

ГЛУХОВА Александра Викторовна — д.полит.н., профессор; заведующий кафедрой социологии и политологии Воронежского государственного университета (394006, Россия, г. Воронеж, Университетская площадь, 1; avglukhova@mail.ru)

АКСИОЛОГИЧЕСКИЙ ПОВОРОТ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ И ЕГО РОССИЙСКИЕ ПРОЕКЦИИ

Аннотация. В статье представлена рецензия на коллективную монографию «Публичные ценности и государственное управление» под редакцией Л.В.Сморгунова, А.В.Волковой, выпущенную в 2014 г. издательством «Аспект Пресс».

Ключевые слова: государство, публичные ценности, государственное управление

Культурный фактор в современных политических процессах все больше превращается в их основную качественную характеристику. «Культура имеет значение» — это откровение все чаще встречается на страницах как строго научных, так и публицистических изданий, посвященных различным аспектам функционирования государства. Из периферийного аспекта культура становится ключевым фактором, определяющим как социально-экономические, так и политические трансформации последнего времени.

Внимание к ценностям вызвано, помимо прочего, и глобальными процессами, объективно размывающими сложившиеся ценностные ориентиры. С другой стороны, обороняющиеся от глобальных ветров фундаменталистские силы яростно пытаются сохранить удобную им систему ценностей, оправдывающую применяемые ими авторитарные политические практики. Современным ответственным политикам нередко приходится делать очень сложный выбор между национальными и глобальными ценностями. Во введении к рецензируемой монографии [Публичные ценности... 2014] профессор Л.В. Сморгунов справедливо отмечает, что современное обращение к культуре и ценностной проблематике «оказалось знаковым не только с точки зрения признания значительности культуры («аксиологический поворот»), но и как намерение вычлнить ее влияние в ряду прочих детерминант социально-политического процесса» [Публичные ценности... 2014: 6].

Особый случай представляет собой Россия, в общественно-политической мысли которой ценностная проблематика традиционно занимала особое место. Однако реальная практика управления и нормативно-морализаторские представления о ней отечественных мыслителей слишком часто и далеко расходятся. Да и традиции управления, к которым в последнее время все чаще призывают государственные чиновники всех уровней, вряд ли можно оценить однозначно. Наряду с примерами добросовестного служения российская управленческая практика дает немало примеров иного свойства. Кроме того, ей явно не хватает публичности, особенно в последнее время, что не может не отражаться на качестве принимаемых ответственных решений. Все сказанное делает представленный коллективный труд чрезвычайно актуальным как с теоретической, так и с практически-политической точки зрения.

Собранный в книге огромный материал структурирован в четыре масштабных раздела. Первый раздел посвящен критическому анализу теории публичных ценностей, рассмотренных в контексте политико-административного управления и стратегии развития публичной политики. Авторы напоминают читателю обращение А. Вильдавски (1987 г.), ставшее значимым импульсом и формальной санкцией на признание ценности культурологического подхода в современной политической науке, который с тех пор широко используется для объяснения общественных процессов в различных областях — от защиты окружающей среды до вопросов национальной безопасности. Несмотря на то что в России аксиологическая проблема-

тика стала развиваться сравнительно недавно, в период «оттепели», сегодня она уверенно «встает на крыло» [Волкова 2013].

Между тем современные социально-политические процессы властно требуют кардинального изменения роли государства в системе управления, его перестройки в связи с эволюцией форм и методов взаимодействия государства с бизнесом, обществом и СМИ. Речь идет о целой системе «вовлечения в публичность», о координируемом капитализме, когда изменяются способности государства в плане усиления управленческой функции государства, в центре которого лежит координация и публичные ценности. То есть, философия публичных ценностей более соответствует природе публичного управления, чем философия менеджериума [Публичные ценности... 2014: 34]. Но поиск новой парадигмы публичного управления для России еще не завершён. Более того, в разделе 1.3 дана крайне нелюбимая характеристика российской политической культуры как культуры традиционалистской, отличающейся правовым нигилизмом и т.д.

Анализируя политико-административное управление (ПАУ), авторы рассматривают его как прочный симбиоз политического, административного (технологического) и социального «этажей». Признаками политического управления является его публичный характер, направленность на общественно значимую проблему, возможность выбора альтернативных путей реализации актуальной общественно значимой ценности (социальная справедливость, либерализм, демократия и т.д.), которые могут быть реализованы только в процессе государственно-общественного взаимодействия. У каждого из трех «этажей» есть свои цели, ценности, резоны и ориентиры, которые не совпадают друг с другом и могут создать серьезные сложности в управлении страной, поскольку представляющие эти «этажи» субъекты исповедуют разные этосы и даже разные типы культуры. Рассогласование этосов, особенно политико-управленческого и социального, чревато серьезными конфликтами и кризисами всей управленческой системы. К сожалению, его приметы обнаруживаются и в современной России, причем кризис системы управления имеет как технологический, так и ценностный аспект. Первый заключается в кризисе сложившихся методов управления, не соответствующих динамизму современного общества; второй выражается в отсутствии ясных идеалов и целей общественного развития. Авторы фиксируют наличие конфликтного потенциала, выражающегося в негативном отношении населения к деятельности исполнительной власти. Сложившаяся модель властвования и заложенные в ней принципы и механизмы принятия решений, часто игнорирующих независимое экспертное мнение и позиции общественных объединений и ассоциаций, сами по себе способны создавать конфликты «на ровном месте». Отсюда – утрата личной связи с государством, отчуждение от него, атомизация российского общества, размывающие справедливость как консолидирующую ценность и восприятие государства как общего дела.

Констатация недоверчивого отношения граждан к государству логично подводит авторов к вопросу о тех, кто населяет политические институты и непосредственно участвует в выработке и принятии государственных решений. Речь идет о понимании места и роли публичных ценностей в деятельности политико-административной элиты. Первый аспект артикулирует роль публичных ценностей в обеспечении институциональной и организационной эффективности политико-административных элит; второй связан с их коммуникативным и легитимирующим значением для достижения согласия во взаимоотношениях с другими участниками публичной политики. Проекция этих подходов на российские реалии приводит авторов к выводу о том, что часто доминирующее значение в публичной политике современной России занимают корпоративные идеи и принципы, цели и задачи элитарных группировок [Публичные ценности... 2014: 90].

Такое положение обусловлено, прежде всего, сложившимися институциональными структурами, «корпоративным расколом», истоки которого коренятся в начале нулевых годов. Отсюда – рентоориентированное поведение чиновников, коррупция, государственное рейдерство и т.д.

Между тем в настоящее время для любой политической системы новые вызовы –

это поиск стратегических ответов в условиях роста неопределенности и риска, определение текущей и будущей политики в целях поддержания социального порядка, равновесия во взаимодействии с окружающей средой с учетом общих интересов. Отсюда – переход в ряде европейских стран от классической модели госуправления к модели нового государственного менеджмента и менеджмента публичных ценностей. Во втором разделе авторы монографии как раз рассматривают проблемы выявления, формирования, оценки и отстаивания публичных ценностей и общественных интересов в России, а также роль последних в политико-административных процессах. Вслед за М. Муром они выделяют 3 аспекта деятельности публичных институтов: предоставление реальных услуг, достижение социальных результатов, сохранение доверия к институту и его легитимность [Публичные ценности... 2014: 141].

Применение этих подходов к деятельности институтов публичной политики на региональном уровне позволило получить важную «измерительную информацию» о состоятельности институтов публичной политики, полезную для выработки согласованных решений по их совершенствованию.

Между тем один из таких институтов – выборы – наглядно демонстрирует ценностный конфликт, формируемый преимущественно правящей элитой, сделавшей ставку только на публичные ценности одного идеологического спектра – консерватизма – и выхолащивающей либеральные и другие ценности. Изъяны организации избирательного процесса, включая тенденцию к сокращению числа акторов и ограничению политического предложения, стали, на взгляд авторов, одним из самых сильных раздражителей для российских избирателей, породив политические конфликты 2011–2012 гг. [Публичные ценности... 2014: 165].

Не менее важной проблемой представляется связь конкретного организационного дизайна в системе государственного управления с превалированием определенных публичных ценностей. На основе результатов масштабного социологического исследования, проведенного датскими исследователями, выявлена корреляция между соответствующими группами ценностей и организационным дизайном. Особенность подобной взаимосвязи в системе государственного управления РФ на современном этапе определяется, по мнению авторов, рядом факторов: неопределенностью ее нынешнего положения; подданническим типом политической культуры; гетерогенным составом населения (особенно на Северном Кавказе) и т.д. Тем самым подход с позиции публичных ценностей продуктивен для оценки современного государственного управления и моделей его организации, поскольку способствует преодолению определенной ограниченности концепции нового публичного менеджмента, концентрирующейся только на одном измерении – рыночном.

Третий раздел «Публичные ценности и этика» привлекает внимание читателя к государственной кадровой политике и реформам, к динамике состава государственной гражданской службы в России, а также ее этике и инновационному потенциалу российских региональных госслужащих. Выводы, звучащие здесь, также неутешительны. Несмотря на наличие соответствующих федеральных законов и президентских указов разных лет, а также благие намерения высших государственных чиновников, административная реформа пробивается с большим трудом. Не существует единая система методического и консультационного сопровождения реформирования государственной службы, весь процесс отдан в руки самого государственного аппарата. Достаточно проблематичными являются несогласованность действий властей федерального и регионального уровней по разрешению проблем административной реформы на местах, а также создание механизмов гласности и открытости для включения в эти процессы институтов гражданского общества.

Другой проблемой для России является ее кадровая политика. В идеале государственная кадровая политика – это, прежде всего, выражающая волю народа стратегия формирования, развития и рационального использования кадров для системы госслужбы. Но для достижения Россией стратегических целей, главной из которых является разработка Концепции государственной кадровой политики, необходимо

придерживаться принципов формирования высокопрофессионального, неполицизованного управленческого аппарата, отстаивающего публичные ценности [Публичные ценности... 2014: 213].

Главным условием максимально успешного осуществления проактивным государством его основных функций и инновационного развития являются его динамические способности, детерминируемые рядом факторов: политических, управленческих, когнитивных. По мнению авторов, основным фактором создания и поддержания способности государства в управленческой сфере являются административные реформы. Другой актуальной задачей становится формирование установки на систематическое пополнение профессиональных знаний. Стоит особо отметить следующий вывод авторов: способность граждан адекватно оценивать деятельность государственных служащих, а также предлагать субъектам управления ценности демократии и развития является важнейшим условием формирования динамических способностей государства [Публичные ценности... 2014: 237].

Однако не меньшее, если не большее значение имеет система подготовки государственных служащих, в которой авторы фиксируют преобладание дисциплин правового блока, в особенности административного права. Вместе с тем остаточное место политологического образования в профессиональной подготовке современных чиновников достойно сожаления, поскольку подготовка кадров для государственной службы страны наиболее тесным образом связана с решением не только текущих политических, политико-правовых, социально-экономических и иных проблем, но и с долгосрочной стратегией политического развития государства. Нельзя не поддержать авторов в том, что именно в рамках политологического образования формируются ментальные, мировоззренческие основания деятельности профессиональных управленцев и соответствующая система публичных ценностей, определяющая саму суть государственно-управленческой деятельности как публичной деятельности в интересах общества и человека [Публичные ценности... 2014: 247].

Учитывая фундаментальное значение усвоения основной миссии госслужащих – их ориентацию на общественные интересы и на публичные ценности, целесообразно включить политологию в состав обязательных дисциплин в цикле базовой подготовки кадров государственного и муниципального управления.

Анализ эволюции кадрового состава госслужащих и приоритетов кадровой политики в госаппарате в 1990-х–2000-х гг. приводит авторов к выводу, что отказ от целенаправленного обновления кадрового состава госслужащих, несформированность институтов и структур для массовых ротаций привели к тому, что старый аппарат в качестве важного фактора «зависимости от предшествующего развития» существенным образом влиял на характер и содержание постсоветской социально-экономической и политической трансформации. В начале нулевых годов по сравнению с 1990-ми кадровая ситуация в органах госвласти и местного самоуправления существенно изменилась, причем эти изменения носили принципиальный характер, серьезно трансформировавший облик российского чиновничества в начале периода «восстановления государства». Восстановление способности государства к осуществлению публичных функций стало следствием трансформации политического режима, однако восстановление субъектности государства сопровождалось сохранением господства неформальных институтов и практик (протекционизм, клиентелизм и т.д.) в кадровой работе, а также установки на извлечение политической ренты как одного из ведущих приоритетов служебной деятельности российских чиновников. В целом можно признать «частичные улучшения», особенно на нижних и средних этапах служебной иерархии, по меньшей мере в части обновления, омоложения, повышения образовательного уровня чиновников. Другое дело, что протекционизм и клиентелизм в кадровой работе сохраняют сегодня доминирующую роль, особенно на верхних этапах государственно-служебной иерархии [Публичные ценности... 2014: 274].

Одной из наиболее болезненных проблем является этика государственной гражданской службы. Отмеченные в книге многочисленные проблемы требуют законо-

дательного закрепления этических правил государственных служащих, создания своего рода этической инфраструктуры как важнейшего фактора развития эффективной демократической системы правления. Опыт стран Запада показывает, какое серьезное внимание там уделяется кодификации этических норм и стандартов в государственном управлении. «Государственная служба общественного доверия требует от сотрудников ставить верность конституции, законам и этическим принципам выше личной выгоды» [Публичные ценности... 2014: 283].

Однако в России в последнее время гораздо чаще говорят о патриотизме, чем об ответственности, причем пытаются сформулировать признаки особого, «русского патриотизма» (народный характер, интернациональность, державность, гуманистическая основа). Но разве бывает антинародный патриотизм? «Главное – бескорыстное, вплоть до самопожертвования, служение Отечеству», – пишет один из авторов [Публичные ценности... 2014: 289].

Непонятно только, что же так мало самопожертвования среди представителей правящей элиты, которые, как убедительно показано в книге, обеспокоены почти исключительно собственным обогащением. Может быть, как раз по этой причине уровень патриотизма граждан «оставляет желать лучшего» [Публичные ценности... 2014: 293]?

Трудно согласиться и с таким скорее пропагандистским, нежели научным пассажем: «Нам нужен духовно-нравственный прорыв, чтобы обрести духовную силу в противостоянии порокам западной цивилизации, захлестнувшим наше общество, духовно разлагающим народ и структуры государственного управления» [Публичные ценности... 2014: 295].

Интересно, что бы мы делали, если бы не было западной цивилизации, на которую в каждый удобный момент можно было бы свалить все наши беды и недостатки? А ведь цитируемый в этом разделе монографии Н. Карамзин куда точнее умел оценивать текущую ситуацию: «Патриотизм требует рассуждения, а потому не все люди имеют его...» [Публичные ценности... 2014: 288].

Действительно, рассуждения нам явно не хватает, причем не только в отношении патриотизма.

Оптимизм автора «патриотической парадигмы» убедительно развеивает глава 12, посвященная инновационному потенциалу российских региональных госслужащих в зеркале социологии. Крупное межрегиональное социологическое исследование, проведенное членами РАПН в 2012 г. в 9 субъектах РФ, привело авторов к неутешительному выводу. Доминирующей ценностью региональной и муниципальной элиты является материальная обеспеченность; лояльность в отношении к власти выступает как добродетель, норма и ценность представлений и поведения всех людей без исключения и т.д. «Очень важно практически полное отсутствие у региональных чиновников высокого ранга стремления к инновационной деятельности, инициативе в своей работе. Они убеждены, что главное – действие в рамках своих должностных поручений, что автоматически исключает и такие ценности, как самореализация и участие в решении проблем локальных территорий в интересах их населения» [Публичные ценности... 2014: 318].

Четвертый, заключительный раздел монографии посвящен публичным ценностям и сравнительному анализу политико-административных систем и реформ. Авторы отмечают, что разработка и совершенствование этических стандартов стали неотъемлемой составляющей реформ государственной службы конца XX – начала XXI вв. Отличительной чертой многих зарубежных кодексов государственной службы является то, что они ориентируются на сложившиеся веками морально-этические максимы и правила, характерные для соответствующих обществ. Так, например, этические кодексы государственной службы стран Дальнего Востока ориентируются на традиционные конфуцианские принципы этики и соответствующие кодексы. Приведенные в разделе выдержки из «этической конституции» Японии и этического кодекса государственной службы Великобритании показывают роль традиций и этических норм в этих парламентских монархиях. Вместе с тем справедлив вывод авторов о том, что «любые разговоры о ценностях и этических нормах во многом останутся пустым сотрясе-

нием воздуха, если нет механизмов их эффективной практической поддержки» [Публичные ценности... 2014: 331].

Этот вывод чрезвычайно актуален для России, где также постепенно формируется определенная этико-правовая база совершенствования культуры и этики государственной и муниципальной службы, становления соответствующего этического режима. Однако самую болезненную для России проблему коррупции, как и иных материальных и прочих вольностей российских чиновников, эти правовые акты пока решить не могут.

Подводя итоги, следует отметить несомненные заслуги представленной коллективной монографии: хорошее исследование управленческих способностей современного государства, в т.ч. российского; разнообразный и содержательный материал, включая свежие социологические данные; отчетливо выраженная гражданская позиция авторов; легкий, понятный стиль изложения. Авторы солидарны в основных подходах к существу рассматриваемых проблем; теоретико-методологических разночтений почти нет, хотя имеются некоторые ценностные различия в оценках.

Вместе с тем некоторые пожелания авторам монографии все-таки хотелось бы высказать. Во-первых, каждый автор начинает свой раздел с изложения теоретико-методологического видения проблемы публичных ценностей, что неизбежно порождает повторы. Между тем имело бы смысл собрать эти подходы в первой, теоретико-методологической главе книги, чтобы избежать дублирования.

Во-вторых, круг иностранных участников монографии ограничен лишь представителем Индии, помещенной к тому же в категорию «развивающихся стран», что сегодня вряд ли соответствует действительности. Между тем в международном научном семинаре «Публичные ценности и политико-административные культуры: российские и международные контексты», итогом которой и стала настоящая монография, принимали участие иностранные гости из многих стран. Их отсутствие среди авторов этой интересной книги несколько обедняет ее компаративистское измерение, хотя соответствующий раздел IV выглядит весьма содержательным благодаря текстам, написанным российскими коллегами.

В-третьих, в организации семинара, по итогам которого была собрана монография, значительную роль сыграл исследовательский комитет № 48 «Административная культура» Международной ассоциации политической науки (МАПН). Хотелось бы пожелать, чтобы и у нас в рамках РАПН появился подобный комитет: ввиду очевидного интереса и накопленного исследовательского задела он явно не был бы лишним.

Наконец, в-четвертых, несмотря на впечатляющий масштаб заявленной проблематики (а может быть, именно благодаря ему) некоторые сюжеты не получили основательного рассмотрения и прошли как бы внешним фоном по отношению к обсуждаемым проблемам. Это касается в первую очередь судеб национального государства, международных режимов его функционирования, процедур выработки общенациональных интересов, перспектив заключения общественного договора в современной России и т.д. Остается надеяться, что они послужат плодотворной почвой для новых международных и внутрироссийских научных форумов, существенно обогащающих политическую науку новыми оригинальными идеями и концептами.

Список литературы

Волкова А.В. 2013. *Публичные ценности и система государственного управления в России*. СПб.: Изд-во СПбГУ. 383 с.

Публичные ценности и государственное управление: коллективная монография (под ред. Л.В. Сморгунова, А.В. Волковой). 2014. М.: Аспект Пресс. 400 с.

GLUKHOVA Alexandra Viktorovna – *Dr.Sci.(Pol.Sci.), Professor, Head of Chair of Sociology and Political Science, Voronezh State University (Universitetskaya sq., 1, Voronezh, Russia, 394006; avglukhova@mail.ru)*

AXIOLOGICAL TURN IN PUBLIC ADMINISTRATION AND ITS RUSSIAN PROJECTION

Abstract. *In the article the author presents a review of the collective monograph «Public Values and Public Administration», edited by L.V. Smorgunov and A.V. Volkova.*

Keywords: *state, public values, public administration*

Уважаемые читатели!

В номере № 1 журнала «Власть» за 2015 г. в статье И. Меламеда, М. Авдеева, В. Павленко, С. Куценко «Арктическая зона России в социально-экономическом развитии страны» неверно указаны данные одного из авторов. Вместо АВДЕЕВ Михаил Иванович – сотрудник МЦРР следует читать: АВДЕЕВ Михаил Алексеевич – начальник управления региональных программ ЗАО «Международный центр развития регионов».

Редакция журнала «Власть»