

РЕФОРМА БЮРОКРАТИИ ГЛАЗАМИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ЛИДЕРОВ

Борщевский Г.А.* (Россия, г. Москва)

***Аннотация.** В статье исследуется вопрос о том, как встроены программы реформирования государственной службы в политический дискурс и как зависит содержание этих программ от политических изменений в обществе. Изучены высказывания руководителей страны по вопросам государственной службы в 1916–2016 гг. на основе сформированной автором объемной эмпирической базы. Лидеры полярной политической ориентации озвучивали содержательно близкие тезисы о реформе бюрократии. Общий вектор реформирования государственной службы испытывает относительно слабые влияния политической конъюнктуры, так как институциональные характеристики госслужбы относительно стабильны. Обещания сократить, удешевить и приблизить к народу аппарат власти являются важным элементом предвыборной риторики, привлекающей поддержку избирателей.*

***Ключевые слова:** бюрократия, государственная служба, политическое лидерство, политический строй, элита, реформа, эффективность*

Специфика государственной службы объясняет то место, которое занимает данный институт в системе отношений власти и общества. Особый характер взаимодействия категорий политического и административного был отмечен в конце XIX в. М. Вебером и В. Вильсоном [1]. Попытки перенести в госаппарат принципы корпоративного менеджмента, согласно концепции менеджериализма (New Public Management), способствовали ослаблению контроля над бюрократией со стороны гражданского общества, особенно в странах политического транзита [2].

В современных исследованиях магистральным направлением становится изучение вовлеченности общественных групп в реализацию функций, ранее присущих бюрократией. Это описывается концепцией общественно-государственного управления, Good Governance [3].

Проблемы государственной службы давно и прочно вошли в орбиту политических исследований, так как она включена в политическое управление как механизм политической власти [4]. Неполитические, на первый взгляд, процессы технологического управления, приобретают политическое содержание, когда затрагивают интересы больших общественных групп. При этом государственная служба не только исполняет политические решения, но и активно участвует в их разработке, осуществляет интерпретацию законов, реализует свои групповые интересы и служит посредником между обществом и властью [5]. Обобщая изложенное, мы можем определить институт государственной службы как:

- связанное с существующим политическим режимом властное образование,
- иерархический набор статусов и должностей,
- набор полномочий, правовых норм и функций по их реализации,
- состав кадров, обладающих групповыми ценностями,
- механизм взаимодействия различных групп влияния.

Универсальный характер данных институциональных характеристик применим, на наш взгляд, для страны с любым политическим строем и на каждом этапе экономического развития. Институт госслужбы призван удовлетворять общественную потребность в обеспечении реализации государственной политики и повседневном контакте общества с институтами политической власти [6]. В этой двойственности задач просматривается классическая установка Т. Парсонса о двух функциях государства в современном обществе – реализации общественных интересов и обеспечении целостности общества [7].

* Борщевский Георгий Александрович, кандидат исторических наук, доцент, РАНХиГС при Президенте РФ.

Глубокая стратификация, предполагающая наличие внутренних перегородок, позволяет государственной службе эффективно противостоять внешним изменениям. Самоорганизация и неформальные нормы, как указывает М. Крозье, там успешно сочетаются с формальными структурами управления [8]. Из этого следует необходимость учитывать собственные интересы бюрократии при попытках ее реформирования, так как в противном случае ее организационный и властный ресурс будет направлен не на реализацию изменений, а на сопротивление им, что может иметь неоднозначные политические последствия [9].

Таким образом, институт государственной службы оказывает определяющее влияние на итоги реализации политической повестки, так как именно бюрократия является ее проводником в жизнь во всех отраслях и сферах государственного управления и при любом политическом режиме. Политическая элита вынуждена считаться с интересами бюрократии, способной блокировать любые реформы. При этом политики находятся в более уязвимом положении, потому что именно им приходится отвечать перед обществом за провалы в управлении. Публичная критика бюрократии политическими лидерами имеет своей целью как мобилизовать бюрократию, так и переложить на нее вину в глазах общества за срыв запланированных результатов политики. Вместе с тем, снижение доверия общества к институту государственной службы влечет падение легитимности власти в целом.

Иницируя реформы государственной службы, лидеры пытаются, с одной стороны, усилить зависимость бюрократии от своей политической воли, а с другой – обеспечить профессионализм аппарата. Эти задачи, по большому счету, носят взаимоисключающий характер: слабая политически зависимая бюрократия не способна эффективно проводить курс правительства, нестабильна и коррумпирована, а сильное карьерное чиновничество слишком влиятельно и опасно для выборных лидеров. Данное положение объясняет противоречия многочисленных попыток трансформации госаппарата, примеры чего дает новейшая история России.

Гипотеза, методология и эмпирическая база исследования

Гипотеза настоящего исследования состоит в предположении, что общий вектор реформирования государственной службы испытывает относительно слабые влияния политической конъюнктуры, так как функции и институциональные характеристики госслужбы обладают высокой устойчивостью. Данный аспект проблемы еще не привлекал внимания российских исследователей, несмотря на наличие огромного пласта работ, посвященных различным этапам реформ бюрократии [10]. Предпринимались отдельные попытки изучить взаимосвязь между частотой и тональностью упоминания о госслужбе в региональных СМИ и электоральными циклами на региональном уровне [Васильева, 2015].

В методологическом отношении интересна статья Т. Элстон [11]. В ней автор, используя сравнительные методы, доказывает, что содержание одних и тех же понятий, используемых политиками в ходе реформ госслужбы в Великобритании, изменялось со временем. Если в 1980-е гг. в качестве синонима эффективности назывались децентрализация и дерегулирование, то в 2010-е гг. эффективность стала ассоциироваться, напротив, с централизацией и усилением государственного контроля. Хотя в политическом лексиконе используются те же понятия, что и раньше, но они наполняются принципиально иным содержанием [12].

В статье Т.В. Андрюхиной [13] указывается на повторяемость смысловых моделей в политическом дискурсе. В речах политиков одного национального сообщества наблюдаются случаи совпадения метафорических моделей, обеспечивающее постоянство ассоциаций между понятийными доменами и их пониманием аудиториями. Данные выводы коррелируют с результатами нашего исследования, усиливают используемые теоретические конструкты.

Для проверки гипотезы изучены высказывания руководителей нашей страны по вопросам государственной службы. Хотя такие высказывания звучат постоянно, однако их систематизированного изучения в рамках политических исследований ранее, насколько известно, не предпринималось.

Проблема здесь, вероятно, состоит, главным образом, в изменениях правового содержания понятия госслужбы в разные периоды истории. В Российской империи многочисленное сословие «чиновников» описано классиками литературы, однако социологического и политического изучения данного слоя не проводилось. После Октябрьской революции большевики стремились реализовать постулат марксистской теории об отмирании государства при социализме. Однако условия Гражданской войны потребовали мобилизации экономики, что, в свою очередь, обусловило сохранение госаппарата. Законодательство о государственной службе в СССР не было принято, и работники министерств и ведомств в правовом отношении являлись обычными служащими. Исключение составляла так называемая номенклатура – небольшой круг высших должностей, назначение которых осуществлялось напрямую политическим руководством.

Институт профессиональной государственной службы в новой России оформился не сразу, а лишь после принятия Конституции 1993 г. Первый закон о ней был принят в середине 1995 г. и обновлен в 2003 г. Согласно этим актам, госслужба понимается как деятельность по обеспечению исполнения полномочий органов власти и высших должностных лиц [14].

Несмотря на указанные правовые различия, государственная служба как институт существовала на протяжении всей истории и выполняла функции по реализации государственной политики. Именно общность функций служила критерием для отбора материала по исследуемой теме.

Государственная служба была объектом внимания политического руководства в каждый исторический период. В своих выступлениях руководители страны критиковали ее, ставили перед ней задачи, определяли направления изменений. Настоящее исследование потребовало изучить высказывания ведущих политиков о бюрократии. Подобное исследование значимо в широком временном диапазоне, т.к. это позволяет собрать объемную эмпирическую базу и применить статистические методы обработки данных. Исследование проведено в горизонте ста лет – с 1916 по 2016 гг. Оно охватывает период от падения самодержавия и становления советской государственности до перехода к демократической России и ее развития вплоть до настоящего времени.

В качестве руководителей государства учитывались в соответствующие периоды: император, главы противоборствующих сил в годы Гражданской войны, члены Политбюро ЦК коммунистической партии, президент России, председатели правительства, Верховного Совета, Государственной Думы РФ.

Источниками служили публичные выступления названных руководителей: манифесты, речи, выступления на заседаниях Государственной Думы, съездах Советов, сессиях Верховного Совета, на съездах партии и Пленумах ее Центрального комитета, а также Послания президента Федеральному Собранию. Данные *Источники* выбраны ввиду их программного характера, регулярности, доступности и официальности. Такие *Источники*, как интервью, мемуары, статьи использовались в ограниченном объеме. Все *Источники* опубликованы, имеют открытый характер.

Методология исследования предполагала контент-анализ текстов на предмет выявления фрагментов по интересующей тематике. Контекстный поиск осуществлен по словам: «государственная служба» (служащие), «управленческие кадры», «аппарат органов управления», «бюрократия», «чиновник». Дополнительно контролировался термин «коррупция» как логически связанный с исследуемой проблематикой. Такой подход позволил снять правовые различия в подходах к госслужбе в горизонте исследования.

В качестве единиц анализа использовались логически законченные фрагменты выступлений, содержащие критику бюрократии либо предложения по ее оптимизации. Сформированная таким образом эмпирическая база структурирована по содержанию высказываний, их авторам, годам, *Источникам* и тематике. При классификации цитат по тематике мы отталкивались от следующих главных проблем:

- соотношение госслужбы и политики (независимость/зависимость госслужбы от парламента, партий, лидеров);
- отношения госслужбы с обществом (демократизм, открытость, равный доступ граждан к госслужбе);
- численность аппарата (оптимальная численность, сокращение);

- оплата госслужащих (финансирование, дороговизна госаппарата, бюрократические издержки);
- коррупция (взяточничество, злоупотребление служебным положением);
- кадровая работа в системе госслужбы (подбор, ротация, обновление, продвижение, резерв, омоложение кадров);
- эффективность (результативность, оценка, ориентация на результат).

Детализация цитат по группам позволила провести их углубленный содержательный анализ. Ставилась задача выяснить, какие именно проблемы бюрократии привлекали внимание лидеров в каждый период времени. Далее анализировалось, как эти высказывания корреспондировали с реальными изменениями, чтобы определить, содержали высказывания продуманную политическую программу или лишь дежурную критику по адресу аппарата.

Семантический анализ текстов позволил сопоставить содержание выступлений по одной тематике в разных политических условиях. В результате получено представление о том, в какой степени вектор реформы государственной службы испытывает влияния политической конъюнктуры.

В *Источниках* выявлены более 320 высказываний политических лидеров по исследуемой проблематике в хронологических рамках работы.

Последнему российскому императору Николаю II принадлежит лишь 1% данных цитат, так как исследование охватывает только последние годы его долгого двадцатитрехлетнего правления. Советские лидеры выступали по проблемам бюрократии чаще. В.И. Ленину принадлежит 10% высказываний. И.В. Сталин является автором 16% из них. Как правило, в его выступлениях вопросы бюрократии увязывались с общим контекстом текущей политики.

Н.С. Хрущеву принадлежит 5% цитат; Л.И. Брежнев является автором 6%; Ю.В. Андропов и К.У. Черненко в краткий период руководства страной заявлений по данному вопросу не сделали, зато М.С. Горбачев в рамках проводимой им политики гласности часто выступал с критикой советской бюрократии и предложениями по ее усовершенствованию. Ему принадлежит 12% анализируемых цитат.

Первый президент России Б.Н. Ельцин в 1994 г. ввел практику ежегодных Посланий президента Федеральному Собранию, в каждом из которых он уделял внимание проблемам эффективности власти. Он автор 13% высказываний о госслужбе. Его преемник В.В. Путин выступал по широкому спектру вопросов госуправления, как в своих Посланиях, так и в пресс-конференциях, он – автор 20% всех высказываний о бюрократии. Д.А. Медведев, как на посту президента, так и премьера, особое внимание уделял проблемам коррупции. Кроме того, он сделал ряд заявлений относительно законодательства о госслужбе, так как курировал этот вопрос в администрации президента. В целом ему принадлежит 13% высказываний.

Главы законодательной власти (М.И. Калинин) и правительства (Г.М. Маленков, С.В. Степашин, Е.М. Примаков, М.Е. Фрадков) являются авторами 5% анализируемых цитат. Таким образом, В.В. Путин, И.В. Сталин, Б.Н. Ельцин, Д.А. Медведев и М.С. Горбачев в совокупности сделали три четверти всех заявлений о бюрократии за последние 100 лет. Вместе с тем, явного смещения выборки в сторону какого-либо одного деятеля не наблюдается, что свидетельствует о корректном подборе исходных данных.

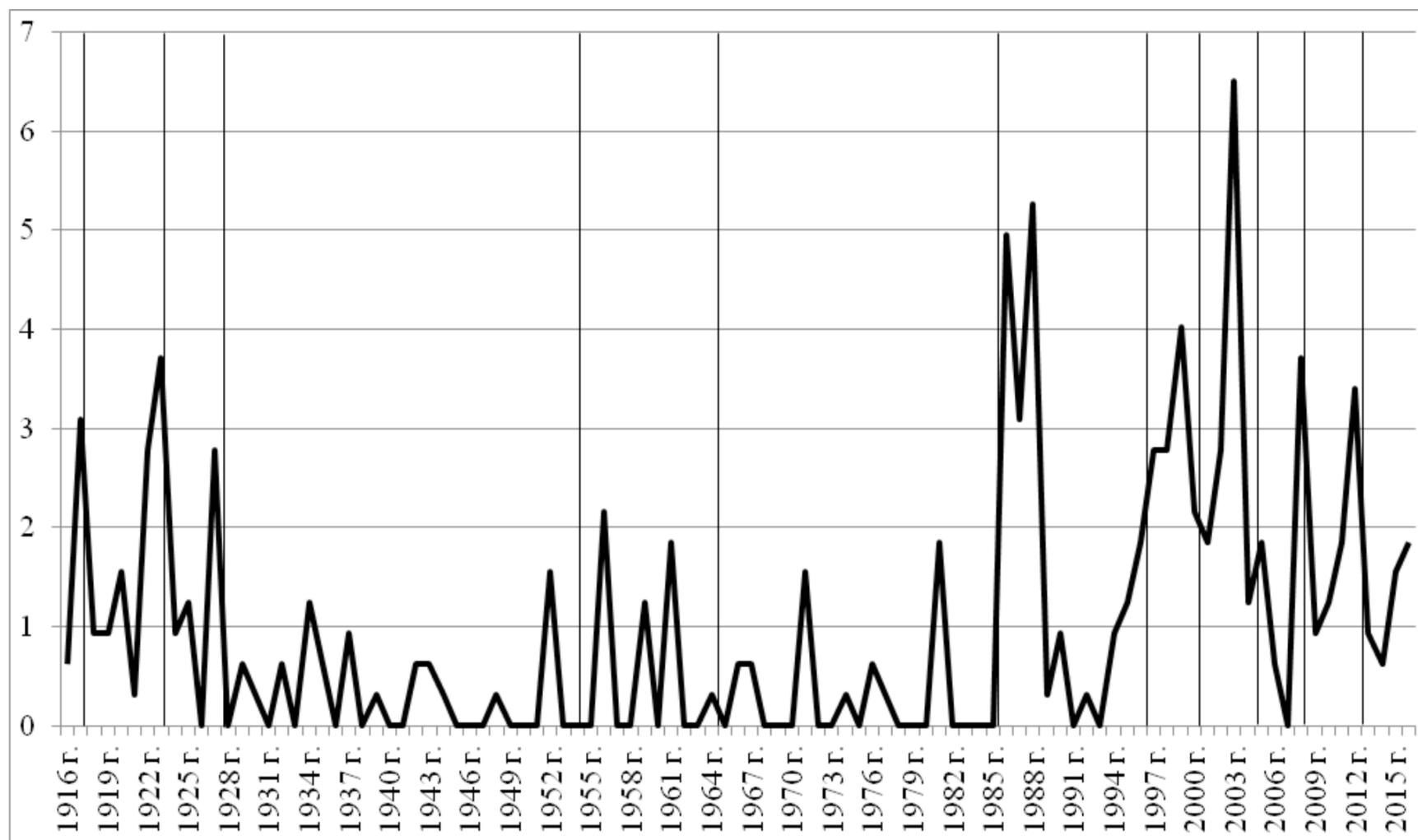


Рис. 1. Распределение высказываний о бюрократии по годам, (%)

Распределение всего анализируемого материала в хронологическом порядке представлено на рис. 1. Обращает внимание, что пиковые значения упоминаний о госслужбе в речах лидеров страны в основном совпадают с политическими циклами. Первый пик приходится на 1917 г., когда разрушение старой системы бюрократии воспринималось революционерами как способ подорвать опору действующей власти. Следующий пик относится к 1923 г., когда на XII съезде РКП(б) развернулась борьба за «наследство» отошедшего от дел В.И. Ленина между партийными группировками. В этот период И.В. Сталин формировал лояльный кадровый аппарат, обеспечивший ему победу в этой борьбе. Третий пик относится к 1927 г., когда на XV съезде партии была разгромлена «объединенная оппозиция», и взят курс на коллективизацию села. В тот период требовалось создать госаппарат, адекватный новым задачам государства в экономике, чему придавалось большое политическое значение.

В последующие годы аппарат стабильно выполнял установки политического руководства, вследствие чего публичное внимание к нему сократилось. Только в 1952 г. на XIX съезде произошли изменения в системе управления. Позднее на трех съездах в период руководства Н.С. Хрущева, в 1956, 1959 и 1961 гг., ликвидация отраслевых министерств и иные крупные изменения системе управления поставили на повестку дня вопрос о переменах в системе госслужбы, что потребовало соответствующих заявлений.

Стабилизация политического курса после избрания главой партии Л.И. Брежнева выразилась в понижении публичного внимания к бюрократии. Оживление относится к XXVI съезду (1981), подготовившему основу для политики ускорения. А уже с 1985 г. видно скачкообразное повышение, так как началась радикальная смена М.С. Горбачевым управленческих кадров, сопровождавшаяся критикой госаппарата, получившей характер кампании.

Интересно, что к концу «перестройки» внимание к этой теме сходит на нет. В 1991–1994 гг. новое руководство страны почти полностью оставило государственную службу вне пределов своего внимания. Это тем более странно, что Б.Н. Ельцин сделал свою карьеру на критике привилегии партийной номенклатуры. Рост внимания к теме отмечен лишь в середине 1990-х гг., когда шла подготовка закона «Об основах государственной службы» (1995). В избирательной кампании 1996 г. и позднее проблемы госаппарата постоянно присутствовали в выступлениях президента.

В дальнейшем наблюдается рост числа упоминаний о госслужбе, особенно в годы, предшествующие президентским выборам: 2003, 2007 и 2011 гг. Постепенное разворачивание предвыборной гонки 2018 г. также сопровождается, как видно, активизацией выступлений по данному вопросу.

Интерпретировать эту тенденцию можно таким образом, что проблемы госслужбы, вероятно, интересуют политических лидеров не сами по себе, а в общем контексте борьбы элит. С одной стороны, неэффективность бюрократии служит беспроигрышным козырем для критики предыдущего руководства. У В.И. Ленина она присутствовала в отношении царизма, у Н.С. Хрущева в отношении сталинского аппарата, у М.С. Горбачева в отношении брежневского кадрового «застоя», у Б.Н. Ельцина в отношении всей советской партократии, а у В.В. Путина в отношении олигархозависимой госслужбы 1990-х гг. С другой стороны, обещания сократить, удешевить и приблизить к народу аппарат власти являются элементом предвыборной риторики, привлекающей голоса избирателей.

Содержательный анализ по предмету высказываний предполагал их разделение на критику и предложения. На сто с небольшим критических замечаний приходится более 220 предложений.

У Николая II выступления имели позитивную повестку: в одном случае он обращался к депутатам, а во втором к армии с призывами сохранять верность долгу и присяге [15]. У В.И. Ленина 84% цитат имели характер предложений. В отличие от других руководителей, он написал ряд работ специально посвященных данной теме («Государство и революция», «Как нам реорганизовать Рабкрин», «Лучше меньше да лучше») [16]. В них он подробно изложил программу строительства госаппарата на демократических принципах.

В текстах И.В. Сталина содержится 71% предложений, то есть он чаще Ленина прибегал к критике. Н.С. Хрущев вносил предложения в 88% своих выступлений о бюрократии, Л.И. Брежнев в 60%, а М.С. Горбачев в 71%.

У Б.Н. Ельцина лишь 54% выступлений о бюрократии имели позитивную программу изменений, у В.В. Путина таковых 65%, у Д.А. Медведева 72%, у остальных руководителей – 53%.

Таким образом, самая высокая доля предложений, как оказалось, содержалась в текстах и речах Н.С. Хрущева и В.И. Ленина. При этом мы не оценивали качество и реализуемость этих предложений. Главными критиками бюрократии были Б.Н. Ельцин и Л.И. Брежнев (sic!). Руководители законодательных органов и правительства чаще выступали с критикой аппарата, чем с предложениями.

Это интересные и необычные, на наш взгляд, результаты, дополняющие политические портреты руководителей нашего государства.

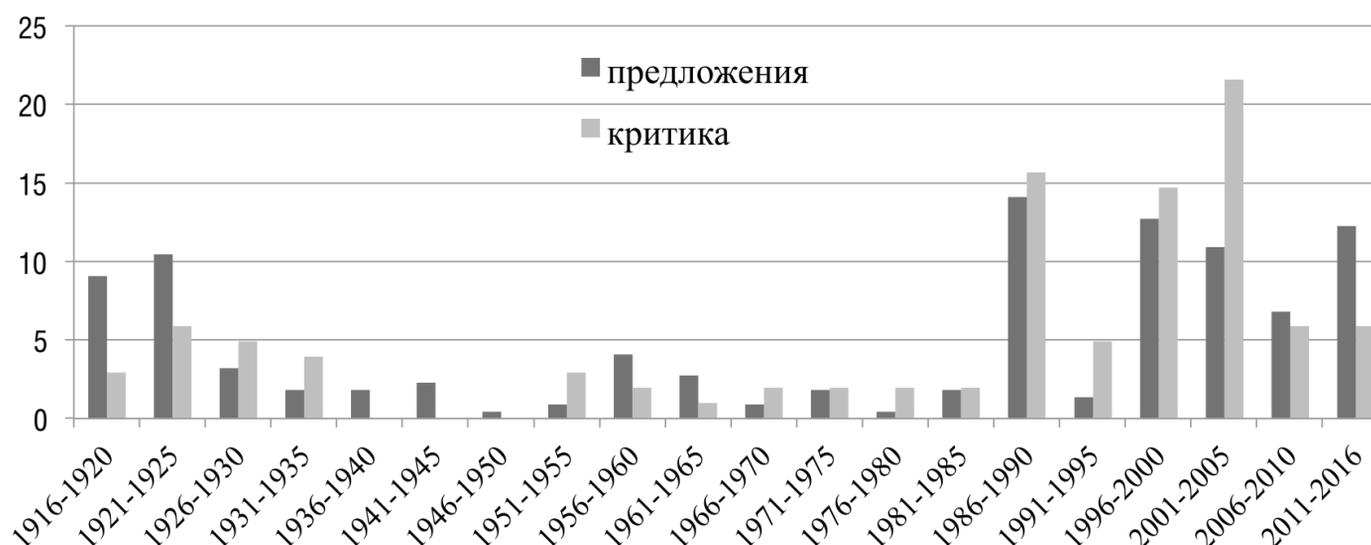


Рис. 2. Распределение предложений и критики по годам, (%)

На рис. 2 видно, что в революционные и первые послереволюционные годы в выступлениях лидеров преобладала позитивная повестка. К середине 1920-х гг. она сменилась критикой оформившегося к тому времени советского госаппарата. В 1930–1940-е гг. имели место предложения по отдельным улуч-

шениям. Это же характерно для начала 1960-х гг., а в остальные годы преобладали критические замечания. Особенно это заметно в 1990-х и начале 2000-х гг. Позитивная повестка стала преобладать в выступлениях лидеров о госслужбе лишь в самые последние годы.

Интересна конкретная тематика выступлений, посвященных государственной службе. В соответствии с разработанной методикой, весь массив высказываний был разделен на 7 тематических групп.

Больше всего доля цитат об эффективности госаппарата (23% от общего объема выборки) и кадровой работе (21%). Примером первого типа является следующая цитата: «В нашем государственном аппарате существует еще немало излишних звеньев, параллельно выполняющих одну и ту же работу» [17]. Пример цитаты по второй теме: «Особенное значение имеет вопрос о смелом и своевременном выдвижении новых, молодых кадров» [18].

Несколько меньшую долю составляют высказывания о взаимодействии госслужбы и общества (16%), коррупции (15%) и связи госслужбы с политикой (12%). Взаимодействие госслужбы и общества хорошо описывается словами: «Каждый советский работник обязан постоянно помнить, что по его отношению к посетителям... его душевности и принципиальности, советский человек судит о нашем государственном аппарате» [19]. О коррупции: «Слабость государственной власти ... стала питательной средой коррупции» [20]. О связи госслужбы и политики: ««Ответственность за страну формируется ... когда люди видят, что власть прозрачна, доступна и сама «вкалывает» ... Власть не должна быть изолированной кастой» [21].

Реже всего обсуждались вопросы оплаты и численности госслужащих (по 7%). Пример высказывания по вопросам оплаты госслужащих: «Сегодня наше государство недостаточно богато, чтобы платить государственному служащему заработную плату в объемах, сопоставимых с вознаграждением государственных служащих в других странах. Но мы будем стараться этот разрыв постепенно ликвидировать» [22]. О численности: «...пойдем на значительное сокращение управленческого аппарата» [23]. Это несколько неожиданные результаты, так как на обыденном уровне складывается впечатление, что большинство упоминаний о госслужбе в публичном пространстве посвящены коррупции и численности чиновников.

Распределение цитат по хронологии показывает, что тематика взаимодействия госслужбы и общества была наиболее востребованной в период 1916–1920 гг. (к этому периоду относится 15% цитат данной группы), а также 1921–1925 гг. (13%). Вопросы соотношения бюрократии и политики чаще обсуждались в те же периоды (24% и 11%). Проблемам кадровой работы уделялась особое внимание в 1986–1990 гг. (21%), а проблемам коррупции – в 1996–2000 и 2011–2016 гг. (по 23%). Оплата госслужащих чаще обсуждалась в политическом дискурсе в 2001–2005 гг. (24%), численность – в 1986–1990 гг. (29%), а эффективность в 1986–1990 и 2001–2005 гг. (20 и 19%).

Данное распределение приоритетов позволяет предположить, что аспекты политической роли бюрократии актуализируются в периоды общественной нестабильности; аспекты численности, оплаты и эффективности госслужбы чаще обсуждаются в контексте разработки служебного законодательства. Кадровая работа входит в число приоритетов при необходимости радикальной смены состава руководства, а вопросы коррупции привлекают внимание, как правило, в периоды экономического спада и проявления кризисных явлений в экономике, в которых общество склонно винить недобросовестных бюрократов.

Соотнесение предложений и критики в тематическом разрезе показывает, что в вопросах взаимоотношений госслужбы с обществом и политикой доля предложений превышает 80%; в вопросах кадровой работы приближается к 80%; в вопросах оплаты чиновников доля предложений 67%, их численности 62%, эффективности 56%, а в вопросах коррупции лишь 49%. Это означает, что политические лидеры, как правило, лучше разбираются в первых вопросах и хуже в последних. Если в вопросах повышения открытости, подотчетности госслужбы обществу и политическому руководству предложения чаще сводятся к благим пожеланиям и лозунгам, то вопросы эффективности и борьбы с коррупцией требуют конкретики. В этих случаях политикам оказывается проще критиковать сложившуюся практику, чем предложить что-то для ее реального изменения.

Распределение высказываний руководителей страны о бюрократии по темам показывает, что И.В. Сталин сделал четверть всех выступлений о роли госслужбы в обществе, о ее соотношении с политикой и о кадровой работе. В.В. Путину принадлежит 40% всех цитат о коррупции и треть об эффективности. Д.А. Медведев сделал треть всех высказываний по вопросам оплаты чиновников. По одной пятой цитат о численности бюрократии сделали М.С. Горбачев, Б.Н. Ельцин и Д.А. Медведев.

Николай II останавливался на общественно-политических аспектах. В.И. Ленин в основном делал акцент на общественной роли и эффективности бюрократии; И.В. Сталин и Н.С. Хрущев – на кадровой работе; Л.И. Брежнев и М.С. Горбачев – на кадровой работе и эффективности. Б.Н. Ельцин сместил акцент на проблемы коррупции, В.В. Путин чаще высказывался об эффективности госслужбы и о коррупции, а Д.А. Медведев – о коррупции без привязки к эффективности. Прочие руководители чаще всего говорили об эффективности аппарата управления.

Можно сделать вывод, что выбор тематики выступлений о государственной службе диктовался в каждом случае как индивидуальными приоритетами государственного деятеля, так и политической ситуацией в конкретный исторический период.

Например, В.И. Ленин как создатель нового государства отдавал приоритет выстраиванию коммуникации между социальными институтами, И.В. Сталин как организатор госаппарата имел интерес к кадровой работе.

В случае Горбачева кадровая тематика речей связывалась, вероятно, с его попытками выстроить оптимальную аппаратную конструкцию для себя. Для Б.Н. Ельцина коррупционная тематика была вынужденным приоритетом. Она наблюдалась в 22% его речей, в то время как в 17% из них он говорил о кадровых вопросах и об эффективности, а в 15% об оплате чиновников. То есть выступления первого президента были сбалансированными по тематике.

В.В. Путин объединяет вопросы противодействия коррупции и эффективности управления в своем стремлении обеспечить новое качество власти, тогда как для Д.А. Медведева заявления о борьбе с коррупцией стали «визитной карточкой», самостоятельным направлением деятельности.

В ходе изучения высказываний политических лидеров о бюрократии обращает внимание их параллелизм. Несмотря на кажущееся многообразие, на деле они могут быть сведены к нескольким ключевым темам, по каждой из которых политики разных поколений и взглядов озвучивали похожие мысли. В ряде случаев речь идет даже лексических совпадений. Зачастую близость формулировок наблюдается не только в парах, но и в гораздо большем количестве цитат разных лет.

Слова использовались разные, но эмоции и смысл в них одинаковые. Например: 1) «нужны не **заскорузные и равнодушные чиновники**, ... а неутомимые и самоотверженные бойцы... ставящие государственные интересы превыше всего» [24]; 2) нужны не **бездумные чиновники-службисты**, ... нужны разумно и смело действующие на своем посту инициативные работники»; 3) «надо признать, что есть еще и **бездушные чиновники**» [25].

Изучение всей совокупности материалов позволяет выделить преемственность политической мысли в отношении направления реформы бюрократии. Аппарат должен быть обновлен, омоложен, сокращен и поставлен под контроль общества; полномочия чиновников должны быть четко определены, а их работа направлена на позитивные изменения в экономике, оказание публичных услуг населению. Недопустима изоляция госслужбы за бюрократическими барьерами, но также недопустимо давление со стороны госаппарата на институты гражданского общества.

В целом вектор трансформации можно свести к следующей формуле: «Наше правительство и партия не **имеют других интересов и других забот, кроме тех, какие есть у народа**» [26], или другими словами: «Власть существует не для самой себя, а для эффективного управления страной в **интересах граждан**» [27].

Трудно не заметить смысловой близости приведенных цитат. Можно даже подумать, что их авторы систематически черпают идеи и образы в работах предшественников. Однако это не так, даже, скорее, напротив.

С одной стороны, в советский период в речах любых руководителей присутствовали ссылки на В.И. Ленина. Его труды детально изучались в специальном Институте марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. Правда, нельзя сказать, что эта деятельность выходила за пределы простого начетничества. Все поколения вождей партии называли себя «верными ленинцами», но действовали каждый по-своему, руководствуясь задачами текущего момента.

С другой стороны, начиная с Н.С. Хрущева, традиционной стала публичная критика своего предшественника за отход от пресловутых ленинских принципов. Перемена политического строя не внесла изменений в эту традицию. В результате лидеры новой России в разные годы цитировали слова американских президентов, русских царей и философов, но игнорировали своих ближайших предшественников. Традиция научного изучения работ прежних лидеров нации тоже неразвита: эксперты ссылаются чаще всего на высказывания действующего руководителя.

Эта тенденция способствует короткой исторической памяти о недавнем прошлом. В обществе и элите доминирует желание винить предыдущих лидеров в своих собственных неоправдавшихся ожиданиях, что не предполагает проведения систематического сравнения запланированного и достигнутого, которое необходимо для поступательного развития общества в целом и общественных наук в частности.

Лидеры полярной политической ориентации озвучивали текстуально и содержательно близкие тезисы о реформе бюрократии. О чем это свидетельствует? На наш взгляд, о том, что существование сходных проблем заставляет людей с различными взглядами описывать их похожим образом.

Другое дело, что проблемы бюрократии, если судить по цитированным высказываниям, неизменны на протяжении всего исследуемого периода. Изменения политической конъюнктуры не приводят, как видно, к кардинальным изменениям в принципах деятельности бюрократического аппарата. Даже сильные и авторитарные политические лидеры не могут изменить этих принципов, вынуждены считаться с ними, что видно, хотя бы, из следующих высказываний:

- «Часто не нам принадлежит этот аппарат, а **мы принадлежим** ему» [28].
- «Организационная работа **решает все**, в том числе и судьбу самой политической линии, – ее выполнение, или ее провал» [29].
- «Ведомственный сепаратизм представляет собой не меньшую угрозу, чем национальный или религиозный... Сила государства и эффективность власти **напрямую зависят от работы государственного аппарата**, от компетентности и честности самих проводников государственной политики» [30].

Политическая власть и административный аппарат взаимосвязаны. Но политическая власть меняется, а административный аппарат остается, поэтому он зачастую оказывается влиятельнее и действует как самостоятельная сила [31].

Как противостоять этому? «Нужно **больше доверять гражданскому обществу**, некоммерческим организациям. Они часто **работают эффективнее**, качественнее, с искренней заботой о людях, **меньше бюрократизма** в их работе», – находим ответ в Послании президента [32]. Трудно поспорить с этими словами! Дело за их реализацией.

Существование госслужбы, ориентированной на обслуживание власти, удобно для любой правящей элиты. За это она зачастую готова простить «своей» бюрократии дороговизну, раздутость штатов, коррумпированность и неэффективность. Именно в этом, на наш взгляд, кроется причина того, что политики разных взглядов и эпох похожими словами критикуют одинаковые пороки госаппарата, но верные по сути слова не воплощаются в жизнь, за что следующее поколение руководителей публично – и заслуженно! – критикует предшественников, но само не спешит изменить положение дел.

Таким образом, ключевые выводы проведенного исследования заключаются в следующем:

1. Подтверждена гипотеза о том, что общий вектор реформирования государственной службы, предлагаемый набор мер испытывает относительно слабые влияния политической конъюнктуры, так как функции и институциональные характеристики госслужбы стабильны.

2. Установлено, что высказывания политических лидеров о государственной бюрократии соотносятся с политическими циклами, и данная проблема интересует политических лидеров лишь в общем контексте борьбы элит. С одной стороны, она служит беспроигрышным козырем для критики предыдущего руководства, с другой – обещания сократить, удешевить и приблизить к народу аппарат власти являются важным элементом предвыборной риторики, привлекающей голоса избирателей.
3. В высказываниях лидеров разных политических ориентаций присутствует мысль о необходимости постепенного вытеснения структур бюрократии институтами гражданского общества. Практическая имплементация этой идеи наталкивается на «парадокс лояльности»: бюрократия служит проводником политического курса, и любая власть нуждается в ней больше, чем в своих избирателях до очередных выборов. Поэтому чем слабее демократическое представительство, тем теснее связь политиков и бюрократов, в совокупности составляющих правящий режим.

Список литературы

- [1] *Sager F., Rosser C. Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy // Public Administration Review, 2009. Vol. 69, №6.*
- [2] *Pollitt C. Bureaucracies Remember, Post-Bureaucratic Organizations Forget? // Public Administration, 2009. Vol. 87, №2.*
- [3] *Denhardt J.V., Denhardt R.B. The New Public Service Revisited // Public Administration Review, 2015. Vol. 75, Issue 5.*
- [4] *Сморгунов Л.В. Административная реформа в России: автономия государства и его способность к управлению // Сморгун Л.В. (ред.) Проблемы современного государственного управления в России, 2007.*
- [5] *Комаровский В.С., Морозова Е.Г. Государственная служба и политико-административное управление // Вестник РУДН, 2001. №3.*
- [6] *Шабров О.Ф. Реформа государственной службы: открытость или эффективность // Социология власти, 2005. №6.*
- [7] *Parsons T. Politics and Social Structure. –New York, 1969.*
- [8] *Crozier M. Le Phénomène bureaucratique. – Paris, 1963.*
- [9] *Гельман В.Я. Институциональное строительство и неформальные институты в современной российской политике // Политические исследования, 2003. №4.*
- [10] *Зайцева Т.В. Реформа государственной службы России. История попыток реформирования с 1992 по 2000 г. / под общ. ред. Т.В. Зайцевой. Барабашев А.Г. Эволюция государственной службы в России (2000–2010 гг.), 2013.*
- [11] *Elston T. Not so “Arm`s Length”: Reinterpreting Agencies in UK Central Government // Public Administration, 2014. Vol. 92, №2.*
- [12] *MacCarthaigh M. From Agentification to De-agentification: The Changing Bureaucratic Model. – Dublin, 2012.*
- [13] *Андрюхина Т.В. Межкультурные параметры метафорического моделирования в политическом дискурсе // Вестник МГИМО-Университета, 2016. №1.*
- [14] *Федеральный закон 2003. от 27.05. №58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 02.06. №22, ст. 2063.*
- [15] *Николай II 1917. Приказ войскам от 8 (21) марта // Гос. архив РФ.Ф. 601. Оп. 1. Д. 2415. Л. 1–3 (с об.).*
- [16] *Ленин В.И. Лучше меньше да лучше // Полн. собр. соч. 5-е изд., 1923. Т. 45.*
- [17] *Хрущев Н.С. Отчетный доклад Первого секретаря ЦК КПСС XX съезду КПСС. Стенографический отчет., 1956. Т. 1.*
- [18] *Сталин И.В. Отчетный доклад о работе ЦК ВКП(б) XVIII съезду ВКП(б). Стенографический отчет, 1939. Т. 1.*
- [19] *Хрущев Н.С. Отчетный доклад Первого секретаря ЦК КПСС XXII съезду КПСС. Стенографический отчет, 1961. Т. 1.*
- [20] *Ельцин Б.Н. Послание Президента Федеральному Собранию // Российская газета, 1996. №39. 27.02.*
- [21] *Путин В.В. Послание Президента Федеральному Собранию // Российская газета, 2012. №287. 13.12.*
- [22] *Медведев Д.А. Интернет-конференция первого заместителя руководителя Администрации Президента России, 2003.
URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/21951>.*
- [23] *Горбачев М.С. Перестройка и новое мышление для нашей страны и для всего мира, 1988. – С. 119.*
- [24] *Маленков Г.М. Отчетный доклад Центрального Комитета ВКП(б) XIX съезду партии // Правда. 05.10, 1952.*
- [25] *Брежнев Л.И. Отчетный доклад Генерального секретаря ЦК КПСС XXIV съезду КПСС. Стенографический отчет, 1971. Т. 1.*

- [26] *Сталин И.В.* Из выступления на приеме участников первомайского парада. 04.05. // Сочинения, 1935. Т. 14.
- [27] *Медведев Д.А.* Выступление на II Всероссийском Гражданском форуме: Диалог власти и граждан // Российская газета, 2008. №4569. 23.01.
- [28] *Ленин В.И.* Конспект речи на X Всероссийском Съезде Советов // Полн. собр. соч. 5-е изд., 1922. Т. 45.
- [29] *Сталин И.В.* Отчетный доклад XVII съезду партии о работе ЦК ВКП(б) // Правда, 1934. №27. 28.01.
- [30] *Ельцин Б.Н.* Послание Президента Федеральному собранию «Россия на рубеже эпох (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» // Российская газета, 1999. №60. 31.03.
- [31] *Полтерович В.М.* Проектирование реформ: как искать промежуточные институты // Montenegrin Journal of Economics, vol. 8, 2012. №2.
- [32] *Путин В.В.* Послание Президента Федеральному Собранию // Российская газета, 2015. №275. 04.12.