

# Протекционизм как он есть

## Угрозы бюрократизма и методы их преодоления



Виктор ГЕРМЕНЧУК,  
кандидат исторических наук, доцент

**Об угрозе протекционизма и его отрицательных последствиях для государства и общества постоянно говорят политические и государственные деятели, рядовые граждане. Однако успешная борьба с ним требует не только политической воли, но и глубокого понимания его сущности. Переход от обычных обвинений к научному анализу позволяет по-новому оценить данное явление, перспективы создания действенных общественных механизмов для устранения его коренных причин.**

### СУЩНОСТЬ ПРОТЕКЦИОНИЗМА

При анализе протекционизма как явления мы постоянно сталкиваемся с очевидным противоречием, суть которого в следующем. Постоянный общественный интерес к протекционизму вовсе не коррелирует с усилиями научного сообщества. Отношения патронажа и клиентелы в силу своей природы действуют обычно за фасадом официальной политико-административной системы. Поэтому большинство исследований проявлений и негативных последствий протекционизма имеют фоновый характер, а результаты используются чаще всего в качестве дополнительных аргументов для моралистических осуждений власти и ее отдельных представителей. Очевидно, что только этим обстоятельством можно объяснить отсутствие слова протекционизм в «Советском энциклопедическом словаре». Приведено лишь значение слова протекция (от лат. *protectio* – защита, покровительство), которое трактуется как влиятельная поддержка кого-либо в устройстве его дел.

Более информативен «Словарь русского языка» С.И. Ожегова, где имеются два значения слова протекционизм. В первом случае это система экономических и иных мер, направленная на ограждение местного капитала от иностранной конкуренции. Во втором значении протекционизм – подбор людей на службу не по деловым признакам, а по знакомству, по протекции. Протекция, в свою очередь, определяется как покровительство кому-нибудь в устройстве на работу, в продвижении по службе и т.п.

В принципе ничего не изменилось и в постсоветский период. «Новый иллюстрированный энциклопедический словарь» в основном повторяет старые значения терминов и понятий. Протекционизм определяется как система протекций, протекция – как влиятельная поддержка, оказываемая кому-нибудь в устройстве дел. Дополнительно присутствует слово протезе (от франц. *protege* – прикрывать, защищать), которое обозначает лицо, находящееся под чьим-либо покровительством, пользующееся чьей-либо протекцией.

Еще меньше сведений можно получить из специализированных изданий. В российской «Большой юридической энциклопедии», которая презентуется составителями как самое полное современное издание, вообще отсутствует упоминание этих поня-

### ОБ АВТОРЕ

**ГЕРМЕНЧУК Виктор Васильевич.**

Родился в 1950 году в Гомельской области. В 1975 году окончил исторический факультет Белорусского государственного университета, работал преподавателем, доцентом на кафедре истории КПСС этого вуза. С 1989 по 1991 год – доцент, заведующий учебным отделом, первый проректор Высшей партийной школы и созданного на ее базе Института политологии и социального управления.

С 1991 года работает в Академии управления при Президенте Республики Беларусь.

Кандидат исторических наук (1984), доцент (1987).

Автор более 50 научных работ, в том числе четырех монографий.

Сфера научных интересов: проблемы государственного управления, государственной и кадровой политики и политической модернизации.

тий. Среди более 2000 юридических терминов наше внимание привлекло только определение должностного преступления как преступления против государственной власти и интересов государственной службы. Уголовная ответственность наступает за использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы [1, с. 176].

Дополнительный поиск в научных и литературных источниках [2; 3; 4; 5] позволяет наполнить понятие «злоупотребление должностными полномочиями» более конкретным содержанием.

В один ряд с понятиями «протекционизм» и «протекция» вполне встраиваются понятия «непотизм» (раздача доходных должностей и служебное покровительство родственникам и своим людям), «фаворитизм» (выгоды и преимущества от покровительства высокопоставленного лица), «семейственность» (предоставление льгот родственникам и устройство их на работу под своим начальством), «кумовство» (служебное покровительство друзьям и родственникам), «блат» (использование знакомства и связей в личных, корыстных интересах), «клиентелизм», «патронаж», «патрон-клиентские отношения», «сети солидарности», «взаимная поддержка», «торговля влиянием».

Как система неформальных политических и административных связей и услуг, они ведут к возникновению семейных, земляческих и корпоративных кланов и обойм в виде групп политической, экономической, интеллектуальной и силовой поддержки своих патронов.

Кадровый трафик в подобного рода объединения осуществляется в обход официальных механизмов подбора и расстановки кадров, характеризуется раздачей различного рода государственных должностей, льгот и привилегий в обмен на компетентность, преданность, послушание, поддержку и лояльность «своих людей». Углубленный научный анализ всех проявлений протекционизма позволяет лучше ориентироваться в пространстве неформальных сетей и незаконных практик, которые во всех странах оказывают значительное влияние и давление на государственный аппарат, политику и экономику, поражают глубинные нравственные

основания общества. Коррупционные формы борьбы за власть и влияние, которые позволяют отдельным руководителям и должностным лицам извлекать часто дополнительную ренту из своего положения, разрушают механизмы власти и управления, угрожают стабильности и безопасности общества.

## ПРИЧИНЫ ВОЗНИКНОВЕНИЯ ПРОТЕКЦИОНИЗМА

Истоки протекционизма большинство исследователей связывают с долгим периодом неразделенности публичной и частной сферы. На протяжении длительного периода в истории становления государств чиновники были лишь инструментом исполнения воли князей, царей, королей и императоров. Протекционизм в его современном понимании если и присутствовал, то был свойственен лишь для представителей правящей верхушки. Отношения между господином и его слугами строились исключительно на доверии и преданности, которая всегда ценилась больше, чем их компетентность.

Решающим фактором, который способствовал ограничению влияния протекционизма на кадровую политику в государственном аппарате, были объективные задачи усиления монархической власти и формирования централизованного государства. Усложнение функций управления потребовало создания специализированных органов власти и формирования нового социального слоя служителей монарха – настоящих профессионалов в конкретных сферах деятельности. Резко повышается общественный престиж образования и знаний. Преданность и личные связи с королевским двором при отборе на службу постепенно уступают место достаточно четким профессиональным критериям – хорошее образование, ученая степень, опыт работы, соответствие полученных знаний занимаемой должности.

Особое внимание обращается на способы и процедуры отбора профессионально пригодных кадров, чтобы на службу монархии приходили люди «мудрые, почтенные, образованные, опытные, состоятельные, доброго имени и любящие общее благо более своего частного». Так, в трактатах и

наставлениях французских авторов XIV–XV веков королю рекомендуется доверять оценку достоинств кандидатов на службу людям «достойным и мудрым». Предпочтение следует отдавать профессиональным качествам чиновника, а не его социальной принадлежности.

Сложные процедуры изучения личностных качеств чиновников и их профессиональных достоинств противопоставлялись, таким образом, практике отбора на службу по ходатайству родственников, друзей или покровительству третьих лиц. Советы «дурных» советников и управление со стороны «недостойных» чиновников в условиях монопольного права короля подбирать кадры свидетельствуют против профессиональных и моральных качеств самого государя. Более того, концентрация подобных людей у трона достаточно опасна. Король не может быть полностью уверен в их преданности. Несколько позднее Н. Макиавелли в своей знаменитой работе «Государь» возвел подобные требования в аксиому политической мудрости: «Есть один безошибочный способ узнать, чего стоит помощник. Если он больше заботится о себе, чем о государе, и во всяком деле ищет своей выгоды, он никогда не будет хорошим слугой государю, и тот никогда не сможет на него положиться».

Однако всегда существовали возможности обойти установленные правила. В одном из древнейших трактатов по искусству управления государством сказано, что «легче угадать путь птиц в небесах, чем уловки хитроумных чиновников». Исторические хроники королевских и царских династий пестрят многочисленными фигурами могущественных фаворитов, влиятельных министров и советников, подлинная власть которых простиралась далеко за пределы их должностных обязанностей. Их влияние держалось зачастую не столько на исключительных личных качествах и должностном положении, сколько на человеческих слабостях, доверии и поддержке покровителей.

Развитию системы патронажа и клиенты способствовали и другие факторы. Так, постоянный дефицит государственных финансов привел к развитию в XVI–XVII веках в большинстве европейских стран продажи государственных должностей лицам, предложившим за них наивысшую плату.



**«Есть один безошибочный способ узнать, чего стоит помощник. Если он больше заботится о себе, чем о государе, и во всяком деле ищет своей выгоды, он никогда не будет хорошим слугой государю, и тот никогда не сможет на него положиться».**

**Никколо  
МАКИАВЕЛЛИ  
(1469–1527)**

Должности в государственных учреждениях рассматривались как частная собственность их владельцев. Они покупались, перепродавались другим лицам, передавались по наследству. Скупка должностей стала одним из способов достижения власти, влияния и богатства. Целью государственной деятельности и способом служебного продвижения в такой системе было извлечение прибыли и использование ее для покупки новой, более высокой должности.

Это своеобразное государственное предпринимательство называлось эксплуатацией официального поста и негативно оценивалось общественным мнением. Любопытно, что только представители самого чиновничества пытались найти «разумное обоснование» практике продажи должностей. Они рассматривали такую практику как форму пенсии старым служащим короля. Однако большинство авторов, поддерживая в принципе идею компенсации за безупречную службу, рекомендовали «лучше оплатить деньгами или иными дарами» [6, с. 123].

Управление дилетантов всегда отличалось низкой эффективностью и расточительностью. Поэтому наблюдается постепенная отмена такой практики и замена ее системой назначаемых и оплачиваемых из казны чиновников. Профессионализм и должный уровень компетентности стали основой расширения и укрепления власти бюрократии. Из людей короля чиновники превращаются в служащих государства, защита интересов которого составляла основу их служебного долга.

Модернизация административной системы на принципах разделения публичной и частной сферы предполагала, по словам английского философа и политического деятеля Э. Бёрка, необходимость создания класса людей «от всего отрекшихся и преданных общественному благу, не имевших иных привязанностей, кроме общественных уз и общественных принципов, людей, не способных превратить общественное имущество в личное богатство, людей, отказавшихся от собственных интересов... для коих личная бедность была честью, а внутреннее повиновение заменяло свободу» [7, с. 177]. Идеи бескорыстной преданности государству и служения общему интересу были призваны легити-

мировать становление профессиональных бюрократических систем. Показательно, что административное право, получившее бурное развитие в этот период, с целью формирования подобных качеств возводит в свой фундаментальный закон обязательство бескорыстия государственных служащих, превращает это требование в принцип оценки административной практики. Административное действие, приносящее выгоду в индивидуальном порядке любому частному лицу, является подозрительным и недопустимым.

Однако, как отмечает французский социолог П. Бурдьё в своих исследованиях генезиса бюрократической системы, административная практика имела много противоречий с официальной нормой. Монополизировав государственный капитал, его материальные и символические ресурсы, бюрократия по примеру своих предшественников захватила и монополия на привилегии, связанные с этой монополией (деньги, почести, звания, милости, незаконные льготы). Требования и обязательства бескорыстия служащих сочетаются с использованием служебного положения в личных целях, злоупотреблениями материальными благами и общественным положением, коррупцией и взяточничеством, административным невмешательством, отступлениями от закона, торговлей служебным положением, то есть всем тем, что служит получению индивидуальной выгоды [8, с. 250–252]. С этим связано появление причин структурной или институционализированной коррупции как системы привилегий должностных лиц, которые они могут извлечь из своего положения в механизмах власти и управления.

В результате формальная и неформальная власть бюрократии достигла невиданных ранее высот. Сам термин «бюрократия» был введен в научный оборот французским философом Венсаном де Гурне в 1765 году и означал, по его определению,

Термин «бюрократия» был введен в научный оборот французским философом Венсаном де Гурне в 1765 году и означал, по его определению, новую форму правления, помимо трех ранее указанных Аристотелем – монархии, аристократии и демократии.



Людовик XIV в окружении вельмож. Картина Шарля Лебрена. 1666 год

новую форму правления, помимо трех ранее указанных Аристотелем – монархии, аристократии и демократии. Однако сам термин имел открыто уничижительный смысл. Его автор призывал к необходимости уменьшения числа «бумагомарателей» путем невмешательства правительства в дела частных лиц. Словарь Французской академии в 1798 году определял бюрократию как «власть, влияние руководителей и служащих государственных органов». Несколько позднее изданный в Германии словарь иностранных выражений объяснял этот термин как «власть, которую различные правительственные департаменты и их подразделения имеют над своими согражданами».

Административные бюрократические структуры постоянно сотрясались на крутых поворотах истории, в период революций и реставраций, чтобы стать еще сильнее независимо от формы правления и типа политического режима. Это позволило Гегелю в начале XIX века заявить, что бюрократия сама стала государством, высоко вознесясь над гражданским обществом и превратившись в его фактического хозяина.

Логика бюрократического поля оказала огромное влияние и на становление демократических политико-административных систем. Не лишена отмеченных недостатков и веберовская концепция рациональной бюрократии. Сформулированная в начале XX века, она часто рассматривается как основа организации современного типа и цель административных реформ. Ее основными характеристиками являются господство общеобязательных регламентированных процедур, зафиксированная нормативно компетенция каждого бюрократического уровня, иерархичность и должностная субординация, компетенция всех должностных лиц в области администрирования, упорядоченность делопроизводства, стабильность, преемственность и относительная дешевизна. Универсальность и унификация всех правил и процедур деятельности государственного аппарата, по словам М. Вебера, должны были стать гарантиями против субъективных недостатков людей и возможных злоупотреблений.

Таким образом, от рациональной бюрократии ожидали не только технической

эффективности государственного аппарата, но и высокой моральности его представителей. Закономерности развития бюрократических структур поставили все с ног на голову. Формально-правовое начало как основа легитимного господства постепенно вырождается в систему формальной рациональности, ведет к безличности и анонимности власти, значительно облегчает «дисперсию ответственности», вплоть до ее полного исчезновения.

Оборотной стороной рациональности является стандартизация не только чиновников, но и самого общества. Объективный процесс усложнения функций государственного управления бюрократический аппарат решает обычно за счет роста новых регламентаций и правил, значительного увеличения своей численности. Подавляются любая инициатива и критика, попытки контроля деятельности государственной администрации, которая предпочитает работать в закрытом режиме. Нарушения коммуникации между различными слоями общества порождают запутанность и сбой в системе принятия решений.

Поэтому, по оценке французского социолога М. Крозье, фактически бюрократия, в том смысле как ее обычно понимают, вовсе не является очертанием будущего. Она означает «парализующее наследие прошлого». С этим связан постоянный поиск концептуальных и организационных основ современной «поствеберовской» и «постбюрократической» компактной, гибкой, прозрачной и отзывчивой бюрократии на службе общественному интересу.

## ПРОТЕКЦИОНИЗМ И КОРРУПЦИЯ

Социальные патологии, подобно болезням человека, обладают некоторыми чертами фундаментального сходства. По словам французского поэта и философа П. Валери, известного своими афоризмами, власть теряет все свое очарование, если ею не злоупотреблять. Тесная связь протекционизма и коррупции вытекает из общепризнанного определения коррупции как использования служебного положения для извлечения личной выгоды. Отсюда очевидно, что в западном понимании все проявления протекционизма относят к коррупционным практикам. Документы

ООН, например, коррупцию определяют как «злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях, в целях третьих лиц или групп». В силу этого обстоятельства они действительно близки по смыслу и содержанию. Близки и по отрицательным последствиям для государства и общества. В обоих случаях имеет место незаконное использование властного ресурса, материальных и финансовых средств не только в целях личного, но и кланового, корпоративного интереса. Их объединяет секретность и конфиденциальность, одинаково отрицательные результаты, связанные с созданием условий для «присвоения государства», использования нелегитимных методов управления, незаконного обогащения и получения незаконных привилегий. Это препятствует нормальному функционированию системы власти и управления, угрожает принципам правового государства, демократии и прав человека. Подрываются стабильность и безопасность общества, разрушаются общественная мораль и нравственные устои.

Однако юридические и моральные оценки коррупции и протекционизма бывают разные. Если коррупция в большинстве государств давно получила юридическую квалификацию и ей объявлена настоящая война, то протекционизм часто мимикрирует, пытается приобрести более благопристойный вид. Для этого используются, прежде всего, исторические и культурные традиции. У большинства народов прочные семейные, родственные и корпоративные связи являются достоинством всякого порядочного человека и не осуждаются общественным мнением.

Однако протекционизм, пронизывающий часто все уровни государственного аппарата, вовсе не так бескорыстен, как может показаться на первый взгляд. «Маленькие услуги» с использованием должностного положения, благотворительность за государственный счет превращаются в серьезную политическую, правовую, экономическую и моральную проблему. Развитие семейных, родственных, земляческих и корпоративных (друзья по школе, институту, прежнему месту работы, партии, общественной организации) связей, солидарность с этими общественными сетями автоматически ведут к увеличению незаконных практик.

Протекционизм всеяден и многолик. Он может проявляться на стадии формулирования законов и нормативных актов, их исполнения, на уровне обычных кадровых процедур и технологий. Порождая руководителей и специалистов дилетантов, он способствует укреплению бюрократического стиля деятельности государственного аппарата. На это обстоятельство следует обратить особое внимание.

Владелец любой частной компании или фирмы имеет полное юридическое и моральное право назначить своего сына или зятя ее президентом, вовсе не обращая внимания на критерии профессионализма. Он рискует при этом только собственной прибылью и деловой репутацией. В специфических условиях деятельности государственного аппарата риски возрастают, однако компенсируются за чужой счет. Постоянными спутниками протекционизма являются низкая эффективность управления и снижение авторитета власти.

Эксплуатация официального поста и «торговля влиянием» всегда имеют вполне прагматический интерес. Взятка является обычно крайней мерой. Вначале проблему пытаются решать при помощи неформальных связей. Владение соответствующим политическим и административным ресурсом, способность решить проблему в обход формальных правил, расплата за определенные услуги государственными должностями увеличивают власть над людьми, порождают чувство взаимной обязанности. Обмен услугами рассматривается как вид инвестиций в будущее чиновника и политика, разновидность «спасательного круга», который обеспечивает их непотопляемость. С этим связаны известные «принцип вращающейся двери» и «эффект теплых тапочек», объясняющие постоянную кадровую миграцию высокопоставленных должностных лиц между государственным аппаратом и частным сектором. Неформальные отношения, которые произрастают на почве протекционизма, создают условия для укрепления коррупционного потенциала, стимулируют деятельность организованных преступных групп и организаций в борьбе за власть и влияние, являются составной частью их стратегии и тактики. На этом основании можно только

удивляться тому факту, что политическая коррупция не имеет до настоящего времени правового определения. Пока не нашли отражения в уголовном, административном и ином законодательстве такие действия, как коррупционный лоббизм, протекционизм и фаворитизм.

## СТРАТЕГИЯ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И БОРЬБА С ПРОТЕКЦИОНИЗМОМ

Высокий уровень доверия к представителям власти и управления – это не только идеальная среда для работы и возможность выполнять свои профессиональные обязанности. Это еще и средство привлечения в государственный аппарат настоящих профессионалов, честных и порядочных людей. Тем не менее, по словам российского философа А.А. Зиновьева, закон адекватности людей занимаемым постами действует, к сожалению, только как тенденция, нарушаемая массой отклонений от норм [9, с. 165]. Отдавая предпочтение тому или иному кандидату на вакантную должность, руководитель может вовсе не преследовать «личный интерес с использованием коварства». Он не меньше нуждается в профессиональной команде исполнителей, чем генерал в боеспособной армии на поле сражения. Вместе с тем власть часто выступает как механизм навязывания собственной воли. Однако власть как самооценочность всегда представляет игру с нулевой суммой, когда выигрыш одной из сторон достигается за счет другой стороны.

Отражением названного противоречия в современных демократических политико-административных системах является постоянная, продолжающаяся до настоящего времени, борьба двух способов комплектования государственного аппарата: системы добычи (spoils system) и системы заслуг (merit system).

Исторически первой в формировании демократических правительств была использована система дележа добычи. Она берет свое начало от президента США Д. Вашингтона. Каждый следующий президент считал своим естественным правом после победы на всеобщих демократических выборах компенсировать усилия своих сторонников раздачей доходных государственных должностей. Не удивительно,

что недостатки такой плебисцитарной «машины» проявились, по словам исследователей, именно в США. Введение принципа spoils system позволяло каждому вновь избранному президенту сменять сторонниками своей партии от 300 000 до 400 000 должностей чиновников. Партийные активисты претендовали на них без всякого подтверждения квалификации. Только молодая американская культура и неограниченные экономические возможности страны позволяли вынести такое дилетантское хозяйство, чудовищные непорядки и не имеющих себе равных коррупцию и расточительство.



Карикатура «Кто украл народные деньги?» из газеты New York Times. 1872 год

Полная дискредитация подобной практики связана с убийством в 1881 году президента США Д. Гарфилда одним из чиновников, который посчитал себя обделенным при раздаче государственных должностей.

Вслед за реформами Маколея (1834 год) и Норткота – Тревельяна (1854 год) в Великобритании, США переходят на более прогрессивную и демократическую систему комплектования государственной службы. Законом Пендлтона (1883 год) для отбора в государственный аппарат лучших представителей общества была введена система заслуг, действующая до настоящего времени. Речь идет не просто о введении конкурсного отбора претендентов на государственную службу и установленном законом порядке проверки их квалификации на соответствие занимаемым должностям для исключения административного произвола, причин протекционизма и коррупции. Изменения

в государственном аппарате носили более глубокий и системный характер.

Первым закономерным этапом реформ стала институционализация государственной службы: она формируется как публичная или гражданская служба. Превращение государственного аппарата из «государевого двора» в гражданскую службу подчеркивает цель и смысл его деятельности. Служащие призваны действовать от имени и по поручению власти в интересах общества. Они реализуют не свое субъективное (служебное) право, а совокупное (публичное) право всех граждан. Субъектом публично-правового регулирования выступает государство, представляющее своего учредителя (народ), а не отдельные государственные органы и тем более должностных лиц.

Особенностью публично-правовых отношений является исчерпывающий характер их правового регулирования. Это исключает так называемые «неопределенные правовые условия» и расплывчатые формулировки типа «интересы службы», ограничивает дискреционные полномочия, принцип усмотрения при реализации правовой нормы. Так, концепция управления на основе права в рамках единого европейского административного пространства реализуется с помощью принципов правовой определенности, открытости, прозрачности, отчетности, эффективности и результативности. Принципы верховенства права и управления по закону призваны способствовать искоренению произвола в государственных делах. Открытость и прозрачность служат инструментом для надзора и проверки деятельности государственных органов и должностных лиц, снижения вероятности плохого управления, протекционизма и коррупции. Ответственность ориентирована на обеспечение надежности и продуктивности государственного управления. Эффективность и результативность предусматривают постоянный анализ и оценку итогов деятельности государственных органов и служащих.

Вторым принципиальным нововведением является практика разделения политических и административных должностей.

Разграничение функций политики и управления способствовало более четкому определению сфер деятельности и право-

вого статуса политиков и государственных служащих, их прав и обязанностей, ответственности за дисциплинарные проступки. Выделение управления в качестве особой сферы профессиональной деятельности стимулировало бурное развитие теории государственного управления как самостоятельной сферы науки и подготовки кадров.

Непосредственная ответственность служащих за государственное управление и его результаты предопределила особенности правового регулирования государственно-служебных отношений. Государство призвано гарантировать обществу высокий уровень своих представителей, обеспечить достижение общепризнанных стандартов профессионализма и стабильности государственного аппарата. Характерные для системы заслуг принципы меритократии на стадии подбора и расстановки кадров, запреты, ограничения и ответственность по службе, четкий механизм служебной карьеры на основании достоинств и профессиональных достижений обеспечили ее широкое развитие, стали гарантиями прогнозируемости кадровых процессов и динамизма в развитии государственной службы.

Привлекает внимание и механизм реализации новой кадровой политики. Отрицательный опыт и издержки системы дележа добычи, отсутствие объективных норм и критериев, исключительное и часто неограниченное право руководителей в решении вопросов о назначении работников на должность и его негативные последствия подсказали методы исключения субъективизма в этих вопросах. Патронаж должностей уступает место открытым конкурсным испытаниям претендентов под наблюдением центральной экзаменационной комиссии.

Для увеличения прозрачности в принятии кадровых решений конкурсному производству предшествуют обычно четко установленные кадровые процедуры: составление списков кандидатов для набора или служебного продвижения, списков профессиональной пригодности, формирование резерва кадров. Все претенденты должны ознакомиться с должностными требованиями и сдать установленные экзамены на соответствие государственной должности.

Важным этапом укрепления института государственной службы и его авторитета среди граждан стали усилия по этическому регулированию государственно-служебных отношений. Идеальное состояние административной этики достигается в том случае, когда универсальные ценности общественной этики и личной морали интегрируются с ценностями профессиональной этики, этики организации и инкорпорированы в национальную правовую систему [10, с. 184].

В качестве примера можно привести Этический кодекс государственной службы США, который является составной частью Закона о реформе гражданской службы 1978 года.

«Все правила достойного поведения давным-давно известны, остановка за малым – за умением ими пользоваться», – говорил французский философ Б. Паскаль. Подобного умения часто как раз и не хватает. Поэтому практика этического регулирования государственной службы дает наибольший результат при наличии эффективного этического режима как совокупности принципов и механизмов, обеспечивающих соблюдение установленных норм.

Особо следует остановиться на специфике инициатив в области реформ государственной службы и кадровой политики на основе нового государственного управления («нового государственного менеджмента») и концепции «сервисного государства». Их начало в западных странах относится к 70-м годам прошлого века.

Философия новой модели управления заключается в том, что государственный сектор активно использует в своей деятельности управленческие технологии частного сектора, передает последнему часть своих функций. Роли участников распределены следующим образом: правительство должно «рулить» (определять политику), частные структуры – «грести» (предоставлять услуги), при этом и те, и другие преисполнены «предпринимательским духом». Административные реформы имели целью резкое сокращение государственного аппарата и расходов на его содержание, повышение ответственности государственных служащих за выполнение своих обязанностей, превращение государственной администрации в инициативную организацию,



способную контролировать общественное развитие и пользующуюся авторитетом среди населения.

Важной инициативой реформаторов стала разработка и внедрение программ и критериев измерения эффективности работы правительства. Основу методики составляют следующие рекомендации: определение проблемы; четкие и ясные цели у исполнителей; постоянная оценка проделанной работы; совершенствование способов и критериев измерения эффективности; управление эффективностью; ориентация не на затраты, а на отдачу и результаты; планирование результатов; анализ причин неудач как стимул для продолжения поиска эффективности и качества услуг.

На базе этих рекомендаций разрабатываются конкретные кадровые технологии оценки деятельности государственных служащих. Оцениваются не только качества специалиста, способствующие его успешной деятельности в государственном аппарате, но и показатели выполнения должностных обязанностей и эффективности принятых решений. Наиболее известным видом оценки является комплексная система под названием «Оценка 360 градусов». В качестве субъектов оценивания выступают сами государственные служащие, их непосредственные руководители, подчиненные, служащие других органов и структурных подразделений, с которыми служащий взаимодействует, граждане и организации, потребители оказываемых служащим государственных услуг. На основе результатов оценки определяются меры материального и морального стимулирования, перспективы карьерного роста или дисциплинарные санкции.

Удались ли реформы? Вопрос вовсе не риторический, и ответ на него предполагает необходимость дополнительного анализа. На одной из лекций, посвященной отечественному и зарубежному опыту работы с кадрами и регулирования государственной службы, слушатели задали мне вполне закономерный вопрос: «Сколько же нужно дополнительно исполнителей и контролеров, чтобы реализовать на практике весь набор новых кадровых технологий?» Действительно, эта проблема стала «ахиллесовой пятой» реформаторов во многих странах. На общем фоне «тотального» сокращения численности государственного



аппарата наблюдался постоянный рост количества так называемой кадровой бюрократии. Оправдывая свое предназначение и руководствуясь принципом «правят законы, а не люди», она создавала десятки новых правовых актов, тысячи страниц инструкций и правил по подбору и назначению служащих, проведению квалификационных экзаменов и аттестации, методикам оценки результатов служебной деятельности. Так, «Руководство для ведомственных кадровиков», постоянно обновляемое Службой управления персоналом США, стало неподъемным фолиантом объемом свыше 16 тыс. страниц! Это не столько помогало в работе, сколько затрудняло деятельность кадровых служб. Процедуры найма и оценки служащих превратились в длительные и дорогостоящие мероприятия, что предопределило судьбу названного «Руководства». Оно было публично сожжено и заменено перечнем правовых норм, рекомендаций и инновационных кадровых процедур и технологий. В их числе можно назвать «Модель найма в течение 45 дней» (2004 год), «Руководство по моделям карьеры» (2006 год), которое предназначено для привлечения и закрепления на государственной службе талантливых специалистов, замещения ими должностей среднего и высшего уровней управления.

Однако эта проблема – только вершина айсберга. «Болевой точкой» реформ стала настоящая «охота на бюрократов», дискредитация существующего государственного аппарата, ставка исключительно на специалистов и технологии частного сектора.

Вместе с тем сокращение государственного аппарата коснулось в основном низших уровней бюрократии, что вскоре привело к дефициту квалифицированных специалистов. Одновременно наблюдается рост количества уровней иерархии в государственных органах, переизбыток должностных лиц с функциями общего руководства. Активное привлечение в государственный аппарат представителей частного бизнеса в обход существующей системы найма девальвировало многие традиционные принципы и требования кадровой политики и служебной карьеры. Усилилась политизация государственного аппарата, особенно его верхних уровней, ухудшился этический климат. Бизнес-элита принесла

в коридоры власти и управления взгляды, навыки и психологию своего сообщества, постоянно путала личный корыстный интерес с интересами службы и долгом верности обществу. Вместо «вращающихся дверей» получили проходной двор, благоприятную среду для протекционизма и коррупции, угрозу новой волны корпоративизма в виде полного слияния интересов политических и корпоративных элит. Так, союз правительства с представителями частного сектора в период деятельности в США администрации Д. Буша-младшего получил весьма символическое определение «кумовского капитализма».

Особо следует подчеркнуть, что административные рыночные реформы с самого начала отрицательно оценивались широкой общественностью. Критиковалась их узкая либеральная направленность, отмечалось, что таким экономическим категориям, как рынок, монополия, приватизация, коммерциализация и маркетизация государственной службы, недостает духовных измерений общественной жизни. Высокий престиж и доверие к государственной службе связаны, в первую очередь, с ее способностью реагировать на нужды общества, с количеством и качеством услуг, реализацией принципа социальной справедливости. Однако реструктуризация общественного сектора во многих западных странах оказалась выгодной в первую очередь частным предпринимателям и элите деловых кругов.

Подводя итоги, следует отметить, что сложные вопросы реализации кадровой политики, предупреждения протекционизма и борьбы с ним в государственном аппарате часто не имеют простых юридических ответов. Эти проблемы требуют системного решения. Опыт становления и развития демократических политико-административных систем во многом опровергает полное пессимизма высказывание известного теоретика западной демократии американского политолога Р. Даля о том, что граждане вряд ли «способны успешно препятствовать чиновникам, в особенности руководству государством, использовать свои гигантские возможности для увеличения собственной власти и привилегий» [11, с. 491]. Там, где протекционизм выражается в открытом злоупотреблении властью и ведет к расхищению обществен-

ного достояния, с ним необходимо бороться уголовно-правовыми средствами. Однако гораздо важнее устранение причин этого явления в государственном аппарате.

Пути и средства предупреждения протекционизма известны. Последовательное укрепление правовых основ государственной службы и кадровой политики, профессионализм и высокие моральные качества государственных служащих, управление на основе права и постоянный контроль за соблюдением законодательства о государственной службе, достижение высокого уровня публичности в ведении государственных дел, деbüroкратизация деятельности госаппарата, ответственность субъектов управления за результаты своей работы и последствия принимаемых кадровых решений, освоение современных технологий управления человеческими ресурсами и кадрового менеджмента, совместные усилия государства и общества в решении этой проблемы – вот далеко не полный перечень методов, которые апробированы на практике. Они способствуют сужению угрозы бюрократизации государственного аппарата, протекционизма и коррупции, повышению эффективности государственного управления. ─

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Большая юридическая энциклопедия. – М.: Изд-во Эксмо, 2005.
2. Восленский, М.С. Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза / М.С. Восленский. – М.: «Советская Россия» совм. с МП «Октябрь», 1991.
3. Джилас, М. Лицо тоталитаризма / М. Джилас; пер. с сербо-хорват. П.А. Щетинин, Е.А. Полак, О.А. Кириллова. – М.: Изд-во «Новости», 1992.
4. Криштановская, О. Анатомия российской элиты / О. Криштановская. – М.: Захаров, 2005.
5. Роуз-Аккерман, С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы / С. Роуз-Аккерман; пер. с англ. О.А. Алякринского. – М.: Логос, 2003.
6. Искусство власти. Сборник в честь профессора Н.А. Хачатурян. – СПб.: Алетейя, 2007.
7. Кревельд, Мартин ван. Расцвет и упадок государства / Мартин ван Кревельд; пер. с англ. под ред. Ю. Кузнецова и А. Макеева. – М.: ИРИСЭН, 2006.
8. Бурдые, П. Социология социального пространства / П. Бурдые; пер. с франц.; отв. ред. перевода Н. А. Шлатко. – М.: Институт экспериментальной социологии; СПб.: Алетейя, 2005.
9. Зиновьев, А.А. На пути к сверхобществу / А.А. Зиновьев. – М.: Астрель, 2008.
10. Герменчук, В.В. Политика и государственная служба / В.В. Герменчук. – Минск: Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2008.
11. Даль, Р. Демократия и ее критики / Р. Даль; пер. с англ. под ред. М.В. Ильина. – М.: РОССМЭН, 2003.