

Великобритания как часть европейской цивилизации, испытавшая глубокое влияние либеральной идеологии, не способна принять социально-ориентированную модель хозяйствования.

Можно по-разному оценивать срединное положение Великобритании в системе трансатлантических отношений, но, очевидно, что она верна своему многолетнему принципу — «у Англии нет вечных союзников и постоянных врагов — вечны и постоянны ее интересы»¹. Хочется верить, что Великобритания не останется на периферии мирового развития и займет достойное место в треугольнике ЕС-Англия-США. Тем более, что Форин офис оптимистично констатирует: «Великобритания заняла уникальное положение в глобальных делах. Она — единственная страна, которая является членом сразу G8, ЕС, НАТО, Содружества Наций, постоянным членом Совета Безопасности ООН. А также входит в ОБСЕ и Совет Европы».

Лугвин Сергей Борисович

Кандидат философских наук, доцент кафедры политологии и истории гуманитарно-экономического факультета Гомельского государственного технического университета им. П. О. Сухого

Административные реформы в странах Запада как средство деbüroкрагизации государственного управления

Аннотация

В статье определяются некоторые императивы современного общественного развития, влияющие на антиbüroкратический характер проводимых на Западе административных реформ. В рамках данного контекста рассматриваются основные направления административных преобразований, анализируются достигнутые результаты, выявляется господствующая тенденция.

Ключевые слова: постиндустриальная трансформация, государственная бюрократия, административные реформы, постbüroкратическое управление.

Современная цивилизация находится на переломном этапе своего развития. Мир утрачивает привычные очертания, происходит переплетение гигантских по масштабам процессов, каждый из которых имеет эпохальное значение для судеб мирового сообщества. Одним из таких процессов является ее постиндустриальная трансформация, тесно связанная с появлением информационных технологий и развитием «экономики знаний». Одновременно возрастает роль творческого потенциала личности, ее способность самостоятельно и нешаблонно решать поставленные задачи, что ставит под сомнение дальнейшее существование бюрократических структур и требует

¹ Из речи премьер-министра Генри Джона Темпла Пальмерсона в английской Палате общин в 1858 г.

создания гибких систем управления, позволяющих активизировать инициативу всех участников трудового процесса. По мнению А. Тоффлера, это обеспечивает «переход от вертикального иерархического устройства к новой горизонтальной коммуникативной системе» [1, с. 113]. В процессе развития информационных технологий создается постоянно действующий канал обратной связи между властью и обществом. Появилось мнение, что технологии Интернета создают новый тип демократии («онлайновая демократия», «электронная демократия», «кибердемократия» и пр.), обеспечивающей массовое политическое участие граждан.

Эти и другие факторы внешней среды оказали немалое влияние на проводимые в западных странах административные реформы. «Испытательным полигоном» для модернизации государственного управления послужила сфера бизнеса. Разработанные ею новые методы менеджмента уже начиная с 70-х гг. XX в. стали предметом самого пристального внимания теоретиков и практиков управления с целью их применения в государственном аппарате, который прежде неоднократно критиковался за свою медлительность и неэффективность.

В преддверии XXI в. стало совершенно очевидно, что высокоцентрализованная и жестко структурированная бюрократия, деятельность которой ограничена многочисленными регламентами и инструкциями, возникшими еще в период массового конвейерного производства, реальных перспектив на будущее не имеет. В новых условиях от административных работников потребовались качества, которыми никогда не обладала традиционная бюрократия: гибкость, адаптивность, инициативность, самостоятельность и ответственность. В этой связи было признано, что повышение эффективности государственного аппарата невозможно без перехода от государственного администрирования к государственному менеджменту, предусматривающего инкорпорацию в сферу управления некоторых рыночных механизмов. В подобных условиях в разных странах широко распространились идеи «нового государственного менеджмента», нацеленные на глубокое и качественное преобразование всей системы государственного управления. По замыслу сторонников реформ данные преобразования должны привести к замене бюрократической системы управления постбюрократической. Вначале административные реформы менеджеральной направленности начались в Великобритании, Новой Зеландии и Австралии. В дальнейшем к «управленческой революции» подключились США, ФРГ, Франция, Япония, Швеция, Испания и ряд других государств. Во всех этих странах при перестройке административных структур особое значение придавалось организационной гибкости, децентрализации и децентрализации государственного управления. Очевидно, что по своей сути идеология «нового государственного менеджмента» нацелена на инициативное осуществление публичной политики, на фактический отказ от дихотомии политики и управления. В соответствии с данной идеологией, чиновники — не простые исполнители принимаемых политиками решений, а непосредственные участники их принятия, что превращает их в реальных творцов политического процесса.

В дальнейшем в западных странах значительное распространение получила также идеология «политико-сетового управления», которая исходит из признания постоянно укрепляющегося взаимодействия правительственных служб и институтов гражданского общества (коммерческих и некоммерческих) в решении актуальных общественных проблем. В подобных условиях институты гражданского общества начинают не просто влиять на политику властей, а активно включаться в механизм принятия политических решений в качестве самостоятельных субъектов. В сетевых структурах преобладают не иерархические, а горизонтальные связи, а государство является лишь одним из участников многосторонних партнерских отношений. Как полагает Л. В. Сморгун, концепция сетей «удачно конструирует альтернативные рынку и иерархии модели публичного управления и выработки политических решений...» [2, с. 111]. Ряд западных специалистов считает, что в перспективе государственная власть будет основываться не на традиционной бюрократической иерархии, а на органическом сочетании механизмов центрального и сетевого управления. Справедливость такого мнения подтверждается развивающимися в Европейском союзе интеграционными процессами, при которых утвердился наиболее продвинутый вариант политико-сетового управления. «Публичный администратор в таких условиях, — пишет немецкий проф. Б. Колер-Кох, — это актер, занятый главным образом организацией пространства для политических обменов и соглашений» [3, с. 51].

Признание потребительских прав граждан по отношению к государству в рамках идеологии «нового государственного менеджмента» с неизбежностью дополняется признанием их политических прав, среди которых появляются и новые: право на равное представительство разных групп населения в государственном аппарате, право на получение полной и достоверной информации о его деятельности, право на контроль над «качеством» управления, право на «отзывчивую» администрацию и т. п. А потому не случайно, что одной из особенностей современных административных реформ стала углубляющаяся демократизация государственной службы, включающая в себя усиление ее репрезентативности, реализацию принципа «равных возможностей», обеспечение открытости и подконтрольности государственного аппарата.

В современном мире открытость государственных органов во многом достигается за счет использования технологий «электронного правительства», которые обеспечивают коммуникативные взаимосвязи власти и гражданского общества. Это позволяет людям не просто получать информацию о работе исполнительных органов, но и высказывать свое мнение по проектам принимаемых решений, в том числе в режиме интерактивного общения. В большинстве стран ОЭСР уже разработано законодательство, гарантирующее доступ граждан к управленческой информации. Одновременно оно карает чиновников за предоставление людям ложной информации.

В настоящее время ряд исследователей считает, что в тех странах, где в последние годы проводились наиболее радикальные административно-политические реформы, прежде всего, в англосаксонских странах, уже не су-

ществует той модели государственной бюрократии, основные черты которой были определены еще М. Вебером. Об этом свидетельствуют, в частности, снижение роли административной иерархии, отмена единообразной правовой регламентации государственной службы, отказ от единой тарифной сетки оплаты труда и пр. Однако отношение к подобным изменениям среди специалистов в области государственного управления неоднозначное. Одни воспринимают радикальные реформы как образец оптимального решения проблем государственной бюрократии, в связи с чем ссылаются на их положительные результаты: сокращение аппарата, удешевление его содержания, повышение эффективности, переориентация на нужды граждан и пр. Другие ученые, признавая очевидные достижения реформ, одновременно указывают на их негативные последствия: падение престижа государственной службы, ее фрагментация, утрата преемственности, отказ от пожизненной занятости, создание питательной среды для коррупции, разрушение корпоративной этики чиновников, высокие издержки контроля и т. п. Критики реформ отмечают также, что в отличие от бизнеса государство должно ориентироваться не на рыночный спрос, а на политическую целесообразность а многие сферы его деятельности (охрана общественного порядка, социальное обеспечение и др.) вообще не могут быть подвержены действию рыночного регулирования.

Учитывая ряд негативных последствий англосаксонских административных реформ, большинство государств отвергло их радикальный характер и сегодня проводит постепенное и поэтапное реформирование аппарата. В первую очередь, это касается тех стран (Германия, Франция, Австрия, Италия и др.), где издавна существуют развитые структуры управления, а государство никогда не воспринималось гражданами как «необходимое зло». В этих государствах еще сохраняются многие черты веберовской модели бюрократии. Однако общей тенденцией административных преобразований во всех странах является движение в сторону постбюрократической системы управления, которая, как считается, неизбежно заменит в будущем современную бюрократию.

Разумеется, с переходом к постиндустриальному обществу государственное управление не сможет основываться исключительно на гибких, адаптивных и временных структурах, поскольку в этом случае оно неизбежно станет импульсивным, непостоянным, лишенным должной устойчивости и преемственности. А потому в системе управления неизбежно сохранятся такие элементы бюрократии, как формальные правила, специализированный управленческий труд, беспристрастное исполнение служебных обязанностей, профессиональная подготовка административных кадров и др. В этом смысле можно согласиться с М. Вебером, по мнению которого «управление и в будущем всегда будет осуществляться с помощью профессиональных чиновников» [4, с. 386]. По всей видимости, постбюрократическое государственное управление в тех или иных соотношениях всегда будет включать в себя как элементы бюрократии, так и новые административные механизмы, в том числе те, которые формируются сегодня в ходе становления постиндустриального общества.

Библиография

1. *Торфлер А.* Футуршок. — СПб, 1997. — 464 с.
2. *Сморгунов Л. В.* Сетевой подход к политике и управлению // Политические исследования. — 2001. — № 3. — С. 103–112.
3. *Колер-Кох Б.* Эволюция и преобразование европейского управления // Мировая экономика и международные отношения. — 2001. — № 7. — С. 44–45.
4. *Вебер М.* Будущая государственная форма Германии (ноябрь 1918) // Политические работы (1895–1919). — М., 2003. — С. 343–393.

Павлова Анна Михайловна

Студентка кафедры сравнительной политологии

факультета политологии

Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова

Влияние роста иммиграции на государственную миграционную политику США

Аннотация

Важнейшей проблемой развитых стран является иммиграция. В статье рассматриваются методы решения этой проблемы в США. Анализируется влияние иммиграции проблем на политическую, экономическую и социальную сферы жизни общества. Делается вывод о том, что данная проблема может быть решена только путем консенсуса, создавая правовые и социальные условия интеграции иммигрантов в гражданское общество.

Ключевые слова: иммиграция, политика, государство, выборы, оппозиция.

США становятся все более зависимыми от иммигрантов. И хотя эта зависимость чисто экономического свойства, она не может не влиять на все сферы жизни общества. По данным статистики к 2010 г. количество официально зарегистрированных иммигрантов составило около 40 миллионов человек, что на 9 миллионов больше, чем в 2001 г. [4] Таким образом, количество иммигрантов к 2010 г составило 13% от всего населения США, что показывает, что с иммиграцией уже нельзя не считаться. Показательна реакция со стороны иммигрантов на ужесточение политики по отношению к ним: строительство заграждений вдоль границы с Мексикой, увеличение пограничных служащих, ужесточение процесса депортации. Также предлагалось ввести уголовное наказание за нелегальное пересечение границы США (на данный момент наказание административное), начать широкомасштабное строительство иммиграционных тюрем, вывезти всех нелегалов с последующим запросом новой визы только у себя в стране. Эта инициатива вызвала массовые протесты, в частности, прошли многочисленные демонстрации с