

## ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ

Г.Л. Купряшин

### МОДЕРНИЗАЦИЯ И УПРАВЛЯЕМОСТЬ

Модернизация государственного управления происходит в рамках постоянного противоборства между двумя противоположно настроенными системами — надличностными и универсальными требованиями «нового государственного управления», с одной стороны, и интересами отдельных политиков и традиционными формами бюрократического управления — с другой. Итог этого противоборства зависит от стратегии административной реформы, вынужденной приспосабливаться к императивам политической возможности. Основным критерием успеха этой стратегии может являться управляемость, обобщенно отражающая институты реализации управленческого потенциала государственных структур. Процесс институционализации выдвигает на первый план систему корпоративного представительства интересов, что является важным фактором политической стабильности.

**Ключевые слова.** Модернизация, управляемость, новое государственное управление, группы интересов, корпоративизм.

The modernization of public administration takes place in the context of constant battling between two sovereign forces — the impersonal and universalistic requirements of the new public management and the particularistic passions of politics and of traditional bureaucratic forms of government. The outcome of this clash will depend on the strategy of administrative reform that must yield to the limitations imposed by the imperatives of political feasibility. The main criterion for success of this strategy might be manageability that means institutions of public policy implementation associated with governance capacity. The process of institutionalization give increasing precedence to corporatist pattern of interest representation that is critical for political stability.

**Key words.** Modernization, manageability, new public management, interest groups, corporatism.

### Политическое развитие: рационализм vs традиционализм

Политическое развитие представляет собой политический процесс, в рамках которого происходит разрешение фундаментального противоречия между мировой культурой (или «культурой модерни-

---

Купряшин Г.Л. — канд. филос. наук, доцент кафедры теории и технологий управления факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова; e-mail: gkupyashin@gmail.com

зации») и различными национальными политическими культурами. Это противоречие приводит к конфронтации всеобщих стандартов, основанных на рациональном подходе к действительности, и местных (национальных) ценностей, основанных на национальной истории, религии, обычаях.

Первые необходимы для экономического совершенствования в целях повышения эффективности и благосостояния, а вторые — для формирования политической легитимности и определенного национального политического стиля, т.е. политической идентичности.

Налицо сложное взаимодействие между гораздо более динамичной, но не до конца сформировавшейся мировой системой и конкретным политическим режимом, который традиционно рассматривался как относительно автономный. Суверенитет еще превалирует в некоторых областях, однако одновременно действует множество международных или транснациональных сил, определяющих решение проблем, которые ранее признавались чисто внутренним делом государства, и, кроме всего, влияющих на деятельность национальных правительств. Все суверенные правительства оказались под прессом значительно выросших международной торговли, финансов и коммуникаций, достижений современной науки и техники и всех других элементов, формирующих то, что называется модернизацией. Таким образом, сегодня нет общества, где условия жизни, проблемы и отношения постоянно не изменялись бы под воздействием техники и идей, созданных и получивших развитие вне его границ.

На наших глазах глобализация вносит существенные коррективы в процесс модернизации государственной власти и управления. Развитие экономических связей, научные открытия и исследования, появление и распространение новых средств коммуникаций и техники объединяют мир в единую цивилизацию, каждый элемент, которой выступает лишь как часть системы. В этих условиях отставание в темпах развития, рационализации взаимодействия органов государственного управления и окружающей их среды оборачивается не только угрозой традиционному суверенитету государства, но и существенно снижает его экономический и научно-технический потенциал на мировом рынке. Организация государственного управления передовых стран в такой ситуации становится образцом для подражания, моделью желательного переустройства для других.

Но глобализация усиливает конфликт между универсализмом мировой культуры и групповой идентификацией населения. Итог разрешения этого конфликта зависит от характера политической культуры и степени, до которой она может трансформироваться и адаптироваться к этому конфликту или же наоборот разжечь его. Некоторые культуры очень чувствительны к получаемым извне идеям и действиям, в то время как другие приспосабливаются лучше, сохраняя

при этом свою уникальность. Признаком страны, находящейся на этапе транзита, являются значительные трудности, испытываемые ее культурой в разрешении этого конфликта. Отсюда неизбежность длительных периодов несоответствия между новыми стереотипами поведения и институтами, с одной стороны, и медленным изменением традиционных ценностных ориентаций и связанных с ними норм, организаций и социальных ролей — с другой.

В целом транзит сопровождается двумя основными группами конфликтов, которые при обострении приводят к кризисам политического развития. Одна группа конфликтов является следствием конфронтации универсальных (рациональных) стандартов и местных (традиционных) ценностей. Первые необходимы для экономической эффективности, последние определяют политическую лояльность и национальное единство. Вступление на путь модернизации приводит к росту технократических требований к экономике, технологии и принципам эффективности, ассоциируемым с рациональной государственной политикой. Этим рациональным силам противостоят традиционная вера в коллективную уникальность национального единства, чувства этнотерриториальной общности и соответствующие патронированные государством каналы идентификации.

Вторая группа конфликтов представляет «синдром модернизации», т.е. противоречивое взаимодействие между процессом дифференциации (структурным многообразием политической системы), требованиями равенства (политическим участием, справедливым распределением ресурсов) и способностью политической системы к интеграции (эффективностью принимаемых политических и административных решений). Поскольку на разных этапах развития может возникать несовместимость этих составляющих синдром модернизации параметров, процесс политической модернизации остается незавершенным, а политическая система должна постоянно приспосабливаться к последствиям возникающих вследствие этой несовместимости кризисов с помощью институциональных перемен.

Кризисы политической модернизации создают постоянную угрозу нестабильности, определяя нелинейность происходящих социальных и политических процессов. В политической сфере транзит характеризуется прежде всего низкой степенью структурной дифференциации исполнительных, законодательных и судебных функций как по горизонтали, так и по вертикали государственной власти, а также высокой степенью смешения политических ролей. До настоящего времени в России федеральные и региональные исполнительные органы вмешиваются в законодательный процесс, а органы местного самоуправления оказываются ресурсно зависимыми от региональных властных структур. Суды еще не освободились от «телефонного права». Слабо просматривается разделение политической и управленческой

деятельности, но зато очевиден личный и групповой материальный интерес, часто принимающий форму непредсказуемых решений в условиях неопределенности многих управленческих процедур.

Эта неопределенность, в частности, вызывается специфическими отличиями самого процесса нормотворчества, характерного именно для переходного общества. Так, в стабильном обществе законы есть способ фиксации чего-то, уже существующего. Принятие закона означает чаще всего, что общество решило признать обязательными для всех своих членов некоторые нормы, которые уже сложились и приняты большинством. Основной режим работы законодательной власти в стабильном обществе представлен процедурами рефлексии, отслеживания потребностей регулирования в тех или иных сферах деятельности. Затем осуществляется формализация и легитимация уже найденных обществом регулируемых процедур.

Например, прецедентное право в англосаксонских странах создает условие для надежного утверждения новых форм отношений сразу же после их возникновения. Решения судей по частным случаям как анкерный механизм закрепляют возникающие новые явления и отношения, специфицируют «размытые» отношения собственности, взаимодействия частных и публичных структур, создают условия для непрерывного продвижения экономики.

В континентальном праве для этого требуются сложные процедуры принятия законов парламентами. Новые отношения какое-то время оказываются в правовой пустоте, возникают длительное и серьезное отставание и разрывы между экономическими и правовыми отношениями, в которых нарастают острые конфликты. Периодическая модернизация законодательства прокладывает путь для массовой модернизации экономики.

В переходном же обществе законодательный процесс — это не отражение настоящего, а творение будущего. Здесь основной режим, в котором создаются законы, не рефлексия, а проектирование. Такое проектирование далеко не всегда может встречать поддержку со стороны общественного мнения. Законы могут восприниматься не как обязательные для исполнения нормы, а лишь как мнение законодательной власти, являющейся лишь одним из нескольких участников процесса отправления государственной власти наряду с правительством, государственным аппаратом, судебными органами. Данная ситуация может усугубляться невысоким общественным престижем представительных органов.

Следствием такого положения являются многочисленные противоречия в законах. Когда законы не содержат вполне четких и ясных норм, то реализовать их крайне трудно и эффективность деятельности государственного управления будет низкой. Вместе с тем у бюрократии развязаны руки для деятельности по собствен-

ному усмотрению, поскольку затруднен как политический, так и общественный контроль над государственным управлением. Данная специфика правотворчества существенно осложняет введение новых управленческих институтов, предполагающих развитие контрактные отношения, основанные на доверии. Отсюда ключевая роль аппарата исполнительных органов на федеральном уровне, прежде всего администрации Президента и министерств, разрабатывающих проекты нормативных документов, а также служб и агентств, контролирующих и осуществляющих правоприменительную практику. Компетентность и согласованность действий чиновников являются в данных условиях практически единственными факторами, способными обеспечить адекватное государственное регулирование экономического и социального развития.

В целом для переходных обществ характерно застревание на стадии частичной модернизации, когда традиционность и рациональность как принципиально противоположные способы поведенческой ориентации человека и общества, от которых зависит формирование экономических, технических, административных навыков и соответствующих организационных структур, институциализируются в рамках одного и того же социума. При этом отдельные традиционные институты отнюдь не являются неизбежным препятствием модернизации, а наоборот, как показал опыт многих стран, могут способствовать успешному политическому развитию. Однако вторжение готовых образцов, произведенных модернизированным миром, в социально-исторический контекст общества, не успевшего модернизироваться за счет внутренних процессов, вызывает противоречивое сосуществование непреодоленных остатков прошлого с новыми элементами, появившимися вследствие реформ. В результате происходит наложение друг на друга типологически разнородных конфликтов, взаимно обостряющих друг друга. Внедренные в новый контекст элементы модернизированного общества перестают функционировать в нем как рациональные, и в то же время немодернизированные элементы не могут функционировать как традиционные. Симбиоз оказывается неплодотворным.

В качестве примера можно привести попытку внедрить модель «нового государственного управления», положенную в основу административной реформы в РФ, осуществлявшейся в стране на протяжении последних лет начиная с 2003 г. Успешными можно признать лишь отдельные мероприятия реформы. Существенной причиной провала остальных стала недооценка институционального обеспечения процесса реформирования, что не позволило создать должные механизмы государственного менеджмента, отталкиваясь от которых можно было бы перестроить основанную на принципах патримониальной бюрократии российскую систему государственного

управления. Как пишет В.Б. Слатинов, характеризуя проведенные административные инновации, «сформированная из логической схемы новая конструкция федеральных органов исполнительной власти, введенная в действие в марте 2004 г., долгое время находилась в институциональном “вакууме”: министерства, службы и агентства сначала создавались, а затем (в течение полугода, а иногда и более) появлялись положения о них. Произошло вопиющее игнорирование принципов управления изменениями. Любая реорганизация означает некоторое уменьшение управляемости, но реорганизация без своевременного нормативного наполнения приводит к фактической утрате полноценного управления»<sup>1</sup>.

Кроме того, в этот период разошлись в разные стороны тренды административного и политического развития. Административная реформа совпала по времени с усилением политической централизации, с выстраиванием так называемой вертикали власти, что противопоставило политические и управленческие задачи. В результате, начав с идей дерегулирования и децентрализации, создания мотивационной атмосферы на основе всемерного распространения контрактных начал, реформа государственного управления все больше стала превращаться в инструмент повышения исполнительной дисциплины на основе регламентации и стандартизации процедур и услуг.

Следует согласиться с мнением экспертов о том, что административная реформа, не став приоритетом государственной политики, предопределила возникновение промежуточных структур в аппарате государственного управления. В процессе преобразований была нарушена мера соответствия рационально-бюрократической и рыночной форм деятельности административного аппарата. Введение элементов государственного менеджмента на фоне рационально недостроенной организационно-административной системы не дало ожидаемых результатов. Не произошло снижение коррупции, сохранились теневые схемы управления и «серые» зоны взаимодействия политики и экономики. Более того, групповые и теневые ориентиры в деятельности госаппарата только усилились<sup>2</sup>.

В итоге совмещение действий, ориентированных на развитие бюрократических начал управления в рамках его рациональной модели (построение «вертикали власти»), с элементами системы нового государственного управления, ориентированной на коммерциализацию структур управления и механизмы корпоративного менеджмен-

---

<sup>1</sup> Слатинов В.Б. Промежуточные итоги административной реформы: от структурного хаоса к государственному менеджменту //Вестн. Моск. ун-та. Сер.21 Управление и общество. 2006. № 4. С. 15.

<sup>2</sup> См.: Гаман-Голутвина О.В., Сморгунов Л. В., Соловьев А. И., Туровский Р. Ф. Эффективность государственного управления в Российской Федерации в 2008 г. //http://www.inop.ru/files/Chapter2.pdf

та, усилило неупорядоченность взаимоотношений во всей системе государственного управления. Обострилась проблема соотношения экономической эффективности и социальной справедливости государственного управления.

В этой связи справедливы опасения, высказываемые многими учеными, по поводу прямого копирования опыта политико-административного развития успешных с точки зрения его результатов стран. Здесь существуют как политические, так и культурные ограничения. Так, как показывает практика последних двадцати лет, для России в качестве центральной выступает проблема создания эффективной политической власти, способной проводить свои решения на всех уровнях управления. В то же время с точки зрения либеральной идеологии в процессе политической трансформации необходимо все проблемы власти преобразовать в проблемы чистого права и главные задачи государственного устройства — разделение властей и регулярные выборы. В свое время С. Хантингтон очень точно подметил ограниченность значимости иностранного опыта, в частности США, для стран, где одной из главных проблем политической модернизации является проблема управляемости: «Причиной безразличия американцев к проблемам политического развития является отсутствие в американском историческом опыте необходимости утверждать политический порядок. ...Америка получила систему правления, политические институты и политическую практику, вывезенные из Англии XVIII в. Поэтому американцы никогда не были обеспокоены проблемой выработки системы публичной власти. Этот пробел в историческом опыте сделал их крайне невосприимчивыми к проблемам создания эффективной власти в модернизирующихся странах. Когда американец думает о проблемах государственного строительства, его внимание направлено не на создание органов управления и укрепление власти, а на ограничение и разделение власти. Получив заказ на разработку системы управления, он предлагает конституцию, билль о правах, систему разделения властей, сдержек и противовесов, федерализм, регулярные выборы, борьбу партий — замечательные инструменты ограничения власти государства. В своей приверженности локковской политической философии американец настолько антигосударственник, что государство для него есть средство ограничения власти. В ситуации, когда нужно разработать политическую систему, которая максимально бы утверждала власть и порядок, он беспомощен. У него на все случаи жизни один рецепт: государственная система должна основываться на свободных и справедливых выборах»<sup>3</sup>.

Если в 50-е гг. двадцатого столетия политическое регулирование процесса модернизации связывали с демократизацией по западному

<sup>3</sup> Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. М., 2004. С. 26—27.

образцу, то в 60-70-е гг. появилось множество исследований, утверждавших, что демократизацию нельзя рассматривать в качестве необходимого условия экономического роста. На первый план выступила проблема политической стабильности, без решения которой трудно рассчитывать на социально-экономический прогресс. Тем самым допускалась возможность поддержки модернизации с помощью жестких авторитарных режимов (Ю. Корея, Тайвань, Бразилия, Чили, Филиппины, Малайзия, Нигерия и т.д.). Ряд ученых (например, американские политологи Дж. Нельсон и С. Хантингтон) считали, что главная причина политической нестабильности в странах, вступивших на путь модернизации — это конфликт между высоким уровнем мобилизации и участия и низким уровнем организации и институционализации. В результате ускоренная модернизация, подрывая политические институты, вызывала не политическое развитие, а политический упадок. Отсюда, по их мнению, следовал вывод, что только жесткий режим, контролирующий порядок, может обеспечить переход к рынку и национальное единство. Поэтому модернизация требует высокоцентрализованных политических институтов<sup>4</sup>.

В дальнейшем в 90-е гг. в связи с крахом советской системы, а также падением многих военных диктатур в странах третьего мира произошло переосмысление потенциальных возможностей авторитаризма в мобилизации и организации общественных изменений. Противоречия и непоследовательность преобразований, проводимых под жестким политическим контролем авторитарного режима, определялись стремлением правящей элиты приспособить реформы прежде всего к своему собственному положению и интересам, что мешало осуществлению необходимых обществу структурных изменений. Революция в коммунистической сфере сделала слишком очевидной разницу в темпах модернизации между открытыми и закрытыми обществами. Все это обострило кризис авторитаризма, поскольку информационная революция требует децентрализации и диффузии власти в пределах всего общества, что несовместимо с централизованной авторитарной моделью.

Естественно, это не означает конец тирании, ибо инстинкты, порождающие диктатуры, нелегко исчезают из человеческого сознания. Нет никакой гарантии, что демократические устремления установят подлинную демократию в условиях застревания на этапе транзита. Также неочевидно, что рыночные элементы неизбежно одержат победу над бюрократами, хорошо окопавшимися в регулируемой государством экономике. Но что очевидно, так это то, что тенденция к модернизации затрудняет возможности политической элиты мобилизовать ресурсы

---

<sup>4</sup> *Nelson G.M.* No easy choice: political participation in developing countries. Cambridge. 1976; *Huntington S.P.* Will more countries become democratic? // *Political Science Quarterly*. 1984. Vol. 99. N 2.



и доминировать в обществе. Идея, что централизованное управление повышает возможности государства в деле благосостояния общества, была серьезно дискредитирована примером тех стран, где ее попытались провести до конца. Теория модернизации предупреждает, что такие процессы, как экономический рост, распространение науки и технологий, глобализация и развитие коммуникаций, разнообразие систем образования, социальная мобильность должны значительно повлиять на изменения в политике.

Под политикой в данном случае подразумевается деятельность, посредством которой противоборствующие интересы примиряются, различия во взглядах высказываются и урегулируются, поддерживается общественное благосостояние и обеспечивается социально-экономическое и культурное развитие. Политика допускает размежевание, но также сплачивает сообщества. В централизованных системах существует крайне ограниченная форма политики, поскольку борьба политических фракций за власть в неконкурентных партийных системах и разногласия между министрами или бюрократами — это еще не реальная политика, которая должна осуществляться в контексте с гражданской культурой. Движение навстречу реальной политике требует конкуренции и постоянного соперничества между партиями, принимающими идею о том, что никто не владеет истиной в последней инстанции и что нет одного окончательного ответа на вопросы в сфере политики.

### **Переходный период: модернизация vs демократизация**

Вместе с тем критика авторитаризма и политического централизма в 90-е гг. прошлого столетия отнюдь не ведет к идеям 50-60-летней давности, когда модернизация и политическая демократизация считались практически тождественными понятиями. Как уже отмечалось выше, такое упрощение игнорирует особенности ценностей, институтов и социальной практики стран, начавших долгий и противоречивый путь транзита от традиционных общественных отношений и культуры к рациональным моделям взаимодействия.

В переходный период неизбежно меняется механизм легитимации правящего режима. Этот механизм редко бывает простым. Его компоненты: патернализм, харизма лидера, поиск идентичности, надежды на реализацию собственных интересов, лицемерие, цинизм и страх. Кроме того, некоторые политические культуры построены на основе традиционных идеалов, презрительно относящихся к духу соревнования и компромиссам, на которых основана реальная политика в современном обществе. Тем самым культурные понятия могут стать препятствиями для развития этики ответственности, которую Вебер определял как ключ к «политике как профессии».

На тех, кто правит, возложена задача создания административной элиты, которая должна быть легитимирована народом, общественным мнением. Однако в этом и сложность: демократической легитимации преграждает дорогу антидемократическая сущность бюрократии. И, следовательно, чтобы взаимодействие государства и общества имело целью интересы последнего, необходимо прежде всего реформировать бюрократию.

Бюрократия в современной России является, во-первых, одной из основных социальных сил, имеющих выраженные собственные интересы. Во-вторых, в условиях произошедшего поглощения политических отношений административными бюрократия играет самостоятельную роль в определении темпов и направлений экономического и социального развития. И, в-третьих, она внутренне дифференцирована по критерию доступа к распоряжению ресурсами, основанному не на формальных (процедурно прописанных) полномочиях, а на клиентельных связях.

Сложность реформы государственной службы в нашей стране состоит в том, что кроме технических и чисто профессиональных дисфункций бюрократия имеет социальные изъяны, не позволяющие рассматривать ее в нынешнем виде как естественное политико-административное связующее звено между гражданским обществом и властью. Задачи модернизации требуют подбора на государственную службу не просто специалистов, профессионалов, но людей, хорошо понимающих социальные интересы современного российского общества. Собственно в этом и заключается основа подхода к государству как политико-административному, а не только административно-правовому институту, способному решать проблему управляемости для достижения общественных, а не узкогрупповых целей. В российской же бюрократии на сегодня сложилась ситуация, когда на первый план в деятельности администраторов выступила чисто внутренняя и самая могущественная из функций — стремление к удовлетворению личных интересов. Обычные функции — проведение команд и обеспечение поддержки лидерства — отступили на второй план, что, собственно, и означает кризис управляемости.

Как отмечает Ф. Шамхалов, склонность бюрократии к расширению при ограниченности финансовых ресурсов ведет к признанию «существования конкуренции между различными департаментами и органами государственной власти за финансовые средства... Очевидно, что любое политическое решение так или иначе сказывается на интересах различных правительственных служб, выступающих за или против данного решения, а исход дела будет зависеть от способностей каждой из этих служб эффективно отстаивать свои интересы... Необходимо иметь в виду, что формы и способы разделения функций между правительственными бюрократами и агентствами оказывают

большое влияние на баланс политических сил. При таком положении осуществление политического курса, направленного на преодоление границ между различными департаментами, оказывается весьма трудным делом... для правильного понимания политики в терминах конкурирующих бюрократических интересов необходим анализ структур, на которых основываются эти интересы»<sup>5</sup>.

С другой стороны, интересы массовых общественных групп остаются в значительной степени политически неоформленными, существует разрыв между жизнью, нуждами простых людей и правительственными программами на федеральном и региональном уровнях. Если в официальных выступлениях и документах государство выступает как носитель общенациональной субъектности, решающей задачи модернизации и инноваций, то на практике эти претензии не подкреплены системой работающих институтов. Рядовые жители страны не воспринимают эти задачи как свои собственные и не увязывают свои жизненные планы с проектами государства, как это было в советское время. Государственные институты действуют формально, вне социальной подпитки, и в результате находятся во власти корпоративных и групповых интересов, чему не в состоянии противодействовать никакие создаваемые «управленческие вертикали». В результате теряются центральные понятия государственного управления: «общественная сфера» и «общественный интерес»<sup>6</sup>.

В целом представляется, что политическое развитие в России на данный момент носит амбивалентный характер, одновременно включая две тенденции: модернизаторскую и антимодернизаторскую. Первая тенденция находит свое проявление в расширении включенности в политическую жизнь новых социальных групп и индивидов, росте предпринимательского класса и ослаблении традиционной политической элиты, снижении мобилизационных возможностей правящего класса. Вторая тенденция проявляется в специфической форме осуществления модернизации. Эта специфика реализуется в авторитарных методах деятельности и менталитете новой политической элиты, позволяющих только одностороннее — сверху вниз — движение команд при закрытом характере принятия решений. Отсутствие реальной политической конкуренции затрудняет налаживание механизмов обратной связи объектов и субъектов управления. Поэтому модернизация до сих пор отягощена множеством помех политического патернализма на пути не только роста уровня и качества политического участия, но и развития политической системы в более широком социально-историческом смысле.

---

<sup>5</sup> Шамхалов Ф. Теория государственного управления. М., 2002. С. 343—344.

<sup>6</sup> Политико-административное управление / Под ред. В.С. Комаровского, Л.С. Сморгунова. М., 2004. С. 30.

Модернизация государственного управления, являясь составной частью политической модернизации, означает движение в сторону открытой управленческой системы, коррекция развития которой обеспечивается не столько вмешательством правящей элиты, сколько возникающими институтами с саморегулирующими механизмами, важнейшее условие существования которых — система обратных связей. Характерно высказывание Р. Дарендорфа о проблемах перехода от тоталитаризма к демократии в Восточной Европе: «Переход не означает и не должен означать замены одной системы на другую. Нет никакого смысла в переходе от социализма к капитализму. Дорога к свободе есть переход от закрытого общества к открытому. А открытое общество — не система, а только механизм для изучения альтернатив. Экономические структуры и политика в нем не predeterminedены»<sup>7</sup>. Если исходить из данной позиции, то целями модернизации государственного управления являются не внедрение каких-то конкретных теоретических моделей и структур (новое государственное управление, сетевая модель, модель «руководства» и т.д.), а возникновение нового, открытого типа взаимодействия государства и общества, где институты выступают необходимыми проводниками прямых и обратных сигналов в рамках гибкой политико-административной системы, развивающейся с учетом местных ценностей и сложившихся социальных практик.

Такое взаимодействие предполагает:

- создание условий, обеспечивающих для населения не только право, но и реальную возможность получать достоверную информацию о принимаемых государственных решениях, а также влиять на них (всеобщее, тайное избирательное право, соперничающие политические партии и группы интересов, свободная пресса, информационная открытость органов власти);
- изменение ориентаций политической элиты и лидеров в направлении свободной конкуренции политических программ и кандидатов на важнейшие государственные должности;
- формирование рациональной бюрократии (компетентной и ответственной перед избранными населением политическими лидерами), обеспечивающей выполнение необходимых управленческих функций на основе беспристрастной законодательной системы и правовой технологии разрешения конфликтов;
- расширение спектра методов, которые могут применяться для эффективного управления, включая стратегическое планирование, политический анализ, программы решения приоритетных задач, внешний и внутренний аудит эффективности, финансовое управление и электронную обработку данных.

---

<sup>7</sup> Дарендорф Р. Дорога к свободе: демократизация и ее проблемы в Восточной Европе // Вопросы философии. 1990. № 9. С. 71.

Однако эти понятные, идеальные характеристики государственного управления труднодостижимы на практике в тех странах, где властные отношения ориентируются в большей степени на силу, чем на формирование коммуникационных каналов от гражданского общества к правительству и обратно. В этих странах не следует преувеличивать давление экономики, технологий и рациональных способов принятия решений. Мир политики — это мир власти, и нередко все может зависеть от ограничений, налагаемых императивами политических возможностей.

Реалистичный взгляд на этапы транзита означает необходимость выстраивания стратегии пошагового поступательного движения в сторону открытого государственного управления. Одним из важных условий реализации данного подхода является снятие противоречия между политическими реалиями и требованиями рационально выстроенной управленческой системы. В связи с этим достаточно обоснованной и реалистичной является точка зрения авторов, утверждающих модель эффективного управления как альтернативу либеральной демократии в процессе модернизации<sup>8</sup>. Гарантией работоспособности такой системы служит ее открытость внешнему миру. Важнейшим условием недемократической модернизации является выстраивание системы правил, аналогичных требованиям глобального рынка, и неукоснительное следование им. Приоритетами в данной модели модернизации являются создание четко действующей правовой и судебной системы, независимой от чиновничества, и реформирование бюрократии исходя из принципа управляемости. Как отмечает В.Л. Иноземцев, «Либерализм в экономике, четкая защита прав собственности, независимость судебной системы и профессионализация бюрократии на фоне модернизации экономики и постепенного повышения уровня жизни в конечном счете неминуемо создадут запрос на либеральную демократию, которая в современной России не только “зажимается” властью, но и не востребована значительной частью населения»<sup>9</sup>.

Как уже отмечалось, общая ценностная и институциональная неопределенность на этапе транзита свидетельствует о преодолении страха перед государственной властью, характерного для тирании, но это отнюдь не открывает шлюзы энтузиазму и активности. На смену страха может прийти цинизм. В основе цинизма лежит пассивность, так что самый острый критицизм может процветать, не выливаясь в бунты и восстания. Поэтому формирование циничного отношения к окружающей действительности может быть неявной целью ангажированных правительством СМИ, стремящихся выполнить адресованный им политический заказ.

<sup>8</sup> Модернизация России: условия, предпосылки, шансы / Под ред. В. Л. Иноземцева. М., 2008. С. 46.

<sup>9</sup> Там же. С. 48.

Превозносимая в демократических странах честность — ценность, которую Монтескье называл важнейшей для демократического правительства — не должна заслонять того факта, что цинизм в соединении с институционализированным лицемерием власти исторически являлся весьма основательным ценностным фундаментом для политической легитимности<sup>10</sup>. Таким образом, вполне возможно, что многие культуры переходных стран, в том числе российская, могут соединять самый махровый цинизм населения с лицемерием политических руководителей, создавая при этом весьма устойчивую ценностную основу для существующего политического режима, способного реализовывать стратегию модернизации.

Данная стратегия, в частности, предполагает выстраивание собственных правил взаимодействия законодательных и исполнительных органов власти, далеких от заморской модели «сдержек и противовесов». На первый план здесь выходят исполнительные властные структуры, стремящиеся создать институты политического рынка не с помощью конкурентных механизмов плюралистической модели взаимодействия групп интересов, а основываясь на последовательной реализации принципов корпоративизма для решения проблемы управляемости.

### **Управляемость: технократизм vs политические интересы**

В современных условиях финансовой нестабильности и кризисов актуализируются проблемы как масштабов, так и качества государственного регулирования экономических и социальных процессов, эффективного политического лидерства и в конечном итоге управляемости социума, основанной на рациональном соотношении целей и ресурсов. Под управляемостью в данном случае понимается способность правительства разрешать конфликты и кризисы, обеспечивая экономическое и социальное развитие в ответ на системные вызовы внешней среды. Управляемость — это не только обычная для административного руководства практика издания директив и контроль их выполнения. Более содержательное понимание управляемости включает умение выделить приоритеты, заинтересовать ключевых акторов в политике изменений, наладить процесс консультаций (организовать обратные связи), организовать постоянную профессиональную оценку и экспертизу правительственных программ, создать механизмы коррекции уже принятых управленческих решений из-за возможных и даже неизбежных ошибок правительств разных уровней.

На данный момент широко распространенные представления о неограниченных возможностях государства добиваться исполнения

---

<sup>10</sup> Pye L. W. Political science and crisis of authoritarianism // American Political Science Review. 1990. Vol. 84. N 1.

вводимых им правил поведения экономических и социальных агентов являются сильно преувеличенными. Результат выделения финансовых средств на поддержку экономики через банки, из которых мало что дошло до предприятий,— пример из антикризисных действий правительства в 2008—2009 гг. Интересы банковского сектора перевесили государственные интересы по поддержанию экономической стабильности. Политически бесконтрольная бюрократическая система с особым рвением выполняет решения, которые соответствуют ее «латентным» целям (например, национализировать ЮКОС и разделить его активы) и тормозит в силу некомпетентности или нежелания выполнять невыгодные для себя решения.

Страна, имеющая высокий уровень управляемости, способна адаптироваться к технологическим, демографическим, экономическим, социальным вызовам окружающей среды на основе господствующих ценностей, совершенствуя сложившиеся социальные практики. Такая способность достигается в значительной степени за счет модернизированного государственного управления, включающего необходимые нормы, правила, процедуры, механизмы принятия и исполнения решений, способы оценки и контроля деятельности организаций и индивидов, т.е. хорошо работающие институты. Модернизированное государственное управление с оптимально функционирующими политико-административными институтами позволяет найти ресурсы для достижения поставленных политических целей, обладает необходимым организационным и правовым обеспечением эффективного выполнения решений правительства.

Однако было бы ошибкой сводить модернизацию государственного управления лишь к совокупности технологий, направленных на повышение эффективности аппарата исполнительной власти, создание процедур, имеющих своей целью «отладку» внедряемых механизмов, импорт которых из передовых государств является кратчайшей и наиболее продуктивной дорогой к современному государственному менеджменту. В рамках такого подхода основными целями модернизации являются:

- повышение внешней эффективности государственного управления, включающей такие мероприятия, как ликвидация избыточных государственных функций, внедрение системы аутсорсинга административно-управленческих процессов, повышение эффективности системы закупок для государственных нужд, разработка стандартов государственных услуг;
- устранение внутренней неэффективности самого государственного аппарата путем разграничения правоустанавливающих, правоприменительных функций и функций оказания государственных услуг и управления государственным имуществом в рамках трехуровневой системы федеральных органов исполнительной власти, внедрения

механизмов управления по результатам, разработки административных регламентов.

В целом такой подход можно назвать технократическим. Он хорошо описывает модельные цели модернизации, показывает современные достижения развитых стран. Однако он ограничен способностями создавать устойчивые управленческие практики, базирующиеся на эффективных (как эндогенно, так и экзогенно) институтах. Его ограниченность вызвана игнорированием властной составляющей политико-административных институтов. Вместе с тем без учета соперничества заинтересованных в государственных решениях групп, без понимания интересов политической элиты укрепить «властную вертикаль» невозможно провести анализ не только модельных целей модернизации государственного управления, но и выявить стимулы ключевых акторов необходимых действий и, следовательно, оценить вероятность успеха ее реализации.

Модернизация — это не столько обновление оборудования, не инвестиции и даже не инновации, но прежде всего достижение конкурентоспособности институтов и направленные их изменения. Для таких изменений на первом этапе необходимо идентифицировать основные нормы и правила, формирование которых означает развитие политической среды. Именно поэтому модернизацию необходимо рассматривать и с другой — инструментальной точки зрения — как условие реализации стратегических замыслов политической власти. В этом смысле модернизация системы государственного управления представляет собой политический проект. Такой подход позволяет увидеть административные преобразования в рамках политического контекста, то есть рассмотреть их как процесс, складывающийся под влиянием и в ходе столкновения интересов и взаимодействия различных групп и индивидов.

Правомерность такого подхода подтверждается практикой. Известно, что в российском обществе еще в первой половине 1990-х гг. отчетливо сформировался запрос на создание результативной и недорогой бюрократической машины, сфера действия которой была бы ограничена предметами собственно государственного ведения. Однако, несмотря на некоторую поддержку административной реформы со стороны высшего политического руководства, идея преобразования государственного управления не получила дальнейшего развития. Это объясняется тем, что на тот момент в политическом пространстве действовали группы, не заинтересованные в проведении соответствующих изменений и в то же время обладавшие ресурсами, достаточными для блокирования всех инициатив в данном направлении. Речь идет прежде всего о бюрократическом корпусе и крупном бизнесе, который на том этапе фактически приватизировал государство и использовал государственный аппарат в частных узкогрупповых целях.



Модернизация государственного управления реализуется в политической среде, где, несмотря на отсутствие свободной политической конкуренции, тем не менее постоянно происходит внутренняя борьба различных административных и политических групп за контроль над процессом распределения ресурсов. Политический аспект в свою очередь предполагает, что принятие того или иного решения, желательного для одних участников политического процесса, может оказаться заблокированным вследствие присутствия и доминирования в процессе формирования и исполнения государственной политики специальных интересов других групп. В связи с этим в рамках институционального подхода целесообразно рассматривать направление и в целом возможность реализации стратегии развития государственного управления не просто как политическую волю элиты, а как результирующий вектор согласования интересов всех участников политического процесса, в оптимальном варианте происходящего в рамках установленных корпоративной системой правил и процедур.

Слабость существующей в России нормативной системы препятствует легитимации и институционализации корпоративизма. Корпорации часто остаются недооформленными суррогатными общностями, а их интересы реализуются через неформальные клиентельные связи. В такой обстановке механизмы, процедуры разрешения и предупреждения конфликтов не институционализируются, каждый конфликт разрешается индивидуально, в соответствии с автономно-вертикальным характером клиентельных отношений — через торг и предоставление исключительных привилегий на основе раздела сфер влияния между бюрократическими структурами.

При этом государство стремится не уничтожать корпоративные группы, а выстраивать систему отношений с ними с позиции доминирования. Подобный подход предполагает исполнение основными элитными группами интересов таких требований, как согласие на самоограничение в определенных сферах, взятие на себя обязательств в ряде областей (участие в значимых для правительства инвестиционных проектах, дисциплина в уплате личных и корпоративных налогов, спонсирование определенных социальных программ и др.). Группы интересов также обязаны принимать на себя обязательства по деятельности в качестве агентов государства по поддержанию общественной стабильности и социальных гарантий.

В такой системе группы интересов сохраняют возможности для своего существования, но функционируют не в последнюю очередь как агенты государственной политики. Они осуществляют свою деятельность под прямым контролем государства, которое, не нарушая легитимности и с одобрения общественного мнения, может использовать силовые методы в отношении этих групп в любой момент. Выстраивание государством подобной системы отношений имеет особый смысл

перед лицом существующих модернизационных вызовов (потребность в резком увеличении инновационных проектов, задачи структурной и технологической перестройки экономики и социальной сферы, критическое отставание в развитии отдельных регионов).

Как показывает опыт ряда европейских государств (Австрия, Норвегия, Финляндия, Швеция), корпоративистские институты способствуют росту управляемости экономикой, большей сбалансированности бюджета, повышению эффективности финансовой системы, снижению уровня инфляции, уменьшению нестабильности политической элиты. Названные государства использовали либеральную корпоративную модель, в рамках которой государство не диктует свою волю другим агентам процесса согласования интересов, а выступает их равноправным партнером. Вместе с тем социальная практика латиноамериканских и некоторых постсоветских государств показывает возможность использования политической элитой и другой модели, государственного корпоративизма, в которой группы интересов подчиняются иерархическому порядку, устанавливаемому государством. Здесь за определенной группой признается монопольное право на представительство интереса в обмен на лояльность по отношению к правительству, согласие с указаниями относительно содержания этого интереса и программы действий по его реализации. В данной системе государство взаимодействует с ограниченным числом замкнутых и особым образом организованных групп интересов — корпораций, тогда как в условиях плюрализма число групп интересов не ограничено. Кроме того, для корпоративных групп интересов существенно наличие определенной внутренней иерархии. Иерархичность проявляется преимущественно в выделении из членов корпорации высокопрофессиональных и специализированных администраторов. Важным является отсутствие альтернативных общенациональных представительских организаций или их неспособность влиять на процесс принятия решений.

Таким образом, в корпоративной системе функционального представительства интересов происходит подмена индивидов как основных участников политической жизни организациями, отрицается автономия общественных ассоциаций от государства, изживается открытая конкуренция заинтересованных групп за влияние на правительственные органы. Вместе с тем воздействие корпоративизма на демократию не столь однозначно негативно. Корпоративизму присуща тенденция к более пропорциональному распределению ресурсов между организациями, охватывающими широкие категории интересов, и обеспечению по крайней мере формального равенства доступа к принятию решений по сравнению с плюралистической моделью, где преимущество имеют небольшие, хорошо организованные и сплоченные группы интересов, контролирующие значительные финансовые ресурсы. Кроме

того, прямое включение ассоциаций в процесс реализации принятых решений гарантирует большую чуткость к групповым нуждам. Это также отличает корпоративизм от плюралистической демократии, для которой свойственно сохранение дистанции между государственной и частной сферами. В корпоративизме конкуренция внутри организаций начинает заменять конкуренцию между организациями. Степень подотчетности властей и их восприимчивости к нуждам граждан возрастает, но за счет снижения степени участия индивидов в общественной жизни.

Если в настоящее время в российском государственном управлении преобладают неформальные, персонализированные нормы согласования решений, то переход к формальным, организационно-правовым процедурам согласований в продвижении групповых интересов имеет в целом позитивное значение для повышения уровня предсказуемости государственной политики, роста подотчетности, а тем самым и управляемости. Стремление правительства к «равноудаленности», диверсификации связей и унифицированному подходу во взаимоотношениях с различными корпоративными группами интересов свидетельствует о тенденции к преодолению клиентельных моделей взаимодействия. Кроме того, к преимуществам корпоративной системы функционального представительства интересов можно отнести оперативность в принятии решений и обеспечение лояльности в отношении первых лиц государства и регионов.

Таким образом, административная реформа как политический проект неизбежно наталкивается на серьезные ограничения, включающие особенности реального процесса формирования и осуществления государственной политики, в нынешнем виде не способного выработать последовательную стратегию реформирования государственного управления. Сам процесс разработки и осуществления государственной политики стал главным препятствием инновационных подходов в административной сфере.

Практика показала, что даже содержательно разработанная политика не является безупречной, поскольку для ее формирования и реализации не привлекаются разные слои административного аппарата, представители бизнеса, академическое сообщество. Нередко используется недостаточно профессиональная экспертиза благодаря выборочной информации, идущей к политической элите из различных центров власти, а также в большой степени через лоббирование.

Поскольку вряд ли в условиях современной России реально говорить о возможном политическом плюрализме, то на данном этапе возможной видится реализация идеи о выдвигании на первый план критерия управляемости с повышением роли экспертного сообщества для аналитической подготовки управленческих решений с уходом от режима «ручного управления». Институционализация правил и процедур

коррелирует не с политикой, представляющей продукт межгрупповой борьбы внутри политической и экономической элит, а с политическим курсом, разрабатываемым на основе рационального политического анализа и ориентированным на правительственные приоритеты.

Ограниченность успехов пилотных проектов административной реформы свидетельствует в пользу модернизации государственного управления на новой концептуальной основе, предусматривающей реформу государства в целом. Такая реформа не означает призыва к немедленным и болезненным институциональным изменениям, а ориентирует на пошаговую рационализацию деятельности государственных организаций управления. Основная цель — постепенное формирование нового осознания управляемости как главной цели политической деятельности. Факторами изменения отношения к управляемости могут стать не только объективные социальные и экономические процессы, но и снижение влияния политики, ориентированной на клиентелу.

### Список литературы

*Гаман-Голутвина О.В., Сморгунев Л.В., Соловьев А.И., Туровский Р.Ф.* Эффективность государственного управления в Российской Федерации в 2008 году. URL: <http://www.inop.ru/files/Chapter2.pdf>

*Дарендорф Р.* Дорога к свободе: демократизация и ее проблемы в Восточной Европе // Вопросы философии. 1990. № 9.

Модернизация России: условия, предпосылки, шансы / Под ред. В.Л. Иноземцева. М., 2008.

Политико-административное управление / Под ред. В.С. Комаровского, Л.С. Сморгунова. М., 2004.

*Слатинов В.Б.* Промежуточные итоги административной реформы: от структурного хаоса к государственному менеджменту // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21 Управление и общество. 2006. № 4.

*Хантингтон С.* Политический порядок в меняющихся обществах. М., 2004.

*Шамхалов Ф.* Теория государственного управления. М., 2002.

*Nelson G.M.* No easy choice: political participation in developing countries. Cambridge. 1976; *Huntington S.P.* Will more countries become democratic? // Political Science Quarterly. 1984. Vol. 99. N 2.

*Pye L.W.* Political science and crisis of authoritarianism // American Political Science Review. 1990. Vol. 84. N 1.