

Александр ШКРЕДОВ

Теория М. Вебера и тенденции оформления современной бюрократии

Почти полгода назад была принята федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)». Она направлена на продолжение преобразований и призвана обеспечить действие государственной службы как важнейшего механизма эффективного государственного управления, создать реальные условия для профессионального роста государственных служащих.

Однако даже если в силу закона создаются условия для профессионального роста, далеко не каждым чиновником данная норма будет востребована. Ведь в условиях жесткого принципа субординации у чиновников появляется отличная возможность действовать в узком пространстве должностных обязанностей, не неся тем самым ответственности за решение целиком, таким образом, его провал не сказывается на каждом конкретном работнике госаппарата. И о какой компетентности, открытости и эффективности может идти речь, когда ошибки и недоработки одних передаются другим, а они, в свою очередь, передают следующим. С учетом всего этого рисуются печальные образы дальнейшей реализации очередной федеральной программы.

Однако отрадно наблюдать тот факт, что государство осознает важность эффективности и профессионализма аппарата госуправления и в программных документах явно просматривается приоритет компетентности чиновников, на что направлено множество мер (в частности поэтапно вводятся ведомственные программы и индивидуальные планы профессионального развития служащих). И это не может не вселять надежд, ведь не лишним будет повторить, что постоянно изменяющиеся условия среды, новые практики жизни общества выдвигают иные требования к государственным служащим, на что они, дабы сохранить или даже повысить эффективность своего функционирования, должны отреагировать адекватным образом. А во главу угла при рассмотрении вопросов эффективности профессиональной деятельности ставится, как правило, компетентность, причем не только как знание, но способность эффективной деятельности в заданной предметной области и в определенных условиях среды.

Отвечая на вопрос, какие же конкретные требования выдвигаются к чиновничеству, отметим, что, наряду с кризисом практической применимости концепции «рациональной бюрократии» М. Вебера, постепенно в систему государственного управления начали проникать идеи, послужившие основой для современных концепций государственного управления, пришедших на смену веберовской.

Решающий удар по теории М. Вебера был нанесен доктриной, предложенной Э. Мейо, которая получила название «доктрина человеческих отношений». С ней в науку пришло понимание необходимости внедрения отношений сотрудничества как в сфере производства, так и в области государственного управления, и на предприятиях, и в государственных структурах. На практике это означало, что чиновник уже не мог больше реализовывать государственную политику вне контакта с обществом, осуществлять свою трудовую деятельность без учета требований граждан, на которых направлено его управляющее воздействие, опираясь лишь на совокупность зара-

Александр ШКРЕДОВ – аспирант кафедры политологии и политического управления РАГС

нее определенных формальных процедур. Этот принцип положен в основание подавляющего большинства современных концепций государственного управления.

Под сомнение начал ставиться и тезис об аполитичности бюрократии, выдвигаемый М. Вебером в числе основополагающих идеологических постулатов его идеальной модели. Начиная с конца 60-х годов стала предметом пристального анализа, а не отрицания, ее политическая роль. Этот факт уводит нас из сферы исключительно администрирования в сферу политического, а точнее, так называемого политического управления – той области научных знаний, в которой пересекается государственное управление и политика. По этому поводу А. Соловьев говорит о том, что «административный рынок вытеснил рынок политический ... государственная администрация даже стала "играть" на партийном рынке...» [1, с.100]. Он также добавляет, что «административные ресурсы бюрократии превратили ее из служебно-вспомогательной структуры макроэкономического регулирования общественных связей в ведущего актора российской политики». А это может свидетельствовать только об одном – политическая компетенция как составной компонент компетентности современного чиновничества в России уже не просто желательна, она необходима. Ведь игра на рынке политическом – это «игра» судьбой страны, и некомпетентность здесь может иметь крайне печальные последствия.

В сферу государственного управления и государственной службы также все больше стали проникать идеи менеджериализма, в соответствии с которыми в общественный сектор переносятся методы управления, выработанные корпорациями. Как отмечает Е. Морозова, административная реформа многих стран в таких условиях проходила под лозунгами «сделать государственное управление разновидностью бизнеса», «освободиться от старой легалистской культуры», «перейти от культуры власти к культуре сервиса» [2]. В этом случае мы можем говорить о некой экономической компетенции как способности государственных служащих к эффективной деятельности в условиях рынка, а следовательно, конкуренции на поприще предоставления услуг населению, контроле качества предоставляемых услуг и многом другом, выражающем требования экономической эффективности деятельности.

Аккумулируя всю совокупность указанных выше современных тенденций, положенных в основу теории и практики государственного управления, можно отметить и идею персональной легитимности государственного служащего, логически следующую из них. Ведь если отмести тезис об аполитичности чиновничества, согласиться со слиянием сферы административного и политического, добавив доктрину Э. Мэйо, получается, что и государственный служащий может обладать легитимностью, причем уже не полученной от власти политической, которой назначен на должность, а персональной, полученной от общества из практики взаимодействия с ним в ходе реализации той или иной политики.

В этом плане крайне актуальна классическая пара «легитимность-эффективность», исследованная в политической науке С. Липсетом. Ведь легитимность чиновника, складывающаяся из конкретных практик взаимодействия, в условиях его открытости обществу и служения ему, будет напрямую зависеть от эффективности профессиональной деятельности. А уровень легитимности скажется и на эффективности работы чиновника. При таком подходе мы не можем обойти стороной и вопрос компетентности чиновника, в который упирается требование эффективности. Но так как речь идет о закономерностях в сфере политического, особо актуализируется именно политическая компетенция государственного служащего.

Таким образом, следует особо отметить, что открытость бюрократического аппарата на современном этапе выступает уже не как нечто новое, а как требование, выдвигаемое вызовами времени, подразумевающее обязательность учета настроений общественных масс, их желаний и устремлений при реализации государственной политики и оказании государственных услуг населению, тесное сотрудничество с обществом. Факт появления персональной легитимности государственного служащего в таких условиях логично следует из открытости, с одной стороны, и распространения сферы политического, со своими законами и закономерностями в сферу государственного управления – с другой.

Именно описанные выше тенденции и легли в основу большинства современных концепций государственного управления. Таким образом, можно говорить, что в практике западных стран Государственное администрирование (Public Administration) уступило место Новому государственному менеджменту (Public Management), Концепции «политических сетей» (Policy Networks), Governance и др. Соответственно, бюрократизм, и уж тем более в его веберовской модели, основанной на принципах, претерпевающих кризис в современном мире, отступил на второй план. А среди основных тенденций, положенных в основу современных концепций государственного управления, можно отметить проникновение (распространение) законов и закономерностей из сферы политического и менеджмента. Однако концепция нового государственного менеджмента, развитая в 80-90-е гг., подвергается в наше время серьезной критике за ее экономизм, отсутствие интереса к этическим проблемам, квантитативный акцент в оценке государственного управления, умаление значения специфики публичной сферы.

Концепции политических сетей и Governance, в отличие от традиционного веберовского понимания бюрократии как во многом аполитичного аппарата реализации политических решений, восстанавливают связь между государственным управлением и политикой, сменив тем самым управляющие властные воздействия как основной инструмент управления на управление, основанное на общей заинтересованности сторон в результате, их постоянном диалоге. Или, иными словами – «управление без управления», своего рода политику, как искусство добиваться поставленных целей (в данном случае – реализации государственной политики) без принуждения и все вытекающие из этого следствия.

Эти трансформации потребовали чиновника «нового типа», открытого для общества, активно вступающего с ним в контакт, способного, предоставляя государственные услуги, ориентироваться в первую очередь на потребности получателя услуг. Нужен специалист, умеющий образовывать политические сети для реализации тех или иных государственных решений, воздействовать на общество не методом принуждения, а используя взаимную заинтересованность, дипломатичность и ряд других способов. В этой связи вполне разумным видится выделение двух ключевых компетенций, крайне необходимых современному эффективному чиновнику в рамках новых практик государственного управления:

- политическая компетенция (как совокупность знаний, умений и навыков, способствующих эффективной реализации работником государственной политики);
- экономическая компетенция (как совокупность знаний, умений и навыков, способствующих эффективному функционированию работника в сфере предоставления государственных услуг).

Предложенный набор компетенций, конечно же, нельзя считать исчерпывающим в структуре компетентности современного эффективного чиновника, однако данные компетенции, как логично следует из указанных ранее современных тенденций в государственном управлении, можно считать ключевыми, заслуживающими особого внимания и рассмотрения.

Однако, возвращаясь к российским реалиям, не стоит упускать из вида ту закостенелость государственной бюрократической машины, о которой речь шла в самом начале. Нежелание бюрократией перемен может свидетельствовать о том, что они идут вразрез с ее «корпоративными интересами», поскольку чиновничество за долгие годы собственного развития привыкло позиционировать себя как элиту, служащую государству, а не обществу, и не намерено менять ситуацию. А это крайне негативным образом может сказаться и на самой политической власти в стране.

Дело в том, что согласно классификации уровней политической легитимности, предложенной А. Дибировым, на первом этаже легитимируется сама государственность (власть), на втором – те или иные конкретные институты государственной жизни, а на третьем – конкретные субъекты (сословия, группы, фамилии, лица) [3]. Ряд политологов считают, что легитимности политической власти ничто не угрожает, если отвергаются некоторые конкретные лица, их акты и акции или даже в целом проводимая ими политика, поскольку все это можно изменить в рамках конкретной формы политической жизни. С этим утверждением нельзя не согласиться, однако и абсолютизировать его нельзя. Ведь отвержение обществом большого числа конкретных представителей будет рождать недоверие к первому уровню легитимации политической власти, а это уже фундамент, в случае разрушения которого гибель грозит всей политической конструкции.

Иными словами, неэффективность, некомпетентность и, как следствие, нелегитимность бюрократической машины государства могут крайне негативно сказаться на легитимности власти, поэтому и сама власть должна быть крайне заинтересована в изменении ситуации. Отрадно видеть, что власть не обходит стороной административную реформу, более того, с каждым этапом все более совершенствует ее. Однако нельзя забывать, что в силу указанного выше нежелания бюрократических структур к переменам политической воли руководства страны должно быть больше, а методы реализации реформы нужны немного иные. В противном случае реформа не будет иметь результата, а все попытки локально изменить ситуацию тщетны.

Литература

1. *Гончаренко О.* Демократия в современном мире. Демократия versus бюрократия // Власть. 2008. № 3. С.99-103.
2. *Морозова Е.Г.* Прямая коммуникация исполнительной власти с обществом: контуры «демократии сервиса»? // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации: Материалы 4-й ежегодной международной конференции факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова. М., 2006. С.677.
3. *Дибиров А.*-Н.З. Теория политической легитимности: курс лекций. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. С.97-103.

Политическая компетенция. Что читать

Политическое управление и публичная политика XXI века: Государство, общество и политические элиты / Редкол.: О.В. Гаман-Голутвина (отв. ред.) [и др.] Российская ассоциация политической науки (РАПН); - М.: РОССПЭН, 2008. 406 с.

Данный сборник посвящен рассмотрению комплекса взаимосвязанных вопросов, касающихся анализа специфики современного политического управления, роли политических элит в этом процессе, взаимодействия различных институтов и акторов публичной политики. Авторы обращаются к изучению сущностных, функциональных и процедурных аспектов политического управления и публичной политики; рассматривают разнообразные измерения и характеристики этих явлений в их теоретическом и прикладном ракурсах. Важным сюжетом сборника является рассмотрение задач, содержания и результатов комплекса мер по реформированию комплекса государственного управления в контексте сопоставления мирового и отечественного опыта в этой сфере. Особое внимание уделено такому направлению административных реформ, как создание электронного правительства) в России и за рубежом. Для политологов, социологов, общественных и политических деятелей, экспертов и консультантов, а также преподавателей и студентов, изучающих общественные науки.