

## ЧИНОВНИЧЕСТВО В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

*А.В. ОБОЛОНСКИЙ*

### **Бюрократия: в поисках новой модели (Эволюция теории и практики государственного управления в последние десятилетия)\***

Статья посвящена новейшей истории и современному состоянию кадровых аспектов государственного управления, серьезной модернизации теории бюрократии и практическим попыткам ее совершенствования. Дан анализ специальной, главным образом американской, литературы в данной области, содержащий довольно критические оценки последствий реформ американской госслужбы. Проводятся аналогии с состоянием российской системы.

**Ключевые слова:** бюрократия, государственное управление, реформы, гражданское общество, чиновничество.

Article dedicated to the recent history and the current state of human resource aspects of public administration, a major upgrade of the bureaucracy theory and practical attempts to improve it. The analysis of specific, mostly American, literature in this area, containing quite critical impact assessment of civil service reform American. Analogies with the state of the Russian system.

**Keywords:** bureaucracy, governance, reform, civil society, the bureaucracy.

### **Тектонический сдвиг и куриная слепота**

То обстоятельство, что популярная метафора “тектонического сдвига” почему-то мало проецируется на институты и инструменты государства, и в частности на государственное управление, вызывает, по меньшей мере, обоснованное недоумение. Мир меняется. При этом скорость, многофакторность и непредсказуемость изменений нарастают последние десятилетия по траектории, близкой к экспоненте. Популярная сентенция о “кризисе демократии” в современном мире – отнюдь не алармистская

---

\* Исследование, положенное в основу данной статьи, было частично выполнено благодаря гранту им. Г. Старовойтовой, полученному на конкурсной основе и финансируемому Бюро образовательных и культурных программ Госдепартамента США. Работа производилась в Институте Кеннана Международного исследовательского центра им. В. Вильсона. Ни одна из названных организаций не несет ответственности за высказанные в статье взгляды.

“страшилка”, а отражение реальной проблемы, хотя изрядно ее упрощающее. Существующие формы правления не удовлетворяют все большее число людей в самых разных странах мира. И заявляют они об этом все громче, решительней и аргументированней. При этом речь идет не просто о повышении качества государства, что является условием необходимым, но недостаточным, но и о смене **типа** государства, то есть об *отказе от идеала государства административно-бюрократического*, даже если оно в каких-то своих действиях и случаях в плане функциональном достаточно эффективно (в специальной литературе для обозначения такого административного идеала сейчас часто используют термин “good governance”), на “государство обслуживающее”, “помогающее”, “государство конкуренции”, словом, на движение к нортговскому государству открытого доступа. И то, что другая значительная часть людей, включая даже, казалось бы, “просвещенных”, принадлежащих к “элитным” общественным стратам, предпочитают этого не замечать, словно пораженные куриной слепотой, лишь усугубляет опасность ситуации.

Отворачиваться от окна быстро несущегося поезда современности – не самая мудрая стратегия для тех, кто претендуют на какие-либо социально значимые роли. Ведь происходящие сегодня в мире изменения серьезно затрагивают основы самой **парадигмы** государства. Прежние, веками апробированные государственные механизмы становятся все менее адекватными. Происходит определенная делегитимация традиционной системы отношений между государственной бюрократией и гражданским обществом, движение к пересмотру классического общественного договора между государством и гражданами. Эти процессы развиваются в разных странах и в разных амплитудах. В настоящей статье рассматривается лишь один их аспект.

Итак, статья посвящается одному из параметров перемен – *изменениям в самих основах отношений гражданина и государственных институтов, прежде всего – его отношений с той частью государства, которая именуется бюрократией*. Главный вектор изменений – стремление к *дебюрократизации* управления, поиск новой модели исполнительной власти, ограничивающей ее функции и распорядительные возможности. Эра “больших правительств” приходит к концу. Процесс оказался нелегким, неоднозначным по своим кратковременным последствиям, со взлетами, затуханиями, периодической корректировкой избранного пути и даже частичными попятными движениями (ниже я напомним некоторые его детали). Но сам факт и общая направленность происходящего однозначны. В научном плане его, по-моему, следует рассматривать не только в контексте теории бюрократии, но и более широко – с позиций общей теории государства.

Однако, к сожалению, масштаб и последствия изменений, их историческая заданность и необходимость адаптации к ним пока далеко не осознаны даже в аспекте более узком, практическом. Этот разрыв представляет серьезную опасность для любого общества. Для российского же – особенно. У нас в последние полтора десятилетия в области государственного строительства началось и продолжается движение, по своей основной направленности прямо противоположное тому, что происходит в развитых странах мира. Максимально коротко его можно охарактеризовать как рост “самодостаточной и бесконтрольной неопатримониальной бюрократии” [Зудин, 2013, с. 14–15]<sup>1</sup>, то есть безудержную экспансию государственных структур, их стремление максимально зарегулировать и контролировать все сферы жизни общества, вертикализацию управления, фактический отказ от конституционного принципа разделения властей, а в последние годы – и подавление полицейскими методами формирующегося в стране гражданского общества.

<sup>1</sup> Традиционный тип государства еще иногда называют неопатримониальным или даже “рэкетирским”. Например: “Такие рэкетирского типа государства, а их еще очень много на земле, являются традиционными или условно конституционными. В современных условиях они вынуждены принимать конституцию, но часто она пишется для прикрытия обычая... под их прикрытием явственно проступает древнее традиционное сообщество – авторитарный союз племен, или племенной союз” [Аксенов, 2013, с. 23].

Но и мы живем не на острове. И любые апелляции к мифологемам “особого пути” и неизбывности патернализма, спекуляции на тему якобы извечной “рабской ментальности” нашего народа, муссирование стереотипов о его якобы “генетической неспособности” к нормальным, полноценным демократическим формам правления и самоуправления, а то и прямо недобросовестные суждения по этим сюжетам и основанные на этом политические шаги могут лишь притормозить на некоторое время исторический процесс, но ни остановить, ни повернуть его вспять, к счастью, не в состоянии. Политика же, базирующаяся на подобных псевдооправданиях, приводит ко все большему отчуждению между властью и обществом. А отсюда недалеко и до социального взрыва с плохо предсказуемыми, но, вероятнее всего, близкими к катастрофическим, последствиями.

Но поскольку нельзя объять необъятное, в этой статье я ограничусь обсуждением лишь одного аспекта данной проблематики – движением и колебаниями маятника перемен в сфере государственного управления на материале одной из ведущих стран мира – США. Аналогичная российская проблематика затрагивается лишь в минимальной степени, как говорится, лишь “постольку-поскольку”.

### **Философская база перемен и их первые шаги**

Последние десятилетия в ведущих странах мира отмечены серьезными, во многом принципиальными, изменениями в самой философии отношений государства и общества. Если отвлечься от нюансов, то, думается, их можно оценить как реинкарнацию в модернизированном виде их либеральной парадигмы. В области экономической теории в новом поколении евроатлантических “знаменосцев” либерализма я бы назвал (нисколько не претендуя на экспертную оценку сравнительного вклада каждого из них) М. Олсона, Д. Норта, Ч. Гукатаса. В более близкой мне области политической идеологии хочу обратить внимание на изданную Институтом Катона книгу [Doherty, 2006]. Б. Догерти относит себя к продолжателям в технотронный век линии Л. фон Мизеса, Ф. фон Хайека и М. Фридмана. Его позиция по отношению к государству весьма радикальна. Он считает, что “технологические достижения создали мир, в котором правительства могут стать больше не нужны, и его подпорки можно отбросить без малейшего сожаления” [Doherty, 2006, p. 4]. Догерти называет государство “великой фикцией, используя которую каждый старается жить за счет другого”. Не будучи готов обсуждать столь крайне антиэтатистскую позицию, просто довожу ее до сведения читателя. Впрочем, и гораздо более умеренные люди, как, например, ведущие теоретики “школы общественного выбора” Дж Бьюкенен и Г. Таллок в более мягкой форме высказывают, в сущности, близкие взгляды. Например, так называемый “рентный паразитизм” (*rent seeking behavior*), осуждают с позиций не только экономики, но и морали, поскольку предоставление правительством кому-либо особых привилегий фактически навязывает другим необходимость платить за это. В более умеренных формах эта концепция нашла отражение как в экономической “рейганомике” и деятельности многолетнего главного американского финансиста США А. Гринспена, так и в идеологии государственного управления. Не случайно В. Нисканен – один из основателей школы “нового государственного управления” (*new public management* – NPM) – в 1985 г. был председателем Института Катона.

Падение авторитета государства, кризис веры в его способность и желание эффективно решать проблемы обычных людей стало имманентным фактором общественной жизни во многих странах. Основные причины этого мне представляются следующими:

– общий подъем политического сознания и политической культуры населения развитых стран, вследствие чего “просвещенные” граждане опасаются усиления “левиафана” государства, видя в этом угрозу возрождения тоталитаризма в новых его версиях;

– нарастающая неадекватность традиционных государственных институтов и методов управления вызовам современного мира; присущая им медлительность при реагировании на события, зачастую низкая эффективность принимаемых в итоге решений и низкое качество государственных услуг по сравнению с частным сектором воспринимаются современным обществом как неприемлемые;

– продолжающаяся экспансия бюрократических амбиций, пытающихся представить государство как главный механизм разрешения проблем (*problem solver*) вступает в противоречие с реальностью, названной в двух предыдущих пунктах.

В результате совокупного действия этих причин в последние десятилетия во многих, причем самых разных, странах происходит *падение доверия к государственным институтам, в частности – к государственному аппарату, упадок престижа госслужбы* (подробнее см. [Оболонский, 2011, с. 12–16]). К тому же жизнь постоянно подпитывает эти чувства и настроения новыми фактами коррупции, злоупотреблений служебным положением, просто аморальными поступками политиков и чиновников разных уровней, не исключая и самых высших, а также низкой эффективностью их действий во многих случаях.

Впрочем, первые “звонки”, возвещавшие о грядущем кризисе в государственном управлении, прозвучали довольно давно. Не углубляясь в уже ставшие историей детали, вспомним для примера очень популярную в свое время работу В. Острома со знаменательным названием – “Интеллектуальный кризис в американском государственном управлении”. Она впервые вышла еще в 1973 г. и впоследствии неоднократно переиздавалась. Остром, в частности, характеризовал бюрократическую систему правления как машину, в которой профессиональные бюрократы соединены в цепь, а граждане превращаются в беспомощных “дилетантов”, целиком зависящих от своих “политических хозяев”. По его мнению, “господство полностью развитой бюрократии превращает все формы конституционного правления в одинаковые фикции, а единственно значимой политической реальностью становится бюрократия” [Ostrom, 1989, p. 28]. Впрочем, Остром был не одинок в своих опасениях и предостережениях. Так, еще в конце 1960-х гг. Д. Валдо писал о кризисе доверия к государственной службе в терминах кризиса идентичности. При этом он весьма пессимистически оценивал перспективы преодоления этого кризиса [Waldo, 1968].

В 1970-е гг. прошла и первая волна практических антибюрократических действий. Она началась с кампании под лозунгом “разгребания политической грязи”. Спусковым крючком послужили журналистские расследования Д. Элсберга относительно эгоистических мотивов американских политиков, повлиявших на принятие некоторых решений военно-стратегического плана на заключительных фазах войны во Вьетнаме. Затем последовал скандал, связанный с отелом “Уотергейт”, приведший к позорному исходу президента Р. Никсона из Белого дома под угрозой неминуемого импичмента. Эффективные шаги по приданию государственному аппарату большей прозрачности, открытости были предприняты в годы президентства Дж. Картера, считавшего серьезную реорганизацию федеральной бюрократии одним из главных приоритетов своей внутренней политики. При нем в 1978 г. был принят Закон о реформе государственной службы, введен ряд новшеств, нацеленных на повышение качества бюрократии и ее подконтрольности обществу (подробнее см. [Государственная... 2009, с. 359–360]). О важности перемен тех лет свидетельствует и то, что некоторые даже оценивают произошедшие при Картере изменения как “наиболее драматичные реформы гражданской службы со времен Пендлтон-акта 1883 г.” [Perry, Buckwalter, 2010, p. 239].

Следующая волна перемен пришла на 1990-е гг. В политическом плане она связана прежде всего с деятельностью Комиссии “Reinventing Government” под председательством и при реальном активном участии в ее повседневной работе вице-президента А. Гора. В плане идейном ее основой стала вышедшая в 1992 г. и буквально сразу возведенная в ранг “классики” книга Д. Осборна и Т. Геблера [Osborn, Gatbler, 1992]. Любопытно, а возможно, и закономерно, что ни один из авторов не был “лицензи-

рованным” специалистом в области государственного управления. Осборн – бывший менеджер городского уровня, Геблер – журналист.

Но это не только не помешало, а возможно, даже и помогло, поскольку обеспечило внешний взгляд на бюрократию – со стороны общества как потребителя ее услуг, что обычно мало свойственно основной массе исследователей данной проблематики, чаще всего тесно аффилированных с государственными структурами и потому вольно или невольно ограниченных в своих оценках и предложениях с помощью “косметических” мер. Для большинства научных работников, специализирующихся на проблематике государственного управления, характерна концентрация на технологических деталях и частностях в ущерб вниманию к более широкому социальному контексту, что существенно ограничивает исследовательскую и экспертную ценность их анализа и выводов. Надо заметить, что подобный охранительный консерватизм носит в какой-то мере международный характер и свойствен как России, так и многим западным исследователям, возвращенным, казалось бы, на иных академических традициях: мне неоднократно приходилось сталкиваться с этой, не исключаю, намеренной зашоренностью взглядов исследователей в области государственного управления и на международных форумах. (Так, пару лет назад мой доклад на пленарной сессии одной из крупнейших традиционных международных конференций по данной проблематике, посвященный росту отчуждения между государством и обществом и поискам новой парадигмы государства как способе его преодоления, встретил сдержанную, даже с оттенком враждебности, реакцию научного околоуправленческого истеблишмента, что, впрочем, парадоксальным образом и с лихвой компенсировалось выражением солидарности и интереса в кулуарных беседах, особенно со стороны молодежи.) Один из ведущих американских специалистов в области управления, отмечая “провинциализм” этой категории научных работников, заметил, что они в этом даже более консервативны, чем практики-администраторы [Kettl, 2002, p. 18–19]. Впрочем, есть и немало исключений из данного общего правила. Именно на работах тех, кто поднимаются над уровнем робких “ученых приказчиков” (уместное в данном случае уничижительное ленинское слово), в основном, и построен мой дальнейший анализ. Но прежде, чем перейти к нему, представляется необходимым осветить еще один социально-философский аспект проблемы.

***Речь идет о постмодернистском взгляде на бюрократию.*** В философском отношении крайней формой “антивеберизма” представляется его постмодернистская критика. Солидаризируясь с традиционной либеральной критикой “бюропатологий” современных управленческих систем и исходящего от них “административного зла”, постмодерн считает эту критику недостаточной. Если М. Вебер исходил из того, что капитализм, да и вообще современное общество, не может существовать и выжить без бюрократии, то представители постмодерна, напротив, считают, что бюрократические структуры – не более, чем “симулякры”, способные принести людям лишь суррогатное удовлетворение таких базисных человеческих потребностей, как свобода, прогресс, добровольное объединение, человеческое достоинство, поскольку подменяют реальные социальные ценности бюрократическими нормами и идеалами. К числу этих, по их мнению, псевдоидеалов они относят стабильность, дисциплину, безличность, унификацию, процедурное равенство, расчетливость, то есть, по сути, краеугольные камни веберовской концепции. Отход от философского рационализма и в частности, от рационального порядка вещей, постмодернисты считают не каким-то дефектом или опасностью, а шагом к свободе. Любые же реформистские попытки – децентрализацию, переход на систему контрактов, даже приватизацию государственной собственности – они полагают лишь паллиативами, неспособными изменить существо бюрократической системы, неизбежно подавляющей человеческую личность [Himmel, Stivers, 2011].

Если Вебер стремился элиминировать субъективные факторы управленческих отношений, поскольку считал их источником несправедливостей и злоупотреблений в данной сфере, то постмодерн исходит из обратного: именно человеческое, то есть по

определению субъективное начало, человеческое восприятие событий и только оно, а не некие “правила”, творит реальность: “Постмодернизм предлагает идею, что мир есть нечто, что мы сами вершим (*accomplish*), а не то, что нам дано” [Himmel, Stivers, 2011, p. 334].

Разумеется, далеко не все разделяют эти взгляды. Критики постмодернистской идеологии, отталкиваясь от приведенного тезиса, утверждают, что она отрицает объективную реальность и прагматизм, а в качестве альтернативы предлагает лишь некий хаос. Лично мне хотя и не чужд критический пафос постмодернистских текстов, некоторые их выводы представляются скорее “вспышкопускательными”, нежели глубокими и конструктивными. Однако дискуссии на эту тему увели бы нас далеко за рамки темы настоящей статьи. Поэтому ограничусь лишь замечанием применительно к нашим сюжетам. Представляется, что постмодернизм “пикирует” на них с высоты вечных проблем бытия и сознания, “ставя ребром” фундаментальные критические вопросы, но не предлагая сколько-нибудь определенных ответов на них. Впрочем, возможно, это – задача и не его, а более “приземленных” специалистов по государственному управлению. И еще думается, что это – очередной, очень важный и интересный, но не первый и не последний этап в поисках новой модели социального мироустройства.

Вообще говоря, подобная ситуация возникает не впервые. Э. Дюркгейм еще около века назад писал, что “гипертрофированное государство представляет собой картину чудовищную... и слишком удалено от отдельных людей, чтобы глубоко проникнуть в самосознание человека и социализировать его изнутри” [Durkheim, 1933, p. 7]. Концепция же отчуждения рядового человека от государства восходит к раннему К. Марксу. А во времена более близкие ее глубоко разрабатывал в позитивном ключе как стремление человека к признанию, как его потребность в уважении со стороны других, включая в число этих “других” и носителей власти, наш соотечественник – эмигрировавший из большевистской России философ А. Кожев. Ф. Фукуяма, описывая желание человека быть признанным другими и связанную с этим борьбу за утверждение собственного достоинства как “доминантную часть души современного либерального человека”, использует для этого греческое слово *тимос* (некое врожденное чувство справедливости) [Fukuyama, 1992, p. 177]. При этом Фукуяма опирается на конструкцию, идущую еще от Г. Гегеля, рассматривавшего данную проблему как раз применительно к оппозиции “человек–власть”.

Думается, что именно в этой – социально-психологической – области находится фундаментальная причина ущербности доминирующей модели отношений между государством и гражданами даже в демократических странах. Поэтому она утратила эффективность и даже в некоторой степени лишилась легитимности в общественном сознании, что и стимулирует поиски новой модели, более соответствующей современным реалиям и социальным ожиданиям. Эти поиски подталкиваются принимающими порой весьма драматичные формы массовыми протестными выражениями недоверия к государственным институтам в их существующих формах (подробнее см. [Оболонский, 2013<sup>a</sup>]).

### 1990-е гг.: концепция “постбюрократизма”

А теперь перейдем от философии к большей конкретике. Итак, в первой половине 1990-х гг. в американском госуправлении была провозглашена и начала реализовываться программа широкомасштабных перемен, с явно избыточным пафосом названная “административной (вариант – постбюрократической) революцией”. Осборн и Геблер, в частности, сформулировали десяток 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, то есть о выгоде, а не о расходах;
- предугадывать события и инвестировать в профилактику, а не в лечение запущенных проблем, что предполагает радикальное расширение связей госаппарата с общественностью, для удовлетворения нужд которой он, в сущности, существует и работает [Osborn, Gatbler, 1992].

Доклад Комиссии вице-президента Гора, вышедший в 1993 г. и посвященный вопросам реформы государственного управления, воспроизводит те же общественные диагнозы и ожидания<sup>2</sup>: 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. [Creating... 1993].

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” [Kettl... 1996, p. 3].

Применительно к кадровым аспектам ими подчеркивалось несоответствие существующей, чрезмерно формализованной, системы найма и продвижения по службе требованиям новой и быстро меняющейся реальности, необходимость 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, что затрудняет 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 повышения качества работы, а к тому же увеличивает общий фонд зарплаты; принудительные сокращения, вызывающие такие отрицательные побочные последствия, как избыточная квалификация остающихся, сокращение разнообразия рабочей силы, старение аппарата и др. [Kettl... 1996, p. 3]. В частности, были названы десять шагов, призванных стать приоритетами реформы:

- перестройка правительства в направлении восстановления фундаментальных ценностей публичной службы;
- повышение гибкости в его работе;
- ориентация на тех, кто способен обеспечить лучшее предоставление услуг, независимо от того, являются ли они частью государственной машины или же внешними агентами;
- требование ответственности за результат;
- введение контрактной системы для предоставляющих услуги;
- поощрение хорошей работы стимулами, основанными на оценке исполнения и достижения результата;

<sup>2</sup> Были изданы несколько выпусков, каждый из которых посвящался одному из аспектов реформ, под общим девизом “от канцелярщины к результатам” (“From red tape to results”).

- формирование в правительстве мощного эффективного ядра из высококвалифицированных менеджеров;
- построение системы карьеры, основанной на культуре достижения результата и ротации кадров, предполагающей периодическую смену работ, позиций и учреждений;
- воспитание культуры подлинно публичной службы;
- более тесная интеграция государственной службы с другими системами менеджмента [Kettl... 1996, p. 4–5].

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 – изменять страну “снизу вверх”. Кстати, эта идеология отвечает изначальному духу “великого американского эксперимента”, где одной из основ было и остается осторожное отношение к усилению центральной власти и, соответственно, недоверие к способности вашингтонской бюрократии эффективно решать проблемы “простых людей”. Правда, на практике данная “культура недоверия” к Вашингтону давно уже находится в историческом противоречии с разрастанием аппарата центральной власти и неизбежным следствием этого – стремлением к расширению своих полномочий и наступлением (хотя обычно без особых успехов) на права штатов. В политической теории данный феномен описывается как перманентная “напряженность между классическим американским либерализмом и гражданским республиканизмом” [Durant, Girth, Johnston, 2009, p. 210].

Основные элементы реформ 1990-х гг. описаны в нашей специальной литературе (в частности, подробное изложение их идеологии и главных шагов см. в [Оболонский, 2011; Государственная... 2009]). Я по-прежнему считаю в целом прогрессивной и соответствующей духу времени их основную направленность, несмотря на отдельные, в чем-то даже существенные, “перекосы”. Но здесь главная моя цель иная: рассказать о последующих событиях и дать их общий анализ. Поэтому лишь напомяну, что это движение получило общее название “новое публичное управление” (NPM), а одной из его практических доминант стал так называемый *outsourcing*, то есть передача на контрактной основе ряда государственных функций частным и участвующим организациям. Именно этот процесс, вернее, его чрезмерность, избыточность стали главной мишенью последовавшей и продолжающейся критики NPM.

Уже на раннем этапе реформ обращалось внимание на такие опасности, порождаемые чрезмерным расширением его сферы, как снижение профессионального уровня чиновничества, что, по мнению некоторых авторов, даже создало угрозу самой демократии, ибо “без профессиональной бюрократии демократическое общество не сможет сохранить себя” [Suleiman, 2003, p. 39; Rosenbloom, 1993], а “клиентская” модель отношений человека и государства работает на выхолащивание гражданского духа, вступая в противоречие с моральными и психологическими основами гражданского общества, предполагающего активную и ответственную позицию гражданина, его влияние на действия государства и его органов, а не просто роль потребителя услуг своего рода “супермаркете” [Зидентоп, 2001, с. 44].

## **Начало XXI в.: издержки и парадоксы государственнического технократизма**

В первые восемь лет XXI в., то есть во времена президентства Дж. Буша-младшего и несмотря на все иные различия между позициями республиканцев и демократов, в области модернизации государственной службы с некоторыми изменениями продолжалась та же линия 1990-х гг. Разве что стали очевиднее прежние и добавились новые ее недостатки. Основные шаги того периода были уже описаны в [Государственная...



2009]. Поэтому здесь представляется достаточным лишь сделать некоторые дополнения и оценки.

Формально в кадровой политике продолжилась линия на повышение гибкости. Были приняты программа с амбициозным названием “Инициатива стратегического менеджмента в области человеческого капитала”, закон о преимуществах для ветеранов–участников военных действий при их найме на должности в госсекторе, некоторые меры по оплате труда в зависимости от результатов работы [Kellough, Nigro, Brewer, 2010]. Некоторые в этой связи даже назвали Буша “ортодоксальным инноватором”. Однако акцент исключительно на технологические меры не привел к желаемым результатам. **Триумф технологий над целями и ценностями государственной службы привел к определенному упадку у чиновников морали общественного служения, к выхолащиванию в среде управленцев гражданского духа.**

В данной связи представляется принципиально важным вопрос о ценностях и задаваемых извне критериях оценки деятельности любой осуществляющей публичную деятельность системы. Ведь технология сама по себе, как некий прикладной инструмент, может быть повернута в любую сторону, служить любым целям, вплоть до вредных, не исключая даже опасных, антигуманных с точки зрения общественного интереса. В каком-то смысле технология – синоним логистики. Но любая логистическая деятельность вторична, так как подчинена задаваемым извне целям и задачам. То же и с госслужбой: критерий для оценки ее эффективности должен находиться **вне** ее, а именно – в обществе. Иначе, в рамках чисто технологической логики, с точки зрения исполнительской эффективности можно высоко оценить и социально мало полезную или даже вредную деятельность.

Более того, история знает немало примеров, когда усердные и, следовательно, эффективные с позиций частных, то есть внутренних, инструментальных, критериев исполнители обеспечивали эффективное выполнение преступных в своей основе приказов высших властей. Сталинистская система террора против собственного народа в этом смысле “эффективно” обеспечивала рабочей силой, то есть принудительным трудом заключенных, ряд хозяйственных проектов, включая так называемые “стройки социализма и коммунизма”, например прокладку каналов, строительство метро и многое другое. Другой пример эффективной логистики (правда, в те времена такого слова не знали) – технологическое обеспечение в нацистской Германии “окончательного решения еврейского вопроса”, а “заодно” – уничтожения цыган и не способных к физическому труду славян. Это предполагало большую организационную работу: транспортировку предназначенных к уничтожению в концентрационные лагеря, строительство барakov и газовых камер, разработку технологии быстрого умертвления большого числа людей, доставку материалов, “утилизацию” трупов, и т.п. Собственно, на этом построил свою защиту глава одного из отделов гестапо А. Эйхман во время суда над ним: дескать, от меня не исходило приказов о самом физическом уничтожении людей, я занимался лишь техническими, обеспечивающими вопросами. Однако суд, естественно, не счел подобные аргументы оправдывающим фактором, и на приговор это не повлияло.

Так что управленческие технологии, в зависимости от целей, которые они обслуживают, могут стать орудиями как добра, так и зла. Как пишет Фукуяма, “и до двадцатого века было много кровавых тираний, но Гитлер и Сталин оба поставили современную технологию и современную политическую организацию на службу злу. Традиционные тирании прошлого не имели технических возможностей даже мечтать о таких амбициозных целях, как уничтожение целых классов людей” [Fukuyama, 1992, p. 7]<sup>3</sup>. Разумеется, данные аналогии имеют лишь условный, методологический характер. Но они важны, поскольку на крайних, трагичных примерах демонстрируют

---

<sup>3</sup> Имя этого автора чаще всего ассоциируют лишь с его шумевшей, но оказавшейся неадекватной концепцией “конца истории”, что несправедливо. В частности, его глубокие разработки проблематики доверия и борьбы человека за признание достоинства как важнейших культурологических факторов заслуживают, как минимум, серьезного внимания.

принципиальную ущербность современных интенций оценивать управление лишь по критерию исполнительской эффективности, в отрыве от социальных последствий для объектов управления, то есть людей и организаций.

Анализируя неудачную попытку Буша радикально обновить кадры в системах обороны и безопасности после трагедии 11 сентября 2001г., некоторые авторы назвали несколько общих причин этой неудачи:

- присущий NPM акцент на *outsorsing* не дал дополнительных мотивов для улучшения качества работы;

- система оплаты по результатам (*pay-for-performance*) не принесла ожидаемого эффекта;

- произошедшее увеличение степени политического контроля над бюрократией не всегда отвечает публичным интересам и отрицательно влияет на профессиональное качество экспертиз, поскольку зависимый чиновник психологически и сам не заинтересован в выводах, не согласующихся с мнением начальства, и информацию такую постарается заблокировать (как известно, “гонцов, приносящих дурные вести, убивают”);

- политизированный подход к комплектованию кадров (на деле означающий определенный возврат к *spoils system* со всеми ее пороками) подрывает *merit system*, что может соответствовать интересам политиков, но не общественным интересам [Brunner, 2010].

По-прежнему не было притока на госслужбу талантливой молодежи. Зато она стала комфортабельным местом работы для людей малоинициативных, без особых амбиций и устремлений, словом, для тех, кто ориентированы на *status quo* и склонны, как у нас говорят, просто “отбивать номер” [Bradbury, 2010, р. 446–466]. (Разумеется, нельзя делать обобщающие выводы на основе личных впечатлений, но субъективно это было мне заметно во время посещений с двенадцатилетним интервалом одних и тех же федеральных госорганов в Вашингтоне – в самом начале 2000-х и в 2012–2013 гг. В последний раз, мне, в отличие от года “миллениума”, встретить сколько-нибудь ярких людей на должностях средних уровней не удалось.) Молодые люди с высокими устремлениями и карьерными амбициями предпочитают иные секторы рынка труда, нежели госслужба. *Сегодня госслужба определенно проигрывает “войну за таланты”*. К тому же продолжается старение персонала. По экспертным оценкам, к 2016 г. 60% из 1,6 млн “беловоротничковых” служащих и 90% из 6 тыс. чиновников высшего федерального уровня (Senior Executive Service) достигнут пенсионного возраста [Cooper, 2011, р. 7–13].

Думается, однако, что сводить все дело к ошибкам конкретных должностных лиц, даже самых высших, было бы поверхностно. Рассматриваемые процессы имеют более глубокую природу, более общие причины, о которых сказано в начале статьи. Качество работы государственного аппарата стало падать еще с 1970-х гг. И Дж. Картер, и Р. Рейган, и У. Клинтон, и Дж. Буш-младший пытались переломить эту тенденцию, но преуспели лишь частично.

## Ситуация времен президентства Б. Обамы

Снижение способности государства к эффективному управлению стало частью полученного президентом Б. Обамой нелегкого наследия. (Его иногда называют “бушевым”, но, несмотря на отсутствие у меня особых симпатий к 41-му президенту США, я считаю такой взгляд неоправданным упрощением; еще Рейган оценивал состояние исполнительной власти как контрпродуктивное – вспомним хотя бы его знаменитое “правительство – не решение проблемы, оно само есть проблема”.) Обама, судя по его первоначальным шагам, адекватно воспринял вызов обращенных к власти растущих общественных ожиданий и неудовлетворенности ее состоянием. Первым же его указом на посту президента стал документ, посвященный вопросам правительственной этики и содержавший критические оценки предыдущей администрации в данной области. Этим документом он подтвердил и расширил ограничения на кадровую

миграцию между государственным и частным секторами (“*revolving door effect*”) для предотвращения теневого лоббирования бизнес-интересов в правительстве, напомнил о необходимости строгого соблюдения Хэтч Акта относительно запрета на использование административного ресурса в избирательной кампании, создал в Министерстве юстиции подразделение по контролю честности в публичной сфере (*Public Integrity Division* [Painter, 2010]). Он также расширил полномочия руководителей исполнительных органов, которых один из ученых даже окрестил в этой связи “царями в исполнительной ветви власти” [Rosenbloom, 2010]. В правительственной риторике зазвучали обнадеживающие идеалистические, моральные мотивы.

Однако в реальности мало что изменилось. Более того, как рассказывали мне американские коллеги, связанные с кадровыми службами, в госаппарат усилился приток имеющих значительные привилегии при найме ветеранов-отставников, то есть людей, прошедших армейскую службу и порой имеющих боевые заслуги, но при этом зачастую не обладающих необходимой квалификацией для службы гражданской. Так что явления, которые американцы с присущей им самокритичностью называют кризисом исполнительной власти (*capacity crisis to govern*), администрации Обамы, во всяком случае, в рамках его первого срока президентства, преодолеть не удалось, что не случайно породило у многих разочарования в его административных способностях. Да и в первый год его второго срока, по оценкам компетентных наблюдателей, ничего в этом отношении не изменилось.

Административно-научный проект под амбициозным заголовком “Предвидящее правительство” (*Anticipatory Government*), с которым довелось познакомиться во время работы в Вудро Вильсон-центре, на мой взгляд, опять делает упор на механизмы организационно-технологические, игнорируя этические и психологические аспекты, связанные с управленческим персоналом, а также состояние связей государственного аппарата с обществом, хотя именно в этих факторах кроются главные корни снижения управленческой эффективности управленческих служб. Справедливости ради надо указать, что примерно тогда же и в тех же стенах был представлен проект “Открытое для соучастия правительство” (*Participatory Government*)<sup>4</sup>, само название которого говорит об иной, не технократической, ориентации. Однако проект этот ограничился местным уровнем управления, не “замахиваясь” на уровень федеральный.

Большие, во многом завышенные, ожидания, связанные с приходом Обамы, если и оправдались, то в довольно незначительной степени. На выборах в ноябре 2012 г. Америка дала ему новый мандат весьма неохотно и с изрядной долей разочарования. В полной мере это относится и к нашим управленческим сюжетам.

## Научная критика недостатков NPM

В 2009 и 2011 гг. Бруклинский институт – один из ведущих американских аналитических центров (его иногда даже называют “теневым правительством”) провел две конференции, посвященные кризису в федеральном правительстве. Согласно озвученным там данным, 80% американцев считают, что правительство “поломано” (*broken*), неэффективно, раздроблено (*fragmented*) и бюрократизировано”. Психологи дополняют этот малоутешительный набор характеристик словами о кризисе идентичности внутри правительства и кризисе доверия к нему со стороны народа. Правда, нам не следует смотреть на эти цифры и термины сквозь “российскую призму”, так сказать, “российскими глазами”, взращенными на авторитарной и тоталитарной моделях отношений народа и власти. Для Америки это не более чем некоторое обострение извечной “великой традиции недоверия к власти”. Однако тут видна тенденция, на которую в демократическом обществе нельзя не реагировать. И американцы реагируют. Народ –

<sup>4</sup> Трудность прямого перевода на русский язык данного названия имеет, на мой взгляд, культурологическую природу. Ведь выражение *public participation* в культурах демократических и авторитарных имеет принципиально разный смысл.

демонстрациями и митингами (см. [Оболонский, 2013<sup>a</sup>; 2013<sup>b</sup>]), ученые (имея в виду психологически не зависимую от властей их часть) – текстами. Рассмотрим ряд направлений такой критики.

**Критика “контрактного государства”.** Лавинообразный рост количества и стоимости государственно-частных контрактов стал, по мнению некоторых авторов, “золотым полем для коррупции”, а маркетизация государственных услуг рассматривается как угроза демократии и конституционализму [Durant, Girth, Johnston, 2009]. Его даже порой называют “корпоративным государством”, поскольку крупные корпорации фактически сливаются с государственными учреждениями, образуя “железный треугольник” (*iron triangle*) [Model, 2010, p. 1–7], а все остальные как бы “выталкиваются на обочину” и маргинализируются, что подрывает социальную справедливость и ведет к нарастанию разрыва между “верхушкой” и обществом. Возникший в результате устойчивых связей и переплетения интересов правительственных служб и крупных корпораций “железный треугольник” превратился, по мнению некоторых аналитиков, в самодовлеющую силу, оказывающую решающее влияние на принятие решений, по крайней мере в финансово-экономической сфере, особенно в области государственных закупок и контрактов.

Значительная часть кадров государственной бюрократии превратилась в контрактников. По подсчетам П. Лайта, это выражается в следующих цифрах: если общий штат федеральных органов гражданской службы составляет 1,7 млн человек, то число работающих по государственным контрактам – 5 млн [Light, 2003, p. 11]. По другим данным, соотношение еще больше – 1 к 4; при этом отмечается, что при Клинтоне и Буше-младшем аутсорсинг из средства превратился в самоцель, и теперь он определяет новое лицо госслужбы [Shorrock, 2009, p. 30]. Так, в 2005 г. общее число работников на контрактах и государственных грантах составило 10,5 млн человек [Light, 2008, p. 11]. К тому же в организации-контракторы перетекает не только большая, но и *лучшая* часть кадров, поскольку те предлагают значительно более высокий уровень оплаты труда. И это тоже ведет к понижению качества государственной бюрократии, то есть профессионального уровня тех, кто остаются на госслужбе. Идет процесс **утечки мозгов из публичного сектора**. Либертаризм в данном случае парадоксальным образом обернулся корпоративизмом, то есть результатом, прямо противоположным базовым основаниям либеральной идеологии.

Правда, против самой системы контрактов как таковой принципиальных возражений не высказывается. Критику вызывают практика, масштабы и методы ее воплощения в жизнь. Ведь для многих государственных структур покупка товаров и услуг превратилась в одну из их ключевых функций [Durant, Girth, Johnston, 2009, p. 208]. Не касаясь собственно экономических последствий этого, остановлюсь на последствиях морально-психологических. Они довольно значительны и бесспорно негативны.

В интеллектуальной среде произошел раскол: часть ее, включая многие СМИ, по разным причинам поддерживают систему “власти корпораций”, фактически идейно ее обслуживая, что в общем не характерно для американской политической культуры, а оппоненты ее во многом маргинализируются. Некоторые считают, что имеет место намеренная попытка деполитизировать массовое сознание. Лично я более чем скептически отношусь к “теориям заговоров” в принципе, а применительно к политической реальности современных США – тем более. Но даже если допустить такую возможность, то представляется очевидным, что на практике это не срабатывает. Напротив, наблюдается явный разрыв идеологемы “контрактного государства” с массовыми представлениями и идеалами социальной справедливости, о чем свидетельствуют вспышки массовых протестных акций – “оккупантов” и других групп. При всех различиях протестующих объединяет представление о несправедливости положения, при котором изрядная часть государственного “пирога”, то есть доходов от выгодных контрактов, оседает в карманах, в сущности, довольно небольшой части населения. На уровне популярного лозунга это формулируется простыми словами: “нас 99%”. (Для российской реальности понимание данного феномена важно еще и потому, что

подобная коллизия в образе так называемых госкорпораций и “естественных монополий” присутствует у нас в еще более злокачественных и нарушающих элементарную социальную справедливость формах.)

**Культурно-исторические корни** как NPM, так и ее неприятия, некоторые авторы находят в ранней истории США, в событиях двухвековой давности. Имеется в виду борьба и историческая конкуренция двух идеологических парадигм государства. Одна из них восходит еще к Дж. Гамильтону, а в конце XIX–начале XX в. ее развивал Вильсон; другую обычно связывают с именами третьего и четвертого президентов США – Т. Джефферсона и Дж. Мэдисона. Если оставить в стороне детали, то первая больший акцент делает на полномочия центрального правительства и вообще на государственное регулирование, вторая же основана на идеалах минимального государства, на подходе “снизу-вверх” и “антивертикализме”, переводя на наш политический язык [Kettle, 2002]. Аргументы как “за”, так и “против” на самом деле можно найти в обоих подходах. Но на уровне общей идеологии NPM больше восходит к традиции второй, джефферсоновской, поскольку за ней стоят традиционные американские опасения и неприязнь к концентрации власти в федеральной столице [Durant, Girth, Johnston, 2009].

Один из “патриархов” административной науки Г. Питерс обращает внимание на то обстоятельство, что если в рамках NPM акцент делается на оказание услуг *гражданам*, то традиционные административные структуры больше ориентированы на работу с *группами интересов*. Отсюда, по его мнению, следует, что в новых условиях от работников госаппарата требуется иной набор профессиональных качеств [Peters, Pierre, 2012, p. 1–11]. На этот важный в кадровом отношении фактор обращают, на мой взгляд, незаслуженно мало внимания. Между тем это предполагает необходимость прихода на государственную службу людей иного типа, тех, кто умеют и стараются адекватно общаться с “простыми” гражданами, сознавая приоритетность именно **их** интересов, причем не абстрактно, не интегрально, а в каждом конкретном случае. Иными словами, этот новый тип служащего должен кардинально отличаться от типа классического бюрократа, ярко описанного в рассматриваемом аспекте еще Э. Фроммом: “Во всех своих решениях бюрократы... *не принимают во внимание тех живых людей, с которыми они имеют дело*. Принимаемые ими решения соответствуют статистически наиболее вероятному случаю и рискуют ущемить интересы тех 5 или 10% населения, которые не укладываются в эту модель... 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 к своим подопечным... они не испытывают даже конфликта между совестью и долгом: их совестью и является выполнение долга, люди как объекты сочувствия и сострадания для них не существуют” [Фромм, 1990, с. 192–193]. Правда, дав столь сочное, хотя и не без элементов гиньоля, описание деформации бюрократического сознания, Фромм в качестве альтернативы лишь предложил “заменить бюрократический способ управления гуманистическим” [Фромм, 1990, с. 191], то есть остался на уровне красивых общих слов.

Впрочем, это было написано около полувека тому назад. Но то, что сейчас та же, по существу, проблема вновь вернулась в общественный дискурс, хотя и на ином уровне, лишь подтверждает ее объективную важность и нерешенность. Вообще один из недостатков NPM, с моей точки зрения, – недооценка или, во всяком случае, поверхностное понимание моральных и психологических факторов управленческих отношений, трактовка человеческой личности исключительно через призму экономических – производственно-трудовых и потребительских – мотиваций.

**Антирыночный потенциал NPM.** Одним из парадоксов практики внедрения NPM оказался определенный подрыв с его помощью классических рыночных и менеджериальных механизмов. Парадоксальность состоит в том, что в своей изначальной основе идеология NPM предполагала как раз обратное – внедрение этих механизмов в государственное управление. Однако в реальности получилось иначе: **возник-**

ла достаточно мощная прослойка “привилегированных” контракторов, тесно переплетшихся с государственными и ведущими финансовыми структурами и фактически поставившая под свой контроль финансовые потоки распределения значительной части бюджетных средств. Механизмы же свободной конкуренции, борьбы за них на основе рыночных принципов оказались, по меньшей мере, значительно ослаблены. А менеджмент этих структур стал работать не на поддержку рынка, а на его монополизацию, “корпоративизацию”. Таким образом, NPM сработал в этом отношении противоположно идеям и принципам, заложенным в его исходной концепции.

Но в целом, с моей точки зрения, у NPM все же больше плюсов, чем минусов. Он во многом “освежил” государственную службу, сделал ее более гибкой, способной к реакции на вызовы времени, а расходование бюджетных средств – более эффективным. Но *финансовую эффективность, особенно оцениваемую в категориях затрат, соотношения расходов и доходов и пр., вряд ли уместно считать “финальным” критерием оценки деятельности государственных органов, что принципиально отличает их от сферы бизнеса.* Однако данное принципиальное отличие как-то оказалось затупеванным в построениях и действиях адептов “менеджеральной революции”. Сейчас пришли времена инвентаризации последствий этого “романтического” этапа государственного менеджизма.

Из критического обзора у читателя может сложиться превратное представление о реальном качестве американского госуправления, о степени поразивших его кризисных явлений. Или, попросту говоря, что там, “у них”, все хуже некуда. Однако не стоит переоценивать “катастрофичность” положения. Речь идет о жестком диагностировании болезни, об анализе принципиальных, по мнению авторов критики, проблем и дефектов с намерением их преодолеть и исправить. И нам следовало бы не злорадствовать в смысле “у них там тоже плохо”, а поучиться традициям социальной критики своей собственной системы. Работающий механизм открытой критики “невзирая на лица” жизненно важен для выявления и исправления ошибок. Думаю, не в последнюю очередь поэтому “у них” проблемы и не достигают столь угрожающего уровня и состояния, как “у нас”<sup>5</sup>.

## О путях и направлениях выхода из кризиса

Д. Кеттл предложил точное, на мой взгляд, объяснение ситуации. Он пишет, что к концу XX в. традиционные концепции государственного управления подверглись эрозии. Теперь управление совсем не обязательно связывается с деятельностью органов государства, которые на всех уровнях все более тесно переплетаются с частными корпорациями и неправительственными организациями, также оказывающими публичные услуги. Процессы нарастающей глобализации действуют в том же направлении, трансформируя, помимо прочего, и само значение понятия национального суверенитета, также подвергающееся эрозии. Это нашло отражение и на уровне терминологическом – традиционное понятие “управление” (*government*) все больше вытесняется понятием “правление” (*governance*). «Возрастающее значение этих двух сил – децентрализации (*devolution*) и глобализации – фундаментально изменило традиционные основы... Теория управления теперь также подразумевает и общую теорию правления. А “правление” предполагает описание связей между правительством и более широкой средой – политической, социальной, административной, при этом процессы и институты социального действия могут быть как правительственными, так и неправительственными» [Kettl, 2002, p. 118–119].

П. Лайт, еще в начале 2000-х гг. весьма критически оценивавший издержки чрезмерного аутсорсинга, позднее распространил свою критику и на другие аспекты по-

<sup>5</sup> Обстоятельный анализ попыток реформирования российской госслужбы, их небольших успехов и общей серьезной неудачи см. в [Барабашев, 2013; Барабашев, Оболонский, 2013].

ложения дел в госаппарате США – на затянутость процедур найма новых сотрудников вследствие избыточности проверочных процедур, на преобладание среди новичков категории людей, ориентированных не на деловые факторы, а на сугубо личные материальные интересы, на непомерное разрастание числа иерархических ступенек в лестнице должностей, возросшее с 17 в 1960 г. до 33 в 1992 г., до 51 в 1998 г. и до 64 в 2004 г., и др. Он полагает, что “федеральная госслужба вряд ли сможет стать частью воображаемой будущей системы правления, поскольку она не пригодна даже для настоящего”. Ее нынешний кадровый состав этого не позволит, ибо “смешанная и по большей части скрытая рабочая сила, включающая подрядчиков, получателей грантов и непостоянных государственных и муниципальных служащих, зачастую не несет ответственности за исполнение или нарушение законов... а ее размер почти невозможно измерить из-за сопротивления тех, кто стремится скрыть подлинный размер правительств” [Light, 2008, p. 70, 13, 4].

Главный же, по его (да и не только его) мнению, драматизм ситуации состоит в том, что “лучшие умы” из числа тех молодых американцев, которые по своим ценностям и складу характера ориентируются на общественную деятельность, утратили интерес к карьерным и иным возможностям, предлагаемым госслужбой, и идут работать в НКО и другие подобные структуры. В плане технологических усовершенствований Лайт предлагает наполовину сократить число ступеней иерархической лестницы, вдвое уменьшить количество президентских назначений, а также ряд других практических шагов.

Главное, по его мнению, состоит в необходимости возродить “Дух службы” (так называется ключевая, на мой взгляд, глава книги Лайта), суметь **привлечь в нее таланты из нового поколения**. Он обращает внимание на серьезное изменение мотиваций у американской молодежи. Вместо классического американского (да и не только), клише “покажите мне платежный чек”, новое поколение говорит “покажите мне работу”. Вот как выглядят предпочтения вступающих на рынок труда выпускников колледжей: 84% из них в числе приоритетов при принятии решения о будущей работе называют ее интересность; 70% – возможность помогать людям; 66% – возможность приобретения новой квалификации; 62% – сочетание творческой работы с отсутствием опасности ее потери; 60% – наличие перспектив карьерного продвижения; 49% – необходимость выплачивать долг за учебу; 49% – уважение со стороны общества и лишь 32% – заработок. Лайт приводит данные опросов студентов старших курсов и выпускников [Light, 2008], в целом дающие одинаковую картину. Более того, в некоторых таблицах значимость фактора заработка падает еще ниже – до 27%! Коротко говоря, **произошел радикальный ценностный сдвиг: от приоритета материальных к приоритету нематериальных, в том числе – моральных, факторов при выборе работы на рынке труда**.

Анализ причин этого – не тема данной статьи. Сейчас важен сам факт и необходимость его адекватного понимания при формировании кадровой политики применительно к госаппарату. По мнению Лайта, демографическая ситуация дает уникальный шанс радикально изменить его кадровый состав за несколько лет: в ближайшее десятилетие около половины американских чиновников достигнут пенсионного возраста. Поколение “бэбибумеров” постепенно сходит со сцены. И это дает возможность сформировать новую госслужбу, отвечающую условиям и потребностям нового мира.

По мнению авторов статьи, опубликованной в специальном выпуске ведущего американского журнала в декабре 2010 г. [Perry, Buckwalter, 2009], впереди нас ждет новая эра возрождения публичной жизни. Новое поколение – “поколение миллениума” – не против государства как такового, но определенно не желает мириться с тем, чтобы их жизнь определяли бюрократы, обслуживающие в первую очередь свои собственные потребности. Поэтому они предпочитают не государственные структуры, а НКО (*non commercial organizations*), волонтерскую деятельность, коммунальные службы (*community service*), в которых по определению сильны самоуправленческие начала, иные другие формы гражданской вовлеченности (*civic engagement*). Именно в

этих формах человеческий капитал сможет полноценно и эффективно реализоваться в сфере публичной деятельности. Исторический оптимизм авторов простирается даже до выдачи аванса “поколению миллениума” как “новому величайшему поколению” [Perry, Buckwalter, 2009, с. 241].

Возвращаясь же на более приземленный уровень науки управления, можно констатировать, что **“маятник” движется от крайностей НМ, но не к классическому веберизму, а к чему-то синтетическому, очертания которого лишь еще формируются.** В каком-то смысле ученые и практики в области государственного строительства напоминают сейчас, на мой взгляд, средневековых алхимиков, стоящих у разогретой колбы и подбрасывающих в нее разные снадобья, прodelывающих с ее содержимым всевозможные манипуляции, но не знающих результатов реакции, а лишь строящих различные предположения о ее исходе.

\* \* \*

Так представляются процессы, происходящие сейчас в американской госслужбе, ее главные коллизии и направление желательных перемен. И это отнюдь не сугубо “американская история”. Сходная ситуация во многом характерна и для других стран. Конечно, есть и различия, порой довольно существенные. Но они, как правило, не носят качественного характера. Качественные же отличия больше проявляются в серьезности отношения к проблеме, в продвинутости в ее решении. И в этом США, на мой взгляд, несколько отстают от такой страны как Англия, хотя и находятся впереди многих других (подробнее см. [Оболонский, 2011]).

В целом же можно сказать, что мы являемся свидетелями, а отчасти и участниками процесса глубоких перемен в самой философии государственного управления как части процесса еще более общего – изменения парадигмы соотношения государства и общества, сокращения сферы влияния государства и поиска нового, ограниченного, но тем не менее очень важного модуса государственных институтов в общественной жизни. На мой взгляд, этот процесс сейчас входит в стадию турбулентности, что интуитивно ощущают, но слабо рефлексируют носители государственных полномочий – политические лидеры разных стран. Об этом свидетельствуют, в частности, и происходящие в мире попытки реформирования государственной службы – порой весьма радикальные по первоначальному замыслу, но нерешительные в исполнении, а зачастую – и с попятными шагами. Очевидно, что бюрократия в ее современном виде неспособна выполнять роль интегратора общественных интересов и ожиданий. Но до стадии кристаллизации обновленного институционального дизайна государственных институтов даже ведущие в этом плане государства еще не дошли. Поэтому ответственно предсказать, в каком обществе – постбюрократическом или же необюрократическом – будут жить наши дети, мне кажется, нельзя. Будущее открыто для разных вариантов развития. Предопределенности не существует. А какому из возможных сценариев будущего “суждено” реализоваться, во многом, а быть может, и в решающей степени, зависит от поведения конкретных людей – субъектов социального действия, как сформулировал еще Т. Парсонс. Применительно же к теме настоящей статьи, думается, следует акцентировать следующие аспекты позитивного сценария:

– **перетекание ряда ранее исключительно государственных функций к организациям гражданского общества, к НКО.** Это особенно относится к функциям контрольного характера. Как справедливо заметил в свое время вице-премьер Польши Л. Бальцерович, общество не доверяет тому, что делается от его имени, если оно не может это само увидеть, проверить и при необходимости оспорить. Кстати, и коррупцию невозможно искоренить только за счет усилий госорганов, без самого активного участия в этом общества. Коротко говоря, *всемерное развитие НКО – это путь к управлению нового типа;*

– **привлечение на работу в госаппарат кадров, отличающихся от традиционного типа чиновника, – людей широкообразованных, честных, с гражданствен-**



**ными ориентациями и склонностью к общественной деятельности.** О реальности этого свидетельствует эмпирически зафиксированный мотивационный сдвиг у части выходящей на рынок труда молодежи – от приоритетов материальных к содержательным. И его нужно использовать, отдавая предпочтение людям с сочетанием здорового прагматизма и элементов идеализма.

Без серьезных кадровых перемен, без насыщения аппарата государства людьми умными и порядочными любые институциональные перемены не принесут желаемого эффекта. Примеров тому, к сожалению, более чем достаточно.

В плане же более общем следует стремиться к интегрированию в управленческую среду факторов **культуры**, прежде всего в ее **гуманитарных** аспектах, причем как на институциональном, так и на персональном уровнях. К сожалению, сейчас мы наблюдаем обратную тенденцию. И узкая, “компетенционная” специализация, и избыточная маркетинговая упаковка управления под флагом идеологом школы “экономического империализма” ведут к определенной деградации человеческой составляющей управления и, как следствие, к его дегуманизации. А это входит в явное противоречие с шансами на соединение двух традиционно противопоставлявшихся человеческих типов *Homo Sapiens* и *Homo Faber* в нечто единое – *Homo Sapiens Faber*, о чем с надеждой пишут исторические оптимисты [Аксенов, 2013, с. 316] и с чем, на мой взгляд, не без основания связываются перспективы выхода общества на новый цивилизационный уровень.

Общесовременная опасность данной тенденции в драматической форме выражена в концепции Е. Балацкого о “главном парадоксе эволюции”, согласно которой приоритет, отдаваемый в современном мире знаниям частным, специальным (в терминологии современных управленцев – “компетенционной парадигме”) в ущерб знаниям общим, мировоззренческим, в ущерб культурно-ценностному взгляду на мир, ведет к интеллектуальной деградации современного человека, поскольку частные знания (“компетенции”) по видимости легко капитализируются на рынке труда, тогда как на общие знания спрос крайне невелик, а в реальных условиях ущербного российского рынка – и исчезающе мал [Балацкий, 2013]. Позитивный алармизм по отношению к данной угрозе отражен, в частности, в обобщающей работе Н. Плискевич, по мнению которой, от качества массового человеческого капитала, от его диверсификации зависят перспективы и шансы перехода на рельсы инновационного развития, формирования нового типа нашей государственности, который бы соответствовал не архаичным, не изжившим себя стереотипам и приемам авторитарного типа правления, а объективным потребностям нового мира, в который мы вступаем [Плискевич, 2013]<sup>6</sup>. Трудно с этим не согласиться.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Аксенов Г.П. Глубинная история человека. От христианства до ноосферы. М., 2013.
- Балацкий Е.В. Закономерности и парадоксы социальной эволюции // *Общественные науки и современность*. 2013. № 2.
- Барабашев А.Г. Эволюция государственной службы России: итоги десятилетия (2000–2010). М., 2013.
- Барабашев А.Г., Оболонский А.В. Как расчистить авгиевы конюшни нашей бюрократии: два взгляда // *Вестник Института Кеннана в России*. 2013. Вып. 23.
- Государственная служба: комплексный подход. М., 2009.
- Зидентоп Л. Демократия в Европе. М., 2001.
- Зудин А.Ю. Государство и бизнес в России (опыт применения концепции Норта–Уоллиса–Вайнгаста). Тенденции развития отношений между государством и бизнесом // *Общественные науки и современность*. 2013. № 3.
- Оболонский А.В. Кризис бюрократического государства. Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. М., 2011.

<sup>6</sup> В частности, представляется значимым, что автор, в отличие от многих других, не считает необходимой характеристикой человеческого капитала возможность его конвертации в денежную форму, а напротив, вслед за Бурдые, полагает его частью более широкого феномена – капитала культурного.

- Оболонский А.В.* Народ, власти и полиция: уличные протесты в современных США // Общественные науки и современность. 2013<sup>а</sup>. № 4.
- Оболонский А.В.* Право граждан на уличный политический протест: опыт современных США // Вестник Института Кеннана, 2013<sup>б</sup>, № 24.
- Плискевич Н.М.* Человеческий капитал в трансформирующейся России. М., 2013.
- Фромм Э.* Иметь или быть? М., 1990.
- Bradbury M.* Continuity amid Discontinuity? George Bush, Federal Employment and “Big Government Conservatism” // Review of Public Personnel Administration. 2010. Vol. 30.
- Brunner R.* Adaptive Governance as a Reform Strategy. Published online May 30, 2010.
- Cooper Ph.* Duty to Care: Obama, Public Administration and Capacity to Govern // Public Administration Review. January/February. 2011.
- Creating a Government that Works better & Costs Less. Accompanying Report of the National Performance Review. Office of the Vice-President. Washington, September 1993.
- Doherty B.* Radicals for Capitalism: a Freewheel History of Modern American Libertarian Movement. Washington, 2006.
- Durant R., Girth A., Johnston J.* American Exceptionalism, Human Resource Management and the Contract State // Review of Public Personnel Administration. September 2009.
- Durkheim E.* The Division of Labor in Society. New York, 1933.
- Fukuyama F.* The End of History and the Last Man. New York, 1992.
- Hummel R., Stivers C.* Postmodernism, Bureaucracy, and Democracy // Handbook of Public Administration. 2011.
- Kellough E., Nigro L., Brewer G.* Civil Service Reform under Bush: Ideology, Politics, and Public Personnel Administration // Review of Public Personnel Administration. 2010. Vol. 30.
- Kettl D.* The Transformation of Governance. Public Administration for Twenty-First America. Baltimore–London, 2002.
- Kettl D., Ingraham P., Sanders R., Horner C.* Civil Service Reform. Building a Government That Works. Washington, 1996.
- Light P.* A Government Ill Executed. The Decline of the Federal Service and How to Reverse it. Harvard, 2008.
- Light P.* True Size of Government. Baltimore, 2003.
- Model D.* The Paradoxical Complexity of an Analysis of Trilateralism in America Today. College Quarterly. 2010. Vol. 13 № 1.
- Osborn D., Gatbler T.* Reinventing Government. California, 1992.
- Ostrom V.* The Intellectual Crisis in American Public Administration. Tuscaloosa, 1989.
- Painter R.* President Obama’s Progress in Government Service // Constitutional Commentary. 2010. Vol. 26.
- Perry J., Buckwalter N.* Public Service of Future // Public Administration Review. December 2009. Special issue.
- Perry J., Buckwalter N.* Public Service of the Future // Public Administration Review. December. 2010. Special issue.
- Peters G., Pierre J.* The Role of Public Administration in Governing // Handbook of Public Administration. London, 2012.
- Rosenbloom D.* Editorial: Have an Administrative Rx? Don’t forget the politics // Public Administration Review 3. November–December 1993. № 6.
- Rosenbloom D.* Obama Executive Branch Charz // Review of Public Administration. 2010. Vol. 30.
- Shorrock T.* Out of Service. ProQuest Center. 2009.
- Suleiman E.* Dismantling Democratic States. Princeton–Oxford. 2003.
- Waldo D.* Scope of the Theory of Public Administration // Theory and Practice of Public Administration: Scopes, Objectives and Methods. Philadelphia, 1968.