰. В итоге

управление делами в целом становится либеральнее, а госаппарат — демократичнее. Таким образом, административная юстиция дает двойной выигрыш: граждане перестают быть беспомощными «просителями», а чиновники — «солдатами государства в гражданском платье», как было когда-то в Пруссии.

Законодательство о государственной службе и ее конституционное регулирование.

Основными действующими федеральными законодательными актами, регулирующими вопросы государственной службы Германии являются⁹¹:

- Основной закон ФРГ от 23 мая 1949 года;
- Общий закон о правовом положении государственных служащих от 1 июля 1957 г. в новой редакции от 27 февраля 1985 г. с последующими изменениями и дополнениями⁹²;
- Закон о гражданской службе (Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts) с поправками от 24 февраля 1997;
- Закон о федеральных служащих от 14 июля 1953 г. в редакции объявления от 18 сентября 1957 г. в новой редакции от 27 февраля 1985 г. с последующими изменениями и дополнениями⁹³;
- Положение о прохождении государственной службы в Федерации от 15 ноября 1978 г. в новой редакции от 8 марта 1990 г.⁹⁴;
- Закон об обеспечении государственных служащих от 24 августа 1976 г. в новой редакции от 24 октября 1990 г.;
- Устав Федерального дисциплинарного права от 20 июля 1967 г.;
- Закон об окладах федеральных служащих от 27 июля 1957 г. в редакции от 21 февраля 1989 г., в новой редакции от 6 февраля 1991 г.
- Закон о структуре денежного вознаграждения (Besoldungsstrukturgesetz) от 21 июня 2002
- Указ о тарифных ступенях (Leistungsstufenverordnung) и Указ о премиях и вознаграждениях по эффективности (Leistungsprämien- und -zulagenverordnung), вступившие в силу 1 июля 2002.

Основной закон закрепляет основы, на которых строится законодательство о государственной службе. Федерация обладает исключительной законодательной компетенцией по вопросам правового положения лиц, находящихся на службе Федерации и корпораций публичного права, подчиненных Федерации (статья 73). Принятие таких законов требует одобрения Бундесрата (статья 74а). Следует отметить и другие важные конституционные нормы, затрагивающие государственную службу (статья 33): 1) *религиозная беспристрастность*: пользование гражданскими и политическими правами, допуск к государственным должностям, а также приобретаемые на государственной службе права не зависят от исповедуемой религии, никому не может быть причинен

ущерб из-за его приверженности или неприверженности к какому-либо вероисповеданию или мировоззрению; 2) *верность служебному долгу*: осуществление властных полномочий на постоянной основе, как правило, возлагается на состоящих в публично-правовых отношениях государственных служащих, связанных верностью служебному долгу; 3) *профессиональность государственной службы*: правовое регулирование государственной службы должно учитывать традиционные принципы профессионального чиновничества. 4) ответственность за действия (бездействие) государственного служащего в случае нарушения им своих служебных обязанности перед третьими лицами несет государство или ведомство, на службе которого он состоит (ст. 34). Однако при наличии умысла или грубой небрежности сохраняется право регрессного иска. В случае требований о возмещении ущерба и в случае регрессного иска не исключается применение обычного судебного порядка. При этом возможность обращения в суд каждого лица, чьи интересы нарушены государственной властью, регулируется п. 4 статьи 19. В этих случаях потерпевшие могут предъявлять иски в обычных судах, если не установлена иная подсудность.

Государственные служащие из всех федеральных земель должны быть пропорционально представлены в высших учреждениях Федерации (т.е. высших органах федеральной власти и управления), что установлено п. 1 статьи 36. Процентный состав представительства отдельных земель не должен быть ни существенно завышен, ни существенно занижен. В других учреждениях Федерации набор сотрудников, как правило, производится из жителей той земли, в которой действуют эти учреждения.

В полномочия Федерального президента входит право назначать на должности и освобождать от должности федеральных судей и федеральных государственных служащих, поскольку законом не установлено иное, но он может делегировать эти полномочия ведомствам, что часто практикуется (п.1 и 3 статьи 60)

Законодательство о государственной службе не содержит единого распределения полномочий Федерации и Земель относительно нормотворчества (статья 70). В статьях 71-73 описана исключительная законодательная компетенция, в статьях 72 и 74 - конкурирующая законодательная компетенция, в статье 75 - законодательная компетенция по принятию Федерацией основ правового регулирования. Все остальное является законодательной прерогативой земель (статьи 30 и 70). Федерация обладает исключительной законодательной компетенцией по вопросам правового положения лиц, находящихся на службе Федерации и корпораций публичного права федерального ранга (п. 8 статьи 73). Конкурирующая законодательная компетенция распространяется на оплату и содержание служащих государственных учреждений, находящихся с ними в публично-правовых отношениях службы и верности (п. 1 статьи 74а). В соответствии с п. 1 статьи 75 Федерация имеет право издавать с соблюдением условий статьи 72 нормативные акты по вопросам правового положения лиц, состоящих на государственной

службе земель, общин и других корпораций публичного права. По этим вопросам Федерация правомочна принимать только основы (рамочные нормы), которые лишь в исключительных случаях могут содержать подробное и непосредственно действующее регулирование. Но земли в этом случае обязаны издать в течение установленного законом срока детализирующие рамочные нормы законы земли (п. 3 ст. 75).

Различают государственных служащих федерального и земельного уровней и соответственно законодательство о федеральной и земельной государственной службе. Федерация также имеет право издавать в общих интересах Федерации и земель (ст. 72) основополагающие предписания по вопросам правового положения лиц, состоящих на государственной службе земель, общин и других корпораций публичного права (ст. 75).

К области конкурирующего законодательства Федерации и земель относятся вопросы оплаты и содержания служащих государственных учреждений. Такие законы требуют одобрения Бундесрата (ст. 74а).

Существует ряд законов и постановлений Правительства, регулирующих права и обязанности отдельных категорий служащих, как, например, Социальный Кодекс, Закон об охране материнства, Федеральный закон о средствах на воспитание, Закон об инвалидах, Закон о защите трудящейся молодежи, Федеральный закон об оплате труда, Закон о страховании государственных служащих, Закон о возмещении расходов на поездки федеральных служащих и др.

Руководство государственной службой.

Общее руководство государственной службой осуществляется Федеральным комитетом по кадрам, который проводит свою деятельность независимо, в рамках действующих законов и неся за нее полную ответственность. Комитет состоит из 7 постоянных членов и 7 внештатных членов. Постоянными штатными членами являются Председатель Федеральной счетной палаты (Председатель комитета) и руководитель правового управления по кадрам Федерального министерства внутренних дел. Остальные 5 постоянных членов Комитета и их заместители назначаются федеральным Президентом по представлению Министра внутренних дел на 4 года. При этом 3 постоянных члена и три заместителя представляют ведущие профсоюзные организации.

В задачи Комитета входит: содействие в подготовке общих предписаний, касающихся публичной службы; содействие в подготовке предписаний об уровне подготовки, экзаменах, повышении квалификации государственных служащих; рассмотрение жалоб служащих по делам, имеющим принципиальное значение; вынесение рекомендаций по устранению недостатков в применении предписаний о государственных служащих; рассмотрение всех важнейших вопросов о претендентах на занятие государственной должности.

Федеральное Правительство может поручать Комитету рассмотрение и других вопросов. Комитет обязан информировать Правительство о своей деятельности. Работа членов Комитета находится под контролем федерального министерства внутренних дел.

Заседания Комитета являются закрытыми, но представителям различных ведомств и тем, чьи жалобы разбираются, может быть разрешено присутствовать на них. Решения принимаются большинством голосов. Для кворума необходимо присутствие 5 членов, при равенстве голосов решающим является голос председателя комитета. Комитет может запрашивать необходимую ему информацию. Все инстанции обязаны оказывать ему необходимое содействие.

Если решения Комитета носят принципиальный характер, т.е. касаются всех государственных служащих, они должны быть опубликованы. В рамках компетенции Комитета его решения обязательны для всех затрагиваемых ими инстанций.

Поступление и прохождение государственной службы

Есть несколько видов назначений на государственную службу: пожизненное; временное, т.е. на определенный срок; на испытательный срок, предшествующий постоянному назначению; на прохождение подготовительной службы.

Положение о порядке прохождения государственной службы ("служебная карьера") дает классификацию государственных служащих по уровням и должностям, а также определяет понятие и условия прохождения подготовительной службы и испытательного срока.

При принятии на государственную службу действует правило равных возможностей, смысл которого состоит в том, что назначение на государственную службу производится в соответствии со способностями и профессиональным уровнем подготовки претендента. Запрещена дискриминация с точки зрения пола, происхождения, расы, вероисповедания, а также по религиозным или политическим мотивам.

В ФРГ действуют следующие общие требования для поступления на государственную службу. Государственным служащим может стать только тот, кто:

- является немцем по смыслу статьи 116 Основного закона;
- дает гарантию выступать в поддержку свободного демократического порядка в духе Основного закона;
- обладает специальным уровнем подготовки и т.д.

По Закону 1985 г. возможны и исключения из общего правила. Так, в случае служебной необходимости на государственную службу на должность профессора, доцента вузов и т.д. могут быть приняты иностранцы.

Законодательство ФРГ достаточно подробно регулирует порядок приема на государственную службу.

Возможные претенденты оповещаются о наличии свободной должности в специальных печатных и интернетных сообщениях. Их отбор должен производиться в соответствии с пригодностью, способностями и профессиональными достижениями без учета пола, происхождения, расы, вероисповедания, религиозных или политических взглядов.

Назначение служащих на должность осуществляется после подтверждения их пригодности к государственной службе в результате сдачи экзаменов. Если возраст служащего менее 32 лет, он может быть назначен на должность только после успешного прохождения испытательного срока, причем лишь на начальную должность. Для подтверждения профессиональной пригодности служащему предоставляется возможность пройти испытательный срок, который в целом не может превышать пяти лет. Назначение на государственную службу пожизненно производится только после успешного прохождения испытательного срока и достижения 27-летнего возраста. Выход государственных служащих на пенсию осуществляется по достижению 65 лет.

Назначение федеральных государственных служащих на должность производится федеральным Президентом или уполномоченными на это инстанциями. Оно считается недействительным при отсутствии одной из основных названных выше предпосылок, а также отменяется в случае злостного обмана, подкупа, тяжких наказаний в прошлом и т.д. Произведенные государственным служащим действия сохраняют законную силу вплоть до отмены или их запрета при признании изначально неправомочными.

Государственный служащий считается назначенным на должность после вручения ему грамоты о назначении, содержащей следующие реквизиты: слова: “с приглашением вступить в служебные отношения”, указание вида назначения - “пожизненно”, “на испытательный срок”, “временно”, “в качестве почетного служащего” или “на время” с указанием срока назначения; название должности. Если грамота о назначении не имеет требуемой законодательством формы, назначение считается недействительным.

Классификация государственных служащих

Общий Закон о правовом положении государственных служащих устанавливает четыре

категории должностей государственных служащих:	государственных	В 1 (= А 15)	4914
		В 2	5717
▪ простая служба (низший уровень службы)		В 3	6057
▪ средняя служба (средний уровень службы)		В 4	6413
▪ ответственная служба (повышенный уровень службы)		В 5	6821
		В 6	7207
		В 7	7582
▪ высшая служба (высший уровень службы).		В 8	7972
		В 9	8458
▪ Государственным служащим в пределах каждой группы присваиваются ранги.		В 10	9965
		В 11	10354

Гражданские служащие классифицируются по

Рис 2. Оплата труда государственных служащих ранга В (Евро в месяц), Август 2004

четырем рангам: А, В, С и R. Необходимо отметить, что ранги являются одинаковыми, как для гражданских служащих, так и для военных. В частности, ранги А (от А1 до А16) - их имеют подавляющее большинство немецких гражданских служащих и В (от В1 до В11) - старшие должности гражданской службы и военного персонала, такие как должности министров, генеральных директоров, заместителей генеральных директоров, руководителей подразделений, президентов высших федеральных органов власти, генералов и т.д., ранг С – профессорско-преподавательский состав высших учебных и академических заведений, а ранги R представлены судьями и государственными обвинителями (прокурорами). При этом в зависимости от ранга изменяется тип оплаты труда. Гражданские служащие ранга А получают надбавки к зарплате, в то время, как у гражданских служащих ранга В фиксированная зарплата. Увеличение суммы надбавок начинается с возраста 21 года (т.е распространяется и на временных служащих, но две самых высоких надбавки могут быть достигнуты самое раннее в возрасте около 53 лет. Минимум составляет базовая зарплата определенного ранга.

Типы карьерного роста разнятся в зависимости от гражданских служб (напр. Министерств, федеральных земель, местных властей) и от их конкретных бюджетных лимитов. Обычно в большинстве министерств, если у работника неплохие рабочие показатели, карьерный рост в рамках одной категории службы проходит более или менее автоматически.

	21	23	25	27	29	32	35	38	41	45	49	53
A 2	1475	1510	1546	1581	1617	1653	1688					
A 3	1536	1574	1612	1650	1688	1726	1763					
A 4	1571	1616	1660	1705	1749	1794	1839					
A 5	1584	1641	1685	1730	1774	1818	1863	1907				
A 6	1621	1670	1719	1767	1816	1865	1914	1962	2011			
A 7	1692	1736	1798	1859	1920	1982	2043	2087	2130	2174		
A 8		1798	1851	1929	2008	2087	2165	2218	2270	2322	2375	
A 9		1916	1968	2052	2135	2219	2303	2361	2418	2476	2534	
A 10		2065	2136	2244	2351	2459	2566	2638	2709	2781	2853	
A 11			2380	2490	2600	2710	2820	2894	2967	3041	3114	3187
A 12			2560	2691	2822	2953	3085	3172	3260	3347	3435	3522
A 13			2881	3023	3164	3306	3448	3543	3637	3732	3826	3921
A 14			2998	3182	3366	3550	3734	3856	3979	4101	4224	4347
A 15						3904	4106	4268	4429	4591	4753	4914
A 16						4312	4545	4732	4919	5106	5293	5480

**Рис 1. Оплата труда государственных служащих ранга А
(Евро в месяц), Август 2004**

мер, в высшей промежуточной службе гражданский служащий может рассчитывать на повышение с А9 до А13, по сути не меняя работы, в то время, как в меньших муниципалитетах автоматическое повышение, особенно до высокого ранга, может быть затруднено бюджетными ограничениями. Так как существуют ограничения по проценту должностей высокого ранга А14 и А15 в каждой гражданской службе, то эти должности не могут быть достигнуты путем автоматического продвижения – кандидаты на эти должности должны дожидаться, пока эта должность не станет вакантна. Для продвижения на должностях высшего ранга А16 до В9 обычно требуется изменение функций⁹⁵.

На рисунках 1 и 2 представлен размер оплаты труда госслужащих рангов А и В. Так мэр города с численностью населения до 100 000 человек имеет ранг В7, Федеральный министр – В6, Федеральный Канцлер – В11⁹⁶.

Занятие соответствующих должностей возможно при выполнении следующих условий в зависимости от категории службы⁹⁷:

- Для обычной службы (ранги А2 – А6) – успешное окончание средней школы или ее эквивалента, а также подготовительная практика к занятию должности;
- Для промежуточной службы (ранги А6 – А9) – успешное получение общего школьного образования (10 лет) или посещение средней современной школы с получением последующего профессионального образования или его признанного эквивалента, а также подготовительная практика к занятию должности в течение одного года; сдача экзамена на прохождение этой службы;
- Для высшей промежуточной (А9 – А13) – успешное получение политехнического образования (Fachhochschule) или другого школьного образования, идущего в зачет при поступлении в университет или его признанный эквивалент, а также

подготовительная практика к занятию должности в течение 3 лет; сдача экзамена на право службы в этой должности;

- Для высшей службы (A13 – A16) – успешное завершение университетского образования по соответствующему предмету и подготовительная практика к занятию должности в течение минимум 2-х лет; сдача экзамена на право прохождения службы.

Для занятия общей административной должности изучение юридических наук (частное или публичное право), а также экономических, финансовых и общественных наук признается равноценным.

Права, обязанности и ответственность.

Для Германии характерна сбалансированность прав и обязанностей служащих. Повышенные требования и ограничения, связанные с государственной службой, компенсируются соответствующим государственным жалованием и другими выплатами, а также гарантиями для государственных служащих, обеспечивающими стабильность рабочего места и продвижения по службе, а также достойный уровень жизни им и их семьям. Одна из обязанностей руководителя – заботиться о своих сотрудниках, включая заботу о благе их семей.

Права государственных служащих

Государственные служащие имеют право на обеспечение и защиту. Должности государственных служащих устанавливаются федеральным Президентом или уполномоченными на это инстанциями. Также государственному служащему может быть присвоены звания, сохраняющиеся за ним и после выхода на пенсию, с добавлением слов “на пенсии”.

Законодательством предусмотрено право государственных служащих на материальное вознаграждение. Они состоят из основного оклада, местной доплаты и некоторых других доплат и надбавок, в частности премии, выдаваемые по результатам труда (о них будет сказано ниже), доплата за работу за границей и т.д. Все вопросы, связанные с оплатой, регулируются на единой правовой основе, причем данные правовые нормы действительны и для Федерации, и для земель, и для муниципалитетов, муниципальных объединений, органов, учреждений и фондов, являющихся субъектами публичного права. Особенности, характерные для отдельных земель, могут учитываться лишь в случаях, допускаемых законом, что в частности, касается упомянутых местных доплат.

Конституционной основой оплаты государственных служащих является “*принцип содержания*”, который является одной из основ правового статуса государственного служащего. Оплата должна соответствовать занимаемой должности, быть соразмерной **оплате в негосударственном секторе** и обеспечивать государственному служащему возможность полностью посвятить себя своей профессии. Только независимый с

экономической точки зрения государственный служащий способен выполнять задачи, поставленные перед ним Конституцией (что, надо отметить, не лишено логики).

Государственным служащим гарантируются **социальные** выплаты, включающие пенсионное обеспечение, материальную помощь, обеспечение семьи после смерти государственного служащего, компенсации при несчастных и в иных особых случаях. Им также гарантируется оплата расходов в случае перемены места жительства в связи со служебной необходимостью.

Каждый государственный служащий имеет право на ежегодный отпуск для отдыха с сохранением полного заработка. Существует особое регулирование отпусков для некоторых категорий федеральных государственных служащих, в частности – для проходящих службу за границей. Инструкция об особых отпусках для федеральных государственных служащих регулирует предоставление отпусков для политической деятельности, повышения квалификации и прочих, признаваемых важными, государственно-политических целей. Так, государственные служащие имеют право на оплаченный отпуск для участия в выборах в качестве кандидата в депутаты, а также для выполнения различных специальных предусмотренных законом обязанностей гражданина (например, присяжный заседатель в суде). Отпуск предоставляется для работы в местных представительных органах.

Если это не противоречит интересам службы, отпуск государственному служащему может быть предоставлен и для ремесленных, профессиональных, государственно-политических или религиозных, а также спортивных целей, а также в связи с важными личными, прежде всего, семейными обстоятельствами.

Законодательство подробно регулирует вопросы, связанные с личными делами государственных служащих. Естественно, они имеют право на допуск к своему личному делу.

Государственному служащему должно сообщаться обо всех жалобах на него и обо всех отрицательных заключениях о его деятельности до внесения их в личное дело. Его мнение об этом должно вноситься в личное дело.

Государственные служащие имеют право на объединение в профсоюзы и другие профессиональные объединения. Применение каких-либо санкций к государственному служащему за подобную деятельность не допускается.

Каждый государственный служащий имеет право на получение официального документа с указанием занимаемой должности и срока службы. По желанию служащего в нем также могут указываться характер деятельности и достигнутые результаты.

Обязанности государственных служащих. Всем госслужащим вменено в обязанность выполнять свои задачи беспристрастно и справедливо и при их исполнении принимать во внимание благо всего общества. Госслужащий всем своим поведением должен

демонстрировать приверженность демократическому общественному строю в духе Основного Закона ФРГ и поддерживать его, заботясь о соблюдении конституционных норм. В политической деятельности он обязан соблюдать ту степень умеренности и сдержанности, которые диктуются его служебным положением.

Госслужащий должен самоотверженно выполнять свой профессиональный долг, исполнять служебные обязанности бескорыстно и добросовестно. Его поведение на службе и вне ее не должно наносить ущерба тому уважению и доверию, которые требует его профессия. Он обязан выполнять изданные начальниками распоряжения и общие директивы, за исключением случаев, когда он в соответствии с особым законодательным предписанием не связан указаниями начальников и подчиняется только закону, Госслужащий несет полную личную ответственность за правомерность своих действий при исполнении служебных обязанностей. О своих сомнениях относительно правомерности (законности) служебных указаний (распоряжений) госслужащий должен немедленно сообщить своему непосредственному начальнику. Если распоряжение остается в силе, то госслужащий, при сохранении сомнений, должен обратиться к следующему вышестоящему начальнику. Если и тот подтверждает распоряжение, то госслужащий должен его исполнить, если требуемое от него поведение не кажется ему наказуемым или противоречащим установленному порядку или же если оно не нарушает чьего-либо человеческого достоинства. Подтверждение распоряжения при наличии просьбы должно быть дано в письменном виде. В этом случае он освобождается от возможной последующей ответственности. Но одновременно Закон закрепляет обязанность госслужащего заявлять об уголовно наказуемых деяниях (преступлениях) и при угрозе свободному демократическому строю общества выступать за его сохранение. Каждый госслужащий обязан принести следующую присягу: “Клянусь соблюдать Основной Закон Федеративной Республики Германии и все законы, действующие в Федеративной Республике, и добросовестно выполнять свои служебные обязанности, как мне поможет бог”. Присягу можно приносить и без слов “как мне поможет бог”. Если закон разрешает членам какой-либо религиозной общины вместо слова “Клянусь” употреблять иную форму заверения, то госслужащий, принадлежащий к этой религиозной общине, может произносить эту другую форму заверения. В тех случаях, когда закон допускает исключение, то принесения присяги можно не требовать; госслужащий должен торжественно обещать, что будет добросовестно выполнять свои служебные обязанности (Закон о федеральных служащих, § 58). Присяга подтверждает публично-правовые отношения долга и верности между ФРГ и государственным служащим. Служащий увольняется, если он отказывается принести присягу.

Актуальная проблема - соблюдение служебной тайны. Госслужащий и по истечении срока существования служебных отношений должен держать в тайне сведения и факты, ставшие ему известными в ходе выполнения им служебной деятельности. Без

разрешения госслужащий не имеет права давать показания или делать заявления по таким фактам ни в суде, ни вне суда. Разрешение дает руководитель службы или, если служебные отношения прекращены, то последний руководитель службы. Сведения для прессы вправе давать только правление учреждения или назначенный им для этого госслужащий.

Государственный служащий обязан в связи со служебной необходимостью выполнять сверхурочную работу. Если сверхурочная работа превышает 5 часов в месяц в течение трех месяцев, он получает отгул.

Ответственность государственных служащих

В дисциплинарном законодательстве Германии подробно регламентированы материальные и процедурные последствия невыполнения или ненадлежащего выполнения государственными служащими возложенных на них обязанностей. Сейчас это регулируется Федеральным дисциплинарным законом для гражданских служащих, вступившим в силу 1 января 2002 г, который серьезно пересмотрел действовавшие ранее нормы, приведя их в соответствие с требованиями современного государственного управления и отправления правосудия⁹⁸, а по отношению к служащим земель - также законами соответствующей федеральной земли. Под их юрисдикцию попадают и федеральные служащие, если их проступок связан с соответствующей территорией. При наличии серьезных оснований подозревать факт нарушения служебного долга работодатель обязан инициировать дисциплинарные процедуры служебного расследования. После его окончания должно быть принято решение либо о прекращении дела, либо о принятии дисциплинарных санкций в отношении служащего.

Дисциплинарный закон предусматривает пять видов дисциплинарных санкций в зависимости от степени тяжести нарушения: выговор, штраф, снижение зарплаты, понижение по службе и увольнение. Последнее является крайней мерой и применяется, только если гражданский служащий полностью потерял доверие своего работодателя или широкой общественности в результате серьезного нарушения своего долга. Наложение санкции, кроме двух последних, самых тяжелых их видов, оформляется издаваемым руководством дисциплинарным приказом. Наказанный служащий может его опротестовать. Порядок и формы опротестования также определены законом.

Санкции в виде понижения по службе, увольнения или лишения пенсионных пособий могут быть наложены лишь административным судом по представлению руководителя. Но и решение суда может быть обжаловано только по вопросам о факте нарушения и, при определенных обстоятельствах, применения закона, но не по избранной мере наказания.

При некоторых обстоятельствах может возникнуть необходимость временно отстранить гражданского служащего от выполнения официальных обязанностей уже до принятия

окончательного решения в соответствии с дисциплинарной процедурой. Такие меры должны быть рассмотрены, если после предварительной оценки случая уже предполагается, что в ходе дисциплинарного процесса гражданский служащий будет отстранен от службы. При таких обстоятельствах, в зависимости от экономического положения служащего, у него может быть удержана определенная сумма из его месячного оклада, не превышающая 50%.

В Германии количество проведенных дисциплинарных процессов относительно низкое. В 2000 г. было инициировано 1776 дисциплинарных процессов против федеральных гражданских служащих, в том числе 967 на приватизированных предприятиях, таких как Немецкие железные дороги и Немецкая почтовая служба. По федеральным землям и муниципалитетам подобная статистика в рамках всей страны не ведется.

Работа по совместительству

По общему правилу, госслужащему для всякой работы помимо службы требуется предварительное разрешение высшей служебной инстанции. Разрешение не требуется лишь для отправления свободной профессии, управления собственным имуществом, деятельности, связанной с обучением и исследованиями в научных институтах и учреждениях принятия опекуна, ухода за больным или немощным, обязанностей по исполнению завещания,. Государственные служащие не вправе заниматься какой-либо предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе участвовать в работе правления, наблюдательного совета, управления или в ином органе общества, товарищества или предприятия любой иной юридической формы.

Подробные предписания о совместительстве госслужащих в Германии издает федеральное правительство. В них определяется, какая деятельность рассматривается как государственная служба или приравнивается к ней, является побочной, вправе ли госслужащий получать вознаграждение за побочную деятельность, порядок получения разрешений и т.д. Например, согласно Постановлению правительства о побочной деятельности федеральных служащих и военнослужащих от 12 ноября 1987 г., побочной деятельностью признается любая деятельность, не входящая в основной круг обязанностей, независимо от того, осуществляется ли она по месту службы или вне его. Исполнение всякого рода почетных обязанностей такой деятельностью не является. Побочная деятельность осуществляется по специальному разрешению, порядок выдачи и отзыва которого урегулирован Постановлением.

Побочной деятельностью в сфере государственной службы, согласно Постановлению, считается работа в интересах Федерации, земли, всякого рода корпораций и других учреждений публичного права. К ней приравнивается побочная деятельность в объединениях, учреждениях, на предприятиях, капитал которых принадлежит публичному собственнику; в межгосударственных учреждениях, в деятельности которых принимает

участие юридическое лицо, являющееся субъектом публичного права; в пользу физического или юридического лица, которое обеспечивает охрану интересов субъекта публичного права. Побочная деятельность такого рода допускается, если ее задачи не совпадают с задачами, выполняемыми по месту основной службы. Вознаграждение за нее по общему правилу не выплачивается. При этом уточнено, что вознаграждением считается любая денежная сумма или любые материальные преимущества.

Если по прекращении служебных правоотношений госслужащий занимается деятельностью, которая связана с его служебными функциями в последние пять лет перед отставкой, он должен заявить об этом руководству по последнему месту работы. Его новые занятия или трудовая деятельность подлежат запрету, если есть опасения, что в их результате может быть нанесен ущерб служебным интересам. Запрет выносится последней высшей служебной инстанцией госслужащего; он теряет силу не позднее, чем по истечении пяти лет с момента окончания служебных правоотношений.

Карьера государственных служащих

Продвижение по службе в ФРГ связано с выполнением целого ряда условий. Его правила детально урегулированы нормативным образом и различны для разных уровней и категорий службы. Обычно для повышения требуется сдача экзамена. Правилами, издаваемыми ведомствами-нанимателями при участии федерального комитета по кадрам, установлен уровень образования государственного служащего для получения каждого вида должности, а также объем и характер требований при сдаче экзамена.

Характерная особенность германской государственной службы – институты довольно продолжительной подготовительной службы и последующего испытательного срока. Правда, допускается зачет времени подготовительной службы в испытательный срок.

Подготовительная служба низшего уровня длится 6 месяцев, испытательный срок - 1 год и может быть продлен. Подготовительная служба для среднего уровня продолжается не менее 1 года. После прохождения подготовительной службы сдается должностной экзамен. К службе среднего уровня допускаются и служащие предыдущего уровня, если они по своим личным качествам и результатам работы доказали свою пригодность к занятию новой должности.

По общему правилу испытательный срок составляет 2 года, но для служащих, сдавших экзамен с результатом выше среднего балла, он может быть сокращен до 1 года или даже до 6 месяцев. И подготовительная служба, и испытательный срок входят в стаж, учитываемый при решении вопроса о повышении в должности. Однако в течение испытательного срока и минимум 1 год после этого служащий не может быть повышен в должности.

Подготовительная служба высшего уровня составляет не менее 3 лет. Служащие среднего уровня могут быть переведены в должность высшего уровня службы, если они

прослужили не менее четырех лет и пригодны к работе на высшем уровне. Испытательный срок также длится 3 года. Половина его проходит в органах внешнего управления. После этого сдается должностной экзамен. Должность высшего уровня службы одного профессионального направления может быть предоставлена и в упрощенном порядке особенно способным служащим высшего уровня, если они по своим личным качествам пригодны для такой работы; прослужили не менее 15 лет; находятся в возрасте не менее 40 и не более 58 лет; прошли все требуемые должности, успешно справляются с новой должностью.

Законодательством регулируются также вопросы назначения на должности других кандидатов. При этом вопрос об их пригодности решается Федеральным комитетом по кадрам. Испытательный срок для них определяется следующим образом: низший и средний служебный уровень - 3 года; высший уровень первой ступени - 4 года; высший уровень второй ступени - 5 лет.

Государственный служащий может быть временно откомандирован на время в другое учреждение в связи со служебной необходимостью для выполнения работы, соответствующей его должности. Для откомандирования требуется согласие служащего, если срок откомандирования превышает один год, а во время испытательного срока - два года.

Перевод на постоянную должность в другое ведомство без согласия государственного служащего допускается только в том случае, когда новое ведомство предоставляет равноценные условия прохождения службы и тот же основной оклад. Но и в этом случае мнение государственного служащего должно быть заслушано. Исключения составляют ситуации, связанные с реорганизацией: при ликвидации учреждения, изменении его структуры, слиянии учреждений государственные служащие могут быть переведены на другую работу и без их согласия, но с сохранением ранга и сферы деятельности. При этом их основные оклады и льготы могут быть меньше прежних. Перевод государственного служащего в иную сферу и в этих случаях допускается только с его согласия.

Увольнение и выход на пенсию

Государственный служащий увольняется со службы в случае утраты гражданства. Он также должен быть уволен, если он: отказывается принести присягу; не способен выполнять служебные обязанности; письменно требует своего увольнения; достиг предельного возраста; без согласия своего начальника выбирает место жительства, которое затрудняет выполнение им служебных функций или длительное время находится за границей.

Служащий лишается своих прав: за преступление, повлекшее наказание в виде лишения свободы на срок один год и более; за уголовно наказуемое деяние, направленное против

мира; за измену родине; за преступление, направленное против свободного правового государства; за нанесение ущерба внешней безопасности.

Служебные отношения прекращаются с уходом на пенсию. Предельным возрастом считается достижение 65 лет, но в некоторых случаях он может быть продлен до 68 лет. Служащий уходит на пенсию также, если он в течение длительного времени является неспособным выполнять служебные обязанности вследствие физического или душевного состояния. Он может выйти на пенсию и по собственному желанию в случае инвалидности или при достижении 62 лет.

Современный этап реформирования государственной службы

До некоторого момента реформы государственной службы в Германии были довольно ограниченными. В отличие от Англии с ее программой «следующих шагов», США с деятельностью Комиссии под председательством вице-президента Э.Гора, Франции, где начало реформам положил «циркуляр Рокара», они не были подчинены какому-то единому плану. Причины этого - достаточно высокая эффективность немецкой бюрократии, развитой федерализм, воплощенный в децентрализованной модели управлением землями и развитое местное управление, а также весьма высокий престиж государственной службы.

Однако мировая волна модернизации государственной службы не обошла стороной и Германию. Она началась, как и везде, в ответ на вызовы современного мира и проходила в том же направлении, что и в других странах: расширение сферы действия контрактных механизмов, переориентация государственных органов на "клиентные" отношения с гражданами, административная децентрализация, дивергенция статуса служащих, большее внимание к административной морали и культуре.

Аналитики по-разному выделяют этапы реформ, что связано с размытостью не только их временных рамок этапов, но и с порой некоторой размытостью направлений реформ. Чаще всего выделяют 4 этапа:

Во время первого этапа с 1968 по 1973 годы главной целью было сделать механизм управления более рациональным на всех уровнях – федеральном, земельном и местном. В числе ключевых реформ данного этапа⁹⁹: территориальная реформа, связанная с укрупнением самоуправляемых территориальных единиц в результате чего количество муниципалитетов уменьшилось к 1977 г. с 24 тыс. до 8,5 тыс.; передача части земельных функций на местный уровень; реформа федерального правительства, связанная с повышением компонента инноваций в управленческой деятельности, более тесная кооперация в работе между канцлером и министрами правительства; расширение возможностей для вертикальной мобильности государственных служащих; частичное, хотя и довольно ограниченное, введение критериев эффективности и личных достижений в систему оплаты труда служащих.

Во время второго этапа реформ, с 1973 по 1990-й годы, с появлением Федерального ведомства гражданской службы, происходит дальнейшая шлифовка механизмов профессионального отбора кадров служащих, кроме того, акцент в реформах переносится с федерального на уровень земель и местного самоуправления.

Третий этап реформ - 1990е годы и по 2005 год – с момента объединения Германии до возвращения к власти ХДС-ХСС во главе с Ангелой Меркель. В это время реформы были направлены на создание новой системы государственного управления в восточных землях, на повышение роли земель в международных делах в связи с европейской интеграцией, совершенствование механизмов перераспределения доходов между федерацией и землями, а также между самими землями. Одним из наиболее зримых результатов стало существенное сокращение госаппарата на федеральном уровне, где в период с 1993 г. до конца 1998 г. были упразднены 65 тыс. рабочих мест¹⁰⁰

Кроме того, в 1997 году была начата реформа, направленная на более весомое стимулирование оплаты труда в зависимости от его эффективности¹⁰¹. До этого оплата труда в гражданской службе определялась занимаемой должностью и стажем работы, а также с некоторым учетом индивидуальных факторов (доплаты, зависящие от возраста и семейного положения служащего). Основным механизмом увеличения оплаты по результатам труда было продвижение работника по службе в рамках его чина. Однако возможности этого метода были ограничены тем, что было невозможно выплачивать денежное поощрение служащим, уже достигшим верхней ступени в рамках своего чина. Постановление о поправках к Закону о гражданской службе (Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts) от 24 февраля 1997 дало право федеральным и земельным органам управления издавать указы о денежном содержании и премиях за особые заслуги. Это послужило дополнением к основной зарплате, зависящей от тарифных ступеней, позволило прямо и быстро стимулировать эффективность труда, способствуя повышению трудовой мотивации служащих с высокими показателями результативности.

Основные направления мероприятий в рамках реформы оплаты по эффективности определяются на федеральном уровне. Ведомства отвечают за разработку и внедрение собственной системы поощрений по показателям результативности и эффективности. Оплата труда по эффективности применяется ко всем категориям служащих, а также как к отдельным служащим, так и к целым их группам (командам).

Оценка эффективности гражданских служащих предусмотрена Статьями 40, 41, 41а Федерального земельного закона (Bund-Länder-Vereinbarung (BLV)), которые устанавливают, что профессиональное соответствие и достижения гражданского служащего должны оцениваться, по крайней мере, каждые пять лет и содержат краткое описание принципов оценки эффективности труда гражданских служащих. Например, руководство по оценке эффективности Федерального Министерства внутренних дел

предусматривает оценку работы служащих каждые три года. Критериями эффективности является:

- результаты работы (качество, практичность; загруженность и затрачиваемое время)
- знания эксперта
- метод работы (независимость, инициативность, и т.д.)
- социальные навыки (ответственность, надежность, сотрудничество и командный подход, поведение в конфликтных ситуациях)
- лидерство (организация, делегирование, мотивирование и поддержка сотрудников и т.д.)

Для того чтобы премии по результатам работы не превратились в постоянную и регулярную часть заработной платы, Законом о денежном вознаграждении гражданских служащих (Bundesbesoldungsgesetz, BBesG) предусмотрены ограничения по размеру и способам оплаты, а также дифференцированы для разных категорий получателей премии. Вознаграждение по результатам работы, выплачиваемое в виде единой премии, - самый четкий способ подчеркнуть характер награды, потому что оно выплачивается за работу, которая уже была сделана, и соответственно не превращается в регулярную дополнительную оплату. Премия может начисляться в размере, не превышающем соответствующую базовую стартовую месячную зарплату гражданского служащего. Продолжительная выплата вознаграждения по результативности и эффективности зависит от положительной оценки работы, ограничена по времени (максимально 12 месяцев) и выплачивается ежемесячно в размере не более 7% от базовой стартовой зарплаты; это вознаграждение может быть отменено. Что касается особого вознаграждения, выплачиваемого сотрудникам высших федеральных органов, то размеры и условия их премирования зависят от тарифных ступеней.

По итогам функционирования данной системы было проведено исследование, которое выявило ряд проблем, отчасти исправленных в результате принятия Закона о структуре денежного вознаграждения (Besoldungsstrukturgesetz) от 21 июня 2002, открывшего новые возможности для более гибкой системы вознаграждений по их видам и тарифным ступеням. Федеральное Правительство ввело новые меры в отношении федеральных гражданских и военных служащих посредством дополнений к Указу о тарифных ступенях (Leistungsstufenverordnung) и к Указу о премиях и вознаграждениях по эффективности (Leistungsprämien- und –zulagenverordnung). Они вступили в силу 1 июля 2002 и включают следующее:

- увеличение числа служащих, которым начисляются премии по тарифным ступеням или вознаграждения в размере с 10 до 15%.

- любое вознаграждение по результатам работы, начисленное команде, считается одноразовым вознаграждением по отношению к имеющейся квоте, т.е. лимита числа служащих, могущих быть поощренными по этой системе,
- приостановление правила, по которому служащим, находящимся на определенной тарифной ступени, зарплата не может быть увеличена в течение, по крайней мере, половины намеченного срока до того, как служащий перейдет на следующую ступень.
- возможность выплаты дополнительных премий или вознаграждений по эффективности, в случае если тарифные ступени не присваиваются.

Наконец, с приходом в 2005г. А. Меркель начался четвертый этап, главная цель которого - повысить эффективность немецкой экономики, поскольку стало очевидным, что она оказалась в состоянии если не упадка, то застоя. Так, Е.Г. Ясин отметил следующее: «В течение 10 лет Германия перестала быть образцом динамичного развития, а стала примером застоя. Иностранцы германские инвестиции делают где угодно, но не в Германии, потому что там их делать очень невыгодно»¹⁰². Эта ситуация, помимо экспертов, очевидна и для Ангелы Меркель, которая начала проводить довольно масштабные реформы.

В области реформ государственной службы основным направлением должна стать борьба с бюрократией, причем как в Германии, так и в ЕС в целом¹⁰³. По словам Меркель, уже сейчас можно отменить более четверти предписаний, которые только мешают предпринимателям: «Сокращение бюрократии – это только один, хотя, разумеется, очень важный аспект на пути к ускорению роста в Германии. Мы поставили перед собой цель: к 2010 году снова ввести Германию в тройку европейских стран с наиболее успешной экономикой». Тот факт, что борьба с бюрократией является необходимой предпосылкой для достижения поставленной цели, подтверждают и ряд исследований. По данным международной аудиторской фирмы «Grant Thornton», опросившей владельцев более чем 7000 бизнес-структур из 30 стран мира, более 50% респондентов отметили Германию наряду с Польшей, Грецией и Голландией как страну, в которой бюрократические проволочки являются основной причиной, затрудняющей развитие бизнеса¹⁰⁴.

В рамках борьбы с бюрократией, правительство Меркель внесло в мае 2006 года в Бундестаг два новых законопроекта – «О создании национального контрольного совета за правовыми нормами» и «Об устранении бюрократических препятствий» – в первую очередь для средних и малых предприятий. Последний предполагает разработку процедур просчета будущих расходов предприятий на бюрократию в ходе прохождения закона в парламенте. Такая система успешно опробована в Голландии и Великобритании. Так, в Голландии подсчитали, что на выполнение компаниями бюрократических норм тратится 3,6% ВВП. Правительство этой страны планирует к 2007

году снизить бюрократические расходы на 25%, что составит 4 млрд. евро. Подобные меры в Германии, с учетом масштабов ее экономики, позволили бы сэкономить до 20 млрд. евро, которые можно было бы направить на социальные нужды. В настоящее время немецкие компании обязаны предоставлять информацию по 69 пунктам в статистические ведомства, 78 справок в органы социального страхования, 60 справок – в органы налогового и таможенного контроля и 111 справок в соответствии с трудовым законодательством¹⁰⁵.

Кроме того, Меркель сформировала Совет по контролю за нормативами при ведомстве федерального канцлера, призванный следить, чтобы затраты на бюрократию по новым законам оставались для предприятий и граждан в оправданных рамках и снижались там, где это возможно. Для этого она призвала обратиться к опыту других европейских стран, в частности, к упомянутой нидерландской модели стандартных затрат¹⁰⁶.

Одновременно с этим продолжается воплощение в жизнь программы «Современное государство – Современная администрация» (Modern State - Modern Administration¹⁰⁷), старт которой был дан 1 декабря 1999 года с целью модернизировать государственное управление, включая не только модернизацию политических институтов, но и взаимодействие с гражданами, бизнесом, правительствами земель и муниципалитетами. Координатором программы является Министерство внутренних дел. Одним из направлений данной программы является борьба с бюрократией. Глава министерства неоднократно заявлял, что программа эффективна, помогает улучшить управление и сократить бюрократию. В частности в отчете о выполнении данной программы за 2002¹⁰⁸ год приведены следующие примеры, иллюстрирующие деятельность правительства по борьбе с бюрократией:

- Каждой компании присваивается индивидуальный номер, используя который можно будет осуществить все необходимые официальные контакты с ней. Этот единый номер должен заменить весь набор используемых номеров, присваиваемых компаниям. Результатом должно стать снижение бюрократических проволочек;
- Отправка информации в фонды страхования жизни будет осуществляться через Интернет, что приведет к снижению затраченного компаниями на это времени;
- Отменены положения, регулирующие предоставление компаниями скидок (Rabattgesetz) и бонусов (Zugabeverordnung). Это дает им большую свободу в ценовой политике и расширяет возможности для конкуренции. Таким образом, особенно в электронной коммерции, а также в других формах бизнеса, отменены все дискриминационные положения в отношении национальных компаний.

Говоря о дальнейших планах по реализации данной программы, Министр внутренних дел на своем выступлении на конференции «Уменьшая бюрократию и улучшая законодательство: обновляя гражданское государство» 14 мая 2007 года, в качестве

одного из приоритетных направлений выделил ¹⁰⁹ внедрение стандартной модели издержек, которая позаимствована из Голландии. «Данная модель позволит оценить затраты частных компаний, которые они несут в результате необходимости предоставлять обязательные сведения. В результате исследования было выявлено примерно 11 тысяч таких требований. Наша задача – снизить это количество на 25% к 2011 году» - заявил Министр.

7. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ

Вводные замечания. Традиционная конфуцианско-легистская система государственной службы в Китае, о которой говорилось в первой главе учебника, пришла в почти полный упадок уже к концу позапрошлого столетия. Эффективность снизилась до минимума, а коррупция выросла до немыслимых даже по прежним китайским меркам масштабов. С.Ю.Витте описывает, например, как в 1901г. императорская казна заплатила двум высшим китайским сановникам взятки суммой более миллиона золотых рублей за передачу России Квантунской области. В последовавший же за тем полувековой период войн, междоусобиц и революций госслужба и вовсе практически разрушилась. Во времена Мао Цзе-Дуна ее сначала попытались построить заново по советским образцам, но затем, во времена 10-летнего кошмара "культурной революции", которая не в последнюю очередь представляла расправу над кадрами, госслужбу вновь уничтожили. Сейчас ее восстанавливают. Реформы начались с конца 70-ых годов. В ходе их было рассмотрено и отвергнуто ни много, ни мало 26 вариантов ее построения.

Начальный этап реформ. Итак, регулярная система государственной службы в Китайской Народной Республике воссоздана сравнительно недавно и процесс этот еще не завершен. Вопрос о воссоздании этой системы встал после 3-го пленума ЦК КПК 11 созыва (1978 г.), с которого вообще следует начинать отчет политики реформ в КНР. В 1980 г. архитектор китайских реформ Дэн Сяопин отметил как недостаток отсутствие в стране в течение длительного времени административных правил, регулирующих деятельность аппарата сверху донизу. Тогда же он обрисовал и общие контуры новой системы государственной службы, выделив такие моменты, как набор служащих по результатам экзаменов, четкое определение назначения на должность и смещения с должности, периодические аттестации госслужащих, отвод от должности (например, из-за родственных связей с сослуживцами), ротацию кадров. Она должна была заменить систему административно–директивного зачисления на работу в государственные учреждения посредством «всеобщего централизованного распределения кадров». Разработка была поручена Министерству кадров КНР.

Хотя первый вариант Временного положения о государственных служащих был подготовлен тогда же и даже, как следует из китайских официальных источников, прошел широкое обсуждение в центре и на местах, а результаты его были одобрены

постоянными органами Госсовета и Политбюро компартии Китая, лишь к концу 80-х гг. началось опытное внедрение новой системы в отдельных подразделениях Госсовета и на местах, хотя отдельные ее элементы, в частности, предусмотренные проектом методы комплектования госаппарата, стали практиковаться несколько ранее, согласно специальному распоряжению Госсовета. Так, по статистике ряда ведомств, только в 1988 году более миллиона человек участвовали в экзаменах на штатные должности в правительствах различных уровней.

Официально Временное положение о государственных служащих вступило в силу с 1 октября 1993 г. Им была введена регламентация назначения госслужащих на должности и смещения с них, ухода на пенсию, отчисления из штатов государственных служащих на основе собственного желания или увольнения. Отдельными его главами регулировались ротация государственных служащих, вопросы оплаты их труда, обучения и подготовки кадров госслужащих и другие вопросы госслужбы. Временное положение о государственных служащих было затем детализировано рядом административных актов Министерства кадров в 1994 – 1996 гг. Эти акты именовались временными постановлениями и регулировали зачисление на службу госслужащих; их аттестации (проверки), уход в отставку и увольнение с занимаемой должности, повышения и понижения в должности, поощрения за работу, обучение и подготовку кадров.

В 95-м г. было принято Временное положение об отставке служащих, в 96-ом – Временное положение «О повышении и понижении в должности».

Временным постановлением о государственных служащих устанавливались правила отбора кандидатов для замещения *неруководящих* должностей в государственных административных органах.

Что касается *руководящих* должностей, то порядок их замещения по-прежнему регулировался партийными документами: сначала Временным положением о работе по подбору и назначению на должности руководящих кадровых работников от 9 февраля 1995 г., а затем документом с аналогичным названием от 9 июля 2002 г. Оба документа были опубликованы, и сам этот факт по китайским стандартам можно считать шагом от тотальной закрытости к некоторой степени открытости, ибо в прошлом какие-либо акты, регулирующие формирование партийно-государственной номенклатуры, в КНР открыто не публиковались. Положения определили перечень органов, руководство которых относится к номенклатуре. Характерно, что в этом перечне, наряду с партийными и государственными органами, значатся и различного уровня комитеты Народного политического консультативного совета Китая, руководящие органы профсоюзов, комсомола, федерации женщин и других общественных организаций.

Помимо специальных, так называемых политических, требований, Положение распространило на руководящих работников партийных и государственных органов требования, предъявляемые к рядовым служащим. В частности оно содержит условие

определенного стажа работы на низовых и нижестоящих должностях, наличие высшего или специального образования, прохождение ими обязательной подготовки или повышение квалификации в кадровых учебных заведениях – партийных школах, административных академиях и институтах и т. п. Одновременно установлена многоступенчатая система отбора кандидатов для назначения или избрания на руководящие должности. На руководящих работников распространяются общие положения о ротации, предусмотренные для всех категорий служащих, согласно которым срок пребывания в должности не должен превышать десяти лет. Например, прямо оговорено, что ротации *подлежат* члены руководства территориальных партийных комитетов и местных народных правительств, проработавшие на одной должности более 10 лет. Впрочем, возможности для ротационных маневров в КНР, учитывая ее масштабы весьма велики. Ротация осуществляется между различными территориями, органами и учреждениями различных уровней, а также между общественными организациями. В качестве одной из форм ротации называется «откомандирование для закалки» в низовые учреждения и предприятия. В принципе такую меру можно было бы рассматривать как потенциально направленную на формирование того, что на Западе называют «отзывчивой (responsive) администрацией, если бы не близкие ассоциации с приемами времен «культурной революции».

Органы управления госслужбой. В рамках Госсовета, представляющего приблизительный эквивалент Кабинета Министров, действуют два министерства, занятых вопросами госслужбы – Министерство кадров (дословно - персонала), штат которого составляет около 260 человек, работающих в 11 департаментах и управлениях, и которому подчинен ряд учебных заведений, других организаций, а также соответствующие службы в провинциях, и Министерство контроля. Центральный орган - Министерство кадров КНР, несет ответственность за работу по комплексному управлению госслужащими всего аппарата государства. На местах от уездного уровня и выше созданы органы по делам государственных служащих, ответственные за выполнение аналогичных функций в пределах соответствующего района. И, разумеется, органы вышестоящей ступени руководят нижестоящими.

По сравнению с предшествующим периодом, сформированная в 90-х гг. XX века нормативная база госслужбы в КНР в целом создала более рациональные условия использования управленческого персонала, его комплектования в соответствии с интересами дела, более полного выявления личных способностей людей. А то обстоятельство, что эта база долгое время основывалась на актах временного характера, может рассматриваться как свидетельство осторожного и серьезного подхода лидеров КНР к проблемам модернизации кадровой политики государства.

Закон КНР о государственных служащих был введен в действие с 1 января 2006 г., заменив Временное положение, которое свое действие прекратило. Вместе с ним

утратило силу принятое в октябре 1997г. “Временное постановление Государственного совета о поощрении и наказании работников государственных административных органов” Об отмене других названных выше временных постановлений в Законе ничего не говорится. Исходя из этого, можно предположить, что они действуют, полностью или частично.

Закон имеет ряд важных отличий от Временного положения, хотя многие содержащихся в них нормы совпадают. По сравнению с Временным положением, он несколько более политизирован. Закон содержит 18 глав. Первая глава – Общие положения - носит подчеркнуто идеологизированный характер: так, в нее введены новые фразеологические пассажи партийных документов о «теории Дэн Сяопина, о курсе на осуществление начального социализма». (В этой связи стоит упомянуть в качестве любопытного и заслуживающего специального анализа с точки зрения специфики китайского варианта модернизации, что в недавно принятых Правилах работы Госсовета также отсутствуют обычные, ритуальные для Китая ссылки на марксизм и идеи Мао Цзедуня, но зато появилась ссылка на Дэн Сяопина, в частности, на его фразу, что развитие является «категорическим императивом»).

Особо подчеркивается, что «система государственных служащих проводит курс и линию на расстановку кадров Коммунистической партии Китая, решительно отстаивает принцип партийного руководства кадрами» (ст. 43 Закона). Говорится об обязанности следования партийным установкам и партийном руководстве кадрами, что, разумеется, входит в очевидное противоречие с веберийским принципом нейтральной квалификации. Даны определения государственной службы и государственного служащего, отсутствовавшие во Временном положении. Последнее звучит так: “государственные служащие, о которых говорится в настоящем законе, представляют собой сотрудников, исполняющих по закону государственные должностные обязанности, входящих в штат государственного аппарата, получающих заработную плату и другие материальные блага из государственных средств” (ст. 2 Закона).

В ст. 28 Закона описан характер экзаменов на должности. Они состоят из письменного экзамена на общую тему и устного экзамена-собеседования по специальным вопросам, непосредственно связанным с государственной службой и предстоящей работой. Кандидату также могут предложить сделать доклад по какой-либо проблеме. Согласно этой статье, содержание экзаменов определяется с учетом базовых способностей и квалификации, которыми должен обладать госслужащий соответствующей категории должностей.

Закон отличается от Временного положения и присутствием в нем главы “Правовая ответственность”. В ст. 101 перечисляются случаи, за которые нарушившие его положения работники подвергаются критике и наказаниям вплоть до уголовных. К таким случаям, например, относятся зачисление на должность при отсутствии штатной

единицы, превышение числа должностей, прием работника, не обладающего соответствующей квалификацией. Другой пример наказуемых действий - разглашение экзаменационных тем при экзаменационных испытаниях, нарушения дисциплины на экзаменах и т.п. В главе о правовой ответственности также подчеркивается необходимость подчинения в первую очередь закону, что является определенной новацией для коммунистического Китая, отходом от маоистского подхода к этому вопросу, хотя для стран западной традиции это самоочевидная исходная предпосылка.

Хотя в целом закон не внес коренных изменений во Временное положение 1993 г., однако существенно его усовершенствовал. Главное же его значение в том, что он вывел правовые нормы о государственных служащих на законодательный уровень, т.е. на уровень первостепенного по значению нормативного акта, выше которого формально находится только конституция страны (хотя в коммунистической системе, как известно, более важна другая – реальная – иерархия актов, в которой высшие ступени заняты партийными документами).

Главная цель современного этапа правовой регламентации государственной службы в КНР – создание корпуса управленческого персонала, обладающего высокой профессиональной квалификацией, ангажированного партийной идеологией и в то же время свободного от клановых, местных и иных влияний. К прежнему регулированию Временным положением обязанностей и прав добавлены требования к государственным служащим, фактически являющиеся критериями зачисления на госслужбу (гражданство КНР, достижение 18-летнего возраста, поддержка Конституции КНР, хорошее поведение, физическая годность для нормального исполнения служебных обязанностей, соответствующие должностным требованиям культурный уровень и рабочие способности) (ст. 11 Закона). В качестве *обязанностей* госслужащих в Законе названы образцовое исполнение служебных обязанностей; беззаветное служение народу и восприятие контроля с его стороны; защита безопасности; чести и интересов государства; преданность служебному долгу; хранение государственных и служебных тайн; соблюдение дисциплины и норм нравственности и морали. В качестве *гарантии* стабильного положения служащего при выполнении его обязанностей называются соблюдение процедур и иных положений Закона при его смещении или понижении в должности или наложении иных наказаний, право высказывать критические замечания, заявлять жалобы и предъявлять обвинения, гарантированная заработная плата, другие материальные блага и социальное страхование, право на повышение уровня образования и профессиональной подготовки.

Далее закон регулирует систему должностей и рангов государственных служащих.

Классификация должностей, согласно Закону (ст. 14) исходит из подразделения функций служащих на категории комплексного управления, профессионально-технического и административно-правового управления.

Должности государственных служащих, как уже упоминалось, подразделяются на руководящие и неруководящие. *Категории руководящих должностей* подразделяются на главных должностных лиц государственного уровня и их заместителей; главных должностных лиц уровня провинций и их заместителей; главных должностных лиц ведомственной ступени - департаментов, управлений, секторов и их заместителей; главных должностных лиц уровня уезда, отдела и их заместителей; главных должностных лиц уровня волости.

Неруководящие должности подразделяются на инспекторов и их заместителей, референтов и их заместителей, старших (главных) сотрудников сектора и их заместителей, сотрудников секторов, делопроизводителей.

Должность и ранг государственного служащего должны соответствовать друг другу. Временным положением регулировалось соотношение должностей и 15-ти рангов (например, премьер Госсовета – 1-й ранг, его заместители и члены Госсовета – 2-3 ранг, главные должностные лица министерского и провинциального уровня – 3-4 ранг и т.д.). Теперь, согласно ст. 19 Закона, отношения соответствия должности служащего и его ранга устанавливаются Госсоветом.

Должность и ранг госслужащего являются основанием для определения его заработной платы и других форм вознаграждения. Помимо должности, критериями для установления ранга являются «моральные и деловые качества служащего, практичность в работе и служебный стаж». Государственный служащий может быть повышен в ранге без повышения в должности.

Ст. 20 Закона отдельно оговаривает, что в соответствии со спецификой работы госслужащих *в народной военизированной полиции (аналог наших внутренних и пограничных войск), таможенной службе, дипломатических учреждениях за рубежом*, государством для этих категорий служащих устанавливаются специальные звания и ранги, соответствующих их должностям.

Зачисление госслужащих на должности регулируется главой IV Закона. Для зачисления на должности старших сотрудников секторального уровня и ниже проводятся открытые экзамены, предполагающие проверку знаний претендентов, их конкуренцию и, соответственно, отбор лучших. В национальных автономиях при зачислении на должности установлено правило приоритетности приема претендентов из соответствующих национальных меньшинств.

Зачисление государственных служащих на должности в центральный государственный аппарат и учреждения при этом аппарате осуществляются Министерством кадров, а в местные учреждения - органами по делам госслужащих провинциального уровня, которые могут делегировать эти полномочия органам городов и городских районов. К претендентам на должности госслужащих, помимо требований общего характера, перечисленных в ст. 11 Закона, о которых говорилось выше, могут

быть предъявлены и требования специальные, в отношении соответствия его компетентности должности, на которую он претендует. На должности госслужащих не могут быть зачислены лица подвергавшиеся наказанию за уголовное преступление и ранее уволенные с госслужбы. Предусматривается и возможность отказа в приеме на работу и по другим основаниям, которые должны быть установлены законом.

Об открытии конкурса на должности должны быть опубликованы сообщения, в которых содержатся сведения о вакантных должностях и требования к претендентам на эти должности. На основании результатов экзаменов утверждаются кандидаты для зачисления. Нормативы отбора устанавливаются кадровыми органами с участием административных органов по здравоохранению. Списки намеченных для зачисления сотрудников предаются гласности и после определенного срока передаются в соответствующие органы для назначения на должности. Принятые на работу новые госслужащие проходят годичный испытательный срок, по его результатам зачисление на должность может быть и аннулировано.

Государственные служащие в случае необходимости могут работать по совместительству вне своего учреждения, для чего требуется санкция основного нанимателя, но при этом они не могут получать за такую работу вознаграждение.

Одна из новаций Закона - введение категории «должностей по приглашению». Такие приглашения, инициируемые учреждениями, санкционируются органами по делам госслужащих провинциального уровня и выше. Они касаются как наиболее важных специальных, так и вспомогательных должностей. Приглашенные служащие могут отбираться как обычным путем, т.е. через процедуру экзаменов, так и непосредственно отбираться из отвечающих условиям приглашения лиц. При зачислении они подписывают с принимающим их на службу учреждением соглашение, определяющее права и обязанности сторон. Срок действия соглашения о назначении по приглашению - от года до пяти лет. При заключении соглашения по приглашению допускается включение в него испытательного срока (1-6 месяцев). Приглашение не осуществляется на должности, связанные с доступом к государственной тайне.

При повышении государственных служащих в должности они проходят проверку с точки зрения их соответствия компетентности предполагаемой для назначения должности, а также их идейно-политического настроения, общих деловых способностей, культурного уровня, практического стажа службы. Повышение в должности, согласно Закону (ст. 43), должно происходить «пошагово», от ранга к рангу. В исключительных случаях, при особых отличиях в работе, возможно повышение в должности, минуя один ранг. Получившие повышение проходят в новой должности испытательный срок.

Проверка работы государственных служащих осуществляется *посредством аттестации*. При этом вместе с проверкой практических результатов работы

учитываются также моральные качества, способности, прилежание, заслуги, честность и неподкупность госслужащих.

Аттестации подразделяются на *текущие и срочные* (т. е. по определенным срокам, например, годовые). Для неруководящего состава они обычно годовые. Аттестации, как правило, предполагают отчет служащего, «заслушивание мнений масс» руководящим работником или аттестационной комиссией, после чего выносится предложение о соответствии проверяемого лица занимаемому рангу. После этого ответственное лицо данного учреждения или полномочная аттестационная комиссия принимают решение о соответствии служащего рангу и оценке его работы. Вариантов может быть четыре: отлично, соответствует должности, соответствует должности в основном, не соответствует должности.

Результаты аттестации являются основанием для упорядочения должностей, рангов, заработной платы госслужащих, а также их премирования, направления на учебу или повышение квалификации, отправления в отставку.

В системе госслужбы КНР установлены ограничения, связанные с работой в одном учреждении родственников. Согласно ст. 68 Закона, в одном и том же учреждении не могут занимать руководящие должности, быть в прямом подчинении друг у друга или занимать должности, связанные отношениями прямого руководства между органами высшей и более низкой инстанций, супруги, лица с кровным родством по прямой линии, отношениями кровного родства по боковой линии в пределах трех поколений или отношениями близкого родства по линии родственников жены и мужа. Этим лицам также нельзя, занимая в одном учреждении руководящую должность, при этом заниматься организационно – кадровой работой и проверкой дисциплины, контрольной, ревизорской и финансовой деятельности другого учреждения, если там служат перечисленные категории его родственников. Впрочем, это можно рассматривать и как барьер на пути исконной китайской традиции кооперирования и доверия исключительно с родственниками, названной Ф.Фукуямой в его последней работе «негативным фамилизмом».

Увольнение государственного служащего с должности или его отставка производятся либо на основании его личного письменного заявления, либо по ходатайству других лиц о его отводе. Учреждение-наниматель проводит рассмотрение заявления, после чего принимается решение об увольнении служащего или в отказе. Оно может также принять соответствующее решение и без какого-либо заявления, по собственной инициативе. Заявления госслужащего и должно быть рассмотрено соответствующим органом в течение 30 дней (для руководящих работников в течение 90 дней). Закон предусматривает случаи, когда увольнение невозможно. Это, например, когда увольняющийся занимает пост, связанный с государственными тайнами или установленный срок снятия секретности еще не истек, а также в случае, когда важное

служебное задание ещё не выполнено, и служащий должен завершить его исполнение. Увольнение невозможно и в период ревизии или проверки дисциплины в учреждении и в некоторых других случаях. *Отправление в отставку* не связано с желанием соответствующего служащего. Оно, например, происходит если в течении двух лет подряд в ходе аттестации данный служащий признан несоответствующим должности, а также при неспособности исполнения им своих обязанностей и отказе от другой предлагаемой работы, при неисполнении служебных обязанностей и нарушениях дисциплины, при прогуле или невыходе на работу после отпуска сроком более 15 дней или более 30 дней в течение года.

Вместе с тем Законом предусмотрены случаи, когда отправление в отставку запрещается. Например, так нельзя поступить с госслужащими- женщинами в периоды их беременности, декретного отпуска и кормления грудных детей. Нельзя отправлять в отставку и государственных служащих, получивших увечья при исполнении служебных обязанностей, утративших трудоспособность полностью или частично, а также находящихся на лечении при заболевании или ранении и при других подобных нормативно установленных обстоятельствах.

Дисциплинарные требования и ограничения. В ст. 53 Закона содержится большой перечень недопустимых для госслужащих действий, включающий:

- а) распространение высказываний, порочащих авторитет государства, организация или участие в митингах, демонстрациях, манифестациях и других действиях, направленных против государства; б) создание незаконных организаций, организация забастовок или участие в них; в) пренебрежение служебными обязанностями, наносящее вред работе; г) отказ от выполнения законных постановлений и приказов вышестоящих инстанций; д) зажим критики и месть за неё; е) обман руководства, общественности и масс; ж) казнокрадство, подкуп, взяточничество, другое использование служебного положения в корыстных целях; з) нарушение финансово – экономической дисциплины, растратирование государственных средств; и) разглашение государственных и служебных тайн; к) нанесение ущерба достоинству и интересам государства в дипломатических отношениях; л) эротические и наркотические пристрастия, азартные игры и суеверия, причем в формах как личного участия, так и выраженной поддержки других лиц; м) нарушение норм профессиональной этики и общественной морали; н) участие в деловой или предпринимательской деятельности, приносящей прибыль, занятие по совместительству должностей на предприятиях или других коммерческих организациях, приносящее прибыль;
- о) прогулы, в том числе путем невозвращения во время из командировок и отпусков; п) другие нарушения дисциплины.

Таким образом, перечень запретов и ограничений значительно шире, чем в западных странах, а также содержит элементы популистской псевдодемократической риторики – характерную для авторитарных режимов демагогию от имени «масс».

Обжалование. При возникновении конфликтной ситуации госслужащий может подать жалобу. Жалобы могут быть поданы в связи с вынесением административного взыскания, отправлением в отставку и аннулированием зачисления на службу, понижением в должности, принятием во время аттестации решения о несоответствии должности, увольнением с должности и другими обстоятельствами, перечисленными в ст. 90 Закона КНР о государственных служащих. Жалоба подается в орган Министерства контроля равной ступени или вышестоящей по отношению к органу, принявшему обжалуемое решение. В случае несогласия с постановлением по жалобе, то можно повторно подать её в учреждение на одну ступень выше органа, принявшего решение по жалобе. Жалоба рассматривается в соответствии с нормами Закона КНР об административном контроле. Таким образом, обжалование возможно лишь «по инстанции», что также является одним из тестов на реальный, а не декларативный демократизм системы. Правда, Закон о контроле предусматривает, в случае удовлетворения жалобы, обязанность восстановить доброе имя и репутацию пожаловавшегося, что в китайской культуре имеет особый смысл.

Специальный порядок урегулирования разногласий по кадровым вопросам установлен для государственных служащих, назначенных по приглашению. Последние могут подать заявление в Арбитражный комитет по урегулированию разногласий в кадровых вопросах, который формируется из представителей сторон и ведомства в соответствии с положениями ст. 100 Закона о государственных служащих. Если заинтересованное лицо не согласится с решением, то оно может в течение 13 дней со дня получения письменного решения арбитража обратиться в народный суд.

Декларирование доходов регулируется Постановлением ЦК КПК и Госсовета от 30 апреля 1995 г. о декларировании доходов руководящих кадровых работников партийных и государственных органов. На всех государственных служащих оно не распространяется, но оно применимо также к руководящим кадровым работникам общественных организаций уездного уровня, а также к ответственным работникам крупных и средних предприятий. Кроме заработной платы, декларируется все виды премий и дотаций, гонорары и доход от хозяйственной деятельности за взятый подряд и аренду. Передача деклараций в СМИ постановлением не предусматривается.

Поощрению госслужащих посвящена глава VIII Закона, где предусматривается поощрение как отдельных сотрудников так и целых коллективов государственных служащих. Кроме того, не отменено Временное постановление о поощрении государственных служащих 1995 г., впрочем, не имеющее существенных отличий от указанной главы Закона. В этих актах сочетаются принципы морального и материального

вознаграждения, причем моральное поощрение объявлено главным фактором. В ст. 48 Закона перечислены основания награждения, включающие, например, верность служебному долгу, активную работу, достижение выдающихся трудовых успехов, примерную дисциплину, честность и неподкупность, правильный стиль в борьбе с противоправными действиями и т.д. Установлены следующие виды поощрений: объявление благодарности, признание заслуг первой, второй и третьей степени, присвоение почетного звания. При этом вручаются одноразовые премии или предоставляются иные виды поощрения. (Соотношение наказаний и поощрений вызывает аллюзии с древними установлениями легистов, согласно которым наказания должны быть строгими и частыми, награды же – редкими и незначительными, ибо иначе «народ становится сильным, а государство - слабым»).

Заработная плата государственных служащих включает основную ставку, пособие, доплату и премиальные. Они также пользуются районными дотациями, дотациями за работу в труднодоступных отдаленных регионах и другими пособиями, в том числе квартирным и лечебным.

Закон регулирует и так называемую *систему рабочего времени*, включая отпуска. За дополнительную работу свыше установленных по закону рабочих дней, служащие должны получать дополнительное время для отдыха.

Государство учредило *систему страхования* госслужащих, гарантирует предоставление помощи и компенсаций в случае выхода на пенсию, заболевания, производственного травматизма, рождения детей, потери работы. Госслужащий, получивший на службе увечье, получает право на пособие по инвалидности. В случае гибели госслужащего или его смерти по болезни, родственники покойного получают материальную помощь и пользуются определенными льготами.

Все расходы, по выплате заработной платы, страхованию, выплате пенсий, зачислению на службу (например, затраты по проведению экзаменов), образованию и повышению квалификации госслужащих, их премирование, гарантируются включением их в государственный бюджет.

Госслужащие *должны выходить на пенсию* при достижении 60-летнего возраста или при полной потере ими трудоспособности. При желании госслужащие могут выйти на пенсию досрочно при достижении 30-летнего трудового стажа и даже если не достает пяти лет для достижения пенсионного возраста, но уже наработан 20-летний трудовой стаж, а также при наличии других обстоятельств, установленных государством. Вышедшие на пенсию госслужащие получают установленное денежное обеспечение и пользуются определенными льготами. Пенсионерам государство предоставляет необходимое обслуживание и помощь в решении жизненных проблем и поддержании здоровья. (Впрочем, реальные размеры пенсий очень невелики и не достигают прожиточного минимума.)

Обучение и подготовка государственных служащих проводится в плановом порядке государственными административными органами, исходя из потребностей административного управления.

Обучение и подготовка государственных служащих подразделяется на четыре вида: 1) Обучение и подготовка впервые зачисленных на государственную службу; до официального назначения их на должность, в период испытательного срока, когда испытуемый должен пройти соответствующий курс обучения, по результатам которого его уже назначают на должность с присвоением соответствующего ранга или выводят из системы госслужбы; срок такого обучения не менее 10 дней; 2) обучение и подготовка госслужащих, назначенных с повышением на руководящие должности; до назначения на должность служащий должен пройти подготовку в соответствии с требованиями, предъявляемыми для замещения новой должности; срок данного вида обучения не должен превышать 30 дней; 3) обучение и подготовка по специальной теме, в связи с особенностями предстоящей работы - перед выполнением особых задач, таких как проведение крупных финансовых ревизий, крупномасштабных исследований и т.п.; срок подготовки в каждом таком случае устанавливается отдельно; 4) обучение для повышения квалификации, обновления знаний; этот вид распространяется на всех служащих административного органа, а срок обучения должен быть не менее 7 дней в году.

Главным комплексным центром подготовки кадров госслужбы в КНР является Государственная административная академия, созданная по приказу Госсовета в октябре 1993 г. Специалисты академии разрабатывают методическую литературу, а также проводят обучение госслужащих, но только высшего и среднего звена. На провинциальном уровне также действуют административные институты (академии), в которых проходят обучение служащего среднего и нижнего звеньев. Кроме академии и институтов, обучение и подготовка госслужащих может проходить в партийных школах, на базе институтов управления кадрами, а также, с разрешения академии, в общеобразовательных высших учебных заведениях.

Проблема коррупции. Проведение в жизнь Закона о государственных служащих – существенная часть проводимой в КНР административной реформы. Одним из главных критериев успеха или неудачи этой реформы представляется ее влияние на положение с коррупцией, которая, как отмечалось в первой главе, имеет в Китае глубокие исторические корни и, вопреки всем, даже самым жестоким наказаниям, практически оказывалась неуязвимой. Коммунистическое руководство Китая унаследовало и продолжило традицию этой вечной борьбы.

Итак, в КНР борьба с коррупцией восходит к началу 50-х гг., т.е. к первым годам ее существования. В 1951 – 1952 гг. прошла первая массовая кампания по борьбе с коррупцией (а также с расточительством и бюрократизмом составлявшими вместе с

коррупцией “три зла”, в дословном переводе “трех против” – “сань фан”), в ходе которой создавались специальные трибуналы во всех учреждениях от окружного масштаба и выше и воинских частях и соединениях от полка и выше (в зависимости от коррупционной обстановки, один трибунал мог «обслуживать» несколько учреждений или военных единиц). Трибуналы, кроме различных карательных мер, также выносили постановления о взыскании присвоенных денежных сумм и материальных ценностей и о конфискации имущества. Наиболее сложные коррупционные дела передавались народным судам или военным трибуналам. Оценить степень успешности кампании “против трех зол” можно лишь по такому косвенному, но убедительному факту, что и в последующие годы власти КНР вынуждены были постоянно возвращаться к этому вопросу. Формально антикоррупционный характер имела и “культурная революция”, фактически же она привела к росту коррупции – новым своим положением во власти не преминули воспользоваться вознесенные мутной волной разрушительной кампании недавние хунвэйбины и цзаофани.

После тотального обнищания народа в результате «политики большого скачка» и других вивисекторских издевательств Мао и его клики над собственным народом новые «горизонты» открылись для коррупции с началом экономических реформ. В тот период многие чиновники осознали и начали активно использовать эти возможности, связанные с их должностным положением, для быстрого личного обогащения. Особенно широкое распространение их коррупционная активность получила к 1982 г. Органы административного и партийного контроля, разрушенные “культурной революцией”, находились в состоянии реанимации, что определяло их низкую эффективность в попытках борьбы с коррупцией.

В последующие 5 лет (1983 – 1987 гг.) происходит постепенный рост коррупционных явлений. Поначалу хотя бы относительно успокаивала низкая вовлеченность в коррупцию руководителей провинциального и министерского уровня. Однако в 1985 – 1987 гг. появились факты, свидетельствовавшие о постепенном втягивании в коррупцию и руководителей высокого уровня. В качестве примера можно привести дело губернатора провинции Цзянси Ни Сянцзе, раскрытое в мае 1987 г. В конце 80-х гг. прошлого века намечается устойчивая тенденция к новому нарастанию коррупционных явлений. Тогда Постоянным Комитетом ВСНП и были приняты Дополнительные установления о наказании за коррупцию и взяточничество (21.01.1988). Принятие этого акта имело определенный антикоррупционный эффект, но переломить тенденцию роста коррупции не смогло.

В период 1989 – 1990 гг. коррупция в Китае выходит на новый уровень. Отметим, что коррупция руководящих кадров и произвол чиновников были одной из главных причин студенческого движения в 1989 г. И хотя само движение было потоплено в крови, (ночью 4 июня на центральной площади Пекина, где в течение нескольких недель дежурили

десятки тысяч демонстрантов, в основном, студентов, произошла «кровавая баня» - их давили танками и расстреливали специально подтянутые с периферии особо «надежные» воинские части, и, по разным данным, погибло от полутора до четырех тысяч манифестантов), руководство КПК и КНР все же было вынуждено уделить больше внимания борьбе с коррупцией, в том числе – жесткими мерами устрашения. Но и они, даже смертная казнь целых групп высокопоставленных чиновников (например, расстрел в 2001г. в г. Даяне сразу 11 человек), не дали особого эффекта. Уровень коррупции как был, так и остается очень высоким, причем на самых разных уровнях власти.

Все же некоторое снижение, согласно официальным заявлениям, числа коррупционных дел в конце прошлого века, возможно, объясняется и изменениями в антикоррупционной политике, акцент которой сместился с отдельных громких крупных дел на ликвидацию предпосылок и условий для распространения коррупции. Однако и в начале XXI века продолжает сохраняться высокий уровень коррупции среди руководителей уездного и вышестоящих уровней государственного аппарата, вовлеченность в коррупцию большого числа государственных служащих и других категорий управленцев, в том числе в различных отраслях экономики и финансов. Происходит повсеместное распространение групповой коррупции и взаимно связанных коррупционных дел. Постоянно растет экономический ущерб, наносимый деятельностью коррупционеров. Коррупция захватывает все новые сферы: от коррупции на товарном рынке до коррупции на рынке факторов производства (фондовый рынок и аренда земли). То, что серьезность ситуации сознается сейчас высшим руководством страны, нашло свое выражение, в частности, в том, что вопрос разложения и коррупции рассматривается как вопрос жизни и смерти партии и государства.

Лидер второго (т.е. послемаоцзэдуновского) поколения китайских руководителей *Дэн Сяопин* рассматривал борьбу с коррупцией сквозь призму задачи сохранения социальной стабильности в стране. Он отмечал, что бюрократизм, привилегии и разложение кадров серьезно подрывают социальную стабильность и призывал систематически проводить упорядочение партийных рядов с целью их очищения от “разложившихся элементов”. Дэн Сяопин видел магистральный путь борьбы с коррупцией в скорейшем создании системы законности и правопорядка. В этой связи он придавал важное значение деятельности Центральной комиссии по проверке дисциплины (ЦКПД) как механизма контроля за соблюдением дисциплины и законности членами партии.

В политической практике лидера третьего поколения китайских руководителей *Цзян Цзэминя* вопросы борьбы с “разложением и коррупцией” и задача построения “неподкупной администрации” занимали важное место. Он положил начало формированию комплексного подхода к борьбе с коррупцией, который характеризуется сочетанием карательных мер с воспитательной и образовательной работой, “сурового удара” – с профилактическими мероприятиями, с созданием системы контроля,

проведением активной кадровой политики и усилением нормотворческой деятельности. Он поставил на повестку дня задачу формирования антикоррупционной политики как системы.

Лидер четвертого, современного поколения китайских руководителей, Ху Цзиньтао, как и его предшественники, видит в эффективной борьбе с коррупцией гарантию сохранения политической и социальной стабильности в стране. В его подходах к проблеме проявляется преемственность основных положений прежней политики. Вместе с тем он расставляет новые акценты в формировании политики борьбы с коррупцией, усиливая роль науки в выработке теории и практики антикоррупционных мер, а также акцентируя системный характер профилактических мероприятий (усиление слабых звеньев управления, образовательная работа и т.п.). Под его руководством разрабатываются конкретные предложения по повышению роли ВСНП, его контрольных функций, а также по совершенствованию системы ответственности руководителей.

2005 г. отмечен принятием двух важных документов ЦК КПК по борьбе с коррупцией, от проведения в жизнь которых ожидается определенный эффект: в январе были утверждены “Программа действий по созданию системы наказания и предупреждения коррупции методами воспитания, институционального строительства и контроля” (каркас такой системы предполагается создать к 2010 г.) и “Тезисы мероприятий по созданию и оздоровлению системы пресечения и профилактики коррупции”. Все это дает надежду на достижение реальных результатов по обузданию этого позорного явления.

В докладах Верховного Народного суда и Верховной Народной прокуратуры (2006) вопросам борьбы с коррупцией было уделено серьезное внимание. Так в докладе суда отмечалось, что за 2005 г. судами различных ступеней рассмотрено 24277 дел о коррупции. Прокуратурой отмечалось, что в том же году под следствие за взятки, разложение, должностные злоупотребления попали 41447 человек, в суд были переданы дела на 30205 человек.

Но, несмотря на все эти меры, Китай – одна из наиболее коррумпированных стран. Об этом свидетельствуют хотя бы данные исследования, проведенного в 2006г. международной аудиторской фирмой «Грант Торнтон». По такой базовой составляющей коррупции как «индекс взятокдателей» из тридцати стран мира с наибольшим размером ВВП, КНР оказалась на предпоследнем месте (ее малочисленный «эскорт» в этом рейтинге составили Россия и Индия).

Специфика недавно возвращенных под суверенитет КНР территорий. В контексте борьбы с коррупцией небезынтересен опыт недавно пришедших под юрисдикцию Пекина районов. Как известно, в 1997 и 1999 гг. суверенитет КНР распространился на бывшие колонии Гонконг (Сянган) и Макао (Аомынь), вернувшаяся в лоно родины в качестве особых административных районов, у которых существуют свои

системы гражданской службы и в которых действуют только отдельные общекитайские законы. При этом должно быть отмечено, что Гонконг, например, считается территорией, мало подверженной коррупции. В связи с этим небезинтересно посмотреть, какими методами это достигнуто. Но начнем с того, что существовавшая в Гонконге система гражданской службы при переходе британской колонии под суверенитет КНР была сохранена. Ещё в 1995 г. при анализе положения дел в Сянгане китайской стороной указывалось, что “успехи территории в социально – экономическом развитии должны быть полностью отнесены к эффективно действующей там гражданской службе, внимание к которой будет предметом постоянной заботы китайского правительства и после перехода Сянгана под суверенитет КНР”.

В соответствии с принятым ВСНП КНР Основным законом Сянганского особого административного района (далее СОАР) все гражданские служащие правительственных структур включая служащих полиции были отставлены на своих местах с сохранением стажа работы и на условиях, по которым размеры окладов, пособий, социальных льгот были не ниже прежних (ст. 100). Льготы и выплаты сохранились и за гражданскими служащими, которые вышли на пенсию до изменения статуса Сянгана и в настоящее время проживают не только в СОАР, но и за его пределами. Основной закон также разрешил оставить без изменений прежнюю практику приема на гражданскую службу иностранцев, сделав исключения для ряда высоких постов в администрации СОАР, которые занимают только китайскими гражданами из числа постоянных жителей Сянгана, не имеющих права на проживание в другой стране (не обладающих например британскими паспортами).

Гражданская служба СОАР курируется вторым лицом в администрации района – *главным секретарем*, одновременно возглавляющим ведущий правительственный *департамент по делам управления*. Непосредственно делами гражданских служащих ведает *Управление гражданской службы* сянганского правительства. В его рамках действует *комиссия по гражданской службе*, ведающая главным образом кадровыми вопросами. Гражданская служба СОАР строится по карьерному принципу. Параллельно с карьерной гражданской службой в оправданных случаях применяется приглашение на работу гражданских служащих по контракту на строго определенный срок.

Управленческая инфраструктура Сянгана, основу которой составляет гражданская служба, не была нарушена с изменением статуса территории. Более того, она сумела адаптироваться к требованиям постколониального режима, сохранив, тем не менее, четкую иерархическую подчиненность, характерную для колониального периода. Главное – были сохранены важнейшие принципы деятельности гражданской службы Сянгана: эффективность, предсказуемость, постепенность.

Главным антикоррупционным органом в СОАР является *Независимая комиссия по борьбе с коррупцией* (далее Комиссия). Созданная ещё в 1974 г. комиссия сохранила

свои функции, структуру и штаты, а также правовую базу своей деятельности. Она не входит в правительственные структуры гражданской службы и ответственна лишь перед главой администрации СОАР (в прошлом она подчинялась только британскому губернатору). В структуре Комиссии три отдела и восемь местных канцелярий в округах, не совпадающих с общим административно – территориальным делением СОАР. Борьба с коррупцией идет методами расследования, проведения превентивных мероприятий и образовательно – пропагандисткой деятельности. Отделы Комиссии следующие:

1. *Оперативный отдел* (отдел расследований). Он принимает и расследует сообщения о подозрении в коррупции, опираясь на Положение о предотвращении взяточничества, Положение о наказаниях за коррупцию и нелегальную практику и Положение о независимой комиссии по борьбе с коррупцией. Но работа отдела не строится только на поступивших сообщениях. В последнее время как раз усилена работа по выявлению фактов коррупции, о которых сообщений не поступало. Увеличено число сотрудников, занимающихся этим направлением деятельности, созданы группы оперативной связи с другими антикриминальными службами и правительственными департаментами и управлениями.

2. *Превентивный отдел*. Этот отдел наблюдает за практикой и процедурами правительственных органов и общественных корпораций (например, коммунальных служб) и дает рекомендации относительно перекрытия возможностей коррупции. По этим вопросам он консультирует частный сектор. С июня 1997 г. им установлен телефон “горячей линии”. С целью современного получения информации и оперативного принятия мер для пресечения коррупции.

3. *Отдел общественных связей*. Отдел просвещает общественность региона относительно коррупции, ищет её широкой поддержки в борьбе с этой преступностью. Его целью является продвижение в бизнес высоких этических стандартов. Он использует для этого СМИ, прямые контакты, организацию семинаров в различных аудиториях. Отдел делает ставку на связи с коммерческими и производственными секторами экономики. Им подготавливаются пакеты (подборки) материалов по предотвращению коррупции в торговле, сделках с недвижимостью, рекламном деле, авиатранспорте, туризме и розничной торговле. Пакеты составляются так, чтобы помочь исполнительным директорам выявить чреватые опасностью коррупции участки работы компаний и предложить им превентивные меры. Широко используется и метод рассылки по почте материалов по борьбе с коррупцией небольшим фирмам. Определенная работа проводится и среди молодежи, в основном это беседы, организуемые для выпускников неполных средних школ и с молодежного, впервые начинающей трудовую деятельность. Не оставлены без внимания и иммигранты в СОАР. На контрольном – пропускном пункте им вручаются брошюры с телефонами комиссии и некоторыми её рекомендациями.

Образовательные программы для иммигрантов включают просмотр видеофильмов антикоррупционной тематики, посещение местных канцелярий Комиссии.

Для того, чтобы максимально уменьшить злоупотребление властью, комиссия сама является объектом постоянного наблюдения и контроля. На политическом уровне деятельность Комиссии курирует *Консультативный комитет по коррупции* состоящий из семи общественных деятелей и трех правительственных чиновников. Комитет занимается всеми аспектами антикоррупционной политики и законодательства, консультируя как комиссию, так и другие правительственные органы. Кроме этого функционируют консультативные комитеты по всем отделам Комиссии. Во всех консультативных комитетах председательствуют лица, не являющиеся чиновниками. Существует и специальный *Комитет по жалобам* на Комиссию, состоящий из членов Законодательного и Административного советов и других авторитетных жителей Сянгана.

Комиссия имеет в своей структуре *внутреннюю следственную группу*, которая расследует случаи коррупции и другого криминального поведения любых своих чиновников. При этом сама Комиссия не принимает решений об уголовном преследовании, принятие таких решений на основании представленных Комиссией материалов – функция начальника Департамента юстиции. Решения о виновности или невинности лиц, подвергнутых уголовному преследованию, выносятся только судами. После возвращения колонии Китаю входящий в комиссию оперативный отдел (отдел расследований) пополнился 40 новыми должностями сотрудников, т.е. получил существенное усиление. Кроме того стало уделяться большее внимание укреплению так называемого негласного аппарата Комиссии. В свою очередь пекинские власти также укрепляют структуры по борьбе с коррупцией на территории Сянгана. Например, там был создан специальный орган по расследованию фактов коррупции, который подчиняется непосредственно ЦКПД ЦК КПК.

В Макао – *Аомыньском Особом административном районе (АОАР)* также сохранена система гражданской службы, действовавшая там при португальских губернаторах. Основной закон АОАР, вслед за сянганским аналогом разрешил практически всем гражданским служащим, включая полицейских чиновников, после перехода колонии по юрисдикцию КНР продолжить работу на своих должностях с сохранением прежней заработной платы, иных выплат и льгот (статьи 98, 99). Установлено, что на должности гражданских служащих в АОАР могут претендовать только граждане, имеющие статус постоянного жителя этого района. Кроме этого допускается прием на эти должности граждан Португалии и других иностранцев из числа прежних гражданских служащих Аомыня или из числа тех, кто имеет удостоверение жителя АОАР.

В Аомыне собственная система гражданских служащих сложилась в 80-х гг. прошлого века, когда был аннулирован португальский Устав гражданских служащих на заморских

территориях. Вместо него правительственным указом от 9 мая 1988 г. был введен Дисциплинарный устав гражданских служащих (*гунцюань*) и служащих (*гунчжи жэньюань*) Аомыня. Затем с августа по декабрь 1989 г. вышел ещё ряд документов, среди которых Устав приглашенных на работу иностранцев, Устав для руководителей и по организации руководства, Устав служащих Аомыня. Положения этих документов сохраняют свое действие и сейчас.

Категория лиц, относящихся к гражданской службе в Аомыне довольно обширна, включая по существу всех работающих в системе административных структур. Делятся они на штатных и внештатных. Из всего количества гражданских служащих в Аомыне 52% составляют штатные и 48% внештатные сотрудники. В действительности все они выполняют одинаковую работу, однако существуют некоторые отличия, связанные с оформлением на работу (например, "внутриштатники" проходят более строгую проверку и конкурсные экзамены, "внештатники" принимаются на договорных началах), оплатой труда, получением льгот.

При зачислении на службу соискатель должен отвечать ряду требований. Так он должен быть гражданином Китая или Португалии в возрасте от 18 до 50 лет, постоянно проживать в Аомыне, иметь соответствующее образование, профессиональную подготовку или стаж практической работы, быть физически и психически здоровым. На службу не могут быть зачислены лица, которые подвергались наказаниям за совершение уголовных преступлений или допускали иные нарушения закона. Приглашенные иностранные специалисты не могут занимать руководящих должностей.

Сохранение в АОАР прежней системы гражданских служащих во многом способствовало "плавному" возвращению Аомыня в состав Китая. Предусмотренное Основным законом продолжение деятельности служащих на своих должностях обеспечило стабильность политического режима, устойчивое функционирование властных структур в особом районе. Вместе с тем в законе говорится о возможности изменений в системе гражданских служащих, необходимость которых может быть продиктована "в ходе общественного развития Аомыня".

Со временем произойдет конечно, изменения систем гражданской службы в обоих особых административных районах КНР, и они будут приближены к общему китайскому законодательству, либо оно будет распространено на них полностью. Но вряд ли это произойдет молниеносно и единовременно. О коррупционных последствиях этого можно только предполагать.

Общая оценка и перспективы. Итак, нынешняя идеология реформы госслужбы представляет своего рода "кентавр", попытку совместить нечто вроде азиатского варианта "merit system", т.е. экзамены, ежегодную оценку работы служащих и т.п., с принципом партийности. Иными словами, предполагается, что служащие должны быть и компетентными, и "политически сознательными", "и экспертами, и красными", как говорят

сами китайцы. При всем естественном и основанном на богатом отечественном опыте скептицизме, надо все же признать, что это все-таки лучше, чем прежний чисто номенклатурный принцип, ранее присущий и КНР, и СССР, и другим странам советского блока. Как-никак, а все же вводятся некие основанные на объективных критериях "правила игры". И к тому же государственные служащие, численность которых составляет примерно 4 миллиона 200 тысяч человек, отделены от других частей категории «ганьбу», т.е. кадров вообще, которых насчитывается около 30 миллионов.

Разумеется, совмещение merit system с принципом партийности в условиях однопартийной монополии на власть, находящее отражение, в частности, в фактическом сохранении коммунистической номенклатуры на руководящих должностях и партийном «мониторинге» для прочих должностей, никак не укладывается в западные демократические стандарты и представления и, более конкретно, не согласуется с требованиями Всемирной торговой организации, куда КНР была принята в 2001г. Насколько вообще такая двусмысленная система совместима с развитием полноценной рыночной экономики, что провозглашено одним из приоритетов «китайского пути развития»? Поскольку руководящая роль компартии до сих пор ни в какой форме не ставится под сомнение, то и кадровая политика на всех уровнях находится под контролем КПК. На взгляд ряда экспертов, это – серьезное фундаментальное противоречие, и Китаю, по их мнению, необходимо сделать немало, чтобы его преодолеть или хотя бы смягчить.

Помимо деполитизации аппарата, необходимо беспрецедентное для китайской истории и традиции превращение его из «правительства управления населением» в «правительство услуг населению». Но для этого государство должно радикально сократить свое участие в экономике и изменить его принципы. Будущее покажет потенциал и пределы возможностей «китайской модели социалистического развития». Ведь КНР, при всех ее широко рекламируемых успехах, по уровню ВВП на душу населения находится, согласно заявлению одного из высших китайских руководителей на встрече мировых лидеров в ФРГ в феврале 2007г., лишь на сотом (!) месте в мире.

К тому же, проблема отягощена, помимо прочего, и традиционной, а к тому же преумноженной в во времена коммунистического правления привычкой китайских партийных функционеров и госчиновников к привилегиям. Один пример. По относительно недавним данным, по дорогам КНР раскатывают 1 миллион 600 тысяч персональных автомобилей чиновников с шоферами, что ежегодно обходится государству в 13 миллиардов долларов. Госсовет КНР даже специально принял план сокращения этого гигантского автопарка. Однако неясно, в какой мере его удастся осуществить.

В заключение стоит обратить внимание на тот факт, что китайские ученые в личных беседах утверждали, что конфуцианская традиция безоговорочного повиновения старшим переместилась больше в ритуальную плоскость. Их переводят на почетные, но

не ключевые должности советников, первых заместителей и т.п. В то же время обычный возраст руководителей низшего и среднего звена снизился до 30-45 лет. Если эти данные получат статистическое подтверждение, то можно говорить о серьезном изменении в китайской традиции управления. Правда, во всяком случае, до самого недавнего времени это балансировалось солидным возрастом уровня, на котором принимаются стратегические решения, прежде всего – Политбюро КПК.

- ¹ Подробнее см.: *Оболонский А.В.* Мораль и право в политике и управлении. – М., 2006. Гл.1.
- ² *Вебер М.* Политика как призвание и профессия // Избранные произведения. – М., 1990. С.704.
- ³ Там же. С.657.
- ⁴ Подробнее см.: *Оболонский А.В.* Бюрократия для XXI века? Новые модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. __ М., 2002; Государственное управление (уч. пособие) / Отв. редактор А.В. Оболонский. __ М., 2000.
- ⁵ *Гусейнов А.А.* Мораль и политика: уроки Аристотеля // **Ведомости, 24, «Политическая этика: социокультурный контекст. – Тюмень. 2004. С.106.**
- ⁶ *Берлин И.* Философия свободы. – М., 2001. С.8.
- ⁷ Цит. по: *Графский В.Г.* История политических и правовых учений. – М., 2005. С. 185.
- ⁸ Подробнее см.: *Оболонский А.В.* Бюрократия для XXI века? С.120-124, 160-161.
- ⁹ *Лихачев Д.С.* Письма о добром и прекрасном. – М., 1989. С.106.
- ¹⁰ *Хайкин Я.З.* Структура и взаимодействие моральной и правовой систем. – М., 1972. С.31.
- ¹¹ Там же. С.110.
- ¹² *Нерсисянц В.С.* Право – математика свободы. – М., 1996. С.6.
- ¹³ В частности, он писал: «Мораль, религия, эстетика, и т.д., в их взаимодействии с принципом равенства (в том или ином его проявлении и значении) по существу имеют дело с правовым началом и принципом» (Там же. С.81). Таким образом, по сути, все прочие виды норм как бы субординируются, «подчиняются» нормам правовым (что, впрочем, может быть предметом дискуссии на конкретно-историческом материале).
- ¹⁴ *Четвернин В.А.* Введение в курс общей теории права и государства. – М., 2003. С.38-39.
- ¹⁵ *Варламова Н.В.* Правопонимание: Синкретичность и «чистота» подходов // Правовые культуры: история, эволюция, тенденции развития. – М., 2003. С.97.
- ¹⁶ Там же. С.96.
- ¹⁷ *Berman G.* Law and Logos // Law Review. 1994. Fall. Vol. 44. No.1.
- ¹⁸ **Крук Р. Основы христианской этики. М. 2004 С.45.**
- ¹⁹ *Петрунин Ю.Ю., Борисов В.К.* Этика бизнеса. – М., 2001. С.15-16.
- ²⁰ Не беремся судить, по этой либо какой-то иной причине он так и не был принят.
- ²¹ Российская газета. 2002 г., 20 ноября.
- ²² *Бакштановский В.И., Согомонов Ю.В., Чурилов В.А.* Этика политического успеха. – Тюмень-Москва., 1997. С.656.
- ²³ Там же. С.656-657.
- ²⁴ *Бакштановский В.И.* Как возможна политическая этика // В: **«Политическая этика: социокультурный контекст. «Ведомости», вып. 24. 2004. С.9.**
- ²⁵ **Этика политического успеха. Тюмень-Москва. 1997. С. 654-655.**
- ²⁶ *Бакштановский В.И., Согомонов Ю.В.* Гражданское общество: этика публичных арен. – Тюмень., 2004. С.48.

Глава 5. К новой российской гражданской службе: трудное время реформирования.

1.Необходимость реформы, ее этапы и проблемы.

Необходимость серьезно реформировать унаследованный от СССР государственный аппарат, пересмотреть его кадровый состав, цели, задачи, формы деятельности в соответствии с принципиально новыми экономическими, политическими, социальными основами складывавшейся на развалинах обанкротившейся советской системы новой российской государственности была очевидна с самого начала. И дело совсем не в том, что советский аппарат был таким уж безнадежно плохим. Отнюдь нет. Просто условия работы и

требования к нему изменились радикально. Однако задача эта оказалась очень непростой. Поэтому, несмотря на относительную краткость постсоветского периода российской истории, можно насчитать уже, по крайней мере, пять этапов попыток реформирования нашей государственной службы. И процесс пока весьма далек от завершения. Почему же он оказался столь долгим, мучительным и до сих пор мизерным по своим результатам?

С нашей точки зрения, в основе событий вокруг реформы госслужбы в течение всех этих лет лежала и лежит скрытая, закамуфлированная борьба между двумя тенденциями – *либо осуществить псевдо-реформу, т.е. минимизировать практические изменения или даже, по возможности, сделать шаг назад, максимально легитимизировав привилегированный статус бюрократической корпорации, либо провести подлинную модернизацию администрации, сформировать ее новый тип, который отвечал бы нынешним потребностям страны, сегодняшним и грядущим вызовам времени.* Другими словами, происходила и продолжается, в сущности непримиримая борьба между двумя принципиально несовместимыми моделями госаппарата. Первая модель - это извечная для России (включая советский период) **«государева служба»**, т.е. служба, ориентированная в первую очередь на обслуживание нужд «хозяина государства» независимо от его формального титула или даже от того, воплощена ли эта роль в одном лице либо группе людей (такую функцию играло в некоторые периоды нашей истории Политбюро), которой, уступая требованиям времен, достаточно лишь придать новую форму, дать некоторые новые черты. Вторая модель – это новая для России **Публичная служба**, приоритетом которой является обслуживание нужд граждан, оказание им публичных услуг. Исходя из этой принципиальной посылки, приступим к краткому рассмотрению основных черт, векторов следовавших одна за другой попыток реформирования госаппарата, начиная с 1991 года.

Первый раунд (1991-1995гг.) Несмотря на драматические заявления первой группы взявшихся за реформу лиц, что новый российский госаппарат якобы пришлось создавать практически заново, едва ли не с нуля, на самом деле он был ни чем иным, как фактическим преемником своего советского предшественника, причем как в персональном отношении, так и в стиле, навыках управления. В перестроечные времена такой стиль называли «командно-административной системой». И тут, на наш взгляд, плохую службу ненамеренно сослужил Указ о «департизации гоаппарата» от июля 1990г. и запрещавший деятельность в нем партийных организаций. Указ имел в виду благую цель устранения из аппарата влияния КПСС, превращения его в нейтральный административный инструмент в рамках логичного и популярного в теме времена стремления *декоммунизировать Россию*. Но на деле он парадоксальным образом практически закрыл возможности для изменения кадрового состава госаппарата, чего настоятельно требовала сама логика перемен, трансформация типа государства и его экономической базы. В результате осуществлять реформы стали, в

основном, те же люди, которые весь свой опыт приобрели в принципиально иной системе отношений и во многом выполняли роль «приводных ремней» монополю правившей и принимавшей все основные решения коммунистической партии.

Однако формально процесс действительно начался как бы с «нуля». 28 ноября 1991г. президентским Указом было образовано Главное управление по подготовке кадров при Правительстве Российской Федерации. Функции этой структуры были, однако, существенно шире. Фактически оно монополизировало всю работу по формированию госслужбы, что достаточно точно отразилось в его сокращенном названии - «Роскадры». Возможно, само по себе это было бы приемлемым вариантом, если бы эта новая структура действительно занялась реформой госаппарата. Однако ключевой вопрос – какая госслужба нужна новой России – не только не был решен, но даже не был всерьез поставлен и хотя бы сформулирован. Не эта концептуальная проблема, а совсем другие вопросы оказались в центре повестки дня. Помимо типичного для бюрократических структур вопроса «кто главный» или, другими словами, «кто заказывает музыку», главным оказалась борьба за контроль над весьма привлекательной и немалой по объему частью коммунистического наследства – за систему бывших Высших партийных школ, во главе которой стояла проверенная десятилетиями «кузница кадров» для высших слоев партаппарата – Академия общественных наук при ЦК КПСС. На более низких, в частности, местных уровнях эта борьба трансформировалась в противостояние двух типов учебных заведений, претендовавших на роль главного поставщика кадров для государственного аппарата – упомянутой структуры АОН-ВПШ и соответствующих профильных учебных заведений общегражданской системы высшего образования, т.е. университетских факультетов и институтов соответствующего профиля. Победили «наследники партии». И, следует признать, что такой исход имел весьма негативные последствия для всей кадровой обновления госаппарата, поскольку преподавательский состав бывших учреждений так называемой «партучебы» носил весьма специфический характер, тщательно отбираясь партийными органами по критериям идеологической преданности, по способности и готовности повышать квалификацию, прежде всего, партийных кадров разного уровня, т.е. тренировать людей для выполнения функций защитников и проводников политики тоталитарного государства. И, разумеется, там, несмотря на определенную внешнюю модернизацию, тогда господствовали в основном, ностальгически-антиреформенные, а то и реваншистские по отношению к пост-коммунистической России настроения, что, разумеется, включало и антирыночную ориентацию.

Тем не менее, именно туда шли основные бюджетные ресурсы для переподготовки кадров. Именно там, в первую очередь, проходили разной продолжительности курсы повышения квалификации администраторы для нового российского госаппарата.

Более того: именно прямой наследник Российской Академии государственной службы (тогда - Академии государственного управления) заполучил роль главного советника по реорганизации госслужбы. Представляется также весьма симптоматичным, что в тех случаях, когда АОН сам обращался к зарубежным советникам, то роль ведущего авторитета играли тогда представители французской административной школы, которая, как известно, при всех своих достоинствах всегда отличалась консерватизмом и которая до последнего времени фактически оставалась в стороне от серьезных перемен и устремлений в области модернизации госаппарата, т.е. от тех прогрессивных тенденций, которые задавали и задают тон в области попыток де бюрократизации государственной службы в ряде западных стран, начиная с 90-ых годов и по настоящее время.

У нас же стали извлекать орудия из давно устаревших арсеналов. В результате на этой стадии предлагавшиеся (и отчасти затем реализованные в Законе «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995г.) изменения вносили мало нового, а отчасти – даже возрождали архаичные модели.

Наиболее показательным в этом отношении представляется фактическое возрождение установленной без малого три века назад «Табели о рангах». Думается, можно сказать, что отмена особого корпоративного статуса нашего чиновничества (что, кстати, безуспешно пытались сделать все российские императоры на протяжении 19 века) - одно из немногих реальных достижений событий 1917 года. И - горький парадокс - в числе первых шагов новой демократической России оказалось фактическое его возрождение.

Между тем, как известно, в России не только столь выдающиеся и перспективно мыслящие государственники как М.М.Сперанский, но и почти все без исключения монархи еще в 19 веке поняли, что позитивный потенциал лежащего в основе «Табели» принципа выслуги почти исчерпан, тогда как ее негативные следствия все более сказываются. Не случайно каждое новое царствование начиналось борьбой за ее отмену. На Западе всевозможные шкалы чинов и должностей всегда играли гораздо меньшую роль, чем у нас. Столь свойственная российскому «оказаненному» сознанию особая «мистика чина», (выражение Ю.М.Лотмана), существовала еще разве что в Пруссии и Австро-Венгерской империи, да и то не в той мере как в России. Сейчас же практически вся мировая практика признает, что малоподвижная шкала рангов представляет часть доставшихся по наследству от прошлого, отживших моделей государственного устройства, которую пытаются если не устранить, то максимально ограничить ее роль. Лет 130 назад Салтыков-Щедрин с горечью заметил, что изо всех европейских достижений мы позаимствовали лишь деление людей на ранги, от чего на самом Западе к тому же уже отказались. Увы, и сегодня это горькое наблюдение не потеряло актуальности. Таким образом, был возрожден институт, неадекватность которого стала многим очевидной еще в 19 веке.

Зато реальная и, может быть, даже ключевая проблема – вливание в аппарат «новой крови», создание действующих механизмов отбора квалифицированных кадров, не говоря уж о возможностях их ротации, не была решена. До тех пор, пока не заработали биологические факторы, связанные со сменой поколений, степень преемственности чиновников в аппарате достигала 60-70 (а в некоторых ведомствах – и более) процентов. Основная часть прежнего состава, формировавшегося по номенклатурному принципу «приоритета политических качеств над деловыми» сохранила свои позиции. Таким образом, практические меры по кардинальным реформам, прежде всего – в сфере экономики, досталось осуществлять тем людям, которые всю свою профессиональную жизнь работали в принципиально иной – антирыночной, административно-командной системе отношений. Думается, что многие сложности того периода имеют корни в этом обстоятельстве.

И хотя весной 1994 Роскадры были ликвидированы, но политика в данной сфере мало изменилась. Это, в частности, отразил и упомянутый закон 1995г. Поэтому, давая общую оценку этому «раунду», можно заключить, что в целом происходил не прогресс, а, напротив, нараставшее отставание государственного аппарата от реформ в других областях экономической и социальной жизни общества.

Второй раунд (1997-1998). Поначалу он складывался значительно более обещающе. По распоряжению Президента Б.Н.Ельцина была создана Комиссия по государственному строительству (позднее переименованная в Комиссию по административной реформе), одним из центральных аспектов в работе которой стала разработка концепции подлинной модернизации госслужбы, причем не столько в структурном, сколько в кадровом разрезе. В основе идеологии концепции лежало стремление создать впервые в истории России не какую-либо новую модификацию «государевой службы», а *службу Публичную*, которая бы отвечала критериям не только прагматической, функциональной для политического руководства эффективности, но, в первую очередь – эффективности социальной, т.е. работала бы, прежде всего, не на «начальство», а на граждан, на налогоплательщиков. Концепция основывалась как на тщательном изучении российской специфики, так и на новейшем опыте реформ государственной службы, прошедших и продолжающихся в ряде ведущих западных стран, прежде всего – англо-саксонских, где были сделаны наиболее радикальные и решительные реформенные шаги. В своих принципиальных моментах она была разработана к осени 1997г.

По-видимому, здесь нет смысла излагать саму суть разработанной тогда концепции, ее основные принципы и направления, поскольку это было достаточно подробно сделано в ряде известных работ, включая предыдущее издание учебника по госслужбе, а ее несколько модернизированная версия будет рассмотрена в параграфе 3 настоящей главы. Более того, ее главные доминанты были провозглашены в Президентском послании Федеральному Собранию на 1998 год. Однако даже этот факт оглашения ее с высшего политического уровня не смог

серьезно продвинуть дело вперед и не привел к практическим шагам по ее реализации. Напротив, фактически параллельно, в декабре того же 1997г. был принят Закон о правительстве, который не только никак не корреспондировался с концепцией, но даже не отразил каких-либо намерений или планов реформирования госслужбы. Ситуация дефолта 1998г. и другие политические обстоятельства также способствовали тому, чтобы действия в направлении реформы были отложены в «долгий ящик».

Таким образом, формально на первый взгляд, и второй раунд можно признать неудачей и полной победой антиреформаторского крыла бюрократии. Однако, с нашей точки зрения, его результат нельзя признать однозначно негативным. Во-первых, был сформулирован теоретический фундамент реформы, для которого, как вскоре постепенно начало выясняться, не существует удовлетворительной альтернативы. Во-вторых, он стал внедряться в сознание как политико-административного класса, так и студентов, из числа которых неизбежно будет формироваться следующее поколение управленцев.

И последующие события показали, что основные положения концепции очень скоро были вновь востребованы.

Третий раунд (1999-2000). Осень 1999г. была отмечена новым, хотя и довольно коротким, всплеском активности вокруг проблемы реформы. Правда, он больше стимулировался не серьезными реформаторскими намерениями, а конъюнктурными политическими обстоятельствами. Это было время борьбы за «ельцинское наследство» и стремления преодолеть последствия дефолта. В полном соответствии с давней и неизменной российской традицией поиска «козла отпущения» основная вина за все неудачи была возложена на чиновников, причем в этом были едины и политические «верхи», и пресса, и общественное мнение. Поэтому антибюрократические шаги (или, по крайней мере, их имитация) стали естественной частью предвыборной стратегии для большинства политических сил. Практически все серьезные «игроки» не упустили случая хоть что-то изобразить на этой «сцене».

В этом больше всех преуспело «Единство». Достаточно серьезный аналитический доклад по рассматриваемой проблематике был подготовлен Центром стратегических исследований, возглавлявшимся Г.Грефом. Существенно отметить, что по меньшей мере половина участников этой работы были «людьми 97 года», т.е. соавторами предыдущей попытки реформы. Да и сами принципы реформы, несмотря на декларацию о появлении некоего нового варианта концепции, остались практически теми же. Изменения касались, в основном, расстановки акцентов и более детальной проработки некоторых пунктов концепции. Пожалуй, наиболее существенным новшеством было значительное усиление критики status quo государственной службы. В нем, в частности, подчеркивалось, что современный российский государственный аппарат практически воспроизвел советскую административную систему, к тому же в ухудшенном виде, поскольку дополнил ее сильными элементами корпоративизма. В качестве

наиболее негативного примера ситуации приводилось гигантское разрастание института (и, соответственно, штатов) представителей федеральных министерств в регионах: в некоторых случаях численное соотношение между числом региональных чиновников и представителей «Центра» достигло действительно шокирующего соотношения 1:10 и более!

Но по форме документ выглядел иначе. Он более походил на техническое задание, а также предусматривал программу законодательных мер. В целом, его можно рассматривать как более «инженерное» представление программы 97 года.

Увы, до практических мер тогда дело опять не дошло. После выборов интерес к программе существенно упал, другие дела вышли на первый план, и в то же время стандартная механика бюрократического торможения перемен вновь обрела свою силу. В итоге и третья попытка реформы разделила судьбу предыдущих.

Четвертый раунд (2001-2002). Однако вскоре настоятельная необходимость вынудила власти вновь обратиться к проблеме реформы. Уже осенью 2001 года была образована Комиссия по реформе, составленная из должностных лиц высокого ранга. На практике этими вопросами занимались несколько параллельно работавших групп – в президентской Администрации, в Государственной думе, в Министерстве экономического развития. К сожалению, по сравнению с ельцинскими временами, в стиле работы этих групп возобладал старый советский дух закрытости работы от общественности. В целом она двигалась неравномерно, со всплесками активности и периодами практического затухания.

Тем не менее, ежегодное послание Президента Федеральному Собранию на 2002 год, в котором необходимость радикальной реформы государственной службы заняла едва ли не ключевое место, первоначально породило, казалось бы основания для серьезного оптимизма. Однако в самом процессе работы не произошло какого-либо серьезного ускорения или активизации. Она продолжалась в том же спорадическом режиме и по-прежнему под занавесом полусекретности. Показательно, например, что даже проект Закона о свободе информации (кстати, так и не принятый Думой и даже ей не представленный) тоже готовился в закрытом режиме, без каких-либо обсуждений в сколько-нибудь широких административных сферах и уж, тем более, без какого-либо участия общественности.

Исходя из общей задачи данного раздела, представляется целесообразным привести здесь пример, который демонстрирует, что водораздел между сторонниками «прогрессивной» и «консервативной» моделей реформы проходит не между отдельными министерствами, ведомствами или их департаментами. Ситуация выглядит значительно более сложной, а вся картина – более смазанной. Поэтому было бы неоправданным упрощением жестко «привязывать» сторонников и противников реформ к каким-либо определенным учреждениям. Примером этого может послужить судьба и метаморфозы проекта Закона «О системе государственной службы», который разрабатывался достаточно долго и прежде, чем

приобрести тот вид, в котором его предполагалось представить Президенту для внесения в Государственную Думу, прошел через множество согласований со многими сторонами и должностными лицами, в процессе которых основные спорные моменты нашли то или иное разрешение. На стадии, рассматривавшейся его основными разработчиками как заключительная, он представлял собой довольно обширный текст размером около 120 страниц и включал немалое число инноваций, которые должны были послужить ориентирами при последующей разработке видовых законов для различных разновидностей государственной службы, а также соответствующих законов о госслужбе территориальных единиц. В таком виде он был передан для окончательной юридической «полировки» правовому управлению Администрации Президента. Однако произошла неожиданная и слабо поддающаяся логическому объяснению вещь: некий среднего ранга чиновник управления (не его глава и даже не заместитель) произвел над законопроектом жесточайший «секвестр», сократив его более чем в шесть(!) раз и устранив из него большинство новаций. И именно в таком виде он был представлен в Думу, где был быстро принят в 2003г. без каких-либо серьезных дискуссий, поскольку содержательно был практически пустым и никого ни к чему не обязывал. Не входя в данном случае в существо изменений, отметим лишь, что, как представляется, не противостояние идей или, тем более, не борьба ведомств, а всего-навсего междепартаментская «подковерная» борьба внутри Администрации и, возможно, персонифицированная кем-то защита узких бюрократических интересов, по существу, перечеркнули итоги работы больших групп компетентных и глубоко вошедших в проблематику людей, в том числе – и достаточно высокого уровня в административной иерархии. В прочем, в любом случае этот пример дает почву для различных интерпретаций подлинных приоритетов лиц и групп, провозгласивших себя проводниками радикальной реформы.

В заключение рассмотрения четвертого раунда отметим еще один любопытный момент: представители Думы, также, разумеется, участвовавшие в работе по подготовке реформы, занимали во многих случаях более консервативные и даже ретроградные позиции по сравнению с позициями сотрудников президентской Администрации (хотя стандартная политологическая логика, казалось бы, предполагает обратный «расклад интересов»).

Пятый раунд (ноябрь 2002 - ?). Его началом можно считать 19 ноября, когда Президент подписал документ под обещающим названием «Федеральная программа реформы государственной службы на 2003-2005 годы», текст которого достаточно нетривиален с точки зрения обычных административно-бюрократических стандартов. Он включает в себя довольно подробный статистический анализ динамики государственной службы в постсоветский период, ее жесткую критику, главные приоритеты реформы, перечень подлежащих выполнению мер по их воплощению в жизнь, их последовательность и сроки выполнения, ответственность конкретных ведомств, размеры бюджетного финансирования по каждой из работ, а также

перечень федеральных законов, президентских указов, постановлений Правительства и других нормативных актов, которые должны быть приняты в рамках Программы.

Приведем лишь пару наиболее характерных для нашего анализа цифр: общее число чиновников за 10 лет увеличилось в 1,8 раза, причем главным образом это произошло на региональном и муниципальном уровнях. Помимо прочего, это разрушает распространенный миф о якобы огромном числе федеральных бюрократов, ибо общее число чиновников в стенах московских министерств составляет немногим более 20 тысяч, т.е. немногим более 2% от всех служащих.

В целом, Программа в определенном смысле возродила «дух 97 года», т.е. идеологию второго раунда попыток реформы. Однако в то же время в ней заметны следы компромисса со сторонниками «псевдо-реформы», а также желание максимально сохранить управление административной машиной в собственных руках. Некоторые ее пункты производят двойственное впечатление. Но в целом она, несомненно, может рассматриваться как серьезный шаг вперед на пути трансформации нашей традиционной модели «государевой» службы в службу публичную, шаг, с которого началось дальнейшее продвижение вперед по пути реальной реформы, хотя это не всегда согласуется с вялостью и медленностью некоторых последующих практических шагов. В частности, министерства, ответственные за различные аспекты реформы, объявили конкурс проектов (что предусматривалось Программой) лишь 8-10 месяцев спустя, а проблема финансирования работ фактически не была окончательно решена вплоть до конца следующего – 2003 года. На наш взгляд, подобное затягивание сроков – яркий пример скрытого бюрократического сопротивления реформе.

Еще более существенным в этом плане представляется судьба Закона «О гражданской государственной службе РФ», который после опустошения содержания Закона «О системе...» рассматривался проводниками реформы как ключевой документ. И в целом Закон носит во многих отношениях «прорывной» характер. Он наконец открыл возможности для серьезной, реальной и многосторонней реформы нашей госслужбы, хотя в процессе его доработки и согласований в некоторых отношениях были перейдены допустимые границы компромисса и существуют «лазейки» для всевозможных исключений. В частности, фактическое приведение военных и гражданских чинов к единому знаменателю открыло возможность для массового и не

сопряженного с какими-либо квалификационными испытаниями перехода отставных военных чинов на достаточно высокие посты в гражданской администрации, что представляется алогичным, противоречащим духу реформы и несущим потенциальную угрозу уровню компетентности отправления управленческих функций аппаратом гражданской государственной службы. Кстати, по этому и по другим параметрам законопроект довольно серьезно и аргументировано критиковался на публичных парламентских слушаниях в Думе весной 2003 года. В частности, отмечалось, что в его нынешнем виде он больше служит корпоративным бюрократическим, нежели публичным интересам. К сожалению, прозвучавшая тогда критика никак не отразилась на тексте законопроекта. В результате законопроект практически в неизменном виде и без обсуждения был принят в первом чтении на последнем перед декабрьскими выборами 2003г. заседании Государственной Думы, когда мысли депутатов, естественно, были поглощены предвыборными заботами. В окончательной же редакции, безо сколько-нибудь серьезной доработки он был принят 7 июля 2004г., а вступление его в силу было отложено еще более, чем на полгода, что тоже представляется симптоматичным. Подобные затяжки с его рассмотрением и даже формальным введением в действие, на наш взгляд, порождают известные сомнения в серьезности политических деклараций о якобы приоритетном характере проведения реформы государственной службы. Более того, согласно оценкам некоторых наших ведущих аналитиков – соавторов данной книги, *политическое руководство страны до сих пор до конца не осознало необходимости сделать окончательный выбор между демократическим и технократическим вариантами модернизации страны и неукоснительно следовать сделанному выбору.*

Исходя из изложенного, нам представляется, что и пятый раунд не окажется критическим в судьбе реформы, не будет означать ее решительного и необратимого поворота к модернизации, к созданию в России подлинно *публичной* государственной службы.

2007 год можно рассматривать как вялую, инерционную концовку поначалу столь много обещавшего 5-го раунда. Правда, формально работа не затихает: принято 12 из 19 предусмотренных законами президентских указов, летом 2007г. наконец было принято решение о создании предусмотренного Законом органа по управлению госслужбой, формируется

комиссия по служебной этике, в ряде министерств внедряется конкурсная система отбора кадров (особенно преуспели в этом отношении МЭРТ и Минэкономразвития).

Однако реальные изменения в стиле и характере работы госаппарата заметить нелегко. Гораздо больше бросаются в глаза численный рост чиновничества, перевалившего уже за полтора миллиона человек, а также усиление общего бюрократического духа. Что же касается реформы в целом, то создается впечатление что упомянутые действия происходят больше в силу бюрократической инерции и необходимости как-то реагировать на инновации Закона (в дореволюционные времена это называлось «очистить бумагу») Есть даже и противотечение, проявившееся, в частности, на парламентских слушаниях в Государственной Думе в ноябре 2006г., где звучали предложения ревизовать некоторые положения Закона о государственной гражданской службе в силу их якобы «невыполнимости». Знаменательно также, что разрабатываемом проекте Программы совершенствования госслужбы на 2008-2012 годы даже из его названия выпало слово «реформа», замененное на «резиновое» понятие «развитие». Правда, проект еще не завершен и, более того, был подвергнут серьезной критике на конференции в Высшей школе экономики, но сама подмена слов представляется симптоматичной.

Если же вернуться к метафоре раундов, то концовка 5-го раунда представляется вялой имитацией действий бойцов, потерявших стимул и ждущих либо гонга, либо окрика тренера. А «тренер» явно не хотел нарушать стабильность и лояльность аппарата в период, когда использовался так называемый «административный ресурс» в связи с выборами (хотя это прямо запрещено законодательством).

А подводя итоги нашему краткому обзору перипетий, происходивших с отечественной госслужбой в 90-е – 2000-е годы, приходится резюмировать, что в целом российское чиновничество, если и отличается сегодня от чиновничества советского, то не слишком и, увы, не в лучшую сторону. В общем, его статус соответствует российско-советской традиции доминирования государства над обществом. А одна из главных угроз становлению в России гражданского общества - это государственная бюрократия всех уровней, унаследовавшая прежнюю систему властных отношений и не без успеха старающаяся в новых формах сохранить максимальную опеку над жизнью общества

Конкретные причины неудач.

Строго говоря, на разных этапах пост-коммунистического развития страны причины неудач были различными, по крайней мере – частично. Не следует забывать, что в период 1991-96 годов, т.е. вплоть до перевыборов Б.Н.Ельцина на второй президентский срок, политическая ситуация в стране была крайне неустойчивой, чреватой реставрацией коммунистического режима либо даже более ретроградными и опасными сценариями развития. И, конечно, в начале 90-ых ведущим приоритетом было близкое к катастрофическому экономическое

положение в стране. Поэтому в тот период преобладали причины политического характера.

К тому же оценка относительно частных факторов во многом зависит от более широких оценок общего характера и социально-политического смысла событий, от того или иного общего взгляда на глубинное содержание происходивших изменений. А по этим вопросам мнения радикально различаются, даже если не принимать в расчет деструктивные и тупиковые, с нашей точки зрения, инвективы ортодоксальных коммунистов, маргиналов и разных близких к национал-социализму сил.

Так, если смотреть на события начала 90-ых годов как на незавершенную антикоммунистическую революцию, а именно такой взгляд преобладает в демократических кругах, то в числе причин несостоявшейся в первой половине 90-ых гг. реформы госслужбы, думается, нужно выделить следующие.

Чрезмерный риск в условиях крайне неустойчивой общей ситуации и слабости власти затевать еще одну реформу, которая неизбежно породила бы дополнительные конфликты и напряжения в и без того ненадежной средостении государства – госаппарате. И, пожалуй, трудно отказать подобным опасениям в определенной их резонности, хотя, с другой стороны, именно тогда, в условиях широко разлитых в обществе интенсивных антиноменклатурных и антикоммунистических настроений, получить «социальный мандат» на реформу аппарата, иными словами – получить ее общественное одобрение, было проще, нежели согласие общества на любую другую реформу. Но в том, что этого не произошло, на наш взгляд, сработал следующий из перечисляемых факторов.

Явное преобладание в тот период у «руля» государства людей с мышлением экономических детерминистов. Парадоксально, но наша страна, казалось бы, до дна испившая чашу экономической одномерности, не избавилась от нее и в постсоветские времена. Наши либералы-экономисты, как правило, были людьми честными, высококвалифицированными, в сущности, спасшими в начале 90-ых годов страну от экономической катастрофы, но, увы, достаточно одномерными. И хотя они порой выходили за рамки экономических схем (например, заговаривали о свободе слова, о правах человека), но делали это как-то вяло и неубедительно. Чувствовалось, что свобода духа, в отличие от свободы экономической – не их сфера, что в глубине души они все-таки не верят, что «не хлебом единым жив человек», а уповают на «невидимую руку рынка», которая сама все поставит на место и решит все проблемы. Просто не были они социально и гуманитарно рефлексирующими людьми ни своему профессиональному опыту, ни по аналитическому взгляду на мир. В результате поле для риторики и спекуляций на духовных факторах, в частности, на патриотизме, было отдано на откуп другим силам. И оказалась ими, увы, по выражению А.Н.Яковлева», преимущественно «политическая шпана».

Например, коммунистам, лишь сменившим риторику «народовластия» на державно-православные знамена, но отнюдь не чувствующими исторической ответственности своей партии за истребление десятков миллионов россиян, и нашим почвенным «нацистам», грозящимся продолжить эту «работу», была безропотно отдана монополия на право величать себя «патриотами», Первым понял эту слабость экономической версии либерализма Жириновский, когда еще на выборах 1993г. он, в противовес «скучным» рассуждениям либералов о налогах, инвестициях, процентах и прочих «низменных» и к тому же мало понятных подавляющему большинству населения материях мастерски разыграл карту потребности человека в мечте в ее российском варианте «золотой рыбки» (или Емели либо «конька-горбунка»), добавил к этому толику обещаний удовлетворить тоску по утраченной державности, т.е. вернуть, пусть в извращенном виде, чувство самоуважения чувствовавшему себя униженным и растерянным народу, и выиграл. А еще десять лет спустя, уже в 2003 году, по существу, на том же поле, весьма удачно разыграла свою предвыборную кампанию «Родина». Не углубляясь дальше в теоретические рассуждения по данному кругу вопросов, отметим лишь, что мы за высокую цену получили еще одно доказательство того, что рациональный homo oeconomicus – неадекватная модель человека, в том числе (а может быть – и особенно) человека российского.

Недопонимание важности этой реформы. Тут, на наш взгляд, сыграла роль другая ограниченность экономического детерминизма – недооценка государственно-правового аспекта перемен, а также пренебрежение законами корпоративного самосознания, самозащиты и саморазвития бюрократии. Приведем лишь один пример: один из ключевых министров тех времен, доказывая, что его аппарат самостоятельно, быстро и искренне «перестроился» в соответствии с новыми условиями, в качестве примера приводил тот факт, что они не только «сами решают все вопросы», но и приносят ему на подпись документы с уже готовыми и сформулированными резолюциями!? Не тратя времени на доказательство очевидной неадекватности подобных представлений, отметим лишь, что, так или иначе, *реформа государственной службы не вошла в число «реформ первого поколения», т.е. была признана не слишком важной.*

Не произошло ясного и недвусмысленного отказа от советско-коммунистического наследия нашей истории. Как известно, Ельцин и его «команда» предпринимали определенные попытки в этом направлении. Наиболее ярким шагом был запрет коммунистической партии в 1991 году, после путча. Однако в значительной степени сохранившая свои позиции номенклатура всеми возможными средствами сопротивлялась реальной декоммунизации страны, в том числе – управленческого аппарата. И, конечно, роковую роль сыграли решения Конституционного суда, фактически отменившие ельцинские указы. Да, пожалуй, и сам Президент по причинам, анализ которых выходит за пределы нашей темы, не проявил здесь достаточной настойчивости.

Поэтому унаследованный им коммунистический по сути аппарат управления не только не прошел какого-либо подобия люстрации, но и, оправившись от первоначального испуга, сперва осторожно, а с течением времени все активней стал проводить политику «тихого реванша», максимально блокируя или искажая принимавшиеся на политическом уровне реформаторские решения. Верховный Совет, а с 1993г. – и Дума – вели ту же линию. Примерами подобного развития событий, к сожалению, переполнена наша история 90-ых годов. Ограничимся одним – не самым важным, но, пожалуй, одним из наиболее характерных. Главный большевистский праздник – 7 ноября – не был отменен, не был наконец, провозглашен днем скорби или покаяния, но вошел в календарь как «день примирения и согласия». Этот, как скоро стало очевидно, нелепый, контр-продуктивный жест как бы послужил сигналом, что декоммунизации не будет. Аппарату это придало дополнительную уверенность в своей безопасности и стабильности, более того, придало ему смелости для проталкивания анти-реформистских и корпоративных действий, В рамках рассматриваемой нами темы это нашло наиболее яркое отражение в Законе 1995 года «Об основах государственной службы Российской Федерации».

Идеологическая и социально-политическая неопределенность. Факторы этого порядка логически переплетаются с другими элементами из рассматривавшегося выше набора обстоятельств, которые в своей совокупности помешали проведению реформы, особенно с последним из них. Они были достаточно обстоятельно проанализированы в коллективной монографии в терминах размытости ценностных ориентиров, инерционности и определенной растерянности общественного сознания, сохранении пережившего внешне политические перемены антиправового и номенклатурного сознания, традиционной советской ментальности с характерными для нее патерналистскими и потребительскими стереотипами. Об этом писали и другие авторы. Поэтому перейдем к следующему аспекту проблемы.

Выше указывалось, что взгляд на события начала 90-ых как на незавершенную антикоммунистическую революцию был тогда (и до сих пор остается) не единственным.

Сторонники иной точки зрения, включая и аналитиков, смотрят на эти события как на номенклатурную манипуляцию или внеинституциональную борьбу за собственность и влияние политико-экономических кланов. 2) Очевидно, что, *если рассматривать панораму событий под подобным углом зрения, то и отсутствие реформы государственной службы, и даже ретроградные шаги выглядят более чем естественными.*

Хотя мы полностью не отрицаем резонность некоторых аргументов представителей данной позиции, тем не менее наше видение ситуации гораздо ближе к позиции «незавершенной революции». Мы признаем, что она была сильно отягощена и «испорчена» многими

обстоятельствами - и «сохранением «родимых пятен» советского периода, и небезуспешными попытками прежней номенклатуры максимально удержать за собой свой «элитный» статус, «трансформировав власть в собственность» (выражение Е.Т.Гайдара), и сохранением у значительной части населения патерналистского типа сознания, и тревожными авторитарными тенденциями последних лет, и даже «противотечением», имеющим целью откат от завоеванных демократических позиций и институтов (что, кстати, характерно не только для России, но и вообще для периодов послереволюционной «усталости» и разочарования в результате краха неоправданно завышенных первоначальных ожиданий, а также допущенных в ходе революции ошибок), и возрождением шовинистических настроений на базе спекуляции национально-патриотической риторикой. И все же мы полагаем, что 90-е годы были значительным (и, надеюсь, по основным параметрам необратимым) шагом вперед, периодом в целом прогрессивных по своей сути и произошедших в исторически кратчайшее время перемен, а сейчас главные задачи состоят в том, чтобы не допустить отката от демократических завоеваний и насколько возможно, устранить последствия допущенных ошибок. И у российских граждан, по нашему мнению, есть гораздо больше оснований гордиться последним десятилетием двадцатого века, нежели сокрушаться или даже «стыдиться» его, как полагают некоторые пессимисты или максималисты.

Перейдем теперь к причинам, помешавшим реформе государственной службы осуществиться в период, начавшийся в 1997 году. Хотя ряд факторов, освещенных выше, в той или иной мере сохраняет силу и сегодня, акцент все же сдвинулся от главным образом факторов политических к в большей мере организационно-техническим обстоятельствам.

Отсутствие гласности в подготовке реформы. Одним из серьезных препятствий на пути превращения «государевой» службы в публичную, а также проведения других мер был и остается, в сущности, закрытый, характер работы по подготовке реформы. А ведь речь идет, помимо прочего, о достаточно кардинальном изменении отношений власти и общества. Подобные трансформации, чтобы быть успешными и завоевать поддержку и одобрение граждан, обязательно должны быть известными и понятными им. Социальную базу подобной реформы надо готовить. Цели и планы реформаторов следует ясно, четко, последовательно и неоднократно разъяснить обществу, а также поддерживать с ним на этой почве «обратную связь». И не следует опасаться непонимания и даже негативной реакции какой-то его части. Более того: публичное обсуждение проекта реформы неизбежно обогатило бы его содержание и в конечном счете сделало бы граждан ее союзниками. Что же касается возможной и даже неизбежной критики, пусть и самой острой, то гораздо лучше столкнуться с ней заранее, когда еще можно что-то исправить, а в чем-то убедить, нежели *post-factum*. История учит нас, что в России одним из самых серьезных препятствий на пути реформаторов было традиционное и имевшее во многих случаях серьезные реальные основания «закоренелое равнодушие и

недоверие, с каким население привыкло встречать правительственный призыв..., зная по опыту, что ничего из этого, кроме новых тягостей и бестолковых распоряжений, не выйдет.» 3)

Представляется, что, как в 90-е годы, так и сейчас лица, ответственные за реформу, по меньшей мере, недооценивают значение данного обстоятельства. Общество должно быть не просто оповещено о проекте реформы и ее основных направлениях. Оно должно чувствовать себя хотя бы отчасти, в какой-то мере вовлеченным в эту деятельность. В демократических обществах открытость политических процессов даже на ранних их стадиях – необходимое условие достижения намеченных целей. Она – и необходимое условие ее общественной поддержки, и инструмент социального контроля, и возможный источник дополнительных новых идей, и фактор формирования адекватных общественных ожиданий, установления взаимного доверия и партнерства власти и народа. Недостаток последнего было одной из ключевых причин трудностей первого поколения реформаторов, а ныне является источником серьезного и нарастающего отчуждения, что, на наш взгляд, является очень серьезным негативным фактором, ставящим под угрозу и сами преобразования (причем далеко не только в рассматриваемой области) и, более того, подрывающим институциональные и социально-психологические основы демократии и перспективы формирования в России полноценного гражданского общества. Кроме того, гласность подготовки реформы значительно повысит шансы на ее успех, ибо во многом блокирует возможности «подковерного» сопротивления ее противников, прежде всего – консервативной части бюрократии (о которых пойдет речь в следующем параграфе).

Отсутствие союза со сторонниками реформы внутри аппарата. Опыт как удачных, так и провалившихся реформ государственного аппарата (например, «рейгановской» программы реформы американской госслужбы в 80-е годы) показывает, что очень важным моментом, во многом определяющим последующий успех или неудачу, является вовлечение сторонников реформ внутри аппарата в работу по их подготовке. Аппарат неоднороден. И единомышленники реформаторов есть в разных его структурах. Конечно, было бы наивно предполагать существование в голове отдельных, даже самых прогрессивных чиновников целостного плана реформы, подобного тому, который разрабатывался не одной группой экспертов и других лиц и прошел через множество стадий интеллектуальной «обкатки». Но этого и не требуется. Важны наличие принципиальной установки на необходимость реформы и хотя бы общее согласие с ее основными «векторами». А людей такого рода в аппарате, причем на разных его уровнях и в самых разных, порой достаточно неожиданных, структурах, как следует из достаточно близкого и глубокого знакомства с ним авторов книги, к счастью, не так мало.

И большинство этих людей можно и нужно сделать союзниками, а в дальнейшем – и проводниками реформы. Но для этого, как и в случае с обществом в целом, надо «играть с открытыми картами». Неудачи многих административных реформ связаны с тем, что они, по крайней мере, внешне, носили характер «антиаппаратного наступления», «борьбы с бюрократией» и т.п. Немудрено, что они встречали скрытое, но весьма изощренное сопротивление, а, поскольку без аппарата никакая современная власть и дня прожить не может, то ей быстро приходилось идти на компромиссы, постепенно выхолащивавшие самую

суть реформ. Даже Сталину, не говоря уж о его наследниках, никогда не удавалось полностью подчинить себе аппарат.

Словом, для демократизации аппарата необходимо найти союзников внутри него, причем не только на высоких, но и на средних уровнях. Тут скорее важен не столько формальный пост человека, сколько его авторитет среди сослуживцев, а, может быть, и в более широких кругах. Эти люди станут *агентами изменений*. И найти их было бы не слишком трудным делом. Ведь многие квалифицированные честные и в целом прогрессивно настроенные сотрудники аппарата не удовлетворены и не могут быть удовлетворены ни существующим в государственной службе положением, ни ее негативной общественной репутацией. Более того: некоторые из них пытаются сами, «кустарно» что-то изменить хотя бы на своих узких участках работы. Понятно, что подобные попытки мало результативны. Но очень важным представляется сделать этих людей союзниками реформ, причем не манипулируя ими, а всерьез привлекая к сотрудничеству, (аналогично тому, как делал в 90-е годы в США вице-президент А.Гор, о чем будет специально рассказано в 6-ой главе). Их надо убедить, а поскольку это соответствует истине, то не должно вызвать особых сложностей, что реформы принесут им не вред, а пользу, причем во всех отношениях – служебном, материальном и моральном.

Ничего этого ни в 1997, ни в 2000 году сделано не было. В настоящее время, после публикации от имени Президента Федеральной программы реформы, ситуация, конечно, лучше. Но, думается, этого явно недостаточно. И здесь самое время назвать последний (по порядку изложения, но отнюдь не по его значению) фактор.

Необходимость политической воли и административной последовательности. Подробный анализ соображений, связанных с этим, возможно, одним из ключевых, фактором, см. 4). О структуре и социальной динамике сил, стоящих за реформой, противодействующих ей, а также индифферентного социального «болота» рассказывается в следующем параграфе. А подытожить аргументацию с неблагоприятным в связке «общество – аппарат» позволяют, на наш взгляд, следующие социологические данные.

«Представления российской бюрократии о самой себе очень сильно отличаются от того, что думает о ней население страны. Для населения современная бюрократия – это особое сословие, объединенное общими интересами и образом жизни... Так думают примерно трое россиян из четырех. Многие чиновники тоже приходят к подобному выводу, но все же почти 60% из них такую точку зрения отвергают. 5) «Подобные представления создают почву для довольно сильных патерналистских настроений, когда «простой человек» перекладывает ответственность за ведение дел на чиновника, а чиновник, в свою очередь, на политических лидеров и высших должностных лиц.... Главным носителем той точки зрения, что от российского чиновника ничего не зависит, является не столько «рядовой» гражданин, сколько сам чиновник. В среде управленцев высшего и среднего звена такую позицию занимают 77% опрошенных» 6) О резких, даже радикальных различиях в самооценке чиновников и собственного положения, с одной стороны, и их оценке по этим параметрам со стороны населения на региональном и муниципальном уровнях свидетельствуют данные исследований, проводимых Институтом сравнительных трудовых исследований Фонда «Институт экономики города». 7) Для студентов важен также следующий вывод автора: «Наиболее резко неприятие административно-политического строя постсоветской России выражено у представителей самой младшей возрастной группы – до 25 лет.» 8)

2. Сторонники и противники реформы.

При рассмотрении практически любого вопроса, связанного с реформами в государственно-политической сфере, естественно, возникает вопрос о сторонниках и противниках намечаемых перемен. Он позволяет оценить перспективы планируемых преобразований, идентифицировать те группы и персон, на которые следует опираться в ходе подготовки и проведения реформ, с

которыми следует заключить союз и сотрудничать. С другой стороны, следует ясно представлять противников реформ, причем как активных, категорических, так и потенциальных. Если первых необходимо блокировать политическими средствами, то со вторыми, в зависимости от обстоятельств, бывает полезно искать прагматический союз, основанный на расширении зон возможного согласия и, напротив, сужении зон конфликта. В целом выбор той или иной тактики во многом зависит от соотношения сил каждого из «лагерей».

Отсюда возникает соблазн простых классификаций. Однако безоговорочное следование этому соблазну таит в себе немалые опасности, ибо чаще всего реальная расстановка сил гораздо сложнее и содержит гораздо больше факторов, оттенков и полутонов, чем двуцветная черно-белая гамма. Во-первых, между явными сторонниками и противниками почти всегда существует значительная прослойка так называемого «болота», т.е. людей и групп, не занимающих твердой однозначной позиции, не определившихся либо вообще индифферентных по данному вопросу. Во-вторых, многое, естественно, зависит от конкретных параметров, а порой даже от нюансов реформы, а также от отношения к лицам, ее персонифицирующим. Ну и, разумеется, личные перспективы и интересы людей оказывают далеко не последнее, а порой - и решающее влияние на отношение к тем или иным преобразованиям.

После этих замечаний общего характера, перейдем к нашей непосредственной теме и попытаемся ответить на вопрос о сторонниках и противниках реформы государственной службы. Сначала попытаемся рассуждать с позиций «простых» классификаций, а затем постараемся провести более тонкую структуризацию.

Логический, политический и социально-психологический анализ позволили построить следующую классификацию.

Общая классификация.

Сторонники:

- 1) высшее политическое руководство страны, явно продемонстрировавшее свою заинтересованность в реформе и связавшее себя определенными заявлениями и программами на сей счет.
- 2) демократически настроенная часть политического класса; еще несколько лет назад ориентации этой группы можно было характеризовать как почти исключительно прозападные, однако в силу ряда причин, анализ которых выходит за пределы нашей проблематики, корреляция между демократизмом и «западничеством» ослабла, и, соответственно, более распространенным стал тип демократа с патриотическими (не смешивать с националистическими) ориентациями.
- 3) Определенная, а в некоторых секторах и довольно существенная, часть работников государственного аппарата, поддерживающая реформу - чаще из прагматических расчетов сделать на ее «волне» профессиональную карьеру, но иногда - и по идейным мотивам, связанным с осознанием необходимости реформы, модернизации принципов формирования и работы госаппарата для приведения его в соответствие с современными и, тем более, перспективными требованиями.
- 4) демократически настроенная часть «активной», т.е. социально рефлексивной общественной; в эту группу входит как часть профессиональных гуманитариев и

ученых-обществоведов (впрочем, далеко не все, и их отдельная, более дробная классификация могла бы составить задачу отдельного теоретико-эмпирического исследования, которое представляется практически важным, учитывая социальную значимость данной группы как традиционных «лидеров общественного мнения»), так и часть политических журналистов, сотрудников независимых фондов, а также представители других слоев, которых трудно идентифицировать по «классовому» критерию.

5) представители пострадавшего и страдающего от чиновничьего произвола бизнеса, прежде всего - мелкого, в меньшей степени - среднего.

6) значительная часть пострадавших и продолжающих страдать от чиновничьего произвола, от неоправданной усложненности административных процедур и своего бесправия граждан независимо от их «классового» статуса, но при этом та их часть, которая не утратила веры в реальность улучшений в данной сфере.

Противники:

1) преобладающая часть связанного с командными и распределительными функциями административного аппарата, а среди нее - прежде всего люди среднего и старшего возрастов.

1) криминальная и полукриминальная часть бизнесменов.

2) региональные и местные «элиты» и обслуживающие их круги как внутри, так и вне аппарата.

3) идейные сторонники административно-командной системы, независимо от их рода занятий.

4) традиционалистско-коммунистическая и близкая к ней часть политического спектра электората.

5) люди, по разным причинам разочаровавшиеся в реформах 90-ых - начала 2000-ых годов.

Группы противников, обозначенные под пунктами 1-3, можно определить как «акционеров» существующего порядка, т.е. тех, кто преуспел и обогатился либо в результате недостатков проведенных реформ, либо в силу своей личной или групповой близости к каналам перераспределения национального богатства (например, значительная часть бывших высокопоставленных аппаратчиков, крупных функционеров КПСС и профсоюзов, верхушки служб КГБ и ее наследника ФСБ, часть представителей так называемого «комсомольского бизнеса») т.е. те, кто, в силу личного успеха в нереструктурированной системе и во многом благодаря этому, не заинтересован в изменении существующего положения. Парадоксальность данного обстоятельства видится в том, что наиболее мощное и эффективное сопротивление продолжению реформ исходит не от тех, кто проиграл в ходе их первого этапа, а от тех, кто от него выиграл и предпочитает продолжать игру по правилам «ловли рыбки в мутной воде».

Так, на наш взгляд, выглядит «простая», т.е. первичная, «грубая» классификация. Теперь попытаемся в дополнение к ней сформулировать некоторые (но, очевидно, не исчерпывающие, а отчасти – и пересекающиеся) признаки противников и сторонников на политико-государственном, социально-групповом и отчасти личностном уровнях, а также «болота». Это позволит придать изложенной выше классификации более операциональный характер. Представляется также, что из соображений читательского интереса в данной части раздела есть смысл поменять последовательность изложения и начинать с противников реформы.

Политико-государственный уровень.

Признаки противников.

1. Синдром «пост-державного», «имперско-националистического» сознания.
2. Фетишизация «властной вертикали», административной управляемости и единообразия как наиболее эффективного способа управления независимо от характера политико-экономического устройства общества.
3. Недоверие или неуважение к праву как социальному регулятору (в своих крайних проявлениях - правовой нигилизм).
4. Косметический подход к реформе, стремление ограничить ее внутриаппаратной перестройкой.
5. Ориентация на аппаратный тип принятия решений, на максимально возможную закрытость информации.
6. Неприятие неконтролируемой инициативы, предпочтение послушных исполнителей.
7. Восприятие радикальной реформы как «разрушения основ» работы аппарата.
8. Ориентация на конформное единомыслие под прикрытием лозунгов «консенсуса» и «консолидации».

Признаки сторонников.

1. Ориентация на нестандартные решения, на творческий подход в сфере административных решений.
2. Уважение к праву, ориентация на принципы и идеалы правового государства.
3. Понимание необходимости радикальной реформы госаппарата, существенного ограничения роли чиновничества и государства в целом в принятии затрагивающих интересы людей и бизнеса решений.
4. Ориентация на расширение сферы самоуправления и саморегулирования (но не его корпоративных или «феодалных» имитаций) на уровне территориальных единиц и хозяйственных субъектов, на поощрение инициативы, предприимчивости, разнообразия во всех сферах общественной жизни.
5. Ориентация на расширение информационной открытости.
6. Ориентация на сотрудничество со структурами гражданского общества.
7. Готовность борьбе с противниками радикальных преобразований аппарата.

Социально-групповой и отчасти личностный уровень.

Признаки противников.

В данном случае мы сочли целесообразным ввести еще один подвид группировки противников и сторонников - их разделение на прагматиков и «идейных», что носит достаточно условный характер, т.е. на эмпирическом уровне обе группы должны в своей немалой части совпадать. Однако с психологической точки зрения это могут быть достаточно разные типы людей.

А) Противники прагматические, выделяемые по статусным и профессиональным (т.е., за исключением п.7 – по должностным) признакам:

1. Большинство людей с долгим (более 10 лет) стажем работы в госаппарате (профессиональные карьерные бюрократы).
2. Бюрократы уровня государственных (унитарных) предприятий, а также бюджетных организаций непромышленной сферы, которые объективно или субъективно не имеют хороших перспектив в «рыночной стихии».
3. Многие руководители регионального и местного уровней (особенно в национальных образованиях), добившиеся статуса «хозяев регионов» и опасующиеся его утратить в процессе реформ.
4. Значительная часть аппарата местных органов власти, зависящая от устойчивости положения руководителей регионов, а также приобретшая по роду своей деятельности существенные разрешительно-запретительные и контрольные prerogatives (кстати, именно эта часть аппарата, не исключая и работников сферы так называемого самоуправления, а на деле - местного чиновничества, зависящая не от населения, а от своего начальства, является наиболее коррумпированной частью аппарата и, естественно, не хочет терять свои коррупционные возможности).
5. Представители ВПК и других фактически не реформированных «силовых» ведомств, опасующиеся утраты статуса, а то - и работы - в условиях реформы.
6. «Честные службисты», т.е. малоквалифицированные чиновники, боящиеся потерять работу в условиях реформы, поскольку понимают (или опасаются), что их профессиональный уровень не позволит им сохранить положение в условиях перемен и, в частности, при введении «мерит систем».
7. Члены преступных групп, особенно наладивших устойчивые связи с коррумпированной частью госаппарата и милиции.

Б) Противники идейные и психологические, т.е. выделяемые по ценностным признакам, независимо от занимаемой должности:

1. Носители идеологии группового (корпоративного или кланового) своекорыстия - те, кто боится потерять статус и блага вместе со своей группой.

2. Носители идеологии личного своекорыстия - те, кто боится потерять статус и блага вместе с должностью.
3. Технократы, т.е. сторонники подмены перемен в самой идеологии управления техническими и организационными усовершенствованиями, а также полагающие главным приоритетом не административную, (и, тем более, не социально-политическую), а технологическую модернизацию страны в отдельных сферах.
4. Носители идеологии «экономического детерминизма», т.е. полагающие, что с подъемом экономики все прочие проблемы решатся сами собой.
5. Принципиальные (хотя часто скрытые) противники демократии и рынка - ретрограды.
6. Юристы с идеологией обвинительно-карательного уклона.
7. Лица, в принципе боящиеся любых радикальных изменений, «постепеновцы», сторонники «теории малых дел».

Признаки сторонников.

А) Сторонники прагматические:

1. Работники аппарата, считающие, что их профессиональный уровень позволит им повысить свой социальный статус и улучшить материальное положение в результате радикальных преобразований в аппарате.
2. Часть «политического класса», заинтересованная в радикальной реформе по тем же соображениям, а также прагматически заинтересованная в реальном повышении эффективности работы госаппарата.
3. Руководители и работники разных сфер бизнеса, заинтересованные в установлении честных и справедливых «правил игры».
4. Люди, стремящиеся к материальному благополучию на основе личных трудовых усилий и поэтому нуждающиеся в минимизации зависимости от государственных органов и не желающие опеки со стороны государства.
5. Журналисты и другая творческая интеллигенция, прагматически заинтересованная в свободе информации и идейном плюрализме.
6. Крестьяне, заинтересованные в освобождении от административно-хозяйственных пут, унаследованных от социалистической системы в фактически до сих пор не реформированном сельском хозяйстве.
7. Карьеристы, рассчитывающие, что их личные (но не собственно профессиональные) качества в условиях радикальных реформ и обычно сопутствующей им нестабильности откроют для них новые возможности и позволят на их «гребне» резко повысить свой материальный и социальный статус.

8. Рядовые люди, рассчитывающие, что дебюрократизация госаппарата облегчит их положение, позволит легче решать социально-бытовые проблемы.
9. Активная часть молодежи, рассчитывающая, что в условиях дебюрократизации им будет легче достичь высоких заработков и повышения своего социального статуса, а также самореализоваться в других сферах жизни.
10. Активисты союзов потребителей.
11. Многие жители неблагополучных, в первую очередь дотационных, регионов, надеющиеся, что реформа принесет им освобождение от всевластия местных «князьков» и бюрократии.

Б) Сторонники идейные и психологические.

1. Работники госаппарата с модернизаторско-демократическими социальными убеждениями.
2. Политики и политические активисты с аналогичными ориентациями.
3. Хозяйственники, финансисты, иные категории работников, считающие вредной для себя и для страны чрезмерную власть государства и его аппарата.
4. Идейные либералы и «индивидуалисты». Среди последних следует особо выделить:
 - значительную (хотя и имеющую заметную тенденцию к сокращению) часть творческой и научной интеллигенции;
 - носителей либеральных ценностей вне зависимости от рода их профессиональных занятий;
 - искреннюю в своих гражданских ценностях и намерениях, внутренне честную часть представителей организаций гражданского общества;
 - диффузный слой людей, стремящихся к духовной независимости и свободной самореализации, новаторы и идеалисты по складу характера;
 - ориентированную на либерально-демократические ценности часть молодежи («первое свободное поколение»).
5. Юристы - сторонники правового государства и общества, идейные борцы с коррупцией.
6. Те, кто считает, что застой в сфере административных реформ или их ограничение косметическими либо сугубо технократическими мерами жизненно опасны для страны (и для них самих, их близких).
7. Женщины-феминистки, надеющиеся в случае радикальной реформы достичь достойного их положения и фактического равенства с мужчинами.
8. Активисты в сферах защитников окружающей среды и памятников культуры, рассчитывающие, что радикальные реформы в административной сфере положат конец бюрократическому произволу в этих областях.

9. Психологические сторонники любых перемен, любители состояний «общественного брожения», социально-психологические «знаменосцы» по типу личности.

Кроме сторонников и противников, выделим также некоторые характеристики промежуточного слоя - «назовем его «болотом», но без уничижительного оттенка, просто для удобства анализа. В данном случае и на данном этапе мы сочли излишним и мало полезным внутренне подразделение «болота» на прагматиков и «идейных», хотя в принципе и с определенной долей условности оно тоже возможно.

1. Работники аппарата, поддерживающие или (и) одобряющие одни аспекты реформы, но не согласные с другими.
2. Часть «политического класса» с аналогичными противоречивыми ориентациями.
3. Люди, жизненные цели и ценности которых не связаны или мало связаны с рассматриваемой проблематикой.
4. Люди, тесно связанные с госаппаратом по роду деятельности, те, кто надеется что-то выгадать от реформы, но, с другой стороны, боится и нечто утратить, потерять.
5. Нерешительные по психологическому складу личности работники аппарата.
6. Работники аппарата, не удовлетворенные существующим положением и надеющиеся выиграть от реформы, но не уверенные в этом, боящиеся потерять от нее («буридановы ослы»).
7. Лица с атрофией гражданских ориентаций.
8. Рядовые чиновники-службисты, привыкшие, не рассуждая, выполнять любые распоряжения и следовать любым переменам («рабочие лошадки»), «ведомые» по складу характера, «придавленные» своей зависимостью от начальства, а также «фаталисты» по складу характера.
9. Работники аппарата, недооценивающие драматизм ситуации и необходимость реформ.
10. Пессимисты, не верящие в успех возможных реформ, в том числе бывшие сторонники реформ, разочарованные в достигнутых результатах.
11. Люди с гипертрофированным инстинктом самосохранения.

Примечание. Для большинства названных категорий (1, 2, 4, 5, 6, 10) характерен раздвоенный тип сознания.

Мотивационные основы искренней либо конъюнктурно-службистской поддержки реформ (равно как и сопротивления им, их неприятия) специально не рассматриваются, хотя на практике ими, разумеется, пренебрегать не следует.

Изложенные типологизации относятся, главным образом, к поведенческому и вербальному уровням проявления того или иного отношения к реформе. Глубинный анализ на уровне психологических установок потребовал бы проведения специальных и достаточно тонких

эмпирических исследований социально-психологического характера. В данном случае это не представляется первостепенной задачей с прагматической точки зрения. Другое дело – социологические исследования бихевиориального (поведенческого) уровня. Такие исследования, как представляется, могли бы быть весьма полезными, поскольку позволили бы получить достаточно ясную картину распределения сторонников и противников как внутри госаппарата, так и в разных социальных группах, а также ожидаемой интенсивности проявления ими своих позиций в ходе реформ и по отдельным их параметрам. Обладать подобным знанием представляется крайне важным для выработки стратегии и корректировки тактики реформ в процессе их проведения, что может в конечном счете серьезно повлиять на их успех или неудачу как в целом, так и по тем или иным аспектам реформы.

СНОСКИ

- 1) Реформа государственной службы России, История попыток реформирования с 1992 по 2000 год М. 2003. С. 120-140.
- 2) *Из серьезных исследований, выполненных под данным углом зрения, отметим: Reddaway P., Glinski Dmitri, The Tragedy of Russia's Reforms. Market Bolshevism Against Democracy, Washington, 2001, Макаркин А.В. Политико-экономические кланы современной России, М., 2003. Любопытно, что названные авторы с полным основанием могут считаться носителями демократических убеждений. Однако их взгляд на события 90-ых годов кардинально отличается от взглядов сторонников теории «незавершенной революции», к которым причисляют себя и авторы данного раздела книги. Петер Реддавей, например, расценивает события постсоветского десятилетия как антидемократический переворот, имевший целью захват власти и собственности отчасти новыми по своему персональному составу, но аналогичными по своей глубинной ценностной сути, базовым целям и отчасти даже стилю действий группами. А.Макаркин, не слишком вдаваясь в политические материи, главный акцент делает на борьбе за собственность посредством ее сращивания с персональными носителями политической власти между так называемыми «семейной» группой, «питерцами», «чубайсовцами» и др.*
- 3) Ключевский В.О. Курс русской истории в 8 т. М., 1958. Т.5. С.87.
- 4) Реформа государственной службы Российской Федерации. М. 2006.
- 5) Андреев А.Л. Современная Россия: запрос на компетентного чиновника. // Общественные науки и современность. 2007. N 1. С. 60-61.
- 6) Там же. С.64.
- 7) Александрова А.Л. Бычков Д.Г., Гришина Е.Е. Кадровый потенциал гражданских служащих как ресурс реформ государственного управления. \\\ Вопросы государственного и муниципального управления. 2007.N 1. С.53-70.
- 8) Андреев А.Л. Там же. С.65.

3. Принятая идеология реформы.

Ни одна реформа государственной службы, равно как и усилия по ее развитию, не могут обходиться без плана действий, который можно условно назвать «идеологией реформы» (или «идеологией развития») государственной службы. Идеология реформирования государственной службы в своем развернутом состоянии должна складываться из принимаемых *теоретических моделей* государственной службы, преследуемых *целей реформы*, связанных с целями *принципов реформы*, а также из считающихся допустимыми *механизмов реализации реформы*.

В Российской Федерации было предпринято несколько попыток создания и реализации идеологии реформы государственной службы. Эти попытки совершенствовались по своему содержанию, однако каждый раз были далеки от завершения.

На первом этапе (1991 – 1995 гг.) идеология реформы государственной службы сводилась к представлениям о том, что должна быть создана профессиональная государственная служба взамен политизированной и идеологизированной партийно-советской бюрократии, не обладавшей необходимыми профессиональными качествами и построенной на принципах служения коммунистической партии и государству, личной преданности руководству, принятия решений на основе идеологических постулатов, номенклатурной стратификации. В то же время, на этом этапе в рамках идеологии реформы не были прояснены ни принципы и критерии оценки профессионализма служащих, ни предназначение аппарата (присутствовали не субординированные представления о том, каковы основные цели и задачи должны быть поставлены перед государственной службой как институтом), ни отношения с работодателем, ни характер и условия ограничений на государственной службе, ни облик социальных гарантий государственным служащим и их семьям. Даже представления о том, каковы разновидности государственной службы, кого относить к государственным служащим, как должны соотноситься государственная служба, муниципальная служба, работа в бюджетных организациях, были на том этапе неопределенными, а идеология реформы государственной службы просматривалась только в самых общих чертах и к тому же была не лишена существенных внутренних противоречий.

Но и эти ограниченные представления о том, какова должна быть государственная служба новой России, представления, во многом построенные на отрицании принципов деятельности предшествующей партийно-советской бюрократии, уже принесли некоторые плоды. Была в «первом приближении» построена система образования для государственных служащих как на уровне первичного профессионального образования (подготовка студентов), так и на уровне дополнительного профессионального образования уже «действующих» государственных служащих, предприняты практические шаги по созданию органа по управлению государственной службой, появились первые нормативные правовые акты о государственной службе как на федеральном, так и на региональном уровне. Можно сказать, что формирование

идеологии государственной службы началось с вскрытия первого пласта проблем государственной службы, характеризующих ее существование как особого рода профессиональной деятельности.

1995 год можно рассматривать и как некий промежуточный момент между двумя этапами, поскольку, несмотря на все описанные в первом параграфе главы негативные моменты, все же был сделан некий «шажок» вперед: некоторые представления о принципах и функциях института государственной службы, пусть противоречиво, неполно и непоследовательно, все же были закреплены в Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации». В нем были заложены правовые основы государственной службы как профессионального института, призванного обеспечивать функционирование системы государственного управления правового демократического государства. Можно сказать, что этап 1991-1995 года подразделяется на два «промежуточных этапа», первый из которых более отражает общее намерение построить профессиональную государственную службу, обеспечивающую функционирование правового государства для демократического общества, а второй связан с закреплением этого намерения в рудиментарно-правовой форме.

Среди принципов построения государственной службы, представленных в данном Федеральном законе, особо следует отметить следующие:

- верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении государственными служащими их должностных обязанностей;
- приоритет прав и свобод человека и гражданина, обязанности государственных служащих признавать, соблюдать и защищать права человека и гражданина;
- профессионализм и компетентность государственных служащих, равный доступ граждан к государственной службе в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой,
- гласность в осуществлении государственной службы;
- внепартийность государственной службы.

В функции государственной службы им было включено исполнение и обеспечение полномочий лиц, занимающих выборные государственные должности (должности категории «А»), а также исполнение и обеспечение полномочий государственных органов.

Однако, перечисленные там принципы были сформулированы в виде, позволявшем их различные интерпретации, прежде всего связанные с критериями профессионализма государственных служащих, открытости государственной службы, типа ее взаимоотношений с гражданами и гражданским обществом. Кроме того, не были введены нормы, регулирующие механизмы реализации принципов, что позволяло фактически игнорировать эти принципы.

Именно из-за нечеткости сформулированных принципов, отсутствия законодательных механизмов их реализации реальной реформы в тот момент не произошло. В первую очередь это касалось нечеткости в определении задач, функций и ответственности за их невыполнение (из-за отсутствия должностных регламентов государственных служащих), в непрозрачности функционирования государственного аппарата по отношению к гражданам и обществу, в переоценке действующих инструментов управления, прогнозирования и оценки деятельности, в очевидной неэффективности государственного регулирования социально-экономических процессов, в нерациональном использовании денежных средств и материальных ресурсов, в отсутствии эффективной кадровой политики. Сохранялись «обходные» пути внеконкурсного принятия на государственную службу, должностного роста не на основании процедур оценки профессиональных качеств и заслуг, сокрытия социально значимой информации, затрагивающей права граждан, игнорирования их законных требований, росли объемы подзаконных актов, регулирующих деятельность государственных служащих в интересах отдельных ведомств.

Таким образом, на том (втором этапе) реформирования государственной службы Российской Федерации произошел как бы «нулевой цикл» построения идеологии реформы, однако ни теоретические модели государственного аппарата, на которые должна опираться идеология реформы, ни ясное описание ее целей как главного компонента идеологии, ни механизмы осуществления реформы не были выделены в ясном виде.

С 1997 по 1998 гг. идеология реформы государственной службы в Российской Федерации получила существенное развитие. Именно в это время произошел «прорыв» в формировании принципов реформы, связанный с изучением двух альтернативных вариантов дальнейшего ее развития – сценария создания открытой публичной государственной службы, предназначенной для граждан, и сценария формирования строго централизованной, иерархической, замкнутой профессиональной «касты» государственных служащих, работающих не для граждан, а для государства как своего патрона и работодателя. Каждый из сценариев предполагал свое видение принципов государственной службы, целей реформы и механизмов реализации реформы. Комиссией по государственному строительству, образованной по распоряжению Президента Российской Федерации в связи с реализацией Послания Президента Федеральному собранию 1997 г., был сделан целеустанавливающий выбор в пользу создания открытой публичной государственной службы, отвечающей критериям эффективности, профессионализма и соответствия потребностям гражданского общества. Этот выбор был сделан как на основе изучения мирового опыта действующей практически во всех развитых странах системы профессиональных заслуг и достоинств (merit system), ведущей происхождение из теоретической модели «идеальной бюрократии» М.Вебера – В.Вильсона, так

и на изучении проблем и предшествующего опыта отечественной реформы государственной службы.

Основные принципы реформы.

Ключевыми принципами идеологии реформы стали: 1) переход от «государевой службы» к службе публичной, 2) обеспечение открытости и прозрачности государственной службы, а также защиты граждан от давления и произвола государства, 3) применение системы оценки профессиональных заслуг и достоинств при формировании аппарата и в процедурах должностного роста, 4) разделение политических и карьерных должностей, 5) введение с одной стороны ограничений на государственной службе, а с другой – предоставление социальных компенсаций за ограничения в открытой (прямой) форме, 6) выведение «за штат» части госаппарата и существенное ограничение функций государства в области регулирования, 7) формирование нового вида функций по предоставлению государственных услуг (ориентация на клиента), 8) обеспечение служебной лояльности государственных служащих, 9) введение этических регуляторов служебного поведения, в том числе посредством создания этического кодекса государственного служащего и мер по преодолению конфликта интересов на государственной службе, 10) системность профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров государственной службы.

Не все эти принципы в дальнейшем, при практической реализации реформы, использовались в полной мере, были и продолжают быть попятные движения в сторону административной централизации государственного аппарата, однако именно выделение принципов реформы государственной службы в явном виде способствовало подготовке реформы как практически реализуемого процесса.

Опишем названные принципы подробнее.

1. Статусное разделение политических и «карьерных» должностей. Назначения на так называемые «политические должности» производят высшие должностные лица страны и субъектов Федерации. Делают они это по политическим критериям и на внеконкурсной основе. В сущности, это их «команды» - министры, аппарат советников и некоторые другие позиции, которые были обозначены в Законе 1995г. под категорией «А». Соответственно, и увольняют их тоже по «упрощенной процедуре». В отличие от профессиональных - «карьерных» - чиновников они, таким образом, юридически не защищены и могут оказаться в роли «без вины виноватого» по причинам сугубо политическим, не зависящим от их квалификации и деловых качеств. Такая неопределенность статуса для этой категории лиц, видимо, неизбежна, но вряд ли способствует целенаправленной спокойной работе. Это - должности «повышенного риска». А риск должен компенсироваться. В качестве «позолоченных парашютов» для таких должностей были бы справедливы существенные «выходные» льготы, а также преференции

при сдаче экзаменов на занятие достаточно высокой постоянной «карьерной» должности.

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

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

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

В) Контрактные отношения госоргана и служащего, что способствует большей ясности и определенности для обеих сторон; заключааясь на достаточно большой срок, четко фиксируя права и обязанности сторон, контракты в принципе сохраняют возможность пожизненной административной карьеры, но придают ей большую гибкость, повышают уровень правовой защищенности работников и, соответственно, их положительную трудовую мотивацию. Закрываются лишь возможности для пожизненных синекур.

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

шлепанцев» - переходами высокопоставленных отставников из госаппарата в сферу бизнеса, которую они до того курировали от лица правительства. Суть дела состоит в том, что бывший госслужащий в течение двух лет после отставки должен получать санкцию госоргана на подобное перемещение.

4.Приоритет прямых денежных выплат над «теневыми» льготами. Сейчас соотношение прямых и косвенных выплат и льгот составляет для ряда категорий служащих, по разным оценкам, 1:4, 1:5 и даже более в пользу последних. Может быть, это и позволяет хоть как-то удерживать квалифицированные кадры. Но и ущерб от такого, унаследованного еще со сталинских времен, метода тоже весьма велик. Любая теневая привилегия - своего рода «тайное соглашение» и потому содержит в себе негативный нравственный момент, а также потенциал для произвола и злоупотреблений. Поэтому представляется необходимым сделать тайное явным и «перевернуть пирамиду»: существенно увеличить прямые денежные выплаты и одновременно резко сократить блага, предоставляемые за казенный счет.

5.Перевод на хозрасчет значительной части госслужбы. Экономическое приспособление госслужбы к условиям рынка предполагает, в частности, изменение в статусе целого ряда служб. Многочисленные обеспечивающие и технические службы и функции как бы «отсекаются» от основного аппарата, а выполняющим их организациям придается особый «полунезависимый» статус. Они вступают с министерствами в договорные отношения по выполнению госзаказов. При этом возможны элементы конкурса. Сами же сотрудники таких организаций (кроме руководителя и, возможно, бухгалтера) перестают быть госслужащими и становятся обычными наемными работниками. Для них самих это, может быть, совсем не плохо, а для госбюджета определенно хорошо. В Англии, например, благодаря подобной реформе аппарат сократился примерно на треть. За счет этого можно повысить и жалованье оставшимся работникам госаппарата, занимающимся действительно государственными, не подлежащими коммерциализации делами. К тому же сокращается «экономическое поле» для коррупции.

6.Прозрачность. В демократическом обществе госслужба должна быть открыта для общественного контроля. Граждане имеют право знать, как и по каким правилам она работает, иметь доступ к необходимым нормативным документам и сведениям, участвовать в процессе решения затрагивающих их интересы вопросов. Все это должно быть обеспечено практически, подкреплено административной, а, если нужно, и судебной практикой и в целом составляет необходимый элемент действительно публичной (а не «государевой») службы. К тому же подобные меры, разрушив мифологию о «тайне государственной машины», поднимут авторитет госслужбы в глазах общества, защитят ее от огульного немотивированного очернительства, находящего питательную среду в закрытости, дефиците информации. Разумеется, речь идет не о секретной или конфиденциальной информации, а об открытости, не

наносящей ущерба государственным интересам. За последние десятилетия в ряде стран приняты и проводятся в жизнь законы и другие меры, максимально обеспечивающие такую открытость.

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

8.Служебная лояльность. Долгое время на Западе господствовал взгляд на аппарат как политически нейтральный инструмент в руках политиков. В СССР же изначально приоритет при подборе кадров отдавался не деловым, а так называемым «политическим» качествам. Затем произошел поворот. На Западе признали утопизм концепции аполитичной бюрократии и стали проводить в жизнь меры, направленные на регулирование и ограничение реального политического влияния чиновников. У нас же произошло прямо обратное. Аппарат, политическая лояльность которого всегда тщательно обеспечивалась через механизм партноменклатуры, почуяв перемены, в 1990 г. надел маску аполитичности. «Волшебная ширма департизации» позволила сохранить огромную кадровую преемственность во многих ключевых звеньях аппарата. Не будем сейчас поднимать тему последствий этого. Более того, время для «чистки» аппарата на манер чешской «люстрации» или послевоенной немецкой «денацификации» ушло. Нужен минимум - лояльность служебному долгу, Конституции и общему социально-политическому курсу. В «ельцинские» времена бравирование, порой демонстративное, этим принципом было почти обычным. Сейчас маятник, казалось бы, перешел в точку противоположного максимума – подчеркнутого, порой даже выходящего за пределы здравого смысла и приличий демонстрирования показной лояльности и несамостоятельности, Однако, как регулярно показывает практика, за подобострастными формами далеко не всегда следуют реальные лояльные шаги. Так что по сути соблюдение этого принципа по-прежнему – актуальная и до конца не решенная задача.

9.Внимание к этическим регуляторам поведения. В постсоветские годы, осваивая новую для ныне живущих поколений алгебру жестких рыночных отношений, мы как-то подзабыли о внеэкономических, моральных мотивах человеческого поведения, о том, что «не хлебом

единым жив человек». В свете необходимости ограничения бюрократического произвола и коррупции это предполагает повышение внимания к моральным качествам чиновничества, к проблемам административной морали.

Изменения госслужбы, направленные на повышение ее эффективности, в сторону ее большего сближения с методами деятельности, изначально присущими менеджменту (так называемый *new public management*), с расширением ее контактов с частным сектором, на ее дебюрократизацию одновременно влекут неизбежное расширение «серой зоны» - сферы личного усмотрения служащих на грани закона, и потому требуют баланса. Технологически и методически сближаясь с коммерческими структурами, госслужба не должна и не может утратить свою специфику, качественно отличающую ее от других организаций и общественных институтов. Главное в этой специфике – ее назначение: служить общественным интересам и интересам граждан, а не интересам начальства или отдельных промышленно-финансовых групп. А чтобы обеспечить это в условиях изменений, необходимо особое внимание к моральным принципам и ценностям служащих. В противном случае госслужбу неизбежно захлестывает вал коррупции и прочих злоупотреблений, связанных с возможностью торговать от имени государства влиянием, разного рода экономическими и административными ресурсами.

Помимо этого, есть еще и собственно политическая (не путать с политиканской) необходимость резко повысить внимание к моральному аспекту госслужбы. Она обусловлена серьезным и опасным в условиях даже ограниченной демократии падением уровня доверия населения к чиновничеству. Хотя тотальное недоверие к чиновникам справедливо лишь отчасти и во многом связано с более широкими причинами – общим кризисом доверия почти ко всем государственным институтам, а также с возросшими требованиями и политическими ожиданиями граждан – игнорировать данное обстоятельство было бы непростительной политической слепотой. Доверие граждан – одна из фундаментальных основ демократии, во-вторых, люди, как известно, во многом живут в мире своих субъективных представлений о жизни, в том числе, о власти, которая в демократическом обществе обязана стремиться улучшать эти представления и, во всяком случае, приближать их к реальности. Поэтому моральный аспект поведения государственных служащих очень важен и с точки зрения публичной политики.

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

и до специальной переподготовки высших управленческих кадров.

Этапы реформирования.

Формулирование принципов идеологии реформы имело огромное значение. Однако это не сопровождалось на том этапе формированием других необходимых ее компонентов. Не был сделан выбор основных теоретических моделей государственной службы (включая модель «идеальной бюрократии» и/или модель «нового государственного управления - NPM»), без чего набор принципов оказывается теоретически не обоснованным и возможно противоречивым. Не были продуманы механизмы реализации реформы. Таким образом, на данном этапе была проведена частичная теоретическая проработка идеологии реформы государственной службы. Идеология следующего этапа реформирования государственной службы была сформулирована в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 15 августа 2001 года (N Пр-1496). Этот документ стал актом, который отразил идеологию реформирования в практически применимом, но все-таки не целостном виде. Идеология здесь была сформирована уже не только на уровне принципов функционирования государственной службы, но и на уровне механизмов реализации принципов и уровне осмысления перспектив дальнейшего развития системы государственной службы.

В Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации был сформулирован образ государственной службы, на который следует ориентироваться при идентификации имеющихся проблем и установлении целей реформирования. В Концепции определено, что целью реформирования государственной службы является создание целостной системы государственной службы, опирающейся на принципы: профессионализма (внедрение merit system как интегрального принципа подбора и карьерного роста служащих), функционирования в интересах гражданского общества (под которым понимаются следующие принципы государственной службы и предъявляемые к ней требования: обеспечение прав и свобод человека и гражданина, взаимодействие с организациями гражданского общества, открытость и прозрачность государственной службы), эффективности (способности государственной службы наилучшим образом обеспечить реализацию функций государства), стабильности института государственной службы (преемственности кадрового состава специалистов, т.н. «карьерных государственных служащих», и обеспечения государственных социальных гарантий государственным служащим). На основе концепции была разработана и принята Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)».

В ходе этого этапа была создана нормативно-правовая база реформирования системы государственной службы, заложены основы ее современной организации и функционирования. Государственная гражданская служба была четко выделена как вид государственной службы,

выстроена система федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, закреплены принципы взаимосвязи государственной гражданской и муниципальной службы. Кроме того, в рамках проведения экспериментов начали внедряться новые подходы к формированию кадрового состава государственной гражданской службы и содержанию профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, включая изменение подходов к оплате труда и государственным гарантиям на государственной службе. Были также сформированы новая система и структура органов исполнительной власти и осуществлены попытки создать механизмы государственного управления, принципиально отличающиеся от действовавших ранее.

В то же время, как выстраивание, так и реализация идеологии реформы в рамках Концепции имели ряд недостатков.

К ним относится, во-первых, несовершенство избранного механизма реализации Концепции: сама Федеральная программа имела конфигурацию, которая, как оказалось, заведомо обусловила недостаточную эффективность ее реализации. В частности, не была решена проблема создания системы управления государственной службой.

Во-вторых, Федеральная программа предложила технократическое (инструментальное) прочтение Концепции реформирования, что позволяет совершать попятные движения в отношении принятых Концепцией целей и принципов реформы, отдать реформу государственной службы в руки самого государственного аппарата.

В-третьих, вопрос выбора удовлетворительных для практического применения теоретических разработок имеет большое значение для России. На каждом из этапов реформирования государственной службы выдвигались свои, специфические теоретические вопросы, ответы на которые влияли на содержание практических мероприятий по реформированию.

Приводимая ниже схема несколько отличается от периодизации, данной в первом параграфе настоящей главы, но отнюдь не противоречит ей, а преследует несколько иную аналитическую задачу и потому построена на несколько других основаниях.

Этап (фаза) попытки реформирования Основные теоретические вопросы

Ответы/ в рамках каких теорий они давались Какие практические мероприятия осуществлялись на основе этих ответов

1992-1994 гг. Нужна ли в России профессиональная государственная служба?

Да / Модель «рациональной бюрократии» Создание Роскадров; создание сети образовательных учреждений, отвечающих за профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации государственных служащих; подготовка Федерального закона «Об основах

государственной службы РФ»

1997-1998 гг.

Какая профессиональная государственная служба нужна для России – корпоративная, либо открытая?

Открытая / Модель «Нового менеджмента»

Государство для людей

Разработка концепции реформы государственного управления; подготовка проекта «Кодекса РФ о государственной гражданской службе» 2000 – настоящее время

Каковы должны быть цели и порядок функционирования профессиональной государственной службы?

Государственная служба призвана обеспечивать

выполнение функций государства,

деятельность органов государственной власти, исполнение полномочий

лиц, замещающих государственные должности. Государственная служба должна руководствоваться принципами, среди которых выделены: соблюдение законности, служение интересам гражданского общества, обеспечение прав и свобод человека и гражданина, независимость от политических партий, профессионализм и компетентность / Модель «рациональной бюрократии» + модель «нового менеджмента»

Разработка и принятие Концепции реформирования системы государственной службы РФ; разработка и принятие нового законодательства о государственной службе РФ; реализация программы реформирования государственной службы РФ (2003-2005 годы) и ее пролонгация

Видно, что выбор между двумя указанными теоретическими моделями государственной службы, либо их синтез в некоей гипотетической «третьей модели» не совершен. При практическом проведении реформы происходят колебания как в ту, так и в другую сторону без попыток осмыслить ситуацию выбора теоретически. Более того, практика реформирования показывает, что обе альтернативы сами по себе, в чистом виде не вполне удовлетворительны: не удается и по видимости не удастся построить систему карьерного роста только на основании «заслуг и достоинств» (поскольку они могут присутствовать в неэффективной в целом с точки зрения общественной пользы области функционирования государственного аппарата); невозможно перестроить систему оплаты служебной деятельности, принимая во внимание только ее эффективность и результативность; невозможно обеспечить ее полную интеграцию в общий, открытый рынок труда и полностью неограниченный «боковой вход» на должности государственной службы; невозможно сделать однозначный выбор между клиентоориентированностью государственной службы и ее назначением обеспечивать выполнение функций государства, и т.д. В то же время, необходимо отметить, что методологические аспекты применения модели (шире – программы) NPM к реальному процессу

развития государственной службы Российской Федерации в должной мере не проработаны. Например, предлагается фрагментарно установить процедуры оплаты (для некоторых групп и категорий) в соответствии с результативностью и эффективностью их служебной деятельности, вводить в ограниченных масштабах конкурсные процедуры, в некоторых случаях и при ограничениях применять и процедуры оценки с привлечением экспертов, и т.д. Но общая схема применения модели NPM, как и модели «рациональной бюрократии», отсутствует.

Следует признать, что действующая Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации не эксплицировала теоретический фундамент, лежащий в основе разных моделей государственной службы, что значительно снизило ее эффективность. Роль «теоретических разработок» осталась как бы за кадром, (что снизило эффективность идеологии реформы). Между тем без соответствующих теоретических моделей ограничительно-прикладное решение поставленных задач чревато стратегическими проявляющимися в среднесрочной перспективе осложнениями вследствие возможных «нестыковок» различных частных решений.

Подводя итоги, идеология реформы государственной службы Российской Федерации находится в процессе постоянного, не всегда связанного с продвижением вперед, а часто идущего по одним и тем же кругам и возвращающегося к тем же вопросам, ее переосмысления. На каждом этапе формирования этой идеологии существуют свои опасности попятных движений, вызванных недостаточной проработанностью ее компонентов. В настоящее время, по всей видимости, главными опасностями в сфере развития идеологии реформы государственной службы следует признать следующие: 1) опасность «теоретического застоя» и, как следствие, опасность «застрять» в обосновании реформы между двух моделей (NPM и идеальной бюрократии), что приведет к разрушению целостности как других уровней (компонентов) идеологии реформы, так и к противоречивости практических мероприятий реформы; 2) опасность сведения реформы к технократическому проекту, отданному в руки самого государственного аппарата, что почти наверняка приведет к выхолащиванию идеологии реформы и возникновению использующей такую выхолащенную идеологию «новой бюрократической аристократии», с перерождением ее социальных гарантий в социальные привилегии под флагом проведения реформы государственной службы.

²⁷ Основными источниками фактического материала для данного раздела послужили книги: G.Perers. The Politics of Bureaucracy. N.Y., L. 2004(5-е издание); K.Dowding. The Civil Service. L. 1995; E.Kamenka. Bureaucracy. Oxford,Cambridge.1989, A.Marr. Ruling Britania. The Failure and Future of British Democracy. L., 1995; C.Pollitt. C.Bouckaert. Public Management Reform: A

Comparative Analysis. Oxford, 2004; D.Judge. Political Institutions in the United Kingdom, Oxford, 2005; B.O'Toole. The Ideal of Public Service. Reflections on the Higher Civil Service in Britain. L., N.Y, 2007; Changing Times.: leading perspectives on the Civil Service and its enduring values, L., 2004; C. Hood. The Politics of Bargain, Oxford, 2005; см. также материалы Комитета по стандартам публичной сферы («Этика публичной политики», М. ИПП, 2005); материалы парламентских слушаний за ряд лет, послания правительства "Modernizing Government", 2004 и "Civil Service Reform: Delivery and Values", 2004; кроме того, некоторые новейшие данные и материалы были получены в ходе ряда встреч и бесед в английских правительственных учреждениях в 2003 и 2006гг., что стало возможным благодаря организационной и финансовой поддержке Британской академии наук.

²⁸ См., напр.:А.Токвилль. Старый порядок и Революция.Петроград. 1918. С. 83-84.

²⁹ G.Peters. The Politics of Bureaucracy. Pp.42-43.

³⁰ См.,напр.: W.Niskanen. Bureaucracy and Representative Government. Chicago.1971; Bureaucracy: Servant or Master? L.1973.

³¹ Высокий уровень морали госслужащих всегда был предметом особой гордости англичан. Чтобы убедиться в этом, можно обратиться, например, к статье двадцатилетней давности известного английского исследователя в международном издании, специально посвященном административной морали. Автор большую часть статьи посвятил восхвалению таких качеств английского бюрократа как высокая самодисциплина, честность, нравственность, забота об общественном кошельке, профессиональная честь, стремление всегда найти наилучшее решение, ибо за каждым актом выбора стоит Государство и т.п. См.: A.Dunsire. Bureaucratic Morality in the United Kingdom, in: International Political Science Review. Bureaucratic Morality, 1988, vol.9, No.3, pp.179-192.

³² <http://www.pmgov.uk/output/page5399.asp>. или www.cabinet-office.gov.uk/agencies-publicbodies.

³³ См.: International Civil Service for the 21st century. Vol.32. No.1. Spring, 2003.

³⁴ На русском языке этот заслуживающий внимания документ опубликован в журнале «Проблемы государственного управления» за 2007 год, N 1.

³⁵**Ссылки**

Конституция США, ст.II, раздел 2.2. См.: Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. М.1984. С.196.

³⁶ Декларация независимости. Там же. С.183.

³⁷ Nigro L., Richardson W. The Founders' Unsentimental View of Public Service in the American Regime. In: Agenda for Excellence: Public Service in America. N.J.1992.

³⁸ История XIX века, под ред.Лависса и Рамбо. Т.4. М.1938.С.232.

³⁹ Nelson M. The Irony of American Bureaucracy. In: Bureaucratic Power in National Policy Making, ed. By F.Rourke.Boston.1986. P.173.

- ⁴⁰ Wilson J. The Rise of the Bureaucratic State. Ibid. P.148
- ⁴¹ Benda P., Rosenbloom D. The Hatch Act and the Contemporary Public Service. In: Agenda for Excellence. P.25-47.
- ⁴² Democratisation and Bureaucratic Neutrality. N.Y. 1996.
- ⁴³ Benda P., Rosenbloom D. The Hatch Act and the Contemporary Public Service. In: Agenda for Excellence. P. 25-47.
- ⁴⁴ Democratisation and Bureaucratic Neutrality. N.Y. 1996.
- ⁴⁵ Kahn R. et.al. "Americans Love Their Bureaucrats". In: Bureaucratic Power in National Policy Making.
- ⁴⁶ Ingraham P., Kettl D. Agenda for Excellence: Public Service in America. N.J.1992. P.294.
- ⁴⁷ Albert Gore Commission Report. N.Y., L., 1993.
- ⁴⁸ Kettl D., Ingraham P., Sanders R., Horner C. Civil Service Reform. Building a Government That Works. Washington/ 1996. P.3.
- ⁴⁹ Там же.
- ⁵⁰ Kettl D. The Global Public Management Revolution. Washington. 2000. P.19.
- ⁵¹ Schultz D., Maranto R. the Politics of Civil Service Reform. NY., Washington. 1998.
- ⁵² Там же.
- ⁵³ Подр. см: Peters G. Searching for a Role: The Civil Service in American Democracy. "International Political Science Review, 1993, vol.14, No.4, P.378; Лобанов В.В. Служба высших руководителей в США. - "Государство и право". 1966. No.6. С. 131-139.
- ⁵⁴ Цит по: US Government Manual.
- ⁵⁵ Milakovich, M. E. (2006). Comparing Bush-Cheney and Clinton-Gore Performance Management Strategies: Are They More Alike than Different? Public Administration, Vol. 84, No. 2, p. 461–478.
- ⁵⁶ Chief Human Capital Officers Act of 2002.
- ⁵⁷ Human Capital Assessment and Accountability Framework Resource Center
http://www.opm.gov/hcaaf_resource_center/index.asp
- ⁵⁸ Career Patterns Guide http://www.opm.gov/hcaaf_resource_center/careerPatterns/index.asp
- ⁵⁹ Federal Activities Inventory Reform Act of 1998.
- ⁶⁰ Managers's Guide to Competitive Sourcing
http://www.whitehouse.gov/omb/procurement/comp_src/managers_guide_10-2-03.pdf
- ⁶¹ Improper Payments Information Act of 2002.
- ⁶² http://www.whitehouse.gov/omb/financial/fia_improper.html
- ⁶³ В настоящее время www.usa.gov
- ⁶⁴ E-government Act of 2002.
- ⁶⁵ Government Performance and Results Act of 1993.

- ⁶⁶ Кареев Н. История Западной Европы в новое время. СПбг. 1904.Т.2. С.410-417.
- ⁶⁷ Токвилль А де. Старый Порядок и Революция. Петроградъ. 1918, особ. кн 2.
- ⁶⁸ Лависс и Рамбо. История XIX века. М.1905.Т.1. С.148.
- ⁶⁹ См., напр.: Государственная служба основных капиталистических стран. М., 1977. С.180-231.
- ⁷⁰ Дано по.: Государственная служба основных капиталистических стран. С.184-185.
- ⁷¹ Гурней Б. Введение в науку управления. М. 1969. С.61-62.
- ⁷² Основным источником при этом нам послужит изданный Министерством иностранных дел Франции сборник «La Fonction Publique et les Fonctionnaires en France», подготовленный Национальным Центром территориально-государственной службы (CNFPT).
- ⁷³ «La Fonction Publique et les Fonctionnaires en France» P. 34.
- ⁷⁴ Brabant G. Public Administration and development // The International Review of Administrative Sciences. 1996. Vol.62, No.2. Pp.163-176.
- ⁷⁵ Kamto M. Reaffirming Public-Service Values and Professionalism // Ibid. 1997. Vol.63, No.3. P. 75.
- ⁷⁶ Cole A., Jones G. (2005) Reshaping the State: Administrative Reform and New Public Management in France. Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Vol. 18, No. 4, P. 570.
- ⁷⁷ OECD. (2005) Performance-related Pay Policies for Government Employees. Paris: OECD. - p. 115.
- ⁷⁸ Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.
- ⁷⁹ Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques
- ⁸⁰ Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances
- ⁸¹ Подробнее об истории германского чиновничества см.: Ледях И.А. Государственная служба ФРГ, в: Государственная служба основных капиталистических стран. М."Наука".1977. С.233-242.
- ⁸² Пихт В. Немецкий солдат. В: Итоги второй мировой войны. Сб. статей. М., 1957.43-44.
- ⁸³ Joachim Vollmuth. Structure and legal framework of the Public service in Germany // http://hse.ru/en/polit_strat/Vollmuth/Structure_legal_frameworkky.rtf
- ⁸⁴ Основной закон Федеративной Республики Германия от 23 мая 1949 г. с последующими изменениями и дополнениями до 20 октября 1997 г. <http://www.humanities.edu.ru/db/msg/6483>
- ⁸⁵ Германия // Библиотека Конгресса США, <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/detoc.html>
- ⁸⁶ The public service in Germany: An overview.
http://www.eu2007.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2007/BMI___C3_96_D__2007.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/BMI_ÖD_2007.pdf
- ⁸⁷ Scope of civil services in European Countries: Trends and Developments. The Organisation for Economic Co-operation and Development.
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN007277.pdf>

⁸⁸ История развития гражданской службы с 1949.

http://www.zivildienst.de/cln_030/lang_de/Navigation/DasBAZ/Chronik/Chronik_node.html_nnn=true

⁸⁹ См. Гришковец А.А. Правовое обеспечение государственной службы. М. 1998. С.40.

⁹⁰ Подробнее см. Стариков Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М., НОРМА, 2001.

⁹¹ Полный список законодательства можно найти на сайте <http://www.staat-modern.de/>

⁹² Bundesgesetzblatt, 1985, 1, s.426; BGBL, 3, 2030-1.

⁹³ Bundesgesetzblatt, 1985, 1, s.479; BGBL, 3, 2030-2.

⁹⁴ Bundesgesetzblatt, 1990, 1, s.449; BGBL, 3, 2030-7.

⁹⁵ Подробнее об оплате труда см. Joachim Vollmuth. Career, Grading and Pay system in the German civil service // http://hse.ru/en/polit_strat/Vollmuth/Career.rtf

⁹⁶ Civil Service Salary System in Germany and Recent Reform Trends.

<http://www.oecd.org/dataoecd/35/19/38655690.pdf>

⁹⁷ Joachim Vollmuth. Career, Grading and Pay system in the German civil service //

http://hse.ru/en/polit_strat/Vollmuth/Career.rtf

⁹⁸ См. The public service in Germany.

http://www.verwaltung-innovativ.de/Anlage/original_548865/The-public-service-in-Germany.pdf, цит.

по Организационная структура и законодательная база государственной службы в Германии.

⁹⁹ Лавриненко А. Опыт реформирования государственного управления.

<http://www.strategs.com/ctc/publications/gosu>

¹⁰⁰ Гаман-Голутвина О. В. Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления: отечественный и зарубежный опыт.

<http://www.aquilonclub.ru/text/200610021223.htm>

¹⁰¹ Подробнее о системе оплаты по результатам см. Joachim Vollmuth. Performance related Pay mechanisms applied in the German civil service //

http://hse.ru/en/polit_strat/Vollmuth/Performance_related_Pay.rtf

¹⁰² Евгений Ясин. Государство и свобода. Доклад на ежегодном форуме Клуба региональной журналистики. Цит. по Вечерний Волгоград, № 64, 20 июня 2006 //

<http://www.hse.ru/prensa2002/default.php?>

[show=14442&selected=&PHPSESSID=5a7173d2de7e7e8a2b267222a22ebc8b](http://www.hse.ru/prensa2002/default.php?show=14442&selected=&PHPSESSID=5a7173d2de7e7e8a2b267222a22ebc8b)

¹⁰³ См. Речь Федерального канцлера д-ра Ангелы Меркель на открытии CeBIT 2006 23.11.2006.

<http://www.hf-russia.com/6031>, также

<http://www.derus.net/sections/index.php?op=viewarticle&artid=66;>

<http://www.partyofregions.org.ua/digest/4464692acd9d9/>

¹⁰⁴ См. http://www.aksionbkg.com/press/110/?i_99=55476&print=yes

¹⁰⁵ Ангела Меркель: граждане Европы – вот ее сила. 12.05.2006.

<http://www.partyofregions.org.ua/digest/4464692acd9d9/>

¹⁰⁶ Речь Федерального канцлера д-ра Ангелы Меркель на открытии CeBIT 2006 Источник информации: Фирма I.W. Messe Consult GmbH - эксклюзивное представительство Deutsche Messe AG для стран СНГ

http://www.2007cebit.ru/main/about/archieve/a_3?

[PHPSESSID=f25953402345c612ed8e519482f436a0](http://www.2007cebit.ru/main/about/archieve/a_3?PHPSESSID=f25953402345c612ed8e519482f436a0)

¹⁰⁷ Более подробно о программе см. <http://www.staat-modern.de/>

¹⁰⁸ Modern State - Modern Administration. Progress report 2002.

http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2002/Modern_State_-_Modern_Administration_Id_20538_en.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/Modern_State_-_Modern_Administration_Id_20538_en.pdf

¹⁰⁹ Federal Minister of the Interior, Dr Wolfgang Schäuble at the dbb conference “Less bureaucracy and better law: Renewing the civil state” in Berlin on 14 May 2007.

http://www.bmi.bund.de/cln_012/nn_174390/Internet/Content/Nachrichten/Reden/2007/05/BM__dbb__Tagung__en.htm