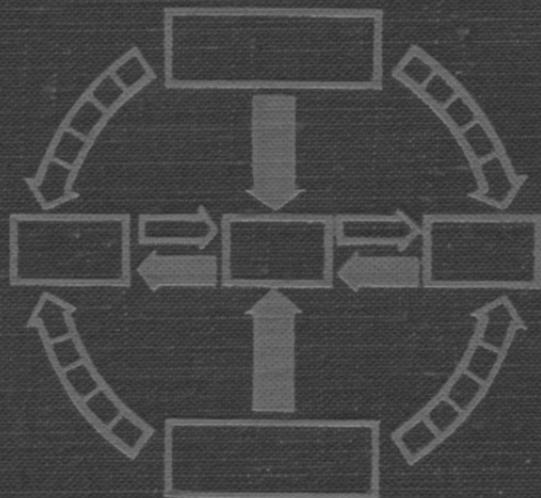


Т-954  
Б. Гурлей

# ВВЕДЕНИЕ В НАУКУ УПРАВЛЕНИЯ



B.Gournay  
INTRODUCTION A  
LA SCIENCE  
ADMINISTRATIVE

Les administrations publiques  
dans les sociétés contemporaines

1966  
LIBRAIRIE ARMAND COLIN

Б. Гурней

ВВЕДЕНИЕ  
В НАУКУ  
УПРАВЛЕНИЯ

Перевод с французского  
Г. С. Яковлева

Редакция и вступительная статья  
М. И. Пискотина

ИЗДАТЕЛЬСТВО «ПРОГРЕСС»  
МОСКВА, 1969

*Редакция литературы по вопросам философии и права*

**1-10-4**

**11—69**

## ВСТУПИТЕЛЬНАЯ СТАТЬЯ

В последние годы в нашей стране стремительно растет интерес к научной организации управления. В связи с повышением роли и усложнением задач государственного управления становится все более очевидным, что его совершенствование может быть достигнуто только на основе всестороннего использования научных знаний в этой области. Появилась настоятельная потребность в расширении научных исследований по проблемам управления. А это предполагает изучение всего, что накоплено наукой управления за рубежом.

В 1965 г. вышел сборник работ по вопросам научной организации труда и управления<sup>1</sup>. Наряду с произведениями советских авторов в него включены некоторые работы Ф. У. Тейлора, Г. Эмерсона, Г. Черча, А. Файоля, которые считаются основоположниками научной организации труда и управления.

Одновременно были переведены на русский язык новейшие работы по науке управления. В том же 1965 г. издана книга польского ученого Е. Старосьцяка «Элементы науки управления»<sup>2</sup>. В 1968 г. вышла

---

<sup>1</sup> «Научная организация труда и управления», под общей редакцией академика АН УССР А. Н. Щербаня, «Экономика», 1965.

<sup>2</sup> Е. Старосьцяк, Элементы науки управления, «Прогресс», 1965.

работа группы чешских ученых «Научная организация управленческого труда»<sup>1</sup>.

Сейчас вниманию читателей предлагается книга французского ученого Бернара Гурнея «Введение в науку управления». Это первая работа современного буржуазного автора по науке управления, издаваемая в нашей стране.

В каких целях предпринят ее перевод? Что может найти в ней советский читатель?

Основная ценность труда Б. Гурнея состоит в том, что он дает весьма полное представление о предмете, проблематике и состоянии развития науки управления в современных буржуазных государствах.

Те, кто интересуется разработкой проблем управления за рубежом, имели возможность частично познакомиться с буржуазной наукой управления и практическим применением ее выводов по ряду работ советских авторов, хотя они и посвящены в основном проблемам управления производством<sup>2</sup>. Характеристика современного состояния науки управления в странах капитала дается также в труде Е. Старосьцяка<sup>3</sup>. Но в этих работах содержится лишь обзор отдельных направлений рассматриваемой науки. Между тем в книге Б. Гурнея она представлена гораздо шире и всестороннее.

Работа Б. Гурнея написана в основном на материалах Франции и трактует проблемы, с которыми сталкивается французский аппарат государственного управления. Но автор нередко обращается к практике других стран и довольно широко использует выводы

---

<sup>1</sup> «Научная организация управленческого труда», избранные главы, издание второе, переработанное и дополненное, авторский коллектив под руководством проф. И. Ржезничка, «Прогресс», 1968.

<sup>2</sup> См., например: В. И. Терещенко, Организация и управление (опыт США), «Экономика», 1965; В. И. Терещенко, Энциклопедия по организации и управлению, рецензия на «Курс для высшего управленческого персонала», вышедший в США (сборник «Научная организация труда и управления», М., 1965, стр. 377—401); Д. М. Гвишиани, Социология американского менеджмента. М., 1961; Д. М. Гвишиани, Социология бизнеса. Критический очерк американской теории менеджмента, Соцэкгиз, 1962; И. К. Быков, Организация управления в США, «Экономика», 1966, и другие работы.

<sup>3</sup> Е. Старосьцяк, указ. работа, стр. 70—76 и др.

зарубежных специалистов по науке управления, в первую очередь американских.

На этом последнем обстоятельстве следует остановиться особо.

Б. Гурней, видимо, справедливо замечает, что «в Соединенных Штатах Америки осуществлено наибольшее число исследований аппарата управления, не имеющих чисто юридического характера; и сегодня еще американская наука управления значительно опережает исследования в этой области, осуществленные в других странах» (стр. 26). Но как при характеристике основных этапов развития науки управления, так и при рассмотрении отдельных ее проблем он отдает, по нашему мнению, слишком большую дань американским работам.

По Б. Гурнею, «за пределами Соединенных Штатов Америки» наука управления начала развиваться лишь «несколько лет назад» (стр. 29). А до тех пор она существовала только в США. Если иметь в виду предмет этой науки в его современном виде, то с этим можно согласиться. Однако наука управления возникла не на пустом месте.

В числе предшественников науки управления была научная организация труда (НОТ). Одно из ее направлений — научная организация управленческого труда (НОУТ) — как раз и явилось тем семенем, из которого впоследствии произросло древо науки управления. Правда, оно стало таким «древом», только получив привой из других направлений исследования государственного аппарата. Но это не дает оснований перечеркивать значение периода, когда наука управления развивалась в рамках НОУТ, тем более что последняя и сейчас составляет один из ее разделов. А что касается НОУТ, то некоторые периоды ее наиболее бурного роста протекали «за пределами Соединенных Штатов Америки». В частности, в 20-х годах страной, где проводилась, пожалуй, самая интенсивная разработка проблем НОУТ, был Советский Союз. Труды советских исследователей П. М. Керженцева, О. А. Ерманского, Э. Дрезена, Е. Ф. Розмирович и других, подготовленные в то время, до сих пор не утратили своего значения, о чем говорит интерес, с ко-

торым было встречено недавнее переиздание некоторых из них<sup>1</sup>.

Б. Гурнея можно понять, когда он обходит молчалием работы советских ученых. Открытый приверженец Запада, он опирается только на «благонадежных» буржуазных авторов. Да он и незнаком, судя по его книге, с советской литературой. Но остается лишь недоумевать, почему, говоря о поколениях ученых, создававших науку управления, Б. Гурней даже не упоминает среди «предшественников» своего соотечественника А. Файоля, автора известной работы «Учение об управлении». Это, видимо, связано с тем, что Б. Гурней не считает НОУТ одним из источников науки управления. Но такая позиция как раз и вызывает удивление, особенно если учесть, что Б. Гурней сам рассматривает в своей книге проблемы научной организации управленческого труда (им в значительной мере и посвящена часть вторая, «Организация и методы выполнения административной работы»).

Книга Б. Гурнея подготовлена на основе лекций, прочитанных автором в Институте политических наук в Париже. Это во многом определило ее содержание. Она лишь вводит читателя в основную проблематику науки, не претендуя на исчерпывающее изложение всей суммы добытых ею знаний. Поэтому автор и назвал свою книгу «Введение в науку управления». Но это — весьма широкое введение.

Начав с анализа целей и функций органов государственного управления в странах капитала в современных условиях, автор шаг за шагом раскрывает организацию и деятельность административного аппарата. Он представляет читателю «главных действующих лиц административной жизни» (стр. 24) — различные органы государственного управления и составляющий их персонал — и пытается показать закономерности, управляющие их поведением при выполнении различных функций.

<sup>1</sup> См., например: П. М. Керженцев, Принципы организации, Избранные произведения, «Экономика», 1968; см. также: Е. Ф. Розмирович, НОУТ, РКИ и партия, изд-во НК РКИ, 1923; О. А. Ерманский, Научная организация труда и производства и система Тейлора, 1922; Э. Дрезен, Руководство по организации управленческого аппарата советских учреждений, М., изд-во НК РКИ СССР, 1927.

В центре внимания автора находится основная фигура аппарата управления — служащий и первичные ячейки этого аппарата — организация и группа. Б. Гурней вспоминает несколько выдающихся имен французских писателей, оставивших блестящие страницы с описанием нравов чиновничества. «Однако, — замечает он, — наше исследование пойдет не тем путем. Мы попытаемся уловить суть основных черт психологии государственных служащих...» (стр. 224). Он подходит к проблеме, вооружившись основными категориями «социальной психологии и социологии труда» (там же). «Внутренняя позиция», «поведение», «мораль», «ведомственный дух», «корпоративный дух» — таковы главные из этих категорий, используемых автором. Рассмотрев служащего «как относительно изолированного индивида», Б. Гурней пытается выяснить, какое влияние оказывает фактор его принадлежности «к организации, в которой он работает, и к группе, в которую он входит». Здесь он обращается к помощи инструментария, созданного «специалистами в области социологии организации» (256—257). Автор показывает множественность формальных и неформальных групп, куда входит служащий, решающее влияние, которое он испытывает со стороны «базовой группы», рассматривает формальные и неформальные коммуникации в аппарате управления и «помехи» в их системе, препятствующие эффективной деятельности организации.

В книге анализируются проблемы рациональной организации и механизации управленческого труда. Дав характеристику системы органов государственного управления Франции, автор рассматривает многие стороны взаимодействия ее составных частей. Он пытается вскрыть механизм деятельности государственных органов по выполнению своих полномочий, по принятию решений.

В краткой вступительной статье невозможно перечислить даже основные проблемы, исследуемые автором, а тем более показать ход его рассуждений и выводы, к которым он приходит. Поэтому мы назвали здесь некоторые проблемы лишь в качестве примеров, чтобы слегка приоткрыть книгу, лабораторию ее автора.

Работа Б. Гурнея в известном смысле посвящена государственному аппарату в странах капитала и буржуазному чиновничеству.

Автор не занимает позицию почтительного пиетета по отношению к французскому государственному аппарату, хотя и высоко его оценивает в целом. В книге немало критических замечаний относительно государственной службы и различных слоев чиновничества. Б. Гурней, казалось бы, отмечает все: и то, что «служащие фактически пользуются безнаказанностью» (стр. 66), и то, что «позиция французских граждан по отношению к органам государственного управления характеризуется двумя основными чертами: почти полным неведением и неблагоприятностью сложившихся мнений» (стр. 279), и замедленность темпа, в котором течет административная жизнь, и приверженность служащих «рутинным формам мышления» (стр. 158), и «склеротические явления» в управленческом аппарате (стр. 208), и даже то, что выходцы «из обособленных социальных групп (военной или земельной аристократии, крупной буржуазии)», заняв ключевые посты в государственном аппарате, «неосознанно или сознательно, но в силу полученного образования и под влиянием своего социального окружения... склонны защищать привилегии тех групп», из которых они вышли (стр. 345). Нетрудно заметить, однако, что он не так уж прям и непреклонен в своих «изобличениях». Напрасно мы стали бы искать в его работе анализ такого явления, определяющего ныне сущность буржуазного государственного аппарата, как сращивание его с аппаратом капиталистических монополий. Даже столкнувшись с ним вплотную на примере Соединенных Штатов Америки, где руководящие работники частных компаний «могут занимать в течение нескольких лет ответственные посты в государственном аппарате, с тем чтобы впоследствии вновь вернуться к своим делам» (стр. 346), он видит в этом всего-навсего невинную «миграцию между государственным и частным сектором» (345). Посвятив целую главу влиянию «групп давления» на государственный аппарат, рассмотрев средства давления, используемые этими группами, их тактику и т. д., автор лишь в одном месте (на стр. 345) упомянул (для «объективности») «крупную буржуазию». Обычно широко осведомленный и проникатель-

ный, он оказывается вдруг совершенно несведущим, в том, что касается механизма воздействия на аппарат управления со стороны всемогущих монополий.

Нет, он не прячется от подобных вопросов! Он даже прямо их ставит. Ведь спрашивает же автор в конце книги: являются ли представители высшей французской администрации, «сознательно или неосознанно, защитниками капиталистического общественного строя или способствуют его исчезновению?» (стр. 411). Но он не отвечает на вопрос категорически: «проведенный анализ не подсказывает однозначного ответа на поставленный вопрос» (там же). Он размышляет вслух. Объективно и беспристрастно. Прямого же ответа так и не дается.

Но исходные позиции автора выражены тем не менее в книге с достаточной определенностью. Он живет заботами правящих классов, внушая, например, высшей администрации, что она должна «предупреждать забастовки» (стр. 49). Он с нескрываемым сочувствием помогает высокопоставленным должностным лицам сформулировать их лозунги: «традиция и прогресс», «ни реакции, ни революции», «новое и умеренное», «укрепление стабильности» (стр. 410). Он за умеренные реформы и против всякого радикализма.

Когда Б. Гурней упоминает о марксизме и коммунистах, ему изменяет обычная академичность. Он говорит о них с известной опаской. Усиление «в известные периоды» влияния Французской коммунистической партии и Всеобщей конфедерации труда на некоторых «предприятиях публичного сектора» он рассматривает как явно нежелательное явление (стр. 217). В книге категорически утверждается, что «французские политические партии не имеют экономических доктрин в собственном смысле слова» (стр. 407), хотя автору, конечно, известно о марксистской экономической доктрине, которой вооружена Французская коммунистическая партия.

Подход к проблемам с точки зрения правящих сил заставляет автора иногда искать средства политического манипулирования. Говоря, в частности, об информировании общественности, он провозглашает вполне прогрессивный тезис: «Не отказываясь от того, чтобы знакомить общественность со своими достижениями, ве-

домства... должны говорить о своих трудностях и проблемах и даже проводить в должной мере самокритику» (стр. 128). Но в целом эта проблема трактуется во многом с точки зрения того, как государственным учреждениям «половчее» информировать публику, «чтобы вызвать к себе более благоприятное отношение общественного мнения» (стр. 127).

Исходные позиции автора, естественно, отразились на рассмотрении целого ряда вопросов. Невозможно было бы во вступительной статье коснуться каждого из них, поэтому мы останавливаемся лишь на основных.

Тем не менее книга Б. Гурнея представляет несомненную научную ценность.

Важнейшая заслуга науки управления, которой посвящена работа Б. Гурнея, состоит в том, что она нашла новые пути исследования аппарата управления и более широкий взгляд на него. Тем самым она раздвинула возможности изучения проблем государственного управления. И это убедительно доказывает труд Б. Гурнея. Хотя автор иногда строит свои выводы на основе личных впечатлений и простых умозаключений, он пользуется и материалами точных исследований. Ознакомившись только с оглавлением книги, невольно поражаешься многосторонности взгляда ее автора на управленческий аппарат. Это впечатление еще более усиливается по прочтении книги. Аппарат «просматривается» в ней с самых различных сторон, под разными углами зрения, порой совершенно неожиданными. Несмотря на ограниченность своих исходных позиций, автор сообщает много нового и достоверного об аппарате современного буржуазного государства.

Б. Гурней озабочен тем, чтобы укрепить и усовершенствовать государственный аппарат Франции. Но он знает, что для этого нужно выяснить его слабости, которые должны быть преодолены. Он за то, чтобы подходить к этой задаче серьезно, опираясь на завоевания науки.

Отражение «административной реальности», к чему стремится автор, в частности выявление подлинных мотивов, определяющих поведение служащих в той или иной ситуации,— задача столь же сложная, как и щекотливая. Здесь очень трудно держаться в рамках строго научного анализа, особенно, если автор старает-

ся быть всегда «лояльным» по отношению к власти имеющим. К тому же часто существует опасность субъективизма, подмены главного второстепенным и т. д. Б. Гурней не во всех случаях одинаково успешно преодолевает эти трудности.

Однако автор стремится выдержать научный подход к рассматриваемым проблемам, когда они не носят остро политического характера. И это делает его книгу полезной для изучения проблем государственного управления не только в буржуазных, но и в социалистических странах.

Социально-экономический строй общества не может не отражаться на государственном управлении. Оно строится в странах социализма и капитализма на различных политических принципах, выполняет разнородные функции, преследует разные цели, сталкивается с различными проблемами. Это не может не порождать и существенных различий в проблематике и методах социалистической и буржуазной науки управления. Но нельзя не видеть здесь и определенной области совпадения.

Просмотрев оглавление книги Б. Гурнея, читатель, несомненно, заметит, что большинство проблем, рассматриваемых автором, существует и в условиях нашей страны. Сама книга очень скоро докажет ему, что совпадение здесь нередко только внешнее. Проблемы одного порядка по-разному встают в социалистических и буржуазных государствах и требуют неодинаковых, а подчас и противоположных решений. Но он обнаружит также, что есть и просто однородные проблемы. Разве не сталкивается любое государство с необходимостью рационализации и механизации управленческого труда или рационального построения внутренней структуры государственных органов? Разве не возникают в любом государстве конфликты между различными органами управления по поводу распределения бюджетных средств? Перечень подобных проблем можно было бы, разумеется, продолжить.

В любой стране в процессе осуществления государственного управления возникают проблемы политические и организационные. Они тесно связаны друг с другом. В. И. Ленин многократно подчеркивал, что «отделять организационные вопросы от политики

нельзя»<sup>1</sup>, что нужно «добиться полного подчинения аппарата политике»<sup>2</sup>. То отделение аппарата от политики, о котором говорит Б. Гурней (стр. 26), в действительности нигде не проводится и не может быть проведено. Но подчинение не означает слияния. Организационные вопросы, как таковые, существуют. При этом их характер определяется не только социально-экономическим строем общества, но и уровнем развития его производительных сил и культуры, что и порождает известную однородность некоторых организационных проблем в государствах с различными социально-экономическими и политическими системами. В каждом из них они, разумеется, подчиняются соответствующим политическим целям.

В книге Б. Гурней приводятся, кроме того, материалы исследований аппарата государственного управления, которые интересны с точки зрения своей методики, своего подхода. Сошлемся для примера на часть четвертую, «Административная среда», где излагаются некоторые итоги изучения вопросов, касающиеся удовлетворенности служащих своей работой, их отношений к своей организации, конфликтов между различными группами и категориями служащих и т. д. Здесь использовались уже хорошо известные и применяемые в различных областях науки методы интервьюирования, анкетного опроса и т. д. Но думается, что представляет интерес и описанное Б. Гурнеем использование этих методов в целях изучения проблем государственной службы, а также характер исследуемых вопросов, анализ полученных данных и т. д. На этом и некоторых других примерах можно увидеть, что даже там, где освещаемые в книге Б. Гурней проблемы существенно отличаются от аналогичных проблем в социалистических странах, книга способствует их изучению, так как помогает находить пути подхода к ним, пусть иногда по принципу «от обратного», заставляет размышлять о них.

Наконец, Б. Гурней освещает опыт организации государственного управления в ряде зарубежных стран,

---

<sup>1</sup> В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 45, стр. 123.

<sup>2</sup> В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 43, стр. 72.

а некоторые наиболее рациональные черты этого опыта могут быть с соответствующими изменениями использованы подчас и в СССР.

Нуждается, на наш взгляд, в тщательном изучении опыт некоторых зарубежных стран, в том числе и Франции, в области государственной службы. Мы не будем здесь анализировать концепцию карьеры, на которой основывается, как отмечает Б. Гурней, государственная служба «в большинстве европейских стран» (стр. 60): этот вопрос требует специального рассмотрения. Заметим лишь, что институт карьеры, несомненно, используется буржуазией для создания не только квалифицированного, но и преданного ей аппарата, он способствует превращению чиновничества в особую привилегированную касту, стоящую над обществом. Но хотелось бы отметить, что существующие во Франции и многих других странах организованная система подготовки и повышения квалификации кадров для государственного аппарата, конкурсное замещение многих должностей в нем и урегулированный порядок продвижения по службе дают эффективные средства улучшения аппарата, которые следовало бы с соответствующими изменениями использовать и у нас. Уместно напомнить, что во Франции вопросы государственной службы регулируются в основном Законом о государственных служащих, который был разработан и принят по инициативе Французской коммунистической партии.

Несомненный интерес представляет опыт создания в органах управления Франции и некоторых других стран структурных подразделений, занимающихся вопросами организации и методов (поэтому они иногда именуется сокращенно *О* и *М*). Во Франции в круг ведения этих служб входит совершенствование порядка работы, механизация управленческого труда, оборудование помещений, изучение вопросов использования персонала, совершенствование систем должностных инструкций, положений и структуры органов (стр. 160). На практике они занимаются преимущественно тремя первыми задачами (там же). Их работа направляется и координируется общегосударственным управлением организации и методов.

При современных требованиях к советскому аппарату государственного управления вести планомерную работу по его совершенствованию без подобных специальных служб становится все труднее и труднее.

Книга Б. Гурнея, как и всякое цельное исследование, содержит ряд исходных теоретических концепций, имеющих для нее определяющее значение. На некоторых из них следует остановиться.

Автор рассматривает науку управления как *социальную, общественную науку*. Он считает вполне правомерными и такие ее наименования, как «административная социология» или «социология государственного аппарата» (стр. 23). «Специалист в области науки управления использует концепции и применяет методы, выработанные различными отраслями социологии или общей социологией» (там же).

Наука управления по предлагаемой концепции не претендует на то, чтобы изучать все, что относится к области управления. Она имеет вполне определенный предмет: «структура и деятельность органов, составляющих аппарат государства и публичных коллективов» (стр. 24). При этом структура понимается автором в широком социологическом смысле.

Думается, что такой подход приемлем в целом и для социалистической науки управления.

Управление, особенно в условиях социализма,— чрезвычайно широкая область многообразных общественных отношений. Оно сталкивается с множеством разнородных проблем. Их не может исследовать какая-либо одна наука. Различные стороны управления, различные комплексы однородных управленческих проблем исследуются различными науками. При этом вместе с расширением функций и усложнением задач управления растет и число наук, занимающихся проблемами организации и управления. Их изучают сейчас марксистско-ленинская философия, социология, политэкономия, кибернетика, административное право, наука управления и т. д.

Однако в развитии как системы наук в целом, так и «организационных» или «административных» наук наблюдаются процессы не только дифференциации, но и интеграции. Когда обнаруживается общность в явлениях, казавшихся до сих пор разнородными и изучав-

354142

шихся различными науками, когда выявляются единые закономерности, которым подчинены эти явления, возникает потребность в создании единой науки для их изучения. Таков, на наш взгляд, и путь возникновения науки управления. Но сложившись в результате интеграции знаний, относящихся к управлению, она не ставит своей целью изучение всего комплекса многообразных управленческих проблем и, следовательно, не поглощает и не подменяет других «административных» наук (в частности, административного права). Она отличается от последних не отсутствием специализации, без которой не может развиваться никакая наука, а прежде всего тем, что изучает общие явления и закономерности организации и деятельности аппарата государственного управления, рассматриваемого в качестве целостной системы. В ее цели не входит исследование экономических, юридических, технических и иных специальных аспектов управления. Она изучает эти аспекты только в их взаимодействии. А целостное изучение такого социального явления, как государственное управление, может быть обеспечено лишь с позиций социологии<sup>1</sup>. Это, разумеется, не исключает использования наукой управления и других аспектов исследования, которые необходимы, например, для разработки вопросов научной организации и механизации управленческого труда или совершенствования системы делопроизводства и документооборота и т. д.

Поскольку наука управления выступает в известном смысле как «социология государственного аппарата», первостепенное значение имеют для нее исходные позиции, в соответствии с которыми рассматриваются ее основные проблемы. Здесь, естественно, существуют принципиальные различия между буржуазной и социалистической наукой управления. Создание полноценной социалистической науки управления предполагает прежде всего формулирование этих исходных позиций на основе марксистской социологии и в соответствии с социально-политической сущностью государственного управления в социалистическом обществе.

<sup>1</sup> См.: А. М. Румянцев, Г. В. Сисипов, Марксистская социология и конкретные социальные исследования, «Вопросы философии», 1968, № 6, стр. 3—13.

Б. Гурней начинает освещение проблем государственного управления с характеристики *функций*, выполняемых управленческим аппаратом. С ним нельзя не согласиться, когда он замечает, что «анализ функций управления... имеет первостепенное значение для каждого, кто хотел бы понять функционирование государственного аппарата» (стр. 38). Однако сам автор дает скорее не анализ, а простой перечень функций, выполняемых органами управления буржуазных государств.

Аппарат государственного управления в любой стране имеет своим социальным назначением выполнение задач и функций государства. А эти последние определяются прежде всего социально-экономическим строем общества, историческим типом государства, конкретными условиями его развития. Следовательно, функции государства и его управленческого аппарата имеют объективную обусловленность.

«Стало банальным говорить, — пишет Б. Гурней, — о происходящем вот уже более столетия процессе возрастания числа функций государства...» (стр. 41). Но когда он пытается осмыслить этот процесс, то отмечает лишь несколько внешних его проявлений: увеличение числа осуществляемых функций, возрастание количества и качества предоставляемых государством услуг (мы сохраняем здесь терминологию автора). По вопросу о том, как возникают функции управления, он ограничивается ссылками на несколько исторических примеров и опять-таки — на внешние обстоятельства, с которыми связано появление новых функций (смена правящих партий и т. д.). Объективные причины появления новых функций, коренящиеся в развитии самого общества, в книге не показываются. Не отмечается даже тот факт, что именно в последние десятилетия функции буржуазных государств претерпели серьезные изменения.

Известно, что, придя к власти, буржуазия стремилась оставить за государством лишь роль органа, поддерживающего «порядок», охраняющего частную собственность и основанную на ней систему «свободной» эксплуатации рабочих. По меткому выражению Лас-саля, это была роль «ночного сторожа».

Однако начиная с конца прошлого и начала текущего столетия происходит усиление вмешательства го-

сударства в различные стороны экономической жизни и социальных отношений.

Посредством отдельных уступок рабочему классу и проведения некоторых социальных реформ буржуазия стремилась оторвать основную часть пролетариата от его революционного авангарда, выиграть время для укрепления своих позиций. «Страх перед угрожающе поднимающейся на Востоке опасностью полного захвата власти пролетариатом,— как признает один из идеологов австрийского реформизма, Фриц Кленнер,— хотя и позволил предпринимателям применять более острые формы политической борьбы, но прежде всего заставил их показать готовность к социально-политическим реформам»<sup>1</sup>. Буржуазное государство развертывает определенную социальную деятельность, организует, хотя и весьма ограниченное, социальное обслуживание населения, которое постепенно вырастает в особую функцию этого государства. Тем самым оно старается укрепить капитализм и приостановить развитие революционного движения трудящихся<sup>2</sup>.

Мировой экономический кризис 1929—1933 гг., обнажив до основания главные пороки капитализма и поставив его на грань катастрофы, заставил буржуазию искать способы государственного регулирования капиталистической экономики, могущие предотвратить повторение таких разрушительных кризисов. Страх перед кризисом оказался для буржуазии сильнее стремления оградить свой бизнес от какого бы то ни было вмешательства государства, хотя такое стремление остается у нее всегда. Различные экономические школы все больше сходятся на признании необходимости государственного регулирования экономики. Экономическая деятельность буржуазного государства постепенно вырастает до размеров одной из важнейших его функций<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Цит. по: В. И. Усенин, Реформизм и буржуазное социальное законодательство, «Наука», 1967, стр. 28.

<sup>2</sup> См.: М. В. Баглай, О функции социальной деятельности империалистического государства, «Советское государство и право», 1966, № 6, стр. 77—85.

<sup>3</sup> См.: «Империалистическое государство и капиталистическое хозяйство», изд-во АН СССР, 1963, стр. 7—9, 40—42 и др.; В. А. Туманов, О классовой сущности и внутренних функциях капиталистического государства, «Советское государство и право», 1966, № 7, стр. 65—67.

Возникновение мировой социалистической системы, отставание капиталистических стран от стран социализма в темпах экономического роста, быстрое увеличение масштабов международного рабочего и коммунистического движения — все это принудило лидеров буржуазного мира искать меры, способные укрепить позиции капитализма. Еще недавно они лишь высокомерно третируют социализм, не признавая за ним ни преимуществ, ни будущего. Сейчас они внимательно изучают организацию социалистической экономики, и в первую очередь — опыт народнохозяйственного планирования. Даже Б. Гурней, совсем не склонный отмечать преимущества социализма и успехи социалистических стран, признает естественным наблюдавшееся во Франции после Освобождения «...желание использовать некоторые советские методы планирования» (стр. 405). В послевоенные годы одна капиталистическая страна за другой провозглашают разного рода экономические программы.

Еще до второй мировой войны мало кто говорил об экономических функциях буржуазного государства. А сейчас Б. Гурней не только называет их (стр. 37), но даже удивляется, «можно ли в 1965 г. утверждать, что содействие развитию экономики не является обычной функцией» (стр. 36). Он рассматривает проблемы «программирования», в том числе и в экономической области.

После окончания второй мировой войны получила дальнейшее развитие функция социальной деятельности буржуазного государства. Это явилось главным образом результатом усиления рабочего движения, борьбы трудящихся масс в защиту своих интересов и лавирования буржуазии. Путем новых уступок монополисты стремились ослабить революционное движение масс, расколоть трудящихся, внушить им, что осуществление их требований возможно в условиях капитализма.

Социальная деятельность буржуазного государства неразрывно связана с идеологической. Во многом они совпадают, особенно если речь идет о народном образовании. Но в последние годы в связи с образованием мировой социалистической системы и ее успехами, вызвавшими огромное распространение идей социализма во всем мире, буржуазные государства развернули

широкую и планомерную антикоммунистическую пропаганду, резко усилили идеологическую деятельность, в результате чего последняя достигла масштабов самостоятельной функции государства<sup>1</sup>.

Б. Гурней, понятно, не выделяет такой функции, как не говорит и о «старой» функции буржуазного государства — обеспечивать охрану капиталистической системы. Вопрос о функциях государства, поставленный им самим, подменяется в книге вопросом о функциях органов государственного управления. Классовая сущность буржуазного государства и выполняемых им функций тем самым затушевывается.

Повышение роли и расширение функций буржуазного государства в условиях государственно-монополистического капитализма приводит к дальнейшему усилению *бюрократии*. Увеличивается бюрократизация политической жизни. Б. Гурней, к сожалению, не подвергает эту важнейшую социальную проблему специальному исследованию. Он касается ее лишь косвенно, говоря о взглядах Алэна и рассматривая вопросы о «технократии» и о «влиянии высокопоставленных должностных лиц». Читатель сможет получить здесь весьма широкую информацию о той борьбе мнений, которая ведется вокруг этих вопросов. Однако нельзя не отметить, что Б. Гурней явно недооценивает ту опасность, которая заключена в усилении чиновничества и связанном с ним ограничении демократических институтов.

Тревожные высказывания Алэна, отмечающего усиление французской бюрократии, ее стремление обособиться, расширить сферу своей власти, окружить ее тишиной и тайной и уйти от всякого контроля, хотя при этом Алэн совсем не призывает к «неповиновению», а выступает лишь за усиление контроля граждан за бюрократией, вызывают у Б. Гурнея лишь скептическое отношение.

Хотелось бы отметить также, что слишком оптимистическими являются представления автора о той «автономии», которой якобы пользуются во Франции уч-

<sup>1</sup> См.: В. А. Туманов, О классовой сущности и внутренних функциях капиталистического государства, «Советское государство и право», 1966, № 7, стр. 68—69.

реждения культуры, информации и т. д. (стр. 207—212 и др.). Это становится особенно очевидным в свете недавних мероприятий французского правительства, приведших к увольнению или перемещению многих журналистов и других работников французского радиовещания и телевидения<sup>1</sup>.

Несмотря на ряд позиций, неприемлемых для советского читателя, книга Б. Гурнея ставит множество вопросов, которые будят мысль, вызывают желание продолжить их обсуждение, поддержать автора или поспорить с ним. Это служит верным свидетельством незаурядности книги. И мы уверены, что читатель с большим интересом ознакомится с ней. В этом поможет ему способность автора очень сжато давать обширную информацию, умение популярно и ярко писать о самых сложных и серьезных проблемах.

В процессе редактирования книга подверглась наибольшему сокращению. Из нее исключены те места, где автор излагает, к тому же не всегда точно, хорошо известные советскому читателю марксистские концепции и вопросы, относящиеся к государственному аппарату социалистических стран.

*М. Пискотин*

<sup>1</sup> «Правда», 8 августа 1968 г.

## ВВЕДЕНИЕ

Наука управления может быть определена как отрасль общественных наук, которая стремится дать описание и объяснение структуры и деятельности органов, составляющих аппарат государства и публичных коллективов и подчиненных политической власти. Разберем различные элементы этого определения:

— Наука управления есть *наука* в том смысле, что тот, кто ею занимается, может и должен придерживаться объективной позиции, тщательно избегая смешения фактических и оценочных суждений. Она является наукой также и потому, что ее предмет не составляют чистые случайности и специалист в области науки управления может выдвигать предложения обобщающего характера.

— Наука управления есть наука *общественная*. Поэтому некоторые авторы предпочитают называть ее «административной социологией» (*sociologie administrative*) или «социологией государственного аппарата» (*sociologie des administrations publiques*). Как наука социальная она изучает мнения, позиции<sup>1</sup> и поведение людей и групп, которые составляют государственную машину или связаны с нею. Специалист в области науки управления использует концепции и применяет методы, выработанные различными отраслями социологии или общей социологией.

---

<sup>1</sup> См. примечание на стр. 225.

Среди всех социологических дисциплин, с которыми наука управления имеет самые тесные связи, особое место занимает политическая наука. Во многих отношениях наука управления является лишь ее разделом. Управление — об этом мы еще будем говорить подробно — тесно связано с политикой; между правительством и административным аппаратом нет разрыва; существует обширная зона взаимоналожения и взаимовлияния.

— Наука управления стремится дать *описание и объяснение*. Ее первой задачей является описание главных действующих лиц административной жизни (центральных ведомств, их внешних служб, местных коллективов, автономных учреждений и т. д.) такими, какие они есть, независимо от того, соответствует ли их деятельность нормам права, морали, требованиям эффективности или нет. Таким образом, наука управления первоначально ставит перед собой цель как бы «сфотографировать» или, скорее, «произвести кино-съемку» учреждений во всех ракурсах: юридических, технических, человеческих и политических. Но простого накопления фактов еще не достаточно: необходимо дать им объяснение, сделать их понятными. Кроме того, чтобы понять причины, специалист в области науки управления должен выявить связи между установленными явлениями, обнаружить закономерности, соотнести конкретные факты с выработанными концепциями и схемами. Все это составляет собственно теоретический аспект его задачи.

— Предметом науки управления является *структура и деятельность органов, составляющих аппарат государства и публичных коллективов*.

Задаваться вопросом о предмете науки управления — это значит прежде всего попытаться дать определение тому, что такое администрация. Нет ничего более трудного. П. Ларусс дает нам два значения этого слова: «1. Административная деятельность, управление делами в публичной или частной сфере, распоряжение ценностями: управление департаментами возложено на префектов. 2. Совокупность должностных лиц учреждения: администрация почтово-телеграфного ведомства».

Следовательно, орган управления можно было бы

определить, впрочем, самым несовершенным образом, как совокупность людей (лиц и групп); осуществляющих подготовку и исполнение (или принуждающих к исполнению) решений политической власти. Это определение достаточно широко; оно охватывает не только центральные органы государственного управления, но и все вообще публичные коллективы (местные власти, специализированные учреждения и др.).

Определение науки управления, которое только что было дано, несомненно, станет более ясным, если мы рассмотрим отличия этой науки от весьма близкого к ней административного права.

Административное право является научной дисциплиной нормативного характера. Оно изучает преимущественно нормы, которые регулируют или по крайней мере должны регулировать действия административного персонала: конституционные положения, законы, регламенты, юрисдикционные акты. Юрист пользуется преимущественно методами формальной логики и дедуктивного умозаключения.

Наука управления является позитивной дисциплиной. Разумеется, нормы права для нее небезразличны, но ее прежде всего интересует то, каким образом применяется юридическая норма. Помимо нормативных актов и официальных разъяснений, специалиста в области науки управления интересует, каким образом фактически протекают процессы и какими причинами вызвана именно эта, а не иная их форма. Реальная деятельность учреждений, взгляды и поведение служащих — вот что она должна охватить.

Таким образом, можно сказать, что наука управления для административного права является тем же, чем политическая наука — для конституционного права; административное право истолковывает нормы, в то время как наука управления постигает поведение людей.

\* \* \*

Наука управления — быстро развивающаяся отрасль знания. Но это не столь уж молодая дисциплина: Жорж Лангро относит ее зарождение ко второй половине XVIII века. Как бы там ни было, но именно

в Соединенных Штатах Америки осуществлено наибольшее число исследований аппарата управления, не имеющих чисто юридического характера; и сегодня еще американская наука управления значительно опережает исследования в этой области, осуществленные в других странах.

Чтобы дать более или менее полное представление о состоянии американской науки управления (или лучше, как предпочитают говорить за океаном, исследований «public administration»<sup>1</sup>), необходимо напомнить основные этапы ее развития. Схематически можно выделить три поколения авторов.

### *а) Поколение предшественников*

Рассматриваемый период охватывает годы с 1880—1890 до 1930. Начало периода совпадает с первыми шагами, предпринятыми федеральным правительством и Конгрессом<sup>2</sup> для замены прежней spoils system (подбор кадров служащих производится по усмотрению партии, победившей на выборах) новой, так называемой merit system (подбор кадров служащих по принципу компетентности).

Реформа 80-х годов вызвала к жизни первые работы, посвященные изучению проблем управления. Знаменитый манифест В. Вильсона содержит две существенные идеи: для того, чтобы реформировать аппарат управления, надо его хорошо знать, а следовательно, изучать с научных позиций; кроме того, аппарат должен быть отделен от политики.

В самом начале XX столетия создаются и первые исследовательские организации, наиболее известной из которых является «Нью-Йоркское бюро муниципальных исследований».

---

<sup>1</sup> Термином «public administration» в американской литературе обозначается как государственное управление и осуществляющий его аппарат, так и сама наука, предмет которой составляют проблемы функционирования государственного аппарата управления, проблемы «административной реальности» (см. F. A. Nigro, Modern Public Administration, N.-Y., 1965, p. 25). — *Прим. перев.*

<sup>2</sup> В частности, Пендлтон-актом 1883 г.

## б) Поколение «классиков» (1930—1950)

После первой мировой войны и особенно в тридцатые годы в американских университетах и колледжах стало распространяться преподавание дисциплины public administration. Столь быстрая эволюция объясняется несколькими факторами.

В отличие от Франции, в Соединенных Штатах Америки высшие учебные заведения пользуются большой свободой в составлении учебных программ и выборе преподавателей. Они имеют возможность экспериментировать, что способствует развитию новых отраслей знания. Напротив, во Франции система обучения централизована, и единообразие является правилом. Вот откуда проистекает та негибкость, то сопротивление нововведениям, о которых говорит Ж. Стейцель: «Развитие отрасли науки прежде всего процесс социальный; для этого развития необходима подготовленность известных слоев интеллигенции, преодоление противодействия, возникающего в силу простого существования других уже сформировавшихся отраслей, с которыми новорожденная в будущем, возможно, станет конкурировать».

Другой благоприятный фактор, повлиявший на развитие исследований проблем управления: американцы считали, что наука публичного администрирования и наука управления частными предприятиями могут и должны быть сближены. Некоторые даже полагают, что эти две отрасли могут слиться в одну науку. Курсы административной организации, управления персоналом, бюджетной техники, человеческих отношений, теории организации читаются во многих учебных заведениях как для тех, кто готовит себя к службе в публичных учреждениях, так и для тех, кто должен пополнить в будущем кадры деловой администрации. И раз преподавание такого рода дисциплин имеет столь широкую аудиторию, то, следовательно, появляется и большое число профессоров, ассистентов, учебников и т. д. Все это способствует развитию исследований проблем управления. Отсюда становится понятным, каким образом в Соединенных Штатах Америки в течение нескольких десятилетий было написано так много ценных работ. Еще один фактор того же плана: американцы, по крайней

мере американцы этого поколения, считали, что исследования public administration имеют практическую значимость. Исследование проблем управления может и должно приводить к выработке практических рекомендаций; оно может и должно предлагать обоснованные проекты реформ. Такой утилитарный аспект исследований публичного администрирования позволяет находить для проведения многочисленных исследований и анкетирований государственные и частные источники финансирования.

Часто говорят, что успех исследований public administration в США объясняется отсутствием юридических традиций в сфере управления. Это заблуждение. Юристы занимают в ней важное место, а обеспечение законности, соблюдение формальностей и процедур, глубокое уважение к судебным решениям в Соединенных Штатах Америки, быть может, даже более подчеркнутое, чем во Франции.

Главным представителем классической школы в американской науке управления, вне всяких сомнений, являлся профессор Леонард Уайт, умерший несколько лет назад. Л. Уайт был также и практиком, работая, в частности, в качестве члена Комиссии по делам гражданской службы. Его «Введение в науку государственного управления» является фундаментальным трудом, первое издание которого вышло в 1926 г., а последнее — в 1955 г.

### *в) Новые тенденции: социально-психологический подход*

В конце второй мировой войны появилась небольшая, но очень содержательная работа: «Поведение служащих: очерк техники принятия решения в административных организациях». Автор книги, Герберт Саймон, позднее развил эту тему в учебнике, написанном им в 1950 г. в соавторстве с Дональдом Смитцбергом и Виктором Томпсоном. Что нового внесли работы Саймона в американскую науку управления?

Книга Саймона представляет собой прежде всего реакцию на некоторые тенденции классической школы, в частности на наивные, по правде говоря, стремления ее представителей формулировать рекомендации или рецепты, претендующие на всеобщность. В главе под на-

званием «Поговорки управления» автор показывает, что так называемые принципы искусства управления (принципы специализации, единства распоряжений, сокращения числа подчиненных, делегирования ответственности и др.) весьма противоречивы и во всяком случае не могут служить серьезными критериями для практической деятельности.

В позитивном отношении оригинальность его работы состоит в том, что автор стремится представить в качестве фундамента науки управления достижения современной социальной психологии и социологии и объяснить реальное функционирование административных служб через анализ поведения работающих в них индивидов и групп. Саймон выявил мотивации поведения служащих на различных уровнях служебной иерархии, более или менее рациональные соображения, которыми они руководствуются в зависимости от полученной информации, конфликты, возникающие между ними, и т. д. Ему удалось показать, каким образом принимаются решения или вырабатываются планы в организациях, составляющих правительственный аппарат.

Можно оспаривать те или иные выводы Саймона или отвергать некоторые из его основных концепций (в этом его американские коллеги не ошибаются), однако нельзя отрицать того, что он впервые проложил чрезвычайно плодотворный путь.

За пределами Соединенных Штатов Америки исследования в области науки управления развивались очень медленно, но несколько лет назад положение резко изменилось: в Великобритании, Дании, Италии, ФРГ, Франции и других странах были созданы научно-исследовательские институты, проведен целый ряд исследований и анкетирований и выпущены (либо подготовлены к опубликованию) обобщающие научные труды.

## ЧАСТЬ ПЕРВАЯ

### ФУНКЦИИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Приступая к изучению управления, естественно поставить вопрос: каковы цели деятельности организаций, составляющих структуру управления? Среди многочисленных классификаций деятельности этих организаций наиболее ясной является классификация, разработанная американскими специалистами в области науки управления, и в частности Леонардом Уайтом.

В системе управления они различают три категории организаций или служб.

#### *а) Оперативные службы (Line services)*

К оперативным (линейным) службам, которые иногда называются также primary agencies, operating или operational departments, относят те административные единицы, которые предоставляют услуги непосредственно управляемым, осуществляя тем самым задачи, с которыми связано создание административного учреждения или службы. Деятельность этих служб, которая определяется конечными целями управления в данной области (major purpose departments, по выражению Уайта), обращена или по крайней мере должна быть обращена вовне, к публике и клиентам.

Вот несколько примеров оперативных служб: почтовое отделение, муниципальная библиотека, бюро удостоверений личности в префектуре, кантональная или межкантональная служба путей сообщения.

## б) *Вспомогательные службы (Auxiliary services)*

Эти службы, которые иногда называют *house-keeping services*, не имеют самостоятельных конечных целей (бельгийский специалист в области науки управления Андре Молитор предпочитает именовать их *институциональными* службами в отличие от *функциональных*); они не работают в прямом контакте с теми, кто пользуется услугами публичных служб. Их задача состоит в оказании другим, прежде всего оперативным службам, действий материального и нематериального характера в форме предоставления в их распоряжение различных средств или совершения в их пользу и вместо них некоторых административных действий.

Какие виды услуг предоставляют вспомогательные службы?

Эти услуги могут касаться вопросов кадров. Так, комплектование штатов, организация обучения служащих, обеспечение исполнения решений, касающихся прохождения ими службы, начисление заработной платы и т. д. осуществляется управлениями, службами или бюро кадров.

Финансовые и бухгалтерские службы, являясь вспомогательными, обеспечивают в качестве таковых необходимые для функционирования организации денежные средства и сохранность полученных фондов, а также заведуют ими. Они производят выдачу денег из кассы согласно установленным правилам и, разумеется, сохраняют документацию, в которой отражаются все производимые операции (это бухгалтерская функция *stricto sensu*). К функциям, осуществляемым вспомогательными службами, относят также предоставление благ и услуг другим административным единицам. Предоставление благ материального характера составляет основную задачу производственных служб (в системе, например, военного ведомства) снабженческих или закупочных организаций и служб, ведающих недвижимостью (например, хозяйственного управления Министерства просвещения). Предоставление услуг нематериального или не ярко выраженного материального характера составляет содержание деятельности служб, осуществление задач которых требует преимущественно умственного труда (документационные службы, юрисконсультские

отделы, организации, берущие на себя ведение спорных процессов) или, наоборот, физического (машинописные и ротаторные бюро, бюро механической сортировки и машиносчетное бюро).

### в) Штабные службы (Staff services)

Лица, работающие в службах этого типа (которые иногда называют службами выработки концепции ил приказа), не осуществляют, по крайней мере в принципе, повседневного управления (на практике же встречаются различные случаи). Они не имеют права давать кому бы то ни было распоряжения. На них возложена разработка под руководством и в тесном контакте руководителем задач, которые возникают в связи с принятием важных решений.

Содержание деятельности работников штабных служб составляют:

— проведение всех необходимых для выработки политики данной организации исследований и разработок; на этом основании на них может быть возложено консультирование руководителей учреждения или его внешних служб;

— предвидение или по крайней мере выработка гипотез о предполагаемых направлениях будущего развития как самой организации, так и внешних факторов;

— подготовка проектов программ или планов мероприятий;

— наблюдение за выполнением принятых решений программ, координация действий служб-исполнителей и контроль за результатами;

— подготовка всех мероприятий по реорганизации структуры, совершенствованию методов работы и улучшению «человеческих отношений» как внутри, так и вне организации.

Как можно оценить предложенное американскими специалистами трехчленное деление служб?

Существенным достоинством этой триады является то, что она довольно точно отражает структуру многих организаций: армий, предприятий, банков, страховых компаний, административных учреждений. Поэтому она позволяет проводить плодотворный сравнительный анализ.

Совершенно не удивителен тот факт, что классификация line-auxiliary-staff точно воспроизводит структуру армейского управления, так как именно этот тип организации послужил основой для авторов схемы.

Действительно, в большинстве современных армий различают:

1. «Соединения боевых действующих сил», которые непосредственно осуществляют военные действия (бронетанковые, артиллерийские, ракетные и т. д. части). Эти соединения охватываются понятием line services.

2. «Службы обеспечения», называемые также «службами снабжения и перевозок», или, коротко, «службами», функцию которых составляет обеспечение оперативных частей всем необходимым:

— службы продовольственного снабжения, необходимого для повседневной жизни войск (интендантство — в сухопутных войсках, комиссариат — в военно-морских и военно-воздушных силах);

— службы, осуществляющие инженерные работы (сухопутные, авиационные и морские инженерные части);

— службы, на которые возложены закупка, производство и ремонт военной техники и боеприпасов (Управление исследований и производства вооружений, Управление кораблестроения и вооружений, Управление авиастроения и авиационной техники);

— службы, осуществляющие, если так можно выразиться, восстановление «человеческого материала», медицинские службы и т. д.

3. Штабы различных уровней военной организации (общенациональные, окружные штабы, штабы действующих соединений и частей), на которые возложено сосредоточение и использование разведывательных данных о вражеских вооруженных силах, разработка стратегических планов и планов снабжения и перевозок, обеспечение проведения операций и т. д.

Против классификации line-auxiliary-staff, которую некоторые авторы и практики превратили в догму, можно выдвинуть два рода возражений.

Прежде всего, поскольку она претендует на широкий охват структур существующих административных организаций, можно указать на искусственность этой классификации. Действительно, очень часто те или иные структурные подразделения, в частности в небольших

и, следовательно, слабо дифференцированных организациях, выполняют задачи, которые одновременно могут быть отнесены согласно этой классификации к компетенциям всех трех типов служб.

Более того, эта триада не всегда позволяет разобраться в действительном положении и вопреки мнениям некоторых вовсе не является общей моделью административной организации. Она отражает лишь один из типов структур, и совершенно не доказуемо, что это наилучшая формула.

Из всего этого следует, что классификация *line-auxiliary-staff* представляется спорной применительно к органам и учреждениям. И наоборот, она является полезным инструментом анализа содержания деятельности и функции тех же учреждений и органов. Этот нюанс может показаться незначительным, но если поразмыслить, он существен.

Возражение второго рода следующее: не является ли произвольным разграничение *auxiliary* и *staff*, когда речь заходит об органах или функциях? Разве на практике нет теснейшего переплетения элементов этой классификации?

Повседневное управление личным составом является вспомогательной функцией, но не связано ли принятие решений по вопросам кадров с общим направлением деятельности учреждения, которое вырабатывается штабной службой? Нельзя ли таким же образом разграничивать ведение бухгалтерской документации, отражающей бюджет организации (вспомогательная деятельность), и подготовку к арбитражным процессам по финансовым спорам (деятельность руководства)? И далее, разве бухгалтерский учет не связан теснейшим образом со штабной функцией в той мере, в какой он информирует руководителей организации о состоянии дел?

С другой стороны, не может не смущать то обстоятельство, что одни и те же функции относятся частью авторов к категории *staff*, а другими — к категории *auxiliary*. Это касается, например, делопроизводства, ведения статистики, деятельности юридических служб и др.

Для преодоления этих затруднений некоторые авторы предложили заменить трехчленное деление двухчленным, иными словами, слить в одну группу функции ру-

водства и вспомогательные функции, охватив их родовым понятием «горизонтальные функции». (Некоторые американские авторы используют также термин *staff functions*, что порождает досадную путаницу.)

Все эти различия и уточнения могут показаться бесплодными. Однако они не лишены значения, так как наглядно показывают, что в данной области нет простых формул и что в процессе деятельности между структурными подразделениями возникает множество связей, зачастую трудно уловимых.

## Г л а в а I

### Задачи управления

В системе понятий науки управления термин «задачи» является синонимом терминов «прерогативы», «круг ведения», «функции». Эти термины употребляются для обозначения деятельности любых учреждений независимо от их целей. Мы же будем употреблять термин «задачи» в гораздо более узком смысле. Под задачами мы будем понимать функции, для выполнения которых политическими властями были созданы те или иные публичные службы.

#### § 1. Как можно классифицировать задачи органов государственного управления

Задачи, осуществляемые органами управления, исключительно разнообразны: в этом можно убедиться, перелистав «*Bottin administratif*». Чтобы иметь общее представление о деятельности публичных служб, мы вынуждены попытаться классифицировать их.

Некоторые американские специалисты в области науки управления уже предлагали такую классификацию. Так, Маршалл Даймок разбивает все виды административной деятельности на четыре категории: 1) охрана, 2) поддержка, 3) регламентация, 4) непосредственное оказание услуг. В этом делении есть изъян, так как разграничение первых двух категорий не является четким.

В десятом томе Французской энциклопедии (1936 г.) дается следующая классификация видов деятельности и функций государства: 1) *основные* — национальная оборона, внешние сношения, правосудие, полиция и исполнение приговоров; 2) *традиционные* — транспорт и связь, почта и радиовещание, просвещение, защита физически и социально неполноценных лиц, охрана ценностей, имеющих общественное значение; 3) *новые* — поддержка и развитие частного сектора экономики, содействие развитию литературы, искусства, науки. Эта классификация в значительной мере соответствует распределению функций государства между министерствами и высшими административными учреждениями и лаконично выражает сущность проблемы. Однако используемая терминология иногда расплывчата («охрана ценностей») и неоднозначна (часть «транспорта» принадлежит «частному сектору экономики»). Наконец, весьма спорно разграничение основных, обычных и новых функций. Содействие развитию литературы и искусства является традиционной задачей управления, и можно ли в 1965 г. утверждать, что содействие развитию экономики не является обычной функцией?

Предложены и другие классификации: некоторые авторы различают, например, «политические функции» и «технические функции» или «функции общего управления» и «специализированные функции». Все эти классификации имеют свои достоинства и недостатки.

Предлагаемая нами классификация не менее произвольна, чем предшествующие; она не является ни исчерпывающей, ни оригинальной, но за исключением нескольких деталей она соответствует современной французской практике управления<sup>1</sup>.

#### *а) Функции осуществления суверенитета (или политические функции)*

##### 1. Функции внешнего суверенитета:

- национальная оборона (или безопасность);
- осуществление внешних сношений.

---

<sup>1</sup> В том виде, как о ней можно судить по бюджетным документам.

## 2. Функции внутреннего суверенитета:

- полиция (или внутренняя безопасность);
- правосудие (а также регистрация актов гражданского состояния).

## 3. Собственно политические функции:

- обеспечение функционирования политических институтов (выборы, представительные собрания);
- взаимоотношения с религиозными организациями;
- информирование общественности о политических целях.

### *б) Экономические функции*

#### 1. Прерогатива эмиссии денежных знаков.

(Некоторыми авторами денежная эмиссия рассматривается как функция осуществления суверенитета.)

#### 2. Особые действия:

— в различных областях экономической жизни (энергетике, угольной промышленности, связи, обрабатывающей промышленности, земледелии и рыболовстве, обслуживании и др.);

— для осуществления различных функций и решения проблем, которые имеют значение для всех или нескольких областей экономики (исследования производительности и прикладные исследования, рабочая сила и профессиональное обучение, капиталовложения, кредит, цены, налоговая система, внешняя торговля и т. д.).

3. Общая координация экономической и финансовой политики, включая территориальное планирование (*aménagement du territoire*)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> «*Amenagement du territoire*» — во французской экономико-юридической и политической литературе этим термином обозначается комплекс проблем «пространственной организации производительных сил». Важнейшими из них являются: 1) равномерное размещение производительных сил; 2) оптимизация рентабельности путем строительства новых предприятий и перемещения ряда действующих в наиболее выгодные с экономико-географической точки зрения районы; 3) обеспечение соответствия между материальными и людскими ресурсами, установление равновесия между населением и количеством рабочих мест, между количеством рабочих мест для мужчин и женщин, между населением и жилищным фондом, предоставляемыми услугами, наконец, между населением, трудом и образованием (см., например: F. D a m e t t, *Données et réflexions pour un*

## в) Социальные функции

1. Деятельность в области здравоохранения.
2. Деятельность в области жилищного и городского строительства.
3. Защита социальных и профессиональных прав и интересов (в частности, в области оплаты труда).
4. Предоставление пособий «социально неполноценным».
5. Сохранение или преобразование социальных структур (в области семейных отношений и др.).

## г) Культурно-воспитательные функции

1. Организация проведения исследований проблем фундаментального или чисто научного значения.
2. Воспитательная функция (общее, профессиональное, художественное, спортивное и т. д. образование и развитие детей, подростков и юношества).
3. Организация досуга, культурных мероприятий и информирования (неполитического характера) взрослого населения.
4. Охрана художественных и исторических памятников, содействие созданию новых художественных ценностей, популяризация художественных произведений.

### § 2. Проблемы, обуславливающие необходимость исследования функций управления

Анализ функций управления, к которому мы только что приступили, имеет первостепенное значение для каждого, кто хотел бы понять функционирование государственного аппарата. Он показывает, насколько многочисленны, разнообразны и в то же время органично взаимосвязаны задачи, осуществляемые администрацией.

---

plan national d'aménagement du territoire, «Economie et politique», № 148, novembre 1966, p. 15—22). Поэтому здесь и далее мы переводим его не полностью адекватным, но наиболее близким к нему по смыслу термином «территориальное планирование». — *Прим. перев.*

Можно ли вообще определить количество задач управления? Думается, что нет. Оно зависит от используемого метода анализа; каждая функция в процессе все более детального рассмотрения может быть расчленена на несколько подфункций, каждая из которых в свою очередь — на элементарные действия, и т. д. Таким образом, можно построить настоящую «пирамиду функций», вершину которой составляют широкие по объему понятия, а по мере того как мы спускаемся к ее основанию, они становятся все более определенными, соответствуя все более и более узким задачам. Разрабатываемая отделами Министерства финансов «функциональная номенклатура административных расходов» представляет собой именно такую пирамиду. В соответствии с их более или менее общим характером выделяются три категории функций: 8 функций первой степени, 48 — второй (возникающих в результате дифференцирования первых) и 80 функций третьей степени. Знакомство с этим документом производит внушительное впечатление.

Детальный перечень «конечных» задач управления показывает, до какой степени они неразрывны. Различия в характере деятельности те же самые: речь идет то об услугах материального характера, предоставляемых отдельным субъектам, группам или даже целым коллективам, то о действиях нематериального характера, выражающихся в приказах, актах принуждения, в информационных сообщениях. Различия в применяемых средствах: в процессе осуществления одних функций управления используются передовые достижения науки и техники (вооружение, средства связи, средства контроля за качеством продаваемых населению товаров), а в других случаях упор делается на эмпирический опыт и искусство персонала (полиция, дипломатическая служба, преподавание). Наконец, различия в территориальном масштабе деятельности и круге подведомственных вопросов: деятельность учреждения может осуществляться в масштабах небольшого населенного пункта, округа, в общенациональном или даже мировом масштабах, тогда как круг подведомственных ему вопросов не может охватывать всех функций управления.

Именно неоднородность задач публичных служб препятствует их полному растворению друг в друге, и это

учитывается, по-видимому, во всех бюрократических организациях, особенно на предприятиях. Частные фирмы могут осуществлять разнообразную деятельность: существующие в ФРГ и Соединенных Штатах Америки компании типа holding<sup>1</sup> проявляют деловую активность в самых различных отраслях промышленности, торговли, обслуживания и т. д.; масштаб их деятельности может быть одновременно локальным, региональным, международным (банки, автомобильная промышленность), но, тем не менее, они все-таки более специализированы, чем государственные учреждения: различие в степени влечет за собой различие в свойствах.

Следующий вывод, к которому мы приходим в результате рассмотрения перечня функций управления,— это их взаимозависимость. Трудности, которые мы испытываем, стремясь найти соответствующие наименования функциям и классифицировать их, доказывают это. Деятельность органов управления в области жилищного строительства выше была отнесена к социальным функциям; с некоторой точки зрения она могла бы быть отнесена и к экономическим функциям. Наоборот, снабжение водой, электричеством, организация общественного транспорта являются видами экономической деятельности, но их социальный аспект (в частности, в сельской местности) не менее очевиден. Примеры таких взаимосвязей можно было бы приводить без конца: научно-исследовательская деятельность, как и преподавание, связана со всеми функциями управления; осуществление политики в области обороны теснейшим образом связано с проведением экономической политики; то же самое можно сказать о дипломатии и внешней торговле и т. д. Изучение взаимосвязей между всеми функциями управления приводит к выводу о том, что изолированное существование каждой из них в отдельности возможно лишь в процессе научного анализа, но не на практике; схемы, по которой можно было бы во всех отношениях правильно разбить и сгруппировать различные виды государственной деятельности по их общим признакам, не существует.

Из предшествующего рассмотрения вытекают два

---

<sup>1</sup> Holding company — компания, обладающая контрольными пакетами акций нескольких других компаний.— *Прим. перев.*

следствия. Во-первых, нет абсолютного критерия, который позволил бы рационально распределить компетенцию между министерствами или хотя бы сказать, что такое-то распределение функций само по себе предпочтительнее какого-либо другого: для осуществления функций координации определенных видов государственной деятельности (в области внешней политики, например) мы выбираем соответствующую структуру, которая вполне может оказаться непригодной для решения задач координации иных видов государственной деятельности (например, в области экономической политики); короче говоря, существует столько «хороших структур», сколько задач координации. Второе следствие касается вопроса о распределении функций между государством (центральная администрация и ее внешние службы) и учреждениями, находящимися вне системы его центральных органов (автономные специализированные учреждения, местные и региональные собрания). Пока еще не найдено такое распределение, которое ликвидировало бы все затруднения: в этом вопросе и унитарные и федеральные государства имеют одинаковый опыт.

### *а) Развитие функций управления*

Стало банальным говорить о происходящем вот уже более столетия процессе возрастания числа функций государства под влиянием технического прогресса и социальных изменений; тем не менее необходимо подчеркнуть, что эта тенденция представляет собой совокупность множества совпадающих эволюций.

Во-первых, произошло увеличение числа осуществляемых функций. К классическим функциям, возлагавшимся на публичные службы (полиция, правосудие, оборона, дипломатия, эмиссия денежных знаков, создание и поддержка основ торговли и транспорта, политика таможенного протекционизма, народное просвещение и т. д.), прибавилось множество других видов деятельности экономического, социального и культурного порядка. В некоторых случаях функции возникали, так сказать, ex-nihilo (например, защита внутреннего сельскохозяйственного рынка). В других — они постепенно переходили от негосударственных учреждений, выпол-

нявших их, по крайней мере частично, к публичным службам (больничный уход, осуществлявшийся церковью). Наконец, происходило дальнейшее развитие тех функций государства, которые ранее находились в эмбриональном состоянии: если в начале XIX в. распространение достижений технического прогресса в земледелии происходило путем проведения различных конкурсов и награждения медалями крестьян за успехи в этой области, то в настоящее время оно осуществляется в других формах и с совершенно иным размахом.

Во-вторых, увеличение числа функций, возлагаемых на публичные службы, привело к возрастанию предоставляемых услуг. Чтобы в этом убедиться, достаточно ознакомиться с соответствующими статистическими данными за последние 50 лет. Например, произошло значительное расширение почтовой и телефонной сети, увеличилась численность преподавательского состава средней, технической и высшей школы, строится большее количество квартир на средства из фондов государства, увеличилась протяженность сети гудронированных дорог.

Третье проявление рассматриваемой нами тенденции связано с двумя первыми и касается не количества, а качества предоставляемых услуг. Администрация стала предоставлять управляемым не только больше услуг, но и услуги более разнообразного характера, а главное, более высокого качества. Для этого она должна располагать во всех случаях большими средствами и ресурсами. Военный аппарат современного государства существенно отличен от того, каким он был лет тридцать-сорок назад, и в то же время он стал несравнимо более дорогостоящим; развитие научных исследований и просвещение требуют с каждым днем увеличения субсидий; чтобы противостоять новым формам преступности, полиция должна иметь на вооружении ультрасовременные средства. Короче говоря, развитие общественных потребностей и техники сопровождается оснащением управления все более мощными средствами.

Развитие тенденции в трех направлениях, которые были только что рассмотрены, происходит не прямолинейно. Случаются и отступления. В течение обеих мировых войн и следовавших за ними периодов реконструкции функции управления быстро развивались и появля-

лись новые задачи: карточное распределение продуктов и промтоваров, распределение промышленных изделий, контроль за внешней торговлей и денежным курсом, восстановление нанесенного войной урона и реконструкция промышленности, помощь бывшим военнопленным, управление оккупированными территориями. Большая часть этих функций и соответствующих публичных служб исчезали по мере того, как преодолевался кризис, однако это отнюдь не означало возвращения к *status quo ante*. С другой стороны, в каждой стране внутренние обстоятельства временно расширяют или сужают задачи управления. Так, во Франции осуществление политики деколонизации привело к упразднению Министерства по делам заморских территорий и созданию Министерства по делам Алжира, репатриантов и т. д.

### *б) Как возникают функции управления*

Новая функция управления появляется и развивается в условиях, которые глубоко связаны с равновесием политических и социальных сил. Ее появление объясняется зачастую приходом к власти партии, программным требованием которой является такое мероприятие. Возможно также, что под давлением обстоятельств или идя навстречу требованиям партии или заинтересованной группы<sup>1</sup>, на это решаются находящиеся у власти политические деятели. Именно таким образом перед первой мировой войной правительства III Республики создали Инспекцию по вопросам труда. Совсем недавно реорганизации, проведенные правительствами «Нового курса», Народного фронта, лейбористским правительством Эттли, были одновременно и осуществлением требований партийной программы и реакцией на развитие событий.

Расширение функций управления может и не сопро-

---

<sup>1</sup> Здесь и далее Б. Гурней употребляет термины «заинтересованная группа» и «группа давления» как синонимы. Следует, однако, иметь в виду, что в современной зарубежной политологической литературе многие авторы дифференцируют эти понятия. Прежде всего по целям, методам и средствам этих групп.— *Прим. перев.*

вождаться острой политической борьбой. Но редко случается, чтобы это происходило без вмешательства какой-либо группировки. Политическая жизнь V Республики дает много соответствующих примеров.

В 1959 г. правительство Дебре обсуждало проект, разработанный министром промышленности Жанненом, который стремился к образованию государственной организации по переработке и поставке сырой сахарской нефти. Это приводило к возникновению у государства дополнительной задачи и созданию соответствующего публичного учреждения. Крупные французские и зарубежные нефтяные компании осуществляли давление на французское правительство, чтобы вынудить его отказаться от этого проекта, но безуспешно, и в конце концов было создано Генеральное нефтяное объединение.

Но зато Жаннен не смог добиться осуществления плана, по которому государственным органам разрешалось участвовать в частных предприятиях для того, чтобы облегчить их переход на выпуск новой продукции или их децентрализацию, а также способствовать развитию некоторых отраслей промышленности, таких, например, как станкостроение. Представляется, что эта новая функция управления не появилась на свет вследствие намеренного замалчивания данного вопроса со стороны бывшего в то время министром финансов Пинэ и давления, оказанного некоторыми кругами предпринимателей.

Впрочем, заинтересованные группы могут не только противиться возникновению новых функций управления, но и настаивать на лишении государственных органов некоторых из осуществляемых ими задач. Они утверждают, стоя иногда на точке зрения корпоративистских доктрин, что эти функции должны быть переданы если не самим частным лицам, то по крайней мере организациям, не входящим в систему органов государства, например профессиональным объединениям.

Министерство земледелия, например, относилось к своей компетенции распространение методов повышения продуктивности. В департаментах практическая реализация этой функции осуществляется, может быть, не столь совершенно, но уже в течение длительного времени инженерами-агрономами и инструкторами, которые подчинены директорам местных сельскохозяйст-

венных служб. И вот крестьянские профессиональные объединения считают, что эта функция должна осуществляться не государством, а ими самими. Постановления, принятые в последние годы по вопросам внедрения, и в частности апрельский декрет 1959 г., в значительной мере удовлетворили их требования.

## Г л а в а II

### Управление кадрами

Для каждого учреждения, как и для организации управления в целом, проблемы кадров имеют первостепенное значение. Кадровая политика, осуществляемая в данный момент, оказывает влияние на будущее учреждения: требуется много лет, иногда десять или даже двадцать, чтобы исправить допущенные ошибки в системе, основывающейся на понятии карьеры.

#### § 1. Численность штатов

Согласно данным Министерства финансов, в 1962 г. численность государственных служащих гражданских учреждений достигала приблизительно 1 260 000 человек (штаты бюджетных организаций), тогда как десять лет назад она составляла около одного миллиона служащих. Наибольшее число составляют служащие системы Министерства просвещения и культуры (478 000, т. е. увеличение на 82% по сравнению с 1952 г.), Министерства связи и сберегательных касс (240 000) и Министерства финансов и экономики (118 000). Что касается гражданских служащих военных ведомств, то их число возросло до 162 000 человек.

В Соединенных Штатах Америки в 1956 г. количество служащих, занятых в аппарате публичных учреждений, определяли приблизительно в 7 700 000 человек: 2 400 000 — служащие федеральных учреждений, а 5 300 000 человек работали в аппарате администрации штатов, графств, городов и менее значительных учреждений.

Управление кадрами при такой численности служащих представляет весьма трудную задачу. Чтобы убедиться в этом, достаточно ознакомиться с данными, показывающими, какое количество служащих самых различных учреждений посвящают все или часть своего рабочего времени решению вопросов или выполнению заданий, связанных с набором, назначением на должность, переводами по службе, выдвижением, оплатой и т. д. своих «братьев во труде». И хотя, насколько нам известно, такие подсчеты всегда производились бессистемно, считается, что число служащих, занятых в области управления кадрами, редко бывает менее 1—2% численности всего персонала<sup>1</sup>. Во Франции как минимум от 12 000 до 25 000 государственных служащих выполняют эти функции.

## **§ 2. Кадровая политика: унифицированная или дифференцированная?**

Первый вопрос, который возникает, когда мы приступаем к рассмотрению проблем кадровой политики, это вопрос о том, на каком уровне руководства она должна определяться. Может быть, нужно, чтобы в отношении всех государственных служащих общая политика определялась одной инстанцией? Вопрос решается в зависимости от того, считаем ли мы более правильным применение унифицированных принципов и методов в кадровой политике или же предпочитаем предоставлять в этой области возможно большую свободу руководителям различных учреждений, например министрам, руководителям центральных административных ведомств или крупных учреждений.

Этот вопрос приобретает принципиальное значение при разработке положений, устанавливающих права и обязанности служащих. Ответ на него кажется само собой разумеющимся в тех случаях, когда речь идет о служащих различной профессиональной подготовлен-

---

<sup>1</sup> Среднеарифметическая величина, полученная путем сложения численности служащих, специально ведающих вопросами кадров, и весьма колеблющейся численности тех работников, которые часть своего рабочего дня выполняют те же функции.

ности и в силу этого находящихся на различных ступенях служебной лестницы: принципы и методы подбора, продвижения по службе и оплаты труда, например, машинистки, чиновника префектуры, составляющего деловые бумаги, или руководителя министерства не могут быть одними и теми же.

Но зато ответ на поставленный вопрос не столь очевиден, если учитывать характер функций, выполняемых служащими сравнимых уровней квалификации. Несколько примеров подтвердят это. Правительство не может требовать одинаковой лояльности от должностных лиц органов власти или внешних сношений (префекта или посла), от руководителя регионального органа социального страхования и от профессора истории искусства филологического факультета Парижского университета. Юридическое положение первых должно позволять исполнительной власти в любой момент освободить их от должности, не давая никому в этом отчета; служащие второго рода могут беспрепятственно пользоваться дисциплинарными гарантиями; что касается третьих, то юридически и фактически за ними признано право несменяемости. Государство отказывает в праве на забастовку служащим полиции, но предоставляет его почтальонам или лабораторным служащим.

С другой стороны, ответственные за кадровую политику должны учитывать конъюнктуру рынка труда: влияние рыночных факторов заставляет устанавливать работникам сравнимого уровня квалификации неодинаковую зарплату. Администрациям некоторых служб и учреждений необходимы служащие довольно редких специальностей, например высококвалифицированные инженеры, специализирующиеся в узких областях техники, или операторы радио и телевидения и др. Их зарплата выше, чем у служащих, имеющих университетский диплом или обладающих большим профессиональным опытом, но специальности которых более распространены. Если Министерство просвещения стремится к тому, чтобы естественные науки в лицах преподавали лица с ученой степенью, то оно должно теми или иными средствами обеспечить им более высокую зарплату, чем преподавателям гуманитарных дисциплин, имеющим такую же ученую степень. Аналогичную аргументацию выдвинуло Министерство общественных ра-

бот, обосновывая необходимость установления для инженерной службы путей сообщения надбавки к основному окладу, которую должны выплачивать местные органы. Все эти неравенства в установлении заработной платы могут удивлять, но принципы бессильны перед фактами.

Разнообразие условий, в которых находятся различные категории служащих, является основным аргументом тех, кто выступает за дифференциацию кадровой политики. Но соображения финансового порядка не позволяют заходить по этому пути слишком далеко.

Одним из основных вопросов политики кадров, во всяком случае занимающим самое важное место в требованиях служащих, является вопрос о зарплате и всех благах (денежных и натуральных), которые они получают. Статьи расходов государственного бюджета на заработную плату служащих неизбежно ограничиваются. Поэтому нельзя предоставлять каждой административной единице (министерству, местному органу, автономному учреждению) не только права назначения служащим зарплаты по своему усмотрению, но и установления правил, которые прямо или косвенно обуславливают ее получение, например правил зачисления на службу или правил ее прохождения. Если бы каждая служба, например управление Министерства труда или технический коллеж, самостоятельно устанавливала размеры заработной платы своих служащих, то это быстро привело бы к разбуханию расходов.

На промышленных предприятиях действует как бы естественный ограничитель увеличения расходов на зарплату и содержание служащих: это необходимость ежегодного подведения баланса расходов и доходов. Ничего подобного нет в публичных службах: большинство административных учреждений предоставляет услуги на безвозмездной основе, и поэтому они не имеют или почти не имеют источников средств, возникающих в результате их собственной деятельности. Правда, некоторые из них обладают весьма значительными средствами, превышающими расходы, по той простой причине, что эти учреждения осуществляют возложенные на них функции собирания средств, предназначенных для обеспечения деятельности всех органов государства (налоговые управления, таможня, лесное ведомство). Поэтому

нельзя требовать от организаций как одного, так и другого рода, чтобы они обеспечивали баланс своих расходов и поступлений.

На основании всего этого можно заключить, что определение размеров должностных окладов не может происходить в учреждениях таким же образом, как на предприятиях,—соображение очевидное, однако его часто упускают из виду. Министр или ответственное должностное лицо никоим образом не побуждаются к сдерживанию роста расходов на заработную плату персонала. Совсем наоборот, желание максимально повысить уровень деятельности своих учреждений и качество предоставляемых услуг заставляет их положительно относиться к каждому улучшению материального положения своих служащих: оно рассматривается ими и как средство для привлечения и закрепления высококвалифицированных работников и как средство, способствующее смягчению напряженности и повышению морали (moral) <sup>1</sup>. Обеспечение нормальной деятельности учреждения, поддержание хороших отношений с руководителями профессиональных союзов служащих, предупреждение забастовок являются непосредственными и конкретными императивами для лиц, ответственных за повседневное управление. Выделяемые государственным бюджетом средства кажутся им незначительными; им представляется, что не может быть серьезных возражений против удовлетворения запросов их ведомства, а необходимость общего сбалансирования государственного бюджета кажется им отдаленной, абстрактной, теоретической, по своему значению вполне сравнимой с обуревающими их заботами; и потом, разве это их дело?

Следовательно, в кадровой политике необходимо некоторое единообразие. Следует учесть и такое имеющее первостепенное значение явление психологического плана, как процесс выравнивания уровней оплаты труда в группах, которые (справедливо или несправедливо) отнесены к одной и той же категории.

В учреждениях каждая категория служащих через своих профсоюзных руководителей внимательно, быть может даже пристальнее, чем на предприятиях, следит за изменениями в материальном положении других групп

---

<sup>1</sup> См. примечание на стр. 237.

служащих. И каждое увеличение жалования одной части служащих порождает со стороны другой требования, мотивируемые желанием не допустить нарушения некоего равенства, которое считается естественным. Каждый требует выравнивания по верхнему пределу, т. е. чтобы прибавка к жалованию, полученная лишь некоторыми, распространялась и на него. Если, например, возрастают оклады служащих таможенного ведомства, то почтальоны и лесники требуют соответствующего повышения зарплаты; если они этого добиваются, то служащие полиции также не захотят быть обойденными и в свою очередь потребуют увеличения жалованья. Это движение к тому же может охватить и вышестоящих служащих, которые стараются получить такое же в процентном отношении повышение жалования, чтобы сохранить свое положение в пирамиде окладов. Так, повышение зарплаты учителям вызывает реакцию преподавателей, имеющих ученые степени, которые не хотят терять преимущества по отношению к первым; они считают его оправданным вследствие различия уровней квалификации и не хотят «понижения в разряде».

Взаимные сопоставления материального положения, производимые служащими, могут лежать в основе цепных реакций, которые следует учитывать тем, на кого возложена ответственность за состояние дел в области заработной платы. Решения в этой области не должны приниматься множеством органов: право решения должно быть предоставлено одной инстанции. В некоторых странах такой орган находится при министре, ответственном за бюджет и политику регулирования доходов и заработной платы, а именно при министре финансов. Впрочем, такое его местоположение часто подвергается критике: с одной стороны опасаются, что вследствие этого политика в области государственной службы может оказаться подчиненной сугубо финансовым соображениям, а с другой — что это, возможно, приведет к возникновению фаворитизма в отношении служащих системы Министерства финансов. Именно по этим соображениям во многих странах были созданы министерства, комиссии или управления по делам государственной службы, на которые возложена подготовка или даже вынесение определенных решений, касающихся заработной платы служащих.

Итак, на вопрос, поставленный вначале (должна ли быть политика в области государственной службы единой или дифференцированной?), как видно, невозможно ответить категорическим образом. Обязанности и гарантии прав служащих следовало бы устанавливать различными правовыми актами, зато в области заработной платы остро чувствуется необходимость единого и даже детального регулирования.

### § 3. Подбор и подготовка персонала

Решение проблем, возникающих в связи с подбором и подготовкой служащих, было бы в значительной мере облегчено, если бы ответственные органы имели ясное и точное представление о потребностях различных служб в персонале. Какой именно персонал необходим для обеспечения выполнения функций государства? Какой численностью штатов должна располагать административная организация и составляющие ее структурные подразделения? Какого рода персонал необходим или, точнее, какие качества и уровень квалификации можно и нужно требовать от тех, кто претендует на должности в данной организации?

С точки зрения современного опыта работы французского государственного аппарата, как, впрочем, и опыта многих других стран, на поставленные вопросы невозможно ответить со всей объективностью и желаемой точностью. Это обусловлено несколькими причинами. Первая из них состоит в том, что определение потребностей в персонале, само по себе не представляющее проблемы, может быть правильно произведено лишь при условии, что будут ясно установлены характер и объем функций учреждений и решены (предварительно или одновременно) проблемы структуры государственных органов и организации их служб. Однако данный вопрос не решен. Вторая причина заключается в том, что мы не располагаем таким инструментом анализа, который позволил бы измерить объем работы, рассчитать время, определить требуемую квалификацию. Позволит ли объективно оценить потребности служб в персонале использование применительно к государственным учреждениям методов научной организации труда?

Можно еще ожидать этого, когда речь идет о служащих, осуществляющих исполнительные функции, но весьма сомнительно в отношении категорий среднего и высшего персонала. И, наконец, рациональному установлению потребностей препятствует обстоятельство психологического порядка, без сомнения, наиболее серьезное. Определение необходимой квалификации, особенно для руководящих должностей, предполагает использование оценочных суждений, которыми каждый оперирует в соответствии с полученным воспитанием, собственным опытом и принадлежностью к определенной группе: «администраторы» и инженеры часто имеют различные представления о тех качествах и способностях, которые требуются для руководства соответствующей службой. С другой стороны, проблемы численности служащих создают повод для возникновения напряженных зачастую конфликтов между отдельными лицами и группами, работающими в одной организации: никакие «научно обоснованные» заключения никогда не убедят руководителя данной административной единицы в том, что у него имеется лишний персонал.

В вопросе о численности персонала имеются совершенно очевидные трудности как технического, так и психологического плана. Сколько инженеров должно быть в штате ведомства? Какое число гражданских администраторов должно быть в штатах центральных органов управления сегодня, через 5 и через 10 лет?

Эти проблемы встают со всей остротой в двоякого рода ситуациях. Сначала они обнаруживаются в период подготовки решений по финансовым вопросам, во время дискуссий между ответственными должностными лицами министерств и руководителями Бюджетного управления. Первые требуют от вторых учреждения множества новых должностей. Возникающий спор выявляет те трудности, с которыми связаны поиски объективных критериев в данной области. Трудности такого же порядка встают перед руководством любого ведомства, когда оно должно распределить либо уже принятых, либо принимаемых на работу служащих между требующими пополнения структурными подразделениями, которые используют их на службе в столице или в провинции. Для того чтобы избежать или по крайней мере ограничить возможность возникновения конфликтов, по-

рождаемых этой «разверсткой», некоторые министерства (финансов, связи, военное министерство) стремятся устанавливать нормы штатных должностей. Эти нормы разрабатываются с учетом количества обслуживаемого населения, масштабов деятельности и т. д. Нормирование можно использовать в отношении учреждений, которые выполняют одинаковые задачи в различных пунктах страны. Но его нельзя использовать для расчета численности штатов центральных органов управления.

Квалификация персонала является не менее сложной проблемой, независимо от того, идет ли речь об уровне квалификации или личных качествах служащего.

Прежде всего, определить уровень желаемой квалификации — это значит ответить на вопрос, какой объем знаний должен иметь служащий. В качестве примера обычно ссылаются на квалификационную шкалу должностей в университетах: удобная формула, которая, однако, таит в себе большую опасность (к этому мы еще вернемся). Далее, это значит ответить на вопрос, какого рода способностями он должен обладать. С этой точки зрения все должности можно было бы условно разбить на две крайние группы: чисто исполнительные, на которых инициатива служащего сводится к минимуму, и руководящие посты, на которых искусство контактов с окружающими, разносторонний ум, чувство ответственности и т. д. являются важнейшими качествами.

В общем, учитывая реальные задачи, выполняемые служащими, можно сказать, что уровень требований, которые предъявляются во французских государственных учреждениях к квалификации персонала, чрезмерно высок. Служащий, «увешанный» дипломами, неохотно, а иногда и плохо выполняет работу, которую считает второстепенной, так как она не дает ему возможности использовать свои знания и способности. Так, например, лицензиаты права используются для выполнения секретарских функций, а некоторые выпускники Государственного административного училища, занимающие посты в центральных аппаратах министерств, жалуются на то, что их используют для ведения текущей переписки и решения вопросов, относящихся к области управления делами.

Чем объясняется такое положение вещей? По-видимому, некоторые руководители ведомств считают, что

чем большее число их подчиненных занимает верхние ступени шкалы образованности и культурности, тем лучше будет выполняться работа и успешнее функционировать учреждение. Поэтому они склонны требовать диплом для выполнения работ невысокой квалификации. Нормы обычаев, которые действуют в сфере государственной службы, и в частности по вопросам заработной платы, имеют такую же направленность. Во Франции иерархия дипломов и аттестатов рассматривается как наиболее справедливая иерархия, и обычно считается, что уровень жалования должен соответствовать уровню образования. За равный диплом — равная зарплата. Такая система побуждает служащих выступать за повышение требований при наборе кадров, а это само по себе влечет повышение заработной платы. Ввиду того, что в обратном направлении ни один фактор не действует и что уже длительное время для конкурсного замещения должностей в государственном аппарате всегда находится достаточное число кандидатов, происходит неуклонное повышение образовательного уровня кадров служащих. Просперити, которое испытывает в течение почти десяти лет французская экономика, увеличив количество предлагаемых должностей в административных службах предприятий, несколько сократило число кандидатов на конкурсах в государственном аппарате. Поэтому, быть может, в некоторых ведомствах при конкурсном наборе кадров необходимо будет тем или иным образом снизить требования к уровню образования.

Когда от вопроса об уровне квалификации мы переходим к рассмотрению ее качества, возникает существенно важная проблема: должны ли методы подбора кадров быть ориентированы на то, чтобы аппарат формировался из служащих, обладающих широкой подготовкой и поэтому способных осуществлять довольно отличающиеся друг от друга задачи, или же, напротив, из служащих, получивших глубокие знания в определенной области и в силу этого способных выполнять лишь одну-единственную функцию?

С учетом специфических особенностей той или иной страны, органа или положения служащих в служебной иерархии, практика идет в обоих направлениях (и разносторонность и специализация).

В европейских странах превалирует положение о необходимости широкой подготовки для выполнения как административных функций (например, британский гражданский служащий), так и функций технического характера (пример: инженер, окончивший Политехническую школу). Согласно этой концепции, служащий подготавливается для работы отнюдь не на определенном служебном посту и исключительно на нем; администрация подбирает служащих с определенным уровнем культуры и знаний. Эти служащие способны выполнять самые различные задачи в данном учреждении и даже работать в довольно отличающихся друг от друга организациях. Руководство учреждений использует находящиеся в его распоряжении лиц для работы на различных постах, учитывая их личные качества и способности.

Согласно этой концепции служащего широкой подготовки (*fonctionnaire polyvalent*), работник аппарата, осуществляющий специальные функции, должен иметь некоторые технические знания; специализация в определенной области не должна приобретаться до назначения на должность: специальные знания усваиваются в процессе практического выполнения самих служебных функций. Как говорится, дело делу учит. Искусство управления не сводится к рецептам, которые претенденты на должности в государственном аппарате могли бы выучить, читая книги или выполняя школьные упражнения.

Итак, согласно указанной концепции, государственные служащие в течение всей своей карьеры способны специализироваться в различных областях, что развивает их и подготавливает к занятию высших государственных должностей. Администратор может начать свою карьеру в службе экономических исследований; несколькими годами позже он руководит отделом кадров; затем он может занять пост на периферии или за границей и закончить свой служебный путь в штабе какого-либо автономного учреждения. Такая система позволяет избегать приобретения профессиональной узости и сословного духа; она облегчает управление в области кадров, предоставляя руководству большие возможности для продвижения достойных служащих.

Таковы аргументы, выдвигаемые обычно в поддержку того, чтобы при приеме к служащему не предъявля-

лись требования только специальной подготовки. Но было бы ошибкой полагать, что страны, которые придерживаются этого положения, не вносят в него никаких изменений. Фактически на практику его применения оказывает влияние общая концепция управления и система коллективных представительств.

Это положение в значительной степени связано и с концепцией служебной карьеры, которую мы рассмотрим несколько позднее. Было бы нелегко совместить набор узко специализированных служащих с принципами, на которых основывается организация прохождения службы, обеспеченной гарантиями на каждом этапе. Довольно трудно обеспечивать регулярное продвижение такому служащему, который принимается для выполнения лишь отдельных определенных задач: такой служащий, так сказать, по своей природе не может выполнять функций, отличных от тех, для осуществления которых он был принят на работу. Поэтому его надо было бы либо подвергать профессиональному экзамену при каждой смене должности, либо уже при приеме на работу требовать от служащего не только знаний, необходимых для должности, на которую он берется, но также знаний и навыков, необходимых для работы на более высоких должностях, которые в будущем он сможет занять.

Предпочтение, оказываемое концепции служащего широкой подготовки, объясняется и другими мотивами. Распространенное в Великобритании, Бельгии или Франции представление о том, что администратор способен выполнять любые роли, является наследием классической культуры. Англичане и французы относятся к специализации отрицательно, так как видят в ней калечение личности, обеднение человека. Не всегда сознательно, но они желают, чтобы слуга государства походил на почтенного человека, которому «все ясно во всем», или на джентльмена, соединяющего в себе твердость характера и ясность ума.

Концепция специализации служащего господствует в федеральных учреждениях Соединенных Штатов Америки и во многих государствах, избравших американскую модель. При этой системе для определения требуемой квалификации широко используются методы научной организации труда.

Первый шаг на этом пути состоит в расчленении функций каждого отдела или учреждения на подфункции «рабочих мест» или «позиций». Затем каждая позиция тщательно анализируется: стараются по возможности точно описать задачи, из которых она складывается, и условия, при которых они осуществляются (требуемые физические или интеллектуальные усилия, необходимые знания и квалификация, характер отношений с другими служащими, важность возлагаемой ответственности и т. д.). Таким образом, для каждого рабочего места разрабатывается наиболее соответствующая методика подготовки или подбора кадров.

Штатные расписания американских федеральных органов предусматривают множество специальностей, неизвестных практике большинства европейских стран. Учреждения, например, набирают специалистов по сельской экономике, бюджетным исследованиям, закупкам в промышленности, трудовому законодательству, счетной технике, ведению дел в судах или связям с прессой. Для каждой из этих специальностей по позициям разрабатывается классификационная шкала в соответствии с требуемым уровнем знаний, необходимым опытом, интеллектуальным развитием и т. д., которыми должно обладать заинтересованное лицо.

Американцы предпочли эту систему для всех должностей аппарата федеральной администрации, кроме тех, в отношении которых действует spoils system, главным образом по следующим основаниям. Во-первых, она представляется им рациональной, так как отвечает требованиям разделения труда (пусть каждый делает свое дело!), позволяет наилучшим образом использовать каждого служащего и снизить затраты на его подготовку. Во-вторых, по их мнению, эта методика является наиболее правильной, потому что представляет собой единственное средство фактически осуществить принцип «за равный труд — равную плату». Установление справедливого равенства в оплате труда невозможно, если не определены функции или если ограничиться их описанием в расплывчатых и неоднозначных терминах, что позволяет руководителям соглашаться на скрытое повышение окладов, меняя, по существу, лишь наименование должностей. В-третьих, и это, несомненно, самое главное, большая часть американцев с неприязнью относится к

такой системе служебной карьеры, которая практикуется в Европе: они не желают, чтоб лица, принимаемые на службу на основе диплома, проводили всю свою жизнь в государственном аппарате, следуя со всеми гарантиями по заранее определенному *cursus honorum*. Эта система, как им кажется, включает в себе опасность возникновения таких явлений, как косность и «склероз»; они боятся, что она может породить оторванную от общества, дорожащую своими привилегиями и сопротивляющуюся власти касту бюрократов.

Американские служащие легко приспособляются к этому отсутствию гарантий. Они находят вполне нормальным многократную в течение своей жизни смену профессий, мест работы или жительства. Так как в различных министерствах, в аппарате администрации штатов и городов и на крупных предприятиях квалификационные шкалы почти одинаковы, они легко переходят с одних мест на другие.

Таковы две формы определения требуемой квалификации государственных служащих. Разумеется, наше изложение было лишено нюансов, которые наблюдаются в действительности. По обе стороны Атлантики практика довольно часто расходится с господствующими концепциями<sup>1</sup>.

\* \* \*

Проблемы подбора и подготовки кадров служащих чрезвычайно связаны друг с другом. Согласно первой концепции, администрация может ограничиваться подбором уже подготовленных лиц, которых она немедленно использует на определенном рабочем месте. Так обстоит дело, если руководство считает, что полученные в университете знания и навыки вполне достаточны и что дополнительное приобретение необходимых профессиональных знаний возможно лишь на практике. До 1945 г. это положение было преобладающим (речь идет об ответственных постах во французском государственном аппарате). Ныне ему противопоставляется концепция, согласно которой общая подготовка, приобретаемая

---

<sup>1</sup> Для более глубокого изучения американской концепции государственной службы см.: Roger Gregoire, *La fonction publique*, Paris, A. Colin, 1954, 360 p.

в более или менее связанных с административной практикой учебных заведениях, должна сопровождаться специальной подготовкой.

Методы подбора кадров, которые применяются администрацией, различны. Между выбором сотрудников исключительно по личному усмотрению (*intuitu personae*), а не на основе каких-либо формальных признаков, и набором по конкурсу, когда кандидаты подвергаются идентичным испытаниям, результаты которых оцениваются коллегией, состоящей из независимых и компетентных лиц, существует несколько промежуточных методов.

В большинстве современных государств мы наблюдаем тенденцию все возрастающего преобладания института конкурсного замещения должностей. Придерживаясь духа и буквы этой процедуры, мы избегаем протекционизма по политическим, конфессиональным, родственным мотивам или по мотивам социального происхождения. Несмотря на свои очевидные достоинства, конкурсный метод многократно критиковался и продолжает сейчас подвергаться критике; однако очень часто те, кто выступает с нападками, оказываются неспособными предложить что-либо другое.

К тому же практически основная проблема состоит не в решении вопроса о том, следует ли придерживаться конкурсного порядка, а в выборе одной из многих разновидностей этого метода подбора кадров.

Что касается характера испытаний, позволяющих судить о достоинствах кандидатов, то в этом отношении конкурсный метод чаще всего упрекают в том, что при современных формах его проведения преимущество отдается молодым, усидчивым приспособленцам, обладающим хорошей памятью и общей культурой в стиле «радиоконкурсов», выгодно отличающимся некоторой ловкостью формулировок. И, напротив, нынешние формы административных конкурсов не позволяют обнаруживать такие качества, как умение принимать решения и отдавать приказание, чувство ответственности, склонность к коллективной работе, способность вводить новшества и т. д.

Разумеется, эти претензии являются обоснованными. Но какие испытания позволили бы отобрать кандидатов, обладающих этими качествами? Как организовать испытания, исключив все моменты произвольного усмотрения,

ния? Как не допустить, чтобы эти испытания в конечном счете давали преимущество таким кандидатам, которые наиболее искусным образом симулируют наличие требуемых качеств?

И если многие вопросы остаются без ответа, то это означает, что исследования и эксперименты в данной области были бы небесполезны.

Вопрос о том, следует ли вести обучение будущих служащих в специальных профессиональных учебных заведениях или же будущие администраторы должны проходить его в университетах, является одним из наиболее спорных вопросов, которые возникают в связи с рассмотрением проблемы подбора и подготовки кадров государственных служащих. Стремление ведомств к «вертикальной интеграции» само по себе явление нежелательное: обучение — не их занятие, и педагогическая система специальных школ по подготовке служащих в общем совершенно неоригинальна; во многих отношениях достойно сожаления то обстоятельство, что подготовка кадров для государственного и частного секторов производится раздельно, в то время как курс учебных дисциплин и методы преподавания все более и более сближаются. Но необходимо признать, что создание специальных учебных заведений по подготовке государственных служащих в какой-то мере вызвано организационным склерозом высшей школы и ее неспособностью отвечать на нужды управления.

#### § 4. Карьера профессионального государственного служащего

В большинстве европейских стран кадровая политика основывается на понятии карьеры, под которой подразумевается предоставляемая лицу возможность поступления на государственную службу в начале его профессиональной жизни и, если оно того пожелает, пребывание на ней до пенсионного возраста. Карьера включает в себя перспективу прогрессирующего возрастания окладов и ответственности. Такое представление о карьере разделяется не только самими служащими, но и почти всей общественностью.

В концепции карьеры можно выделить несколько основных идей. Во-первых, государственная служба рас-

смачивается как особая профессия, глубоко отличная от других несмотря на видимость сходства. Поскольку этот род занятий требует ознакомления со сведениями особо важного характера и соответствующего умонастроения, необходимо, чтобы люди, находящиеся на службе у государства, отдавали ей всю свою профессиональную жизнь и посвящали себя ей полностью. Следовательно, государственная служба должна приносить им материальное и моральное удовлетворение, по крайней мере равное тому, которое они могли бы получить на другой работе. Необходимо, чтобы награды и поощрения доставались тем, кто сохраняет верность государству, и именно поэтому важно, чтобы, с одной стороны, служащий поднимался по ступеням служебной иерархии по мере того, как проходят годы службы, а с другой — чтобы соответственно стажу регулярно возрастал оклад.

Вторая, вытекающая из предыдущей, идея состоит в том, что в интересах привлечения и закрепления людей на государственной службе необходимо довести до сознания каждого из них, что пребывание на государственной службе и успех карьеры (если только нет серьезных упущений) зависят исключительно от них самих. Только сознавая это, можно с полным спокойствием посвящать себя выполнению задач, которые по своему характеру имеют больше общего с функциями, осуществляемыми судьями или духовенством, чем с задачами, возлагаемыми на представителей обычных профессий: при осуществлении своей миссии служащий не должен испытывать тревоги за завтрашний день. Условия работы государственных служащих фактически и юридически должны устанавливаться в соответствии с идеей безопасности и гарантий: необходима уверенность служащих в том, что они рискуют потерять свое положение или законное право на очередное продвижение по службе только при наличии серьезных к тому оснований, оценка которых производится беспристрастными инстанциями. Влияние произвольно принятых решений на прохождение службы должно быть исключено.

И, наконец, еще одна связанная с концепцией карьеры идея: для того чтобы привлечь и закрепить на государственной службе ценных для нее людей и облегчить их включение в коллектив, необходимо, чтобы служба

эта обладала известным престижем, а служащим были бы предоставлены некоторые привилегии.

Концепция карьеры в том виде, как мы ее только что изложили, не основывается ни на одном официальном документе. Но она живет в сознании людей, и это самое главное. Именно на нее, как на основание при рассмотрении вопросов о восстановлении служащих на работе, ссылаются в явной или неявной форме не только большинство государственных служащих, но и руководители их профсоюзов, руководители отделов кадров и, в известной мере, практика административных судов. Зато вне сферы государственной службы эта концепция разделяется далеко не единодушно. Например, понятие «средней» карьеры, т. е. регулярное продвижение по ступеням служебной иерархии, которое обеспечивается каждому среднему служащему, весьма резко критикуется в деловых кругах, где считают, что оно противоречит требованиям эффективности. В этих же кругах распространено мнение, что было бы хорошо, если бы на некоторые административные посты в государственном аппарате подбирались кандидаты из числа ответственных работников частных предприятий, обладающих значительным профессиональным опытом.

Концепция карьеры, происхождение которой восходит еще к учреждениям периода абсолютной монархии и которая энергично отстаивается профсоюзами служащих, обладает неоспоримыми преимуществами. Она обеспечивает известный нейтралитет государственного аппарата, предоставляя служащим большую самостоятельность как по отношению к давлению заинтересованных групп, так и по отношению к политическим партиям. Государственный служащий, который уверен, что и без каких-то особых заслуг он будет автоматически или почти автоматически продвигаться по службе, может противостоять различным ходатайствам или домогательствам. Вероятно, именно благодаря этой концепции Франция обладает добросовестным и устойчивым государственным аппаратом.

Всякая медаль имеет свою обратную сторону. Понятие обеспеченной и гарантированной карьеры, которое в конечном счете направлено на закрепление принципа «уравнительного» продвижения служащих по должностной лестнице, чревато двумя опасными последствиями.

Прежде всего, оно может препятствовать необходимой субординации между агентами государства и инстанциями политической власти. Государственный аппарат, состоящий из несменяемых служащих, может весьма неэнергично осуществлять правительственные решения, которые не соответствуют его привычкам или же взглядам на вещи. Политика не может проводиться в жизнь без наличия у исполнителей определенного желания.

Во-вторых, понятие «гарантированной от всякого риска» карьеры представляет собой препятствие для динамизма и эффективности. Средний служащий — это часто посредственный служащий. Отсутствие наград и взысканий притупляет чувство ответственности; оно делает большинство людей индифферентными к результатам своих действий и побуждает их противодействовать всякому новшеству. Поэтому исключительно важной проблемой, которую необходимо решить руководству любого учреждения, является обеспечение известного равновесия между гарантиями личных интересов служащих и интересов данного коллектива, с одной стороны, и поддержания служебной дисциплины и повышения эффективности труда персонала — с другой. Добиться такого равновесия весьма трудно: в этом отношении ни один институционный механизм не создает достаточных гарантий. И действительно, в различных странах этот баланс имеет тенденцию изменяться в ту или другую сторону. Во Франции, например, как показывает практика продвижения по службе, поощрений за эффективность труда и наложения дисциплинарных взысканий, преобладает тенденция к защите интересов служащих.

Согласно нормам права, действие которых распространяется на большинство категорий служащих, продвижение по службе вовсе не является автоматическим, поскольку в них содержатся особые предписания относительно повышения окладов. Руководители учреждений единовластно решают вопросы продвижения<sup>1</sup>. Несомненно,

---

<sup>1</sup> Французское административное право устанавливает две процедуры продвижения служащих: в порядке выбора (*au choix*) и в порядке старшинства (*à l'ancienneté*).

1. Повышение в должности или в звании (*avancement hiérarchique*) производится в порядке выбора. Администрация при этом, как правило, руководствуется списками на повышение по службе

мненно, они консультируются с комиссиями, в составе которых представлены служащие, однако не связаны их мнением. Тем не менее опыт показывает, что руководители довольно многих государственных учреждений совершенно не используют предоставленную им возможность ускорять продвижение наиболее достойных и производить отсрочку повышения по службе наименее усердных служащих. Продвижение осуществляется по простому старшинству: при равном стаже — равный чин и оклад. В индивидуальных беседах со служащими выясняется, что они отрицательно относятся к такой системе: результаты анкетирования, проведенного в Англии, показывают, что служащие зачастую считают ее несправедливой и неэффективной<sup>1</sup>. Но практика продвижения по принципу старшинства продолжает господствовать, поскольку она сводит к минимуму давление, оказываемое персоналом на руководителя, и проявление недовольства.

Французский опыт премирования за эффективность труда не особенно удачен. Для того чтобы стимулировать активность служащих и компенсировать отсутствие гибкости в системе оплаты и продвижения, многие издавна считают, что ответственные должностные лица должны иметь возможность, так же как и их коллеги в частном секторе, премировать в конце года наиболее активных из своих подчиненных. Была введена система «премирования за эффективность»; руководители учреждений получали кредиты, которые они могли по своему усмотрению распределять между сотрудниками. И тут обнаружилось расхождение между духом норм права и практикой их применения. В некоторых учреждениях премии назначались с учетом личных усилий служащих, зато в других практика существенно искажала цель, ко-

---

(*tableau d'avancement*). Очередность кандидатов зависит от оценок по балльной системе и общей аттестации, которые им ежегодно дают их начальники. Списки рассматриваются паритетными комиссиями. (Назначение на ряд ответственных должностей производится в дискреционном порядке.)

2. Повышение классности и, следовательно, оклада (*avancement d'échelon*) производится в порядке старшинства (т. е. на основании стажа работы в данном учреждении, а в случае равенства кандидатов — по общему стажу), но с учетом также аттестации служащего. — *Прим. перев.*

<sup>1</sup> Исследование Найгеля Уокера, о котором будет говориться в четвертой части данной книги.

тору преследовал законодатель: здесь премия превращалась в заранее обусловленную доплату к основному окладу, которая выдавалась в полном соответствии с принципом старшинства.

Во Франции, как и во всех странах, осуществление дисциплинарной власти регламентируется правовыми нормами. Служащий, который пренебрегает своими служебными обязанностями, может быть подвергнут дисциплинарному взысканию соразмерно тяжести совершенного проступка. Шкала охватывает взыскания от простого предупреждения вплоть до увольнения из учреждения<sup>1</sup>. Чтобы воспрепятствовать вынесению дисциплинарных взысканий по соображениям, не относящимся к служебным интересам, были установлены гарантии: право ознакомления с личным делом (*communication du dossier*<sup>2</sup>), консультации паритетных комиссий, состоящих из представителей администрации и служащих (*consultation d'une commission paritaire*), право обжалования, контроль со стороны административного суда. Но иерархическая власть также сохраняет существенные возможности для воздействия. Однако, как и в вопросе продвижения или премирования за эффективность труда, здесь существует разрыв между правом и реальностью: механизм приводится в действие редко, и его дисциплинирующие возможности невелики. Санкции применяются только в тех случаях, когда, с одной стороны, проступкам можно было бы дать политическую квалификацию (дело Жакоме, меры, принятые в отношении журналистов из Французского объединения радиовещания и те-

---

<sup>1</sup> Статья 30 Закона о государственных служащих от 19 октября 1946 г. (в редакции 1959 г.) содержит 10 видов дисциплинарных взысканий: предупреждение; выговор; исключение из списка на повышение; понижение в очередности по списку на повышение; перемещение по службе; понижение в классе; понижение в чине; отстранение от должности без временного лишения права на пенсию; отстранение от должности с временным лишением права на пенсию; отстранение от должности. Кроме того, согласно ст. 80 за серьезный проступок служащий может быть также временно отстранен от работы без выплаты содержания, но на срок не более шести месяцев.— *Прим. перев.*

<sup>2</sup> *Communication du dossier* — согласно ст. 65 Закона от 22 апреля 1905 г. служащий, до того как ему будет вынесено дисциплинарное взыскание, имеет право «лично и конфиденциально ознакомиться со всеми материалами своего личного дела». — *Прим. перев.*

левидения, дело Рув) и, с другой стороны, в случаях, когда оказываются затронутыми нравственные качества служащего (дела о растратах и др.). Зато другие проступки, наносящие подчас ущерб функциональной деятельности учреждения, такие, как, например, очевидная профессиональная ошибка, плохой внешний вид, явная небрежность, неоправданное отсутствие или отлучка и т. д., редко преследуются в дисциплинарном порядке. Адресуемые общественностью государственному аппарату упреки в том, что служащие фактически пользуются безнаказанностью (что находится в контрасте с иногда суровой в этом отношении практикой в частном секторе), вряд ли можно было бы полностью отвергнуть.

Три примера, на которые мы только что ссылались, показывают, к какой практике склоняется большинство государственных учреждений. Разумеется, речь идет не о полной тождественности. Если бездеятельность и вялость практически никогда не наказываются в дисциплинарном порядке, если установление списков лиц, представляемых к производству, подрывает иерархию старшинства не настолько серьезно, как это было бы желательно, то на этом основании нельзя заключать, что руководители учреждений полностью лишены средств воздействия на своих подчиненных. Ускорение или задержка очередного продвижения по службе, если даже эти средства используются редко, вызывают определенный психологический эффект. Назначения на должности и переводы по службе являются хотя и частным, ограниченным, но эффективным оружием в руках тех руководителей, которые умеют им пользоваться.

Тем не менее набор средств воздействия (поощрений и взысканий), которые может использовать руководитель, ограничен. Каким же образом, в таком случае, объяснить тот факт, что Франция, как и все страны, применяющие аналогичную систему, располагает серьезными и прилежными в большинстве своем служащими? Это объясняется действием нескольких факторов: если механизм санкций, в отличие от того, что мы наблюдаем в частном секторе, не представляет действительной силы, то в качестве побудительных мотивов выступают иные обстоятельства. Прежде всего очень многие служащие, в особенности специалисты (инженеры, архитекторы, врачи, преподаватели и т. д.) проникаются

сознанием особой важности той миссии, которая возложена на учреждение, и духом профессиональной этики: внутренняя потребность реализовать свои знания, желание самоутвердиться, создавать нечто новое и значительное. Сословный дух усиливает этот «профессиональный эстетизм», возбуждая у персонала каждого структурного подразделения желание работать лучше, чем смежное или конкурирующее подразделение. Далее следует иметь в виду и то, что служащие называют заботой об общественном интересе, или «государственным чувством», т. е. глубоко укоренившееся; иногда чванливое сознание той роли, которую играет государственный аппарат в жизни общества. Наконец следует указать на такой фактор, как внешнее давление, в особенности нажим заинтересованных групп и общественности, который побуждает служащего к действию или противодействию.

Все эти и, несомненно, другие стимуляторы компенсируют в той или иной мере отрицательные свойства, которые присущи организации государственной службы, основывающейся на концепции карьеры.

## § 5. Заработная плата

Для правительства заработная плата служащих является проблемой, значение которой невозможно было бы приуменьшить. Политическая сторона проблемы заключается в следующем: решения, принимаемые в данной области, затрагивают жизненный уровень не только 1 200 000 служащих государственного аппарата, но и кадровых военных, персонала иных государственных учреждений, служащих, вышедших на пенсию; несколько лет назад размеры этой группы населения, находящейся на государственном содержании, оценивались приблизительно в 5 млн. человек<sup>1</sup>. Экономическая сторона проблемы состоит в том, что уровень заработной платы диктуется состоянием рынка труда, которое он в свою очередь стремится изменить. Государство должно учитывать уровень оплаты труда или получаемых доходов в различных секторах экономики; оно должно принимать

---

<sup>1</sup> А. Т i a н о, Les traitements des fonctionnaires et leur détermination, Paris, Genin, 1957.

во внимание перемещения рабочей силы, которые могут вызвать образование «ножниц» в заработной плате между государственным и частным секторами. Наконец, финансовая сторона проблемы заключается в следующем: в индустриальных государствах заработная плата государственных служащих поглощает от  $\frac{1}{5}$  до  $\frac{1}{4}$  части бюджета; в некоторых государствах (Черная Африка) ее доля возрастает до 50%; именно в этом аспекте кадровой политики более, чем во всех остальных, финансовые ограничения со всей очевидностью выявляют тот разрыв, который существует между возможным и желаемым.

Прежде чем приступить к рассмотрению основных вопросов, которые возникают в связи с проблемой заработной платы государственных служащих, следует вспомнить некоторые определения технического характера.

В дискуссиях по вопросам оплаты труда служащих чаще оперируют индексами, чем номиналами заработной платы государственных служащих. На самом деле эти индексы (в странах, подверженных локальным инфляциям) являются удобной условностью, позволяющей избежать перегрузки памяти.

Зарплата, получаемая в данный момент служащим, обозначается индексом, который выражает отношение между нею и базовым минимальным окладом, установленным государством. Если базовую зарплату в текущих франках условно принять за 100, то из этого следует, что каждое лицо, которое занимает должность с индексом 600, например, получает жалование, шестикратно превышающее фиксированный минимум. В странах, придерживающихся системы повышения оклада по мере прохождения службы, заработная плата устанавливается в интервале между минимальным (при поступлении на службу) и максимальным индексами в конце служебной карьеры. Гражданский администратор начинает с индекса 370 и может закончить индексом 350. Совокупность индексов, определяющих сумму вознаграждения на каждом этапе служебного пути, называется шкалой окладов (*echelle de traitement*); каждому делению шкалы, или ступени, соответствует индекс. Во французском государственном аппарате действует около 1500 таких шкал. Они сведены в таблицу (ее называют «решеткой»), которая периодически публикуется в «*Journal officiel*».

Разработка этой «решетки» вызывает значительные трудности, главная из которых связана с необходимостью последовательного соблюдения эквивалентности или паритета. Каким образом на самом деле устанавливаются пропорции между окладами различных групп служащих? Можно ли провести сравнение, скажем, между служащим судебного ведомства и офицером? Следует ли таможенного досмотрщика оплачивать выше, чем жандарма? Практически невозможно выявить точные и объективные критерии, которые позволили бы дать ответ на эти вопросы. Система классификации должностей, применяемая в американских федеральных органах, была введена как раз для того, чтобы точным и одновременно беспристрастным образом установить паритетность в оплате труда, но она не позволила разрешить все трудности. Во всяком случае, примирить заинтересованные стороны невозможно. Каждая группа служащих считает, что именно их работа наиболее трудна, что она требует самой высокой квалификации и связана с наибольшей ответственностью и т. д. Ни одна из этих характеристик не поддается измерению; если предположить, что они были бы измеримы, сравнение других элементов могло бы быть только произвольным.

Поэтому, когда в 1948 г. была введена новая «решетка», возникло множество затруднений. В этой системе должностных окладов учитывались одновременно такие факторы, как установившееся ранее соотношение в заработной плате, большая или меньшая степень престижа, которым пользуется тот или иной род занятий, и степень политического влияния, оказываемого определенными категориями служащих. Но критерием, который играл (и продолжает играть) наиболее важную роль, являлось наличие диплома об окончании университета. Одинаковые индексы зарплаты устанавливались для тех должностей, которые замещались по конкурсу служащими, имевшими равноценные дипломы. При равном дипломе — равный оклад: это яркий пример того влияния, которое может оказать на управление страны система образования. Выше мы видели, какими последствиями чревато то предпочтение, которое дается на конкурсах дипломам об окончании школ и университетов.

Когда «решетка» разработана и введена, то, к всеобщему неудовольствию, внести в нее изменения становится трудно: повышение индексов зарплаты одной группе служащих связано с риском вызвать цепную реакцию требований со стороны остальных. Однако правительство время от времени вносит такие изменения: оно проводит эти мероприятия «черепашьими шагами», в ограниченных масштабах и таким образом, чтобы не вызвать бури. Так, некоторое время тому назад правительство решило поднять на несколько пунктов индексы окладов работников просвещения, чтобы с помощью этого паллиатива смягчить кризис, испытываемый этим ведомством в связи с нехваткой персонала.

Такие изменения, как мы уже говорили, довольно редки; поэтому руководители профсоюзов служащих, заинтересованные в улучшении положения членов своих союзов, не ограничиваются выдвиганием требований такого рода. Они пытаются добиться либо учреждения новых должностей с более высокими окладами, что способствует быстрейшему продвижению по ступеням шкалы окладов, либо введения надбавок к зарплате тех категорий служащих, интересы которых они защищают. Направленность этого замысла совершенно ясна. Увеличение размера базового оклада является постоянным требованием профсоюзов, однако оно трудно осуществимо, так как касается всей массы служащих: в настоящее время десятипроцентное повышение создало бы в бюджете брешь в несколько сот миллиардов старых франков. Поэтому каждый профсоюз служащих старается добиться ограниченных преимуществ в виде всевозможных надбавок только для своих членов, изображая это требование как противоположное требованию о повышении зарплаты всем служащим; поэтому против них нельзя использовать аргумент «цепной реакции».

Каково отношение правительства к требованиям такого рода? Порой оно благоприятное, поскольку учреждение этих «компенсаций за риск», «надбавок за отдаленность» и т. п. позволяет умеренно удовлетворять требования наиболее решительно выступающих групп служащих, не поднимая в то же время зарплаты всем категориям. Таким образом правительство может выиграть время, а иногда даже расколоть ряды своих «противников». Это является одной из причин той настоящей

«гонки надбавок», свидетелями которой мы являемся вот уже несколько десятилетий. Поток компенсаций под всевозможнейшими названиями растет самым безудержным образом. Из этого следует, что шкалы индексов не отражают более действительно существующей иерархии окладов, поскольку размеры надбавок и компенсаций для различных групп служащих неодинаковы. Периодически выдвигаются требования «наведения порядка». Но это пожелание рискует остаться благим. В самом деле, если правительство решит вернуться к официально установленной шкале окладов, то оно столкнется с противодействием групп служащих, находящихся в преимущественном положении, которые будут считать, что ликвидируемые надбавки являются их приобретенными правами (*droit acquis*); если же правительство решит изменить шкалы индексов таким образом, чтобы они соответствовали реальному положению вещей, — иными словами, если оно намеревается включить существующие надбавки в ставки должностных окладов, — то оно встретит сопротивление тех групп, которые в настоящее время находятся в непривилегированном положении и которые не пожелают видеть, как оно закрепляется окончательным образом.

### Г л а в а III

#### **Приобретение органами управления имущества и услуг: проблема государственных закупок**

«Проблемы, касающиеся государственных закупок, стоят, конечно, в ряду наиболее важных проблем, которые решают органы управления. От их правильного решения во многом зависит нормальная деятельность учреждений и качественное управление». Это утверждение, содержащееся в одном из последних отчетов Расчетной палаты<sup>1</sup>, свидетельствует о непрерывно возрастающем значении, которое придается в настоящее время руководителями центральных органов управления

<sup>1</sup> «Rapport public», 1960—1961, p. 22.

функции, именуемой некоторыми авторами по ту сторону Атлантики снабженческой (supply-function).

Важность ее была осознана сравнительно недавно. В самом деле, до первой мировой войны государственные органы производили закупки имущества и услуг в незначительных объемах. Следовательно, вопросы, которые возникали в связи с этим, рассматривались как второстепенные.

В настоящее время годовой объем закупок административными коллективами недвижимости и движимого имущества достигает в индустриальных обществах внушительных размеров. В Соединенных Штатах Америки заказы федеральных и местных органов на оборудование и производство работ выражаются в десятках тысяч миллиардов старых франков.

Во Франции годовые закупки всех публичных коллективов в широком смысле (центральных органов государства, местных коллективов, государственных учреждений и предприятий) достигли приблизительно 3000 млрд. старых франков, из которых более половины составляют закупки только центральных органов. Эти цифры дают представление о значении, которое приобретают закупки государства с трех точек зрения: общехозяйственной, финансовой и административно-организационной.

В некоторых отраслях производства доля государственных закупок еще более значительна. Если в таких отраслях, например, как текстильная, поставки государственным органам составляют лишь небольшую часть годового оборота предприятий (от 6 до 12%), то в других отраслях промышленности этот процент значительно выше.

Так, в 1956 г. доля государственных закупок в некоторых отраслях выражалась в следующих цифрах<sup>1</sup>:

Авиастроение . . . . .	87,4%
Строительство и общественные работы . . . . .	39,1%
Твердое топливо . . . . .	38%
Машиностроение и электроаппаратура . . . . .	36,3%
Судостроение . . . . .	27,3%

<sup>1</sup> Данные приведены в статье: L. de Carbon, Les marchés publics dans l'économie française, «Revue administrative», sept.-oct. 1961.

В этих условиях становится ясным, что уже через несколько лет политика государственных закупок для руководителей французской администрации и экономики превратится в проблему первостепенной важности. В 1952 г. председатель Совета министров Антуан Пинэ уже обращал внимание на данный вопрос, заявляя в официальном выступлении, что сэкономленные 5 миллиардов можно было бы направить на финансирование государственных закупок. Это заявление вызвало возбуждение как в государственных органах, так и в предпринимательских организациях и на крупных предприятиях. С тех пор исследования, обсуждения, проекты и мероприятия быстро следовали одно за другим. Различные инстанции (сенатская Комиссия по вопросам финансов, и в частности ее неутомимый генеральный докладчик Пеллен, Экономический совет<sup>1</sup>, Расчетная палата, Институт техники управления и др.) были заняты совершенствованием методов заключения договоров о государственных закупках. Правительство со своей стороны тоже не бездействовало: этим вопросом занялись министры по делам административной реформы (в особенности Буллош в 1958—1959 гг.); в 1953, 1956, 1957 и 1959 гг. были приняты некоторые довольно важные решения. Задача еще полностью не решена: над ней работает постоянный консультативный орган, Центральная комиссия по вопросам закупок<sup>2</sup>, непосредственно подчиненная Министерству финансов и, в отличие от существовавших ранее аналогичных комиссий, имеющая свой аппарат со штатом служащих.

Из множества вопросов, возникающих в практике государственных закупок, здесь будут рассмотрены лишь два: определение потребностей и способы заключения договоров о закупках.

### § 1. Определение потребностей

Проблема определения или формулирования потребностей как в качественном, так и в количественном отношении возникает в связи с осуществлением всех так называемых вспомогательных функций. С особой же

<sup>1</sup> Заключение от 22 июня 1952 г. и от 11 сентября 1955 г.

<sup>2</sup> Декрет 59—167 от 7 января 1959 г.

остротой она встает, когда речь заходит о заказе на оборудование или на его установку, поскольку в этом отношении интуиция и прецеденты не могут служить большой подмогой.

### *а) Качество*

Качественно определить потребности — это значит ответить на вопрос: какой вид оборудования должна заказать служба (например, армия желает закупить транспортные средства, учебное заведение — школьное оборудование). Какой тип грузовиков или оборудования надо закупить или предложить изготовить? Какая административная инстанция должна будет принять решение и в каком процедурном порядке?

Проблемы такого рода встают перед любыми предприятиями, также как перед всеми потребителями, в особенности когда те хотят приобрести дорогостоящее имущество длительного пользования (квартиру, автомашину, бытовые приборы). Опыт показывает, что частные покупатели нередко ошибаются, приобретая оборудование, которое обычно оказывается потом мало пригодным. В отношении органов управления дело обстоит подобным же образом, но масштабы последствий здесь уже гораздо больше: ошибка служащих, которым поручен выбор оборудования или составление планов различного рода работ, может существенно повлиять на способ выполнения органом своих функций и привести к чистым потерям многих десятков или сотен миллионов старых франков.

На первый взгляд выход из положения кажется простым: почему бы не положиться во всем на тех, кто будет использовать оборудование? Разве, например, офицеры военно-воздушных сил не правильнее, чем кто бы то ни было иной, определяют, какой тип самолета им необходим? К несчастью, дело обстоит не так просто. Само собой разумеется, что мнение пользователя составляет главный элемент решения. Но следует отметить здесь несколько затрудняющих обстоятельств.

1. Пользователь не во всех случаях является специалистом в точном смысле этого термина. Он может затребовать оборудование с такими характеристиками, которые на самом деле невозможно обеспечить или же

они несовместимы друг с другом. Пилот реактивной авиации не всегда в состоянии судить о технических деталях конструкции сверхзвукового перехватчика. По этим вопросам ему надо будет проконсультироваться с военными инженерами.

2. Тот, кто пользуется оборудованием, часто выдвигает требования, преследуя свои личные, зачастую спорные цели. Он может потребовать чрезмерно высокий коэффициент запаса прочности, однако обеспечение такого запаса прочности требует дополнительных затрат. Он часто склонен требовать оборудование, которое повышает его престиж, но в обычных условиях не будет полностью использовано. Ведь хорошо известно, что в органах управления, как и на предприятиях, руководители различных структурных подразделений всегда хотят иметь самое новое оборудование, наиболее надежное и т. д.

3. Мнения пользователей не всегда совпадают. Следовательно, нужен властный орган, чтобы осуществлять необходимый в таких случаях арбитраж.

На принятие решения, особенно в том, что касается технических спецификаций оборудования, влияют и другие факторы: наиболее существенными из них являются требования нормализации и технические возможности предприятий.

В современных индустриальных обществах общий рост производительности экономики частично связан с нормализацией, т. е. сведением к минимуму количества видов производимой продукции, унификацией технических норм и т. д.<sup>1</sup> Нормы производительности устанавливаются профессиональными организациями совместно с компетентными министерствами. Если государство производит закупки, оно, следовательно, должно придерживаться норм, которые введены или официально признаны им. Однако между требованиями норм и потребностями в том виде, как они были определены службами в каждом конкретном случае, зачастую возникают противоречия. Иными словами, если предоставить все самим пользователям или специалистам, то они не будут счи-

---

<sup>1</sup> Речь идет об оборудовании, производимом машиностроительными отраслями, где нормализуются качество металла (определяемое аналитически), допуски точности обработки и др.

таться с нормами, которые в известном смысле являются «усредненными», и потребуют для себя исключений.

В такой стране, как Франция, нормы далеко не охватывают всех видов промышленных изделий. Поэтому государство осуществило нормализацию в области производства лишь тех продуктов, которые закупаются органами управления.

Хорошо известен пример с нормами, касающимися текстильных изделий. Основные покупатели (интендантство, комиссариаты военно-воздушных и военно-морских сил, полиция, ведомство связи, ведомство просвещения, больницы) навязывали поставщикам весьма не единообразные спецификации. На каждые 15 случаев покупки шерстяной ткани, форменных курток и брюк в 12 от поставщиков требовали различный вес квадратного метра ткани. В 4 из каждых 6 случаев закупки шерстяных тканей для шинелей, пальто и накидок требовалась различная ширина материала<sup>1</sup>. Это пренебрежение единообразием выставляемых требований приводило к нежелательным последствиям. Часто случалось, что одно и то же текстильное предприятие оказывалось поставщиком нескольких ведомств. Необходимость учета спецификационных требований приводила к увеличению себестоимости.

Внутриведомственная нормализация требований, как бы желательна она ни была, тоже сталкивается с большими трудностями. Каждая служба склонна полагать, что разработанные ею нормы являются наиболее правильными. Некоторые ведомства подчеркивают специфичность своих потребностей: у тканей, предназначенных для персонала военно-морского флота, плотность должна быть выше, чем у тканей для одежды хранителей музея, и т. д.

Во Франции задача нормализации возложена на «постоянные группы по изучению закупок органов управления», деятельность которых проверяется технической секцией Центральной комиссии по вопросам закупок.

При рассмотрении технической стороны содержащихся в заказах требований на первый план выступают

---

<sup>1</sup> IV отчет Центрального следственного комитета об издержках в эффективности деятельности государственных служб, стр. 121.

технические возможности отраслей или подрядчиков. В этом отношении позиция, которую занимают покупатели, часто подвергается критике со стороны их контрагентов. Они ставят в упрек органам управления установление в спецификациях столь жестких условий, что предприятия либо не в состоянии их соблюсти, либо могут их выполнить лишь при значительном повышении издержек, которые в конечном счете возмещаются государством. Несколько лет назад один из представителей деловых кругов заявил: «Можно сказать, что большинство технических требований с производственной точки зрения невыполнимо. Иными словами, строгий приемщик, вооруженный техническими требованиями, имеет возможность отказать в приемке любого оборудования, произведенного в средних заводских условиях, которые, разумеется, отличаются от лабораторных. Из этого следует, что государство обычно оплачивает производство в лабораторных, а не в заводских условиях»<sup>1</sup>. Конечно, в этом утверждении содержится некоторое преувеличение, так как в каждой отрасли промышленности имеются предприятия, оснащенные совершенным оборудованием, которое позволяет выполнить технические требования, выставляемые органом управления. С другой стороны, нет сомнения, что требования государства побуждают предприятия реализовать достижения технического прогресса для повышения качества продукции. Наконец, никто не отрицает необходимости пересмотра и уточнения спецификаций для того, чтобы конкуренция имела смысл: отсутствие, неопределенность или неполнота норм приводит к тому, что в более благоприятном положении оказываются предприятия со средним уровнем стандартов качества, которые поэтому в состоянии предлагать низкие цены.

Как же возникло столь неудовлетворительное положение в данной области? Может быть выдвинуто несколько объяснений. Прежде всего рутинность. Технические требования изменяются не столь часто, как того требует технический прогресс (обновление оборудования,

---

<sup>1</sup> «Чтобы существенно уменьшить издержки государственных закупок,— утверждает Ж. Констан,— необходимо пересмотреть технические условия поставок и придать расчетам коммерческий характер» («Le Monde», 28/VIII, 1952 г.).

изменения в технологии производства и т. д.). Во-вторых, в среде инженеров, работающих в государственном аппарате, существует уже отмечавшаяся ранее тенденция творить «искусство ради искусства». В-третьих, наконец, многие служащие стремятся любыми средствами (это стремление приобретает подчас патологические формы) предохранить себя от всякого риска, во что бы это ни обходилось органу управления. В действительности, технические требования — это «заслон» и «зонтик» для службы, которая производит закупку. Если впоследствии обнаруживается дефект, недостатки в функционировании, происходят аварии, то ведомство всегда оказывается в состоянии доказать, что им были приняты все необходимые меры предосторожности для того, чтобы этого не случилось<sup>1</sup>.

### *б) Количество*

Количественное определение потребностей, то есть определение стоимости заказов, представляет собой не менее трудную задачу.

Если речь идет о приобретении имущества длительного пользования, то основными факторами, влияющими на решение, является наличие свободных бюджетных средств и производственные возможности предприятий. Если же речь идет о приобретении потребляемого имущества, предназначенного для регулярного или почти регулярного использования, то в этих случаях закупочные службы могут использовать рациональные методы, которые одновременно учитывают необходимость некоторых запасов в качестве гарантии и желание максимально облегчить финансовое бремя. Большинство осуществляющих закупки ведомств (военные организации, службы Министерства общественных работ и др.) используют в области управления своими запасами математические расчеты комбинаций различных данных и переменных величин, от которых зависит решение о пополнении запасов: наличные запасы (по документам отчетности), ожидаемый расход в течение заранее установленного периода, финансовые издержки хранения на

---

<sup>1</sup> Op. cit.

складах, административные расходы при каждой закупочной операции, сроки между моментом подачи заказа и фактической поставкой, минимальный объем запасов, обеспечивающий безопасность, и т. д. Все эти данные исчислимы, поэтому управление запасами является преимущественно областью, в которой могут применяться современные вычислительные средства (счетно-перфорационные машины, электронно-вычислительные комплексы). Но само собой разумеется, что ценность решений, «предлагаемых» машинами, строго обусловлена качеством вводимой в них информации, к тому же руководители закупочных служб в момент принятия окончательного решения должны вносить поправки в данные, которые получены в результате таких расчетов: им, например, следует учесть особенности психологии некоторых пользователей («завышение» заявок), вероятность задержки поставок и т. д. Опыт, интуиция и информация, получаемая по неофициальным каналам, также оказывают влияние на конечное решение.

Если орган управления намеревается заключить договоры о поставке определенного имущества на крупные суммы, то возникает вопрос о размерах каждой партии или, что сводится к тому же, о количестве предприятий, на которых будут размещены заказы. Здесь могут сыграть роль противоречивые по своему характеру соображения. Могут, например, счесть необходимым образовать «толстые пакеты», поскольку запуск в производство крупных партий позволяет снизить себестоимость. Вопрос этот при таком подходе решается в пользу концентрации подрядов. Однако социальные и политические интересы, желание сохранить жизнеспособность промышленного потенциала, который мог бы проявить себя позднее, или поддержать механизм конкуренции — все эти мотивы побуждают органы управления не исключать мелкие и средние предприятия, которые не в состоянии принимать крупные заказы.

## § 2. Процедуры заключения договоров поставки

Ведомства удовлетворяют свои потребности в необходимых услугах и имуществе несколькими путями.

Во-первых, они могут осуществлять их сами. Так, во

Франции Министерство вооруженных сил располагает собственными предприятиями и верфями; Управление исследований и производства вооружений сухопутных войск имеет заводы, производящие легкое вооружение; Управление кораблестроения и морских сооружений обладает арсеналами, в которых заняты тысячи рабочих. Службы ведомства путей сообщения руководят производством некоторых ремонтно-дорожных работ. Французские органы управления располагают также своими собственными типографиями (типография «Journal Officiel», Национальная типография) и т. д.

Вторым способом, к которому могут прибегнуть государственные органы, является наем (location). Некоторые отделы ряда министерств и ведомств размещены в нанимаемых помещениях. Известно, что довольно значительная часть механических и электронно-счетных устройств используется государственными учреждениями на основе договора найма.

Третьим, издавна наиболее распространенным способом является обычное приобретение имущества и услуг. Выбор поставщиков и подрядчиков осуществляется по трем процедурам.

1. «По взаимному соглашению» («gré à gré») или, иначе говоря, «по непосредственному соглашению сторон». Эта процедура предоставляет органам-покупателям значительную свободу маневрирования. Они имеют право вести переговоры с любым предприятием, которое, с их точки зрения, может наилучшим образом обеспечить поставку требуемого имущества. Поэтому заключение сделки не подлежит никаким иным формам контроля, кроме внутриведомственного, который организуется в системе каждого министерства. В этом случае государство выступает в качестве обычного клиента.

2. «По предложениям». Эта процедура несколько ограничивает свободу действий органов-покупателей. До заключения договора они обязаны совершить ряд формальных действий и собрать максимум возможной информации о состоянии рынка. Орган управления должен публично объявить о своем намерении произвести закупку, собрать поступившие предложения, создать комиссию для рассмотрения этих предложений и т. д. Выполнив установленные требования, учреждение получает широкие полномочия: по своему усмотрению оно

может выбрать подрядчика, который в техническом отношении представляется наиболее подходящим, если даже цены на его продукцию не самые низкие из всех предложенных. Разумеется, орган управления обязан мотивировать свой выбор. Данная процедура часто используется в практике крупных предприятий.

3. «Отдача с торгов» («l'adjudication»). Для этой процедуры характерна чрезмерная жесткость условий. Орган, производящий закупку, не выбирает контрагентов: поставка присуждается тому, кто, будучи включенным в список после публичного объявления, предлагает наиболее низкие цены.

Следует отметить, что как во втором, так и в третьем случае «соствязание» предложений может быть либо открытым, либо закрытым. В первом случае все предприятия отрасли находятся как бы в равном положении, во втором — конкурировать могут лишь те фирмы, которые занесены в список, составляемый в большей или меньшей степени по усмотрению органа управления.

Каковы преимущества и недостатки этих процедур?

Процедура «отдачи с торгов», если ее пунктуально соблюдать<sup>1</sup>, обладает одним неоспоримым достоинством: она создает преграды на пути коррупции и различного рода давлений, в том числе и давления политического характера. Удаляя служащих от всяческих соблазнов, она отводит от них подозрения общественности. Поэтому процедура «отдачи с торгов» действительно необходима в тех случаях, когда нет никаких иных средств улучшения морального здоровья административной практики.

Однако следует сказать, что этот способ, длительное время считавшийся символом строгого распоряжения общественными средствами, обладает многими недостатками. Прежде всего, он полностью теряет всякий смысл, когда отсутствуют условия для подлинной конкуренции. Если, как это часто бывает, подрядчики вступили в сговор, эта процедура оказывает пагубное воздействие: она не позволяет органам-покупателям проявить инициативу для того, чтобы разбить коалицию

---

<sup>1</sup> Когда следуют и духу и букве; в действительности же случается, что «торги», проводимые некоторыми муниципалитетами, сохраняют лишь свою видимость, поскольку вводятся ограничительные требования, которые устраняют от участия неместных подрядчиков и поставщиков.

подрядчиков. Правило присуждения поставки тому, кто назначает наиболее низкие цены, может также оказаться благоприятным для тех предприятий, которые используют неквалифицированный труд, фальсифицируют налоговые декларации и т. п.

Далее, эта процедура осуществления закупки может привести к присуждению поставки предприятию, которое не в состоянии выполнить свои обязательства в силу слабости технической или финансовой базы. Отчеты Расчетной палаты показали, что в течение последних лет подряды на капитальное строительство нередко отдавались центральными органами и местными коллективами предприятиям с сомнительной репутацией, стоявшим на пороге банкротства, для которых государственный заказ играл роль кислородной подушки. Некоторые из этих предприятий были вынуждены оставлять работы незавершенными, допускали много брака, а издержки брала на себя в конце концов государственная казна.

Третий недостаток «отдачи с торгов» — медлительность. Предприятия, допущенные к соисканию подряда, должны располагать достаточным временем для того, чтобы составить обоснованные предложения; заседания комиссий приводят к дополнительным задержкам и т. д. Поэтому в срочных случаях, например для поставок имущества военным ведомствам (которые составляют значительную часть государственных закупок), эту процедуру нельзя использовать.

Кроме того, процедура «отдачи с торгов» предусматривает предварительное точное, насколько это возможно, определение характеристик необходимого имущества или сооружения. Следовательно, эта процедура противопоказана в тех случаях, когда от предприятий требуются разработки новых технических решений, например в области электроники. Наконец, «отдача с торгов» не позволяет государственному органу (идет ли речь об органах-покупателях или пользователях) длительно сотрудничать с предприятиями. То, что создается в результате проведения одних «торгов», может быть сведено на нет результатами других. Однако такое постоянное сотрудничество между государством и фирмами является необходимым, особенно в области производства сложных и дорогостоящих видов продукции: средств связи, авиационной и космической техники, ядерного оборудования

и т. д. Фирмы, единственным или главным клиентом которых является государство, могут приступать к выполнению заказов на продукцию особого назначения, создавать исследовательские учреждения и лаборатории, набирать и осуществлять подготовку персонала высокой квалификации и т. д. лишь при условии, если у них есть долговременная перспектива финансовой помощи государства. С этой точки зрения процедура «отдачи с торгов» не предоставляет никаких гарантий.

Указанные обстоятельства и многие другие причины обуславливают постепенное исчезновение процедуры «отдачи с торгов» из административной практики. Согласно данным Главного управления по вопросам цен при осуществлении закупок на общую сумму от 700 до 800 млрд. старых франков в порядке исполнения государственного бюджета в 1953 г. все три приведенных вида процедур использовались в следующих пропорциях:

«Отдача с торгов» . . . . .	3,18%	общей стоимости
«По предложениям» . . . . .	45,18%	общей стоимости
«По взаимному соглашению» . . . .	51,63%	общей стоимости

Эти цифры говорят о том, что в области государственных закупок, как и во многих других, методы, используемые органами управления, все более и более приближаются к тем, которые применяются в практике промышленных предприятий.

## Г л а в а IV

### Финансовая функция

#### А. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПОДГОТОВКА БЮДЖЕТА

Процесс ежегодной подготовки бюджета правительством и центральными органами управления крупнейших современных государств является длительным и сложным. Длительность и сложность подготовки бюджета объясняются тем, что составление бюджетных документов, представляемых затем на рассмотрение парламента, приводит в движение весь центральный аппарат управления снизу доверху: все министерства, все управления

центральных ведомств, все местные службы центральных органов управления, а также и автономные учреждения, финансовая база которых зависит от бюджета государства.

Политическая важность процесса подготовки бюджета правительственным аппаратом не нуждается в подчеркивании: если юридически последнее слово принадлежит парламенту, то фактически в большинстве стран, в том числе и во Франции, парламентские ассамблеи не изменяют или вносят изменения лишь в детали правительственных проектов. Таким образом, фактически решения по финансовым вопросам принимаются исполнительной властью.

Как функционирует бюджетная машина? Для того чтобы понять, каким образом принимаются решения в данной области, следует отодвинуть на задний план традиционные юридические рассуждения о единстве, о действии в пределах годичного срока и универсальности бюджета и т. п. Решения в области бюджета следует рассматривать скорее как социальный процесс, состоящий из взаимодействия множества противодействующих сил.

### § 1. «Действующие лица» бюджетного процесса

В этом процессе участвует множество «действующих лиц». Не претендуя на исчерпывающий охват, мы попытаемся классифицировать их по нескольким категориям, выявляя основные цели, преследуемые каждым из них.

В бюджетном процессе прямо или косвенно принимают участие две категории «действующих лиц», не принадлежащих к государственному аппарату. Прежде всего, это группы давления, которые представляют интересы «получающих сторон»: например, профессиональные организации сельскохозяйственных производителей, одна из целей которых состоит в том, чтобы добиваться возможно большего выделения средств на содержание различных курсов или развития сельских районов; или национальный союз французских студентов (UNEF) — одна из групп давления, ведущих кампанию за увеличение сумм, отпускаемых Министерству просвещения. На-

ряду с группами давления следует назвать и местные коллективы (генеральные советы, муниципалитеты), которые требуют увеличения дотаций местным коллективам (на школьное и жилищное строительство и другие нужды) и поэтому оказывают постоянное давление на финансовые органы.

«Действующие лица» бюджетного процесса, принадлежащие к правительственному и административному аппарату, могут быть разбиты, не без некоторой произвольности, на четыре категории, или группы.

Первые две категории составляют руководители учреждений, которых называют (настолько же традиционно, насколько и обидно) «расточителями».

Прежде всего речь идет о руководителях тех учреждений, которые непосредственно контактируют с публикой, то есть о ректорах региональных академий, о префектах, главных инженерах, агрономах департаментских сельскохозяйственных органов и т. д. Чего добиваются эти должностные лица? Прежде всего они стремятся получить такие кредиты, которые позволили бы «работать» машине руководимых ими учреждений в таком же ритме и по тем же нормам, что и в предшествующие годы. Эта цель-минимум кажется само собой разумеющейся, однако добиться ее не всегда легко, особенно в сфере публичных услуг, где численность управляемых быстро растет, как, например, в области просвещения. Но руководители низовых звеньев не останавливаются на этом. Выступая в качестве выразителей нужд населения и требований местных выборных органов, стремясь постоянно продвигаться в направлении поставленных перед ними целей, они хотят улучшить качество предоставляемых публике услуг, удовлетворить новые запросы, приняться за проблемы, оставшиеся нерешенными. Поэтому руководители стараются развернуть деятельность возглавляемых ими административных единиц, хотят располагать максимумом возможных средств: одни — для строительства местных школ, другие — для сооружения бассейнов и стадионов, третьи — для проведения водопровода на фермы и т. д.

Вторая категория «расточителей» включает ответственных должностных лиц центральных органов управления, другими словами, руководителей ведомств, министерств и их штабы. Эти лица также испытывают

давление внешних групп; они тоже считают, что количество и качество предоставляемых ведомством услуг должно быть увеличено и улучшено. Поэтому каждый из них стремится обеспечить для системы своего управления максимум возможных средств, т. е. достаточное количество штатных единиц и в особенности кредиты. Однако общегосударственные масштабы деятельности этих служащих обуславливают несовпадение в ряде случаев их точек зрения с мнениями должностных лиц местных подведомственных органов. Они сознают, что поскольку выделенные им средства ограничены, необходимо производить выбор, т. е. устанавливать определенную систему приоритетов одних требований, идущих снизу, по отношению к другим. Уже на этом уровне управления появляется ключевое понятие бюджетного процесса: арбитраж конкурирующих потребностей. Руководитель управления должен осуществлять арбитраж, т. е. соглашаться с одними требованиями, вносить изменения или сокращать другие заявки, отсрочивать или отклонять третьи.

Руководитель управления министерства и его ближайшие сотрудники в процессе подготовки бюджета должны вести борьбу на два фронта. Во-первых, они добиваются получения максимальных кредитов у тех «действующих лиц», которые стоят над ними в иерархической системе; при этом они вступают в конкурентную борьбу с требованиями других структурных подразделений министерства. Во-вторых, они должны убедить своих подчиненных согласиться с произведенным ими арбитражем, т. е. с таким распределением кредитов, который представляется им наиболее правильным как с точки зрения оценки существующего положения вещей, так и с точки зрения общей стратегии ведомства. Эта двойная борьба будет часто вынуждать руководителей занимать позиции и выдвигать аргументы несколько противоречивые, в зависимости от того, с кем они ведут беседу. Каждому они постараются объяснить реакцию и позицию другой заинтересованной в этом деле стороны. Одних они попытаются убедить в первоочередности нужд своих подчиненных, другим разъяснить, по каким соображениям вышестоящая инстанция отказала в просьбе.

Третья группа «действующих лиц» бюджетного процесса состоит из самих министров и их ближайших со-

трудников, т. е. членов министерского кабинета<sup>1</sup>. Положение министров аналогично тому, в котором находятся начальники управлений, но уровнем выше. Как и начальники управлений, они должны проявлять энергию для того, чтобы «максимизировать» выделяемую им часть бюджета, конкурируя со своими коллегами из других министерств. Как и те, они испытывают давление не только со стороны заинтересованных групп, но и со стороны подчиненных, каждый из которых стремится получить «самый большой кусок пирога» и которых они должны убедить согласиться с его собственной шкалой приоритетов. Министр, поскольку он стоит во главе иерархии «получателей», играет главную роль в бюджетном процессе. Именно по его способности «вырывать» кредиты у коллеги из Министерства финансов о нем будут судить и служащие подчиненных ему органов и клиентура его министерства. Сила его характера, его ловкость, а также политический вес будут в этом отношении важными козырными картами.

Последнюю группу составляют финансисты. Эта категория включает министра финансов, его государственного секретаря и их сотрудников (членов кабинета и начальников управлений). Совершенно очевидно, что положение и, следовательно, интересы финансистов отличаются от целей других групп «действующих лиц». Одна из их основных функций состоит в подготовке сбалансированного бюджета или, точнее, в разработке такого проекта бюджета, в котором разница между доходами и расходами не превышала бы фиксированной суммы. Следовательно, они должны добиваться получения следующего равенства (употребляя терминологию процедуры подготовки бюджета):

расходы = ресурсы + предусмотренный дефицит.

Для большей точности это равенство следует представить в следующем виде:

расходы министерства А + расходы министерства Б + и т. д. =  
= налоговые поступления + нефискальные поступления + заем +  
+ предусмотренный дефицит.

---

<sup>1</sup> Одной из характерных особенностей организации французского аппарата управления является то, что в штатах министерств (ведомств) помимо должностей, замещаемых постоянными служа-

К моменту начала бюджетного цикла суммы различных видов поступлений установлены почти окончательно. Несомненно, глава правительства зачастую резервирует за собой некоторые возможности для маневрирования (в форме увеличения суммы налогов, займов или нефискальных поступлений), которые позволят ему делать кое-какие «подарки» в решающих дискуссиях с министрами или в парламенте. Однако размер этого резерва невелик: всего-навсего несколько десятков миллиардов старых франков. Поэтому можно считать, что в течение всего бюджетного процесса сумма поступлений является постоянной заданной величиной. Если этот член равенства является неприкосновенным, то и другой, т. е. сумма расходов, по существу незыблем. Первой заботой для финансистов является недопущение такого положения, когда итоговая сумма разрешенных министерствам расходов превышает установленные лимиты. Однако каждый год должностные лица, ответственные за поддержание равновесия финансов, отмечают одно и то же явление: сумма расходов по представленным министрами заявкам значительно превышает допустимый потолок. Поэтому, используя убеждение и принуждение, они урезают проекты смет расходов министерств: и эта функция распределения ограниченных ресурсов прямо или косвенно противопоставляет их всем другим категориям «действующих лиц» бюджетного процесса.

Какими соображениями руководствуются финансисты, отказывая тем или иным требованиям (что создало о них представление как о людях, ко всему относящихся отрицательно)? Какими критериями выбора они пользуются? Очевидно, эти важные вопросы позволят выяснить, насколько разумны существующие методы обсуждения бюджета.

Во-первых, производя выбор, финансисты могут руководствоваться правительственными директивами. В пе-

---

щими, предусмотрены посты, назначение на которые полностью зависит от усмотрения руководителя органа. Как правило, на эти должности ближайших сотрудников министра назначаются лица, которых он лично знает и которым полностью доверяет. Из их числа министр формирует свой кабинет. В него могут быть введены и другие сотрудники министерства (ведомства). Назначение состава кабинета полностью отнесено к компетенции руководителя органа.— *Прим. перев.*

риод ослабления экономической активности правительство может предложить бюджетным органам подходить с позиций благоприятствования к тем проектам смет, по которым заказы размещаются в отраслях, подверженных спаду. С другой стороны, на первых стадиях разработки бюджета правительство часто указывает, каким отраслям государственного управления должен отдаваться приоритет (например, оснащению армии, развитию научных исследований и т. п.). Однако принимаемые политическими инстанциями решения редко бывают настолько конкретными, чтобы лишить экспертов возможности какого-либо выбора. Следовательно, по определенным важным вопросам эксперты должны рассмотреть планируемые министерствами мероприятия и сами определить, в какой мере существующая политическая и социальная конъюнктура позволяет удовлетворить или отказать некоторым заявкам. Не является ли эта свобода действий, предоставленная администраторам, на которых «не возложена обязанность» осуществления выбора, примером «конфискации власти технократами», которую изобличают некоторые авторы? Нет — по крайней мере в принципе. Если вопрос, по которому последнее слово принадлежит простому специалисту, является, по мнению «истца», политически слишком важным, то у него всегда есть возможность оспаривать отказ, апеллируя к политической инстанции.

Занимаясь «просеиванием», финансисты заботятся также о «доброкачественности управления», т. е. руководствуются, к счастью или к несчастью, идеей о том, что они должны заниматься вопросами эффективности деятельности органов управления. Речь скорее идет об оценке эффективности средств, позволяющих добиться поставленных целей, чем о суждениях по поводу того, какие именно цели должны быть поставлены. В зависимости от опыта административной работы, которым они обладают, в зависимости от выводов, которые они делают из сопоставлений и мнений, распространенных в их учреждении, финансисты имеют собственную точку зрения на то, как должно осуществляться управление персоналом, сдача подряда на строительные работы, оборудование бюро и т. д. С другой стороны, они располагают почерпнутой из самых различных источников информацией (парламентские протоколы, протоколы

контрольных органов, данные собственных исследований и т. д.) о функционировании органа, предложения которого в данный момент рассматриваются. По их собственному признанию, эти сведения, без сомнения, не являются ни полными, ни достаточно точными. Однако они вынуждены все же основываться на тех сведениях, которые имеются в их распоряжении.

Поведение финансистов объясняется также факторами психологического порядка. Немалую роль здесь играет индивидуальный склад характера: некоторые «финансовые деятели» в своей подозрительности доходят до абсурда, другие — более откровенны и склонны доверять. Положение или престиж заявителей тоже может оказать влияние: одни вызывают доверие или умеют «подавать себя», другим это никогда не удастся.

Наконец, следует учесть влияние тактических соображений. Когда финансист высказывается по поводу заявки на кредиты, он не ограничивается рассмотрением факторов, связанных лишь с данным конкретным мероприятием, на финансирование которого он должен дать свое согласие. Он учитывает последствия для других областей и смежных органов, к которым мог бы привести в будущем сделанный им выбор. Он зачастую движим желанием не допустить возникновения прецедента, на который другие могли бы сослаться при иных обстоятельствах. Так, например, по вопросам заработной платы финансист вынужден проявлять особую осторожность, поскольку профсоюзы государственных служащих обуравемы духом уравниловки.

Вопреки тому, что думают просители кредитов, производимый финансистом выбор не является совершенно произвольным. Но секретность, которой они вынуждены окружать свою деятельность, и разнообразие соображений, которые определяют их решения, не позволяют с точностью предвидеть эти решения. Впечатление «случайности» укрепляется тем обстоятельством, что в силу сжатости сроков подготовки бюджета переговоры между руководителями центральных органов управления и их «судьями» из финансового ведомства не столь продолжительны, как это было бы желательно для внесения полной ясности. Так как сроки коротки, то в какой-то момент возникает необходимость прекратить дискуссию и принять то или иное решение: лица, которые ведут пе-

переговоры с чиновниками финансового ведомства, в этом случае порой испытывают глубокую неудовлетворенность.

Таковы в схематическом изображении различные «действующие лица» бюджетного процесса. Каждая из этих категорий «действующих лиц» занимает свою позицию, которая определяется отношениями, поддерживаемыми с другими категориями; осуществляемые функции и преследуемые ими цели зачастую не совпадают с целями и функциями их контрагентов; они обладают собственными, более или менее надежными источниками информации и пользуются собственными тактическими приемами. Поэтому процесс подготовки бюджета можно представить как ряд возникающих в определенной временной последовательности конфликтов, которые в большей или меньшей степени, один за другим находят свое разрешение; конфликтов, напряженность которых возрастает или падает в зависимости от методов обсуждения.

На каком бы уровне ни происходило обсуждение предложений по бюджету, почти во всех случаях пускаются в ход одни и те же аргументы, реплики, расчеты и уловки. Каждое «действующее лицо» осведомлено или по крайней мере считает, что осведомлено о поведении своих партнеров, и это определяет его собственный образ действий. Руководитель, стремясь добиться увеличения выделяемых ему средств, заведомо завышает свои требования с тем, чтобы в конце концов получить хоть немного больше. Тот, кто рассматривает заявку, прекрасно понимает этот ход: он знает, что некоторые расчеты произведены с завышением, что руководители определенных ведомств вносят предложения под давлением своих сотрудников, в действительности сами того не желая, что часть требований выдвинута с той лишь целью, чтобы служить разменной монетой в решающий момент, и т. д. Он знает все это, но он не знает, какие именно из представленных ему заявок соответствуют действительным нуждам заявителя и каков объем тактических завышений.

В этой игре, которая напоминает покер или важные дипломатические переговоры, так как здесь никто не играет в открытую, подозрительность и взаимные обвинения в недобросовестности обычны. Отсюда следует, что принимаемые в таких условиях решения могут ка-

заться иррациональными: когда лицо, выносящее решение, не обладает достаточной информацией для того, чтобы произвести точный расчет последствий своего выбора, нельзя говорить о рациональных основаниях его решения.

Во все времена не испытывалось недостатка в предложениях, направленных на рационализацию процедуры подготовки бюджета или по крайней мере сокращение возможностей для возникновения конфликтов. В этом отношении можно выделить два рода предложений, для которых характерно стремление ввести обсуждение в заранее установленные рамки.

1. Прежде всего, предлагают ограничить круг подлежащих обсуждению заявок на кредиты, установив в принципе, что некоторые из них не будут вовсе рассматриваться. Так, например, правительство часто ставит в известность: а) что оно не будет вводить дополнительные штатные единицы; б) что в течение года набор служащих производиться не будет; в) что в будущем году текущие расходы ведомств (оборудование бюро, содержание зданий и т. д.) не должны превышать расходов этого года; г) что размер сумм, отпускаемых на приобретение новых автомобилей, останется прежним; е) что 25-процентное сокращение будет произведено за счет всех видов расходов на строительные работы и т. д.

К несчастью, опыт показал, что эти меры, продиктованные желанием сдержать напор волны растущих бюджетных расходов, не всегда эффективны. В результате установления этих ограничений ответственные должностные лица учреждений, ведающих подготовкой бюджета, фактически оказываются перед дилеммой: либо они точно и неукоснительно придерживаются установленных правил и, поступая так, они не признают различия положений, в которых оказываются ведомства (неразумно относиться одинаковым образом к «богатым» и к «бедным» органам управления), либо они допускают, что из правил могли бы быть сделаны исключения, и, таким образом, мы возвращаемся к тому, чего хотели бы избежать, т. е. к дискуссиям между финансистами и «расточителями».

2. Предлагается также (и даже используется) и другая мера, которая состоит в установлении еще до начала

дискуссий общего потолка, или границ, расходов, в пределах которых должны будут вестись детальные обсуждения.

Были предложения и о том, чтобы в пределах отпущенных сумм распорядители кредитов пользовались свободой маневрирования. Все происходило бы так, как если бы глава правительства заявил каждому министру: «На Ваше ведомство в целом я выделяю X миллиардов. В пределах этой суммы вы можете распределять средства на различные нужды по своему усмотрению».

Эта идея, которую часто защищают представители министерств, на первый взгляд подкупает. Кажется, что в ней совмещены оба главных интереса: и равновесие бюджета, и самостоятельность министров.

На самом же деле такая формула скорее заменяет одну трудность другой, чем ликвидирует их. Кто в действительности будет устанавливать «границы» для каждого министерства? Это может делать только правительство или его глава. Но на чем они будут основываться, принимая столь важное решение, которое, совершенно несомненно, будет горячо обсуждаться министрами? Они смогут его вынести лишь по рассмотрении представленных министрами же заявок: процентные соотношения нельзя устанавливать абстрактно. Однако поскольку общая сумма требований неизменно превосходит бюджетные возможности, возникнет необходимость урезать или отказываться по некоторым заявкам, а чтобы делать это с достаточным основанием, придется в свою очередь требовать в каждом случае тщательные расчеты и обоснования, которые затем будут в определенном порядке рассматриваться. Таким образом, мы вновь приходим, по крайней мере частично, к процедуре, которую хотели упразднить.

Полагая, что проблема будет тем самым решена, следует ли, как это предлагают некоторые, предоставлять руководителям ведомств право распределения отпущенных им сумм по своему усмотрению? Эта формула не всегда осуществима. Невозможно, например, предоставлять министерствам право установления шкал окладов, сроков продвижения по службе, учреждения новых должностей и т. д. Надбавки, которые вводились бы различными ведомствами, могут привести к нежелательным последствиям: увеличение окладов в одном ми-

нистерстве неизбежно привело бы к повышению окладов в других министерствах в силу принципа паритетности, которого придерживаются служащие. С другой стороны, можно опасаться и того, что свобода маневрирования, предоставленная руководителям ведомств в рамках бюджета одного года, позволит им избегать принятия таких решений, которые в будущем связаны, возможно, со значительными капиталовложениями. Осуществление крупной программы строительства в первый год производства работ обычно не отягощает бюджет. Но когда-то надо будет заканчивать начатую стройку, и это может поглотить бюджеты последующих лет.

Таким образом, представляется, что рационализировать процедуру разработки бюджета нелегко и что волей-неволей приходится придерживаться во многом традиционной методики со всеми ее случайностями, трениями и возникающими по каждому пункту проекта сметы дискуссиями между финансистами и «расточителями».

Наконец следует отметить и предложение, которое неоднократно выдвигалось, а именно о включении бюджетных органов в аппарат премьер-министра. Такое изменение структуры органов управления имело бы, конечно, определенные преимущества. Но вопреки распространенным мнениям оно совершенно не изменило бы характера отношений, возникающих в процессе разработки бюджета: бюджет определяется самой природой финансовых решений, а отнюдь не людьми или организационной структурой. В этой связи убедителен пример американской системы федеральной администрации, в которой Бюджетное бюро является структурным подразделением штаба президента; отношения же между финансистами и другими действующими лицами бюджетного процесса там несколько не лучше, чем во Франции.

## § 2. Цикл бюджетных операций: его основные этапы

Подготовку бюджета можно рассматривать как процесс принятия решения, в котором участвует множество «действующих лиц». Мы сделали попытку охарактеризовать (схематично) каждого участника или группу участников посредством изложения целей их деятельности и методов, которые они используют для достижения этих

целей. Теперь следовало бы описать в хронологической последовательности всю цепь событий (или типы событий), являющихся этапами процесса принятия бюджетного решения. Однако наше намерение будет более скромным. Не претендуя ни на полноту, ни даже на охват важнейших моментов, мы попытаемся представить некоторые из наиболее ярких фаз административной подготовки бюджета в такой стране, как Франция.

*а) Установление бюджетных перспектив  
и первоначальные правительственные решения*

Подготовка бюджетного решения, как и любого правительственного решения, включает прежде всего исследование и разработку перспективы. Эта работа проводится в Министерстве финансов в первые месяцы года, предшествующего году исполнения бюджета. Органы на улице Риволи, учитывая краткосрочные экономические и финансовые прогнозы и важнейшие установки правительства, производят предварительный расчет основных элементов бюджета (общей суммы доходов и расходов, распределение денежных фондов). Таким образом устанавливаются исходные данные бюджета. Вслед за этим министр финансов от имени правительства рассылает своим коллегам циркулярные письма, формы бюджетных документов и содержание предложений по расходам. Иными словами, некоторые правила игры доводятся до сведения «действующих лиц» бюджетного процесса: приоритетные области, предложения по увеличению расходов, в которых будет учтено заранее устанавливаемое сохранение на прежнем уровне или сокращение расходов по определенным статьям, и т. д.

*б) Арбитраж конкурирующих потребностей  
внутри ведомств*

В каждом министерстве существует бюджетное бюро или отдел, которое является обычным (но не исключительно одним) контрагентом органов на улице Риволи. Их положение и влияние меняются в зависимости от ведомства: в одних случаях это — просто «почтовый ящик», в других — подлинный «центр решений». Бюджетное подразделение направляет управлениям инструк-

ции Министерства финансов, добавляя к ним в необходимых случаях свои собственные указания. Управления в свою очередь адресуют их либо своим региональным или департаментским органам, либо зависимым от них автономным учреждениям. После этого низовые административные единицы составляют заявки и направляют их в центр, в свои управления. Здесь осуществляется первичное «просеивание»: служащие центрального аппарата вносят в расчеты исправления, если в них вольно или невольно вкрались ошибки; отклоняют заявки, которые они находят малообоснованными; переносят на более поздние сроки те, которые с точки зрения шкалы их ценностей представляются менее срочными; отклоняют те предложения, которые, несмотря на неоспоримую полезность, заранее обречены на провал в стадии рассмотрения на вышестоящем уровне.

Пройдя начальную обработку, эти предложения поступают в Бюджетное бюро (или в генеральный секретариат министерства), где они суммируются и в виде сводной таблицы заявок представляются министру. Здесь наступает «минута истины»: сумма требуемых средств обычно весьма велика; она может на 10, 20, 30 и даже на 40% превышать бюджет текущего года. Поэтому перед министром сразу же встает вопрос: следует ли в таком виде передавать проект в Министерство финансов? Чаще всего эта сумма должна быть сокращена. Но насколько? На чем будет достигнут компромисс? Какие проекты имеют наибольшие шансы прорваться сквозь «узкие ворота» совещаний по вопросам бюджета? Министр и его ближайшие сотрудники находятся во власти противоречивых соображений: увеличение своих финансовых возможностей путем завышения требований в заявках — это прием, который иногда приносит выигрыш, но он не имеет смысла, когда финансист заранее заявляет, что склонен идти навстречу; однако военная хитрость может обернуться против тех, кто к ней прибегнул. В самом деле, неблагоприятно принимать во внимание только рассматриваемый в настоящее время бюджет: будут и другие обсуждения в последующие годы, — финансисты, как папский мул, имеют долгую память...

Поэтому министр вынужден производить мучительно тяжелый выбор. Одного начальника управления, кото-

рый долго вынашивал план и считал его венцом своей карьеры, он будет упрашивать «добровольно» отказаться от этого мероприятия; другому предложит разработать меры по снижению расходов подчиненных тому служб. Если строительство комплекса сооружений намечалось завершить в течение 2 лет, то сроки могут быть увеличены до 3 лет. Если намечалось создать дополнительно двадцать штатных должностей такой-то категории, то число их может быть сокращено до пяти или даже вовсе сведено к нулю. Каждое такое решение создает известную напряженность, и каждое заинтересованное лицо энергично защищает свою сферу и свое будущее. Несмотря на все это, согласие достигается; и министр решительно прекращает последние споры, прибегая к власти. Далее предложения направляются в Министерство финансов.

### *в) Совещания по вопросам проекта бюджета*

Заявки на кредиты, поступающие в финансовое ведомство, чаще всего представляются в форме одной или нескольких сброшюрованных и размноженных на ротаторе ведомостей. Каждое предложение о новом расходе сопровождается комментарием, содержащим обоснование.

Эти документы тщательно и критически исследуются должностными лицами бюджетных органов. Они сопоставляют представленные министерствами заявки и их обоснования с имеющейся информацией: с бюджетными заявками прошлых лет, с отчетами о парламентских дебатах и докладами комиссий парламента, с отчетами контрольных органов и справками финансовых контролеров и т. д. Подобная информация зачастую бывает неполной, и финансисты охотно это признают. Следовательно, они вынуждены также обращаться к своим записным книжкам и надеяться на свою интуицию. По опыту им известны стандартные приемы их контрагентов по бюджетному процессу; кроме того, они научились выделять из общей массы тех лиц и те организации, которые заслуживают определенного доверия.

Итак, начинается период мероприятий, которые следует назвать «бюджетными совещаниями», т. е. речь идет о серии совместных заседаний, проводимых на раз-

личных уровнях представителями Управления бюджета и заинтересованных министерств и ведомств. Дискуссии зачастую протекают в напряженной атмосфере, но всегда в неизменно вежливой форме. Рассматриваются цифровые выкладки, соображения психологического и политического характера, принципиальные положения. Руководителю ведомства представляется случай показать, что он умеет отстаивать финансовые требования силой своего убеждения, ясностью своих идей и глубоким пониманием особенностей деятельности руководимого им ведомства. Не всем высокопоставленным должностным лицам удастся выдержать это испытание.

Чем обосновываются финансовые заявки? Эти основания можно перечислить. Чаще всего ссылаются на новые общественные потребности, проводят сравнения с другими ведомствами или положением, существующим в других странах, объясняют их изменением экономической конъюнктуры (повышение цен и заработной платы), желанием произвести реорганизацию (что связано со значительными капиталовложениями) и т. д.

К каким результатам приводят эти дискуссии? Если, например, представитель министерства, которое располагает значительным недвижимым имуществом, требует увеличения средств, выделяемых на покрытие расходов по содержанию, с 10 до 15 млн. франков, то можно представить по крайней мере 6 вариантов ответа со стороны финансиста: 1) он полностью согласен, поскольку, например, считает, что установленная ранее сумма выделяемых на эти цели средств была занижена и что поэтому нормальное содержание имущества не могло быть обеспечено; 2) он «срезает» сумму, так как полагает, что содержащийся в заявке расчет завышен: выделяется только 12 млн.; 3) он согласен с суммой в 15 млн., но, ссылаясь на необходимость ограничения роста общей суммы расходов, просит, чтобы по другой статье ведомство предложило бы соответствующее сокращение на те же 5 млн. Именно это называется «обеспечить» или «финансировать» расходы; 4) он полностью отказывает в увеличении и останавливается на уровне текущего бюджета, а именно на сумме в 10 млн.; 5) он требует сокращения отпускаемых на содержание имущества средств, поскольку считает, что эти расходы относительно менее полезны, или же потому, что ему

в принципе представляется необходимым сокращать все расходы по содержанию имущества. Выделяемая сумма, следовательно, снижается до 8 млн.; 6) он требует, чтобы данная статья расходов была просто-напросто упразднена, так как считает, например, что недвижимость, о которой идет речь, полностью утратила свое значение и ее следует ликвидировать или заменить другой.

В совещаниях с финансистами представитель ведомства может занять несколько позиций. Он может согласиться с ними, не выставляя никаких возражений, и дело этим ограничивается. Он может выдвинуть контрпредложения, которые, быть может, приведут к компромиссному решению. Он, наконец, может категорически возразить и не согласиться с окончательным предложением финансиста. Тогда вопрос на время откладывается, и стороны переходят к рассмотрению следующих пунктов.

Когда все обсуждено, участники часто констатируют, что хотя по многим вопросам и достигнуто соглашение, по некоторым пунктам разногласия все же остались. В этом случае начинается «глобальный торг». Учитывая все стороны разногласий, участники совещания стремятся прийти к общему решению путем взаимных уступок: финансисты смягчают свои требования по одним пунктам, если представители ведомств делают то же самое по другим. Но случается, что и после этих усилий спорные моменты остаются неразрешенными. Тут нет ничего удивительного: например, одна из сторон считает, что вопрос является слишком важным для того, чтобы она могла отступить от заранее установленной ею линии поведения и согласиться на уменьшение суммы, которую ей было поручено отстаивать. В таком случае вопрос «резервируется» до обсуждения его на более высоком уровне, т. е. на совещаниях, в которых примут участие более ответственные по своему положению служащие. Таких «уровней обсуждения» может быть 3, 4 и даже 5.

Очевидно, что подобная методика может принести удовлетворительные результаты лишь в том случае, если на каждом уровне будет урегулировано некоторое количество тех вопросов, по которым не смогли достичь согласия на нижестоящем уровне. С другой стороны, ясно,

что система последовательных переговоров несколько не ущемляет прав политических деятелей, возглавляющих ведомства. Само собой разумеется, что служащие, которым поручено представлять данное министерство, получают еще до начала и в процессе совещаний точные предписания относительно тех пунктов, по которым они не должны идти ни на какие уступки. И поскольку по таким вопросам на нижестоящих уровнях обсуждения редко приходят к соглашению, они обязательно рассматриваются во время окончательных переговоров, т. е. «совещаний в верхах». Дискуссии по этим вопросам, начатые на уровне экспертов, сыграют, конечно, свою роль, так как внесут ясность и укажут с большей или меньшей определенностью на детали расхождений и совпадений точек зрения и на возможные пути для достижения компромиссных решений.

Другими словами, процедура административной подготовки бюджета, рассматриваемая в своей совокупности, представляется таким процессом, в котором количество участников, весьма значительное вначале, постепенно сокращается; круг обсуждаемых вопросов также постепенно сужается путем последовательного разрешения спорных проблем; и наиболее важные (или признаваемые в качестве таковых) вопросы решаются лишь на последней стадии процедуры наиболее ответственными должностными лицами.

На последней стадии процесса, т. е. на уровне министров и главы правительства, решаются только те вопросы, которые имеют неоспоримое политическое значение, например, об общей сумме бюджетных ассигнований на строительство, о программах производства продукции военного назначения или о строительстве школ и т. д.<sup>1</sup> Именно на этой стадии в межведомственных советах и в Совете министров происходят последние «сражения», часто пускаются в ход угрозы выхода в отставку (которые осуществляются значительно реже) и принимаются последние компромиссные решения.

---

<sup>1</sup> Чтобы иметь представление о количестве спорных вопросов, которые выносятся на совещания между министром финансов (или государственным секретарем по вопросам бюджета) и каждым из министров, можно указать, что таких вопросов редко бывает менее 5 для «маленького» министерства, а когда речь идет о наиболее крупных ведомствах, их может оказаться более 30.

Принципы и порядок ведения учета и отчетности в государственных учреждениях, установленные известным декретом от 31 мая 1862 г., длительное время определяли повседневную жизнь наших органов управления. И теперь еще они продолжают действовать, по крайней мере в основных чертах. Но к старинному зданию были пристроены крылья в современном стиле. Этот сложный ансамбль и образует систему учета и отчетности в государственном аппарате сегодняшней Франции. Эволюция системы вызывалась различными причинами. Здесь хотелось бы напомнить основные из них и показать, что к традиционным задачам, возлагавшимся на учет и отчетность, постепенно прибавлялись новые.

\* \* \*

Классические правила учета и отчетности обеспечивали выполнение двух основных задач: охраны государственных средств и контроля за соблюдением решений финансовых органов.

Государственные фонды подвержены риску гибели, расхищения или неправильного использования, может быть, даже более, чем фонды, принадлежащие частным собственникам. Следовательно, возникает задача обеспечения их сохранности, предупреждения покушения со стороны частных лиц или государственных служащих. Задача не из новых: прошлое дает нам много примеров удачливых предприятий, основывавшихся на взяточдательстве. Не следует забывать, что хотя суперинтендант Фуке и умело распорядился своим богатством, он тем не менее был самым недобросовестным подрядчиком.

Во Франции как будто бы выработался тип серьезного и честного государственного служащего. Однако время от времени разражается скандал. Так, в своем предпоследнем отчете Расчетная палата сообщала, что должностное лицо, ведавшее выдачей подотчетных сумм в Министерстве иностранных дел, смогло похитить 28 млн. старых франков путем подделки отчетных документов.

Подобные случаи, к счастью, являются исключительными, и наносимый ими ущерб составляет ничтож-

но малую долю расходов государства, однако они свидетельствуют о том, что существует постоянная угроза и что меры предосторожности, принятые в прошлом создателями традиционной системы учета и отчетности, совершенно не утратили своего значения.

Принципы этой системы хорошо известны. Напомним, к примеру, два из них:

1. Всякое решение, так или иначе связанное с совершением денежных операций (по приему или выдаче сумм), должно фиксироваться в письменной форме. Служащий, непосредственно распоряжающийся государственными средствами, обязан сохранять все счетные книги и оправдательные документы, которые относятся к совершаемым им операциям по приему и выдаче из кассы денежных средств. Таким образом, лицо, представляющее вышестоящую инстанцию или контрольный орган, всегда будет в состоянии проверить во всех мельчайших подробностях работу этого служащего и даже, если в этом появляется необходимость, воспроизвести совершенные им в прошлые годы действия.

2. Всякая финансовая операция или операция, имеющая финансовые последствия, должна иметь специальное разрешение или быть последовательно рассмотрена двумя или более независимыми по отношению друг к другу должностными лицами. Правила указывают этих лиц, определяют их прерогативы, обязанности и ответственность: так, например, нормы французского права, регулирующие учет и отчетность, закрепляют принцип разделения распорядителей кредитов и бухгалтеров (*séparation des ordonnateurs et des comptables*) и наделяют последних правом контроля за законностью распоряжений о выдаче денежных средств.

Примат письменной формы, двойная подпись под финансовыми документами создают известные неудобства и замедляют ход дел, что приводит к издержкам не только с узко финансовой точки зрения, но также и с точки зрения общего функционирования системы органов управления. Поэтому многие задают вопрос, стоит ли игра свеч, иными словами, соразмерны ли рост затрат, вызываемый необходимостью соблюдать множество бухгалтерских формальностей, и сумма вероятных потерь вследствие упразднения или смягчения мер предосторожности? Многие авторы считают, что органам

управления следовало бы пойти на увеличение риска, но сократить тем самым расходы и придать своим действиям большую оперативность.

Мы не сможем здесь обсудить все аспекты этой важной проблемы. Ограничимся лишь замечанием о том, что если приведенные выше суждения могли бы быть поддержаны с точки зрения финансиста или специалиста по организации труда, то ведь остаются еще факторы психологического и политического порядка. Увеличение числа «происшествий» и даже «скандалов» типа тех, о которых мы говорили, вызовет взрывы возмущения общественности, и без того склонной настороженно относиться к государственным служащим. Этот аспект проблемы не могут игнорировать руководители органов управления.

Вторая задача, которую ставили перед собой создатели системы отчетности, состояла в том, чтобы обеспечить соблюдение решений, принимаемых финансовыми органами. Именно поэтому можно утверждать: государственная отчетность во Франции являлась прежде всего отчетностью бюджетной.

Регламентация отчетности имеет целью создание такого механизма, который автоматически или полуавтоматически обеспечивал бы исполнение бюджета в полном соответствии с первоначальными решениями компетентных органов: парламента, генерального или муниципального совета, административного совета или совещательной комиссии и автономного учреждения.

Как известно, государственный бюджет представляет собой совокупность разрешений на расходование или получение денежных средств. Некоторые виды кредитов не лимитируются жестко, но по большинству из них устанавливаются пределы, и одна из важнейших задач, которую решает организация учета и отчетности, состоит в том, чтобы не допустить выхода из этих пределов. Таким образом может быть обеспечено исполнение существенно важного решения органов, ведающих бюджетом, по вопросу о процентном распределении средств между различными ведомствами.

Существование нормы, запрещающей выходить за пределы лимитов, оправдывается и другой необходимостью, а именно необходимостью бороться с инфляцией. Экономика большинства современных стран подверже-

на эндемическому заболеванию роста цен, которое частично вызывается бюджетными эксцессами. И если бы органы управления не были подчинены строгой финансовой дисциплине, то это привело бы к перерасходу почти по всем статьям на 10, 20 или 30%; в такой стране, как Франция, «тупик» мог бы легко достичь суммы в 1000, 1500 и 2000 млрд.

Поэтому система норм, регулирующих учет и отчетность, направлена на то, чтобы создать надежную плотину, противостоящую постоянному давлению со стороны ведомств, склонных выходить за пределы отпущенных им сумм. Эта необходимость «удерживать в пределах» заведомо связана с выполнением контрольных функций, которые осуществляются, например, финансовыми контролерами внутри ведомств. В самом деле, в глазах многих руководителей необходимость соблюдения финансовой дисциплины не представляется наиболее важной задачей. Для руководителя административной единицы самым главным является выполнение тех задач, которые соответствуют конечным целям, поставленным перед данным органом: обеспечение функционирования вверенного ему учреждения и осуществление мероприятий, которые позволяют улучшить качество предоставляемых гражданам услуг. Именно в этом направлении он и будет принимать решения, именно поэтому он склонен думать, что цель оправдывает средства. Он не испытывает никакого чувства вины, нарушая правила и не извлекая при этом для себя лично никакой пользы. Именно так могут быть объяснены многие случаи перерасхода средств. В этих условиях эффективным может быть только такой контроль, который осуществляется до момента расходования средств: при сложившихся ныне в административной среде обычаях практически невозможно применить задним числом санкции к администратору, который расходует больше того, на что он имеет право.

Нормы, регулирующие порядок учета и отчетности, направлены на обеспечение выполнения бюджета, принятого компетентными властями, не только путем введения института внутреннего контроля и проверок, но также путем предоставления этим органам возможности непосредственно удостовериться, что исполнение осуществляется в полном соответствии с принятым решением.

Органы, принимающие решение о бюджете, осуществляют контроль в двух формах. Во-первых, они могут осуществлять его сами. Так, например, в Соединенных Штатах Америки сенатские комиссии проводят расследования или заслушивают отчеты по вопросам исполнения бюджета федеральными органами. Во-вторых, бюджетные власти могут положиться на специальный контрольный орган, который будет по их поручениям проводить контрольные обследования. В Соединенных Штатах Америки Главное управление учета проводит расследования по требованию конгресса. Во Франции были случаи, когда Комиссия Национального собрания по вопросам финансов поручала проведение таких исследований Расчетной палате.

Для того чтобы могли осуществляться эти проверки правильности использования выделенных фондов, должен быть, очевидно, установлен определенный порядок отчета ведомств и финансовых органов в своей деятельности. Но чтобы мог осуществляться этот внешний контроль за правильностью использования выделенных фондов, следовало, очевидно, установить и определенный порядок отчета ведомств и финансовых органов в своей деятельности. В этом смысле система учета и отчетности представляет собой, по классическому определению, «совокупность правил представления отчетов». Эти нормы предусматривают систему развернутой и единообразной по форме документации, без которой осуществление контроля было бы невозможным. Документы должны быть понятными, поэтому необходимо единообразие номенклатуры, соответствующая связь между пунктами отчета и параграфами бюджета и т. д. Введение в практику учета в государственном аппарате некоторых принципов и систем отчетности, применяемых на промышленных предприятиях, придало бы существующей системе большую ясность. Однако здесь не обошлось бы без препятствий, поскольку члены некоторых местных ассамблей (муниципальных и генеральных советов, административных комиссий больничных заведений и др.) испытывают трудности в овладении новыми понятиями и терминологией.

Заканчивая с этим аспектом проблемы, следует признать, что изложенное выше схематически отражает должное, но далеко не во всем существующее поло-

жение вещей. Как уже говорилось, в Соединенных Штатах Америки комиссии конгресса осуществляют постоянный и строгий контроль за правильностью расходования выделенных ведомствам средств. В то же время во Франции Национальная ассамблея и в значительной мере местные ассамблеи почти не интересуются исполнением бюджета.

От чего это зависит? Не от того ли, как об этом часто говорят, что депутаты не обладают соответствующей компетентностью или источниками необходимых сведений? Такое объяснение малоубедительно. Более основателен довод (по крайней мере в отношении Законодательного собрания) о том, что у депутатов нет никаких внутренних побуждений проявлять интерес к данной области государственных дел. Депутату, независимо от того, принадлежит ли он к большинству или к оппозиции, деятельность по контролю за расходами государственных органов кажется совершенно бесполезной как для него самого, так и для представляемой им политической партии или группы.

Такая индифферентность вызывает глубокое сожаление. Воздерживаясь от использования принадлежащих ему прерогатив, парламент не осуществляет одну из своих основных функций, одну из тех немногих, которые остаются за ним после вступления в силу Конституции 1958 г. В равной мере это отрицательно сказывается и на самих органах управления: деятельность структурных подразделений, осуществляющих функции внутриведомственного контроля, была бы более эффективной, если бы она поддерживалась контролем депутатов и через них общественным мнением.

Достижение целей учета и отчетности на практике обеспечивается установлением ряда принципов и правил.

Традиционный учет — прежде всего кассовый учет, и основной его задачей являлся контроль за движением кассовых поступлений и выдач. Следовательно, он был сосредоточен на авуарах в форме денежной наличности и текущих счетах.

Учет велся таким образом, что позволял контролировать исправность состояния документации. Учетные книги, которые велись бухгалтерами, и документы, состав-

ляемые ими по каждой кассовой операции и подлежащие сохранности, давали возможность установить:

1) кассовый состав на начало каждого периода (денежная наличность, текущие счета, ценные бумаги);

2) характер и суммарный итог операций по приему и выдаче денег из кассы за определенный период. Документы, которыми располагали финансовые службы, давали возможность убедиться в том, насколько эти операции соответствуют первоначальным решениям. Как правило, каждая кассовая операция имела документальное оправдание;

3) кассовую наличность на конец определенного периода, которая должна была соответствовать сальдо всех приходно-расходных операций.

В течение полувека эта ограничительная концепция была объектом оживленной критики. Непрерывный рост государственных расходов и усиливающееся вмешательство государства в экономику побудило руководителей французской администрации превратить учет и отчетность в один из инструментов выработки обоснованного решения. Старая система была приспособлена к выполнению новых функций информирования центральных органов управления, совершенствования управления подведомственными объектами, наконец, для создания общегосударственной системы учета. Теперь мы приступим к рассмотрению этих новых задач.

#### *а) Информирование центральных органов государственного управления*

В наши дни учет и отчетность выполняют функцию оперативного, полного и точного информирования центральных органов управления о динамике исполнения бюджета и изменениях в ресурсах казначейства.

В централизации отчетности прежде всего заинтересовано Министерство финансов. Оно должно быть в возможно короткие сроки информировано 1) о ходе налоговых поступлений и ходе подписки на займы; 2) о степени расходования бюджетных кредитов как на стадии вложения капиталов, так и на стадии расчетов: многие ведомства фактически неполностью реализуют отпущенные им на капиталовложения средства; 3) о расходах

валюты французскими учреждениями и представительствами, находящимися за границей; 4) о положении организаций, имеющих открытые счета; 5) об общем уровне кассовой наличности и ее ближайших изменениях.

Эти и многие другие сведения необходимы органам, ответственным за экономическую и финансовую политику, для подготовки бюджета, управления казной и разработки мероприятий в области внешнефинансовых отношений.

Помимо Министерства финансов, в аналогичной информации заинтересованы и другие ведомства. Эти данные позволяют им следить за ходом выполнения различных программ и принимать обоснованные решения о последующих мероприятиях. Указанные сведения облегчают также ведение дискуссий по бюджетным вопросам с Министерством финансов.

Именно поэтому большинство центральных ведомств требует от своих департаментских и региональных органов представления периодических отчетов о положении дел (ежедневных, еженедельных, месячных и квартальных). Наибольшей известностью пользуются отчеты казначейства, публикуемые в «Journal officiel».

Централизация учета и отчетности выдвигает ряд сложных организационных проблем. Нелегко, например, организовать сбор, обработку и передачу в центр сведений, которые отвечали бы требованиям точности и оперативности. Информация низовых звеньев поступает неодновременно. Задержку вызывает также проверка и суммирование данных. Прогресс в этой области, несомненно, будет достигнут благодаря использованию современных средств передачи и накопления информации. Однако сегодня запросы центральных ведомств, адресуемые органам учета, в количественном отношении неуклонно растут и касаются все более широкого круга вопросов. На органы учета ложится тяжелая нагрузка, и их руководители порой задают себе вопрос, используются ли в действительности все те сведения, которые запрашиваются центральными органами. И это вполне здоровая реакция: ведь информирование — не самоцель, и его издержки должны сопоставляться с той пользой, которую оно может принести в процессе принятия решения.

## *б) Совершенствование управления подведомственными объектами*

Здесь речь идет не об информировании центральных органов государственного управления, а об информировании руководителей различных организаций, выполняющих непосредственно исполнительские и хозяйственные функции (учебных заведений и исследовательских учреждений, промышленных лабораторий, больничных заведений, различных касс, домов призрения и т. д.).

Для руководителей этих учреждений учет и отчетность являются не только источником информации, позволяющей обосновать политику организации и важнейшие решения, но и рабочим инструментом повседневной практики управления. Банальное сравнение с бортовым журналом дает представление о значении учета и отчетности для штаба организации. Они позволяют установить в каждый данный момент, «где она находится» и «куда направляется».

Понимаемый таким образом учет дает возможность, во-первых, следить за изменением различных составных частей имущества (движимого и недвижимого), принадлежащего или используемого организацией. Точная осведомленность об уровне запасов позволяет избежать как нехватки, которая чревата приостановкой деятельности организации, так и скопления запасов и омертвления капитала, которые тяжелым бременем лягут на ее баланс. Точный учет выданных кредитов способствует ускорению их возврата и т. д.

Во-вторых, учет помогает руководителям определять в короткие сроки результаты деятельности каждого работника или каждой элементарной структурной единицы, входящей в состав организации. В частности, документы учета облегчают установление себестоимости услуг и благ, предоставляемых населению (стоимость выдачи документа, одного дня помещения в госпиталь, обучения школьника в течение года) или другим службам (машинописных работ, содержания автомобильного парка и т. д.).

Таким образом, руководитель учреждения может обнаруживать отклонения от нормы в деятельности определенных подразделений и принимать меры по их устранению. Он получает возможность сопоставить свою

технику управления с управлением своих предшественников, коллег из других государственных организаций и даже руководителей частных предприятий. Эти данные позволят ему с полным знанием действительного состояния дел принимать решения о назначении на должности, распределении средств, о механизации некоторых операций и т. д.

### *в) Создание системы общегосударственной статистики*

Наконец, последняя задача, которая может выполняться учетом и отчетностью (и которая в действительности ими и выполняется), относится к созданию общегосударственной системы экономической информации, в рамках которой они позволяют создать два, в основном, раздела: один — о деятельности органов управления, а другой — об экономике, где будут собираться все данные, поступающие по многочисленным каналам от организаций (как частных, так и государственных), предоставляющих услуги на возмездной основе (государственные больницы, предприятия и организации ведомства связи и т. д.).

Эта новая функция учета и отчетности со всей очевидностью требует, чтобы нормы, регулирующие порядок ведения и представления отчетов, были бы приведены в соответствие с нуждами общегосударственной системы информации.

## **Г л а в а V**

### **Юридические функции**

Трудно дать общее определение юридической функции. Скажем только, что она включает все те специфические действия и услуги, которые совершают и оказывают лица, обладающие теоретическими и практическими знаниями законов, нормативных актов и судебной практики. Участие юриста в функционировании органа государственного управления может выражаться в четырех формах: составление проектов решений, истолкование законов и нормативных актов, кодификация нормативных материалов, участие в судебных процессах.

Все или почти все решения органов управления принимают форму юридических актов: проекты законов, положения, индивидуальные акты, договоры и т. д. Следовательно, необходимо, чтобы юрист принимал участие в процессе разработки решения независимо от степени его важности.

Участие юриста может касаться как существа, так и формы акта. Он дает ответы на различные вопросы. Можно ли совершать такие-то действия, оставаясь в пределах требований закона, например, имеет ли право данное учреждение предоставить дотацию в таких-то размерах предприятию X? Возможно ли юридически воспрепятствовать такому-то лицу возводить строение в таком-то месте? Одновременно возникают вопросы, касающиеся формы. Например, поскольку реализация определенных целей должна осуществляться в рамках закона, то требования каких норм надо соблюдать, чтобы добиться определенных результатов? На какие нормы следует ссылаться? Какие распоряжения следует отменить или изменить? Какую процедуру использовать? В какой орган или комиссию обратиться? Кто имеет право подписи и т. д. Само собой разумеется, что в действительности вопросы о существе и форме далеко не всегда столь четко различаются.

Учреждения, возлагая особые надежды на юриста, часто преувеличивают его роль: от него требуют, чтобы он придал проекту ясность и в целом и в деталях; от него также требуют обеспечить определенное единство всех актов, издаваемых различными структурными подразделениями, и т. д. Если последнее требование чаще всего оказывается выполнимым, то этого нельзя сказать в отношении первого: тексты документов, составленные юристами, иногда носят печать пристрастия к излишней точности и употреблению архаичных оборотов речи, что делает их малопонятными для непосвященных.

Роль, которую юристы играют в деятельности органов управления, вообще не всегда достаточно хорошо представляется другими служащими. В среде некоторых групп, в особенности среди «специалистов», порой доходят до того, что считают их бесполезными или даже при-

носящими вред делу, а их присутствие и значимость — простым пережитком прошлого.

Однако участие юристов оправдано со многих точек зрения. Во-первых, в строго утилитарном аспекте их участие в обработке формы документов дает неоспоримые преимущества: оно уменьшает вероятность отмены решений трибуналами и, следовательно, вероятность возмещения ущерба. Во-вторых, и с более общей точки зрения, необходимо прислушиваться и возможно чаще следовать мнениям людей, профессионально озабоченных соблюдением требований закона и установленного правопорядка. Обязанность придавать своим актам определенную юридическую форму, возлагаемая на любое ведомство, независимо от осуществляемых им функций, отвечает политической необходимости: соблюдение определенных форм есть средство обеспечения соответствия актов органов управления политике правительства, а с другой стороны — гарантия прав лиц (частных лиц и агентов государства) и частных групп от нарушений и злоупотреблений со стороны властей. К этому присоединяется требование эффективности. Единообразие языка обеспечивает нормальные коммуникации между органами и общественностью. С другой стороны, единообразие языка необходимо, если мы хотим, чтобы сегодняшней служащий мог понять смысл документов десяти-, двадцати- или пятидесятилетней давности. Именно юрист выполняет функцию поддержания единства и устойчивости административной терминологии.

#### **В. ТОЛКОВАНИЕ ЗАКОНОВ И НОРМАТИВНЫХ АКТОВ**

Нормы, которые применяют органы управления, не всегда обладают желаемой ясностью. Законы предшествующих лет не могли точно предусмотреть возникновение новых обстоятельств; редакция текста может содержать ошибки; наконец, возможно существование двух исключаящих друг друга актов, и т. д. Разумеется, при рассмотрении споров трибуналы высказывают свое мнение о точном смысле тех или иных актов, однако администрации часто необходимо иметь ясное представление о своих правах и обязанностях, не прибегая для этого

к услугам трибунала. Именно юрист сможет указать, что имел в виду законодатель, или сослаться на общепринятые принципы.

## В. КОДИФИКАЦИЯ НОРМАТИВНЫХ МАТЕРИАЛОВ

Нормативные акты, которыми руководствуется орган, многочисленны, велики по объему, изданы в разное время и в силу этого более или менее противоречивы. Поэтому задача кодификации, которая состоит в сборании, объединении и методичном расположении в едином сборнике всех постановлений одинакового юридического характера, относящихся к определенной области административной деятельности, во Франции становится настоятельной необходимостью. Кодификация облегчает работу служащих и управляемых; она предохраняет граждан от произвола должностных лиц, которые в противном случае могли бы по своему усмотрению ссылаться то на один, то на другой акт; она позволяет обнаружить в нормативных материалах упущения, противоречия и, следовательно, внести в них поправки.

Все эти преимущества не должны скрывать от нас многочисленные трудности, с которыми сталкиваются юристы в процессе кодификации: зачастую очень сложно бывает найти акты, изданные много лет назад, и истолковать волю законодателя; иногда нормы противоречат друг другу, и юрист, высказываясь определенно, всегда рискует выйти за рамки своих задач; нелегко разработать простой и ясный план составления сборника, да и сами ведомства, приспособившись к двойственности, которая характерна для многих нормативных актов, относятся к кодификации без особого энтузиазма. Если к этому добавить, что во Франции почти нет специалистов в области кодификации и что вновь принимаемые акты часто вносят изменения в кодифицируемые материалы, то нас не удивит та медлительность, с которой протекает данный процесс. Тем не менее в период между 1948 и 1958 гг. удалось разработать и ввести пятнадцать сборников законодательных материалов. Однако с установлением V Республики возникли новые осложнения. Согласно ст. 34 конституции, которая разграничи-

вает области закона и регламента, возникла необходимость провести разграничение и во всех ранее изданных сборниках. Несомненно, именно этим обстоятельством объясняется медлительность возобновившихся ныне работ по кодификации.

#### Г. УЧАСТИЕ В СУДЕБНЫХ ПРОЦЕССАХ

Учет всех случаев участия органов управления в судебных процессах никогда не велся. В настоящее время число таких случаев достигает десяти-двадцати тысяч в год, а быть может, и больше.

Интересы, которые защищает в суде орган управления, часто весьма существенны. Государственный орган силой судебного решения может быть принужден возместить убытки, выражающиеся в крупных суммах. Отмена того или иного решения может парализовать проведение мероприятия в определенной области управления или задержать его. Наконец, решения, выносимые судом, могут оказать сильное психологическое воздействие или иметь большой политический резонанс (как это было, например, в случае с делом о канале<sup>1</sup>).

В силу этих обстоятельств органы управления должны иметь служащих, которые обладали бы высокой юридической культурой и глубоким знанием судебной практики. Такие служащие, иногда группируемые в специальные бюро или юридические отделы аналогично тому, как это имеет место на крупных предприятиях, выполняют функции советников ответственных должностных лиц органа по всем судебным спорам и возникающим в ходе процесса проблемам. В их задачу входит ведение дел на различных процессуальных стадиях и в разных судебных инстанциях (с помощью адвокатов, судебных исполнителей и т. д.); они поддерживают тесный контакт с соответствующими отделами центрального аппарата ведомств и их органами на местах, которые предоставляют им фактические и юридические данные, необходимые для отстаивания в процессе доводов ад-

---

<sup>1</sup> Имеется в виду политический скандал, вызванный разоблачением аферы со строительством Панамского канала.— *Прим. перев.*

министрации. Наконец, они могут обратиться за консультацией к специалистам, не работающим в данном учреждении, например к профессорам юридических факультетов.

## Г л а в а VI

### Исследование и программирование

Выражение «исследование и программирование» обозначает несколько тесно связанных друг с другом этапов административной деятельности: изучение существующего положения дел, предвидение «спонтанных» изменений и разработка программ.

#### § 1. Изучение существующего положения дел

В любой области управления всякому решению предшествует ознакомление, изучение и правильная интерпретация различных данных. Когда речь идет об особом мероприятии (установление цен на мясо, сооружение большого крытого рынка) или о целом комплексе скоординированных решений, что обычно называют планом или программой (строительство сети автомагистралей, создание сверхзвукового самолета), администрация должна начинать с фактов: она должна их изучить и объяснить. Ошибки органов управления чаще всего проистекают из слабого знания действительного положения вещей.

Каким образом органы управления и в особенности центральные органы государственного управления получают необходимую им разнообразнейшую информацию?

Для руководителей важным средством получения сведений остаются личные контакты. Министры и ответственные должностные лица постоянно получают информацию во время встреч с депутатами, представителями различных групп, руководителями предприятий. Многочисленные консультативные комиссии, существующие в настоящее время в каждом министерстве, пред-

ставляют собой попытку институционализации таких обменов информацией.

Несомненно, сведения, которые поступают в центральный аппарат ведомства из его органов на местах, являются весьма ценными. Но если даже они дополняются анализом материалов прессы, проводимым специализированными структурными подразделениями, то это еще не обеспечивает необходимой полноты информации. Представители групп прежде всего стремятся защищать свои интересы. Как это хорошо показал А. Сови, они сознательно или несознательно замалчивают все факты, которые могли бы ослабить их позиции; для того чтобы убедить представителей властей в необходимости действовать в их пользу, они акцентируют внимание на неблагоприятных факторах, крайних случаях и т. д.

Поэтому центральные ведомства стремятся получать информацию из первых рук. Для этого они располагают несколькими каналами. Центральные учреждения могут требовать периодического сообщения сведений от своих органов на местах. В центре периодически собирают руководителей региональных департаментских органов либо требуют от них представления в определенные сроки обобщающих докладов и цифровых данных. Аналогично могут быть использованы и работники инспекций.

К тому же обязанность информировать центральные власти специально возлагается на определенную категорию государственных служащих. Например, префекты и супрефекты обязаны информировать Париж о политических событиях, происходящих в их округе, о состоянии общественного мнения, о наиболее заметных событиях в экономической и общественной жизни. В выполнении этой задачи им оказывает помощь Государственная справочная служба, агенты которой присутствуют на всех публичных собраниях и манифестациях, опрашивают частных лиц и т. д.

Одна из основных функций дипломатических представителей за границей состоит в получении максимально возможного количества сведений о действиях и намерениях правительства, при котором они аккредитованы. Сегодня, как и в XVIII в., послы являются «шпионами, узаконенными международным правом». Выполняя эту задачу, дипломаты выдерживают тройную конкуренцию: со стороны многочисленных специализированных служа-

щих, которые в принципе подчинены им, но снабжают информацией соответствующие министерства (военные атташе, финансовые и коммерческие советники, атташе по вопросам культуры, сельского хозяйства и т. д.); со стороны агентств печати и собственных корреспондентов крупных газет; со стороны разведывательных служб военных штабов, которые иногда выходят за пределы своих полномочий.

Органы управления благодаря усилиям своих статистических служб стараются следить за изменениями структуры и состоянием конъюнктуры в области финансов, экономики и общественной жизни. Большинство министерств имеет в своем составе статистические бюро, которые более или менее тесно сотрудничают с Государственным институтом статистики и экономических исследований. Министерство финансов, со своей стороны, использует в статистических целях документы финансовой отчетности, составленные служащими Казначейства, таможенные отчеты и т. д. Это позволяет ему постоянно сообщать правительству важнейшие сведения о состоянии казны, о ходе налоговых поступлений и динамике расходов, о балансе внешней торговли и т. д.

Собственно административный механизм сбора и сосредоточения информации был значительно усовершенствован после второй мировой войны. Однако он все еще недостаточно утоляет информационный голод органов управления. Поэтому ведомства и публичные коллективы все чаще и чаще поручают проведение опросов и исследований частным или полугосударственным организациям. Так, было замечено, что в последние годы «традиционные» министерства из-за отсутствия квалифицированного персонала были не в состоянии вести серьезные исследования, которые требуются для составления программ городского развития и развития промышленных районов, строительства больших ансамблей зданий, торговых центров, программ развития сельского хозяйства. Поэтому «заказы» они вынуждены были передать частным и полугосударственным организациям (обществу прикладной экономики и математики и др.). Наконец, отметим, что правительство, по-видимому, все чаще прибегает к зондированию общественного мнения, чтобы определить реакцию общественности на те или иные планы органов управления.

Наблюдение и интерпретация фактов имеют смысл и полезны лишь в той мере, в какой позволяют предвидеть ближайшее или отдаленное будущее. Используя терминологию Альфреда Сови, скажем, что любой диагноз (как описательный, так и объяснительный) в какой-то степени включает в себя и прогноз. Администратор, подобно директору предприятия, не может действовать, не предвосхищая будущего, не представляя себе, хотя бы приблизительно, развитие и изменение поведения людей.

Однако в этой области одной интуиции недостаточно. Она должна быть дополнена, уточнена и исправлена целенаправленными усилиями для того, чтобы представить себе различные «пути будущего» и рассчитать, какие из них имеют максимум шансов на успех. Поэтому прогнозирование занимает все более и более значительное место в административной деятельности. Несомненно, что прогнозирование в какой-то мере основывается на произвольных суждениях, однако опыт свидетельствует, что отказ от всяких попыток предвидения приводит к ошибкам гораздо чаще, чем прогноз, основанный на приблизительных суждениях или частично на догадках. Кроме того, анализ ошибок, допущенных при прогнозировании в прошлом, позволяет совершенствовать методику расчетов. Среднесрочный и долгосрочный прогноз особенно необходим в тех случаях, когда принятые в данный момент решения имеют необратимый характер, т. е. когда в будущем не будет возможности вернуться к исходным позициям или изменить выбранную ориентацию или же когда исправление становится возможным лишь ценой больших человеческих жертв или финансовых затрат. Это особенно верно для тех областей управления, в которых осуществляются крупные капиталовложения и где фактор времени играет решающую роль. Сегодня нельзя принимать решения о капиталовложениях на развитие энергетической базы, не пытаясь представить себе, в каком процентном соотношении будут находиться уголь, нефть, электроэнергия (получаемая на гидроэлектро- и атомных станциях) в энергетическом балансе 1975 или 1985 гг. То же самое можно сказать и по поводу решений, касающихся инфраструктуры, тран-

спорта (автомагистрали, аэропорты, морские порты и т. д.), городского развития, сельского хозяйства и др. В области военного производства сроки, необходимые для разработки и изготовления новых видов вооружений (стратегических бомбардировщиков, ракет, подводных лодок, авианосцев и т. д.) таковы, что необходимо попытаться рассчитать на 5, 10 или 15 лет вперед, как изменятся к тому времени техника и стратегия, так же как военный потенциал и намерения вероятных противников. Наконец, нет необходимости лишней раз подчеркивать, насколько важно прогнозирование в тех случаях, когда речь идет о размещении предприятий и оборудования: география страны будет подвергаться существенным и зачастую необратимым изменениям.

Органы управления все чаще стремятся определить, какие задачи встанут перед ними через 5, 10, 20 лет и какие следствия будут из этого вытекать в отношении набора персонала, создания новых учреждений, увеличения финансовых средств, изменения структуры органов и совершенствования методов их работы. Так, Министерство просвещения и другие министерства, которые ответственны за состояние дел в области просвещения и высшего образования, стараются рассчитать темпы роста численности учащихся средней и высшей школы.

Разработка планов модернизации и развития, растущее внимание к политике экономического развития регионов и создание таких органов, как Управление по делам Парижского округа, дали за последние годы сильный толчок работам по перспективному планированию и сделали ведомства, ранее тяготевшие к простому исполнению текущей работы, весьма восприимчивыми в этом отношении. Наиболее показательным выражением этой заинтересованности было, несомненно, создание в Комиссариате по планированию рабочей группы, часто называемой «группа 1985», которая должна давать руководителям проекта пятого плана данные, на основе которых будет вестись разработка среднесрочной перспективы<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> После второй мировой войны во Франции был разработан ряд общегосударственных планов развития различных отраслей производства, науки, отдельных районов страны. Известный план Монне (1947—1953 гг.) был первой такой программой. Затем последовали второй (1954—1957 гг.), третий (1958—1961), четвертый

Для деятельности органов управления не менее необходимо и краткосрочное прогнозирование. И вновь лучшие результаты в этом отношении достигнуты в области экономики. Начиная приблизительно с сороковых годов методика предсказания конъюнктуры непрерывно совершенствовалась: работы Вермо-Гоши, основанные на эмпирическом исследовании количественных зависимостей между различными отраслями экономики, позволили предсказывать состояние конъюнктуры на 6 месяцев или на год вперед. Методика «конъюнктурных тестов», которая заключается в периодических опросах репрезентативной группы руководителей предприятий об их ближайших перспективах в области закупок, продажи и т. д., успешно дополняет экстраполяции, основанные на наблюдениях за обычными показателями состояния конъюнктуры.

Развертывание в течение последних десяти лет работ в области экономической статистики, которые дополняют и систематизируют традиционные методы прогнозирования конъюнктуры, привело к решительному прогрессу в данной области.

Благодаря работам, подготавливаемым службой экономико-финансовых исследований Министерства финансов в сотрудничестве с Государственным институтом статистики и экономических исследований, руководители хозяйственных ведомств ежегодно получают таблицы с цифровыми данными, которые позволяют прогнозировать ближайшее будущее. Несомненно, речь идет не о предвидении в строгом смысле: эти расчеты имеют целью наметить ряд последовательных гипотез и связанных с ними альтернатив выбора, которые в будущем могут лечь в основу решений по вопросам бюджета, капиталовложений государственных органов, уровня цены заработной платы, политики внешней торговли и т. д. Совершенствование статистических методов, применение все более точных теоретических схем и одновременно использование возможностей электронно-вычислительной техники должны привести к созданию многочисленных моделей соответственно различным гипотезам направлений деятельности правительства.

---

(1962—1965) национальные планы, из которых выполненным оказался лишь второй план, 30 ноября 1965 г. утвержден пятый план (1966—1970).— *Прим. перев.*

### § 3. Разработка программ

Сбор информации о недавнем прошлом, настоящем, более или менее отдаленном будущем полезен органам управления в той мере, в какой это им позволяет принимать повседневные решения на основании полного представления о положении дел. Но их решения должны вписываться в общую перспективу, установленную планами или программами, которые охватывают (или, скорее, должны охватывать) все направления деятельности органа управления. Следовательно, эти программы основываются на прогнозировании изменяющихся событий в том виде, как их себе представляют.

План или программу можно определить как совокупность взаимосвязанных целей и средств. Поэтому нельзя строить планирование на простом угадывании развития событий, более или менее пассивно прослеживаемых.

План не представляет собой каталога пожеланий или намерений, не подкрепленных средствами реализации. Для того чтобы можно было действительно говорить о плане, он должен содержать в себе несколько элементов: 1) критический анализ общего положения вещей в данный момент; 2) прогнозирование будущего изменения положения или по крайней мере нескольких возможных перспектив изменения; 3) установление конкретных задач различной степени важности, которые могут быть выполнены в установленные сроки; 4) точное указание средств, с помощью которых эти задачи будут реализоваться; 5) установление способов контроля за ходом выполнения плана.

Во Франции мы все чаще наблюдаем тенденцию органов управления осуществлять свою деятельность в рамках средне- и долгосрочной планируемой перспективы. Четырехлетние планы модернизации и строительства в принципе синтезируют отдельные программы ряда министерств, ведающих экономическими и социально-культурными вопросами (многолетние программы развития автодорожной сети, план больничного строительства, план развития парижского округа и т. д.). В военной области следует назвать план развития военной техники, направленный на то, чтобы обеспечить страну совре-

менными видами оружия и средствами защиты ее территории.

Какие проблемы встают перед органами управления в процессе разработки программ? Если разбить деятельность по планированию на пять составных частей, как это было сделано нами выше, то на кого следует возложить выполнение этих задач? Как, в частности, следует распределять права на принятие решений между политическими инстанциями и органами управления? По поводу этой трудной проблемы мы ограничимся лишь несколькими соображениями.

За реализацию двух первых элементов всякого плана — анализа существующего в данный момент положения и прогнозирования ими возможных путей развития — главную ответственность несут органы отраслевого управления. Но это не значит, что сбор информации, расчеты и т. д. должны вестись «под колпаком». Желательно (по соображениям эффективности), чтобы ведомства на этой стадии работы сотрудничали с внешними организациями. Если руководители правительственных учреждений хотят, чтобы общественность считала их расчетные данные объективными, им следовало бы информировать ее о том, каким образом государственные органы осуществляют сбор и статистическую обработку данных: сопоставление официальной статистики и статистических материалов, подготовленных организациями предпринимателей, профсоюзами или земледельческими союзами, может быть полезным всем. Для ведомств, разрабатывающих программу, создание консультативных комиссий или зондаж общественного мнения является средством получения дополнительной информации: какими бы совершенными методами наблюдения и прогнозирования мы ни пользовались, всегда остаются зоны неведения и недостоверности. Интуиция и знания лиц, принадлежащих к профессиональным и профсоюзным кругам или местной элите, помогают восполнить эти пробелы.

Что касается выбора целей, то это еще более сложная проблема. В принципе основные идеи могут быть сформулированы без особых трудностей. Должностные лица, как таковые, не принимают участия в установлении главных целей. Данная задача возлагается на политических деятелей, которые будут учитывать не только

фактические данные и соотношения между факторами, выявленные экспертами, но также факторы не технико-экономического характера: идеологические: предпочтения, ожидаемая реакция общественного мнения, соображения парламентской или избирательной «арифметики» и т. д. Другими словами, по идеальной схеме, на специалистов возлагается функция подготовки вариантов плана сообразно каждому мыслимо возможному политическому курсу, а государственные деятели выбирают из этих технических по своему характеру проектов те, которые в наибольшей степени соответствуют их замыслам. Специалисты — предполагают; политики — располагают.

В действительности дело обстоит иначе, и это происходит по многим причинам. Прежде всего, не во всех конкретных случаях возможно провести разграничение между целями плана (которые будут устанавливаться политическими деятелями) и теми его элементами, которые целями не являются (т. е. средствами достижения этих целей). В плане, имеющем более или менее важное значение, нет разграничения целей и средств. В нем указывается несколько целей, более или менее шкалированных: одни — общие, неконкретизированные (например, благосостояние граждан, безопасность и мощь государства), другие — конкретные, поддающиеся исчислению (уровень сельскохозяйственного производства, оснащенность армии и др.); осуществление некоторых целей рассчитано на многие годы, другие же являются кратко- или среднесрочными. То, что в одном случае выступает в качестве цели, в другом оказывается средством. За исключением конечных целей плана, все конкретные задачи могут рассматриваться как средства реализации более отдаленных целей.

С другой стороны, если даже допустить возможность разграничения в каждом конкретном случае целей и средств, то опыт показывает, что при планировании простой выбор, т. е. предпочтение одной из двух альтернатив, встречается редко. Чаще всего выбор производится не между А, В и С, а между несколькими комбинациями А, В и С, причем соотношение элементов в каждом сочетании варьируется.

Наконец, эксперты представляют политическим деятелям не абсолютно достоверные данные. Одному и

тому же явлению должностные лица дают подчас взаимоисключающие оценки; редкостью является также единодушие в оценках возможных последствий события или решения. Так что осуществляемый государственными деятелями на основании таких данных выбор напоминает скорее парц, чем подлинный расчет.

Из всего этого можно сделать вывод, что роли экспертов и политических деятелей в установлении целей плана трудно четко разграничить: они как бы переходят одна в другую. Миссия первых состоит в обосновании выбора, который совершается вторыми. Эксперты говорят о том, что с их точки зрения представляется возможным или невозможным, точнее, они показывают степень совместимости целей; они указывают, какие средства реализации предполагают выбор определенных целей, давая, например, оценку затратам на их достижение и т. д.

Мы видели, что формула «политические деятели производят выбор цели, специалисты определяют средства» не учитывает всей сложности действительности. Как отмечали Герберт Саймон и Жан Мейно, с политической и человеческой точек зрения выбор средств редко бывает нейтральным. Когда лица, облеченные властью, намереваются изменить поведение управляемых таким образом, чтобы получить определенный результат, они могут использовать либо методы принуждения (регламентация — наказание), либо методы убеждения: каждый из них имеет особую политическую окраску. Когда правительство намеревается ускорить развитие промышленности, оно различным образом может распределить тяготы лишений и жертв между социальными группами.

В отношении последнего элемента планирования, т. е. установления способов контроля за исполнителем, несомненно, что изыскание этих способов следует возложить именно на органы управления в том случае, когда между прогнозом и программами, с одной стороны, и достигнутыми результатами, с другой, образовались «ножницы»; однако выводы из этого надлежит делать политическим руководителям (либо принимая меры для выправления положения, либо внося изменения в первоначально установленные цели).

**Улучшение отношений с общественностью**

В современном обществе крупные промышленные фирмы были первыми организациями, которые стали специально выделять средства и персонал для увеличения числа коммуникаций с внешним миром. Большинство крупных предприятий имеют ныне службы взаимоотношений с общественностью (*services de relations publiques*), задачей которых является возбуждение интереса и чувства симпатии со стороны властей, прессы, вкладчиков, профсоюзов и, главным образом, общественного мнения по отношению к фирме.

Органы управления, очевидно, не придавали значения этому фактору в своей общественно полезной деятельности. Однако с недавних пор руководители государственных учреждений пришли к заключению, что улучшение взаимоотношений с общественностью является важной задачей, осуществление которой следует возлагать на специализированные структурные подразделения. Во Франции, в трудах Центрального комитета по вопросам издержек и производительности в государственных учреждениях, а совсем недавно — в заключениях комитета Армана — Рюэффа, настоятельно подчеркивалось, что органам управления необходимо разработать и систематически проводить политику улучшения своих взаимоотношений с общественностью. И действительно, в последние годы уже осуществлено несколько мероприятий, ряд других находится сейчас в стадии апробирования.

Какие методы используют или могут использовать государственные учреждения для того, чтобы улучшать свои коммуникации с управляемыми? Можно указать на три метода.

**§ 1. Систематическое изучение запросов и позиций общественности**

Для того чтобы совершенствовать организацию и деятельность учреждений, находящихся в непосредственном контакте с людьми, и ликвидировать или по крайней

мере уменьшить неудовлетворенность общественности состоянием ее отношений с государственными учреждениями, следует быть по возможности точно осведомленным о ее реакциях и потребностях. Конечно, руководителям учреждений эти потребности и реакция публики известны: они сами в индивидуальном порядке пользуются услугами официальных учреждений; их повседневная работа предоставляет много возможностей для контактов с представителями управляемых (парламентариями, депутатами местных собраний, руководителями профсоюзов и профессиональных организаций); многое становится им известно из прессы. Однако опыт показывает, что ответственные служащие, которые принимают решения или близки к центрам, принимающим решения, не всегда достаточно осведомлены о реакциях общественности: поступающая информация противоречива и создает неполное, искаженное или неполноценное представление о действительном положении вещей. Ответственные должностные лица органов государственного управления и, в особенности, центральных органов имеют часто абстрактное, нежизненное или, напротив, фрагментарное, отрывочное представление о позициях, занимаемых общественностью. Крайние проявления зачастую рассматриваются как заурядные случаи.

Так возникает необходимость получить непосредственное представление о суждениях и мотивациях общественности, которые часто более разнообразны, чем это полагают. В Соединенных Штатах Америки довольно многие органы управления (федеральные и местные) проводят обследования путем опроса, которые напоминают исследования рынка, проводимые предприятиями для изучения своих нынешних и потенциальных клиентов. Во Франции такие исследования пока редки. Французское объединение радиовещания и телевидения (RTF) является единственной организацией, которая проводит частые опросы общественного мнения. Министерство социального обеспечения со своей стороны поручило проведение исследования мнений лиц, пользующихся социальным обеспечением, Институту социальных проблем труда. Такое исследование, как работа Дюбер-

же<sup>1</sup>, посвященная изучению мнений различных групп налогоплательщиков, дает представление о том, что исследования позиций, занимаемых управляемыми, могут быть вполне научными.

## § 2. Общее информирование общественности

Под общим информированием общественности понимаются такие мероприятия, которые проводятся государственным учреждением для того, чтобы вызвать к себе более благоприятное отношение общественного мнения. Эту деятельность следует отличать, с одной стороны, от собственно политической информации и, с другой, от такого информирования, которое ведется в целях ознакомления лиц, пользующихся услугами соответствующего учреждения, с их правами и обязанностями, с теми условиями, в рамках которых они должны предпринимать свои действия, и т. д.; этот род информирования практического характера мы рассмотрим в следующем параграфе.

Мероприятия по информированию общественности, осуществляемые органами государственного управления, выдвигают два вопроса: в каком духе их следует проводить и какими средствами?

Прежде всего возникает вопрос, должны ли ведомства, управления министерств, административные учреждения и т. д. вести информацию в том же тоне, что и службы общественных взаимоотношений крупных частных предприятий? В практике американских органов управления господствует тезис об усвоении опыта частного сектора. Руководители должны стараться «продать» свое учреждение публике. Задача органа, его планы и достижения должны подаваться общественности в приятной, непринужденной манере и оптимистическом тоне, в духе газетных и журнальных статей, посвящаемых какой-нибудь крупной фирме или же отрасли промышленности.

---

<sup>1</sup> См.: Dubergé, La psychologie sociale de l'impôt dans la France d'aujourd'hui, Paris, Presses universitaires de France, 1961, 231 p.

Согласно другой, довольно распространенной во Франции точке зрения, нельзя просто переносить в государственные учреждения способы и технику информирования, выработанную частным сектором. Если люди воспринимают коммерческую рекламу и распространяемую частными предприятиями информацию в неизменно «розовых тонах», то их реакция на аналогичный стиль информации со стороны официальных учреждений оказалась бы значительно менее благожелательной. Более того, расточение дифирамбов приведет к прямо противоположным результатам и вызовет отрицательную или саркастическую реакцию. С другой стороны, и в Соединенных Штатах Америки некоторые члены конгресса обеспокоены рекламным характером методов, к которым прибегают руководители некоторых ведомств. Такая практика рассматривается ими как средство оказания давления на представительные учреждения с целью добиться новых полномочий, кредитов или дополнительных штатных единиц.

Из всего этого некоторые авторы заключают, что органы управления должны сохранять официальный тон, беспристрастность и объективность в изложении. Они должны ограничиваться информированием, не стремясь оказывать давление на общественное мнение.

Наконец, согласно последней точке зрения, осуществляемое органами управления информирование следовало бы рассматривать как мероприятие, которое направлено на совершенствование функционирования институтов, или как инструмент гражданского воспитания и диалога между управляющим и управляемыми. Не отказываясь от того, чтобы знакомить общественность со своими достижениями, ведомства должны давать откровенную и правдивую информацию. Они без колебаний должны говорить о своих трудностях и проблемах и даже проводить в должной мере самокритику. Такой отказ от совмещения информирования управляемых с пропагандой на первый взгляд мог бы показаться неосуществимым. Однако многие официальные материалы, опубликованные в прессе, и целый ряд радио- и телевизионных передач показывают, что к этому идеалу можно приближаться.

Раз мы определили цели политики информирования, которую ведут официальные учреждения, то остается

уточнить практические средства. *Grosso modo*<sup>1</sup>, органы управления могут действовать двумя способами.

Во-первых, инициатива может принадлежать официальным учреждениям, которые в данном случае определяют содержание и стиль информации и передают ее непосредственно общественности.

Ведомства, например, издают различные брошюры и журналы, по их заказам ставятся фильмы или готовятся радио- и телевизионные передачи; они распространяют объявления и плакаты, организуют выставки, посещения и т. д.

Этот путь позволяет органам управления проводить последовательную политику информирования общественности. Но он оказывается эффективным лишь при наличии широких финансовых возможностей, которые позволяли бы ведомствам либо прибегать к услугам частных рекламных агентств по взаимоотношениям с общественностью, либо иметь в своем штате журналистов, художников, метранпажей и т. д. Составление текстов материалов самими служащими компетентных органов и распространение их без всякой переработки снижает денежные затраты, но не позволяет охватить широкие слои населения, привыкшего к стандартам определенного стиля, выработанного средствами массовой коммуникации.

Во-вторых, органы управления могут непосредственно не обращаться к общественности, а прибегать для этого к помощи посредников (пресса, радио, телевидение). Они ограничиваются, таким образом, ответами на вопросы журналистов, сообщая им различные сведения и предоставляя материалы. Информации придается такая форма, которая позволила бы привлечь внимание общественности. Этот путь по сравнению с первым сопряжен с меньшими финансовыми затратами, он позволяет обращаться к широкой аудитории. Однако его недостаток состоит в том, что он ставит органы управления в положение зависимости от доброй воли прессы: ведомства теряют инициативную роль в информировании общественности.

В последние годы во Франции информация общественного мнения органами государственного управления

<sup>1</sup> *Grosso modo* (лат.) — в общих чертах, приблизительно.

приобрела Широкий размах. Управление документации, входящее в состав служб при премьер-министре, распространяет много ознакомительных материалов<sup>1</sup>; различные органы управления создали в своем составе службы информации, деятельность которых становится все более эффективной (в Министерстве земледелия, в Префектуре полиции и др.); Французское объединение радиовещания и телевидения содействует более широкому ознакомлению своей огромной аудитории с деятельностью государственных органов. Но, несмотря на достигнутые результаты, предстоит еще многое сделать.

### § 3. Информирование практического характера и улучшение повседневных взаимоотношений с управляемыми

Для того чтобы отношения между органами управления и общественностью были удовлетворительными, недостаточно одной лишь информированности о характере общих целей, стоящих перед органами; необходимо, чтобы и в повседневной практике эти отношения осуществлялись в возможно лучших условиях.

Во-первых, это предполагает информирование граждан в простой, ясной и доступной форме о правах и обязанностях, так же как об установленном порядке их осуществления. В этом отношении большая часть материалов, изданных ведомствами, неудовлетворительна. Составленные в отвлеченных и витиеватых выражениях, с частым употреблением юридических терминов, таких, например, как «правомочие», «соискатель», «замещение» и т. п., усыпанные расплывчатыми формулировками, о которых Р. Жоргэн сказал, что они выражают «страх чиновника перед ответственностью», эти официальные материалы редко когда достигают своей цели. Поэтому многие французы предпочитают сводить к минимуму свои контакты с органами управления и прибегают к услугам посредников, которым они доверяют. В этой роли выступают члены парламента, мэры, генеральные и муниципальные советники, секретари мэрий, руководители синдикатов (профсоюзов, союзов предпринима-

<sup>1</sup> Например, брошюра, в которой разъясняется четвертый план.

телей, сельскохозяйственных союзов и др.), сотрудники учреждений социального обеспечения и др. Речь идет, как мы видим, о деятельности довольно большой по численности группы, выполняющей важную функцию передаточного механизма во французской системе управления<sup>1</sup>.

Между тем, за последние годы предпринимались меры для того, чтобы улучшить положение вещей.

Были начаты работы по кодификации нормативных актов<sup>2</sup>. Различные учреждения, например кассы социального страхования, издали массовым тиражом брошюры, написанные доступным языком. Через прессу, по радио и телевидению распространяется информация практического характера<sup>3</sup>. Наконец, в Париже и на периферии многими министерствами были созданы справочно-информационные центры: управляемые могут получить здесь любую информацию (по телефону или непосредственно).

Однако, помимо обеспечения быстрого и исчерпывающего информирования, необходимо также создать приятную для посетителей обстановку в учреждении. С этой целью в министерствах, префектурах, мэриях созданы бюро справок и приема посетителей. С другой стороны, были приняты меры (в духе рекомендаций комитета Армана — Рюэффа) для создания больших удобств в залах ожидания; в интересах посетителей вносились изменения в расписания работы учреждений, в методику подбора и подготовки кадров, находящихся в непосредственном контакте с посетителями.

## Г л а в а VIII

### Контроль

Термин «контроль» берется здесь в своем узком смысле. Речь идет о внутреннем административном контроле, т. е. о таком контроле, который осуществляет-

---

<sup>1</sup> Наряду с этим разрастается сеть различных агентств, бюро и т. д., которые за довольно высокое вознаграждение дают публике ощущение небезоружности перед канцеляриями.

<sup>2</sup> См. выше, стр. 113.

<sup>3</sup> Например, сведения, касающиеся деклараций о доходах налогоплательщиков.

ся внутри данного ведомства (например, министерства) служащими другого органа. Поэтому из рассмотрения исключаются: 1) внешний контроль судебного характера, в частности контроль со стороны административных судов, который осуществляется путем вынесения решений по спорам, затрагивающим интересы органов управления; 2) внешний контроль политического характера, в частности контроль парламента и его комиссий за деятельностью органов управления; 3) контроль, осуществляемый различными ведомствами за действиями частных лиц (инспектирование условий труда, контроль за ценами, контроль мер и весов, инспектирование качества пищевых продуктов, ветеринарное инспектирование, налоговый контроль и т. д.); 4) контроль агентов государства за деятельностью коллективов и учреждений вторичного порядка (департаментов, коммун, общественных заведений, национализированных предприятий, организаций социального страхования, профессиональных организаций). Эту разновидность контроля обычно называют административной опекой, хотя было бы нелегко провести четкое разграничение между классической опекой (опекой персонала и актов местных коллективов) и внутренним контролем.

## § 1. Различные формы контроля

### *а) Технический и административный контроль*

Прежде всего контроль может быть классифицирован по признаку характера контролируемых операций или подлежащего контролю аспекта деятельности учреждения.

Технический контроль распространяется на специфические аспекты деятельности учреждения или, точнее, на основные его функции. В Министерстве просвещения, например, задача технического контроля состоит в оценке качества преподавания. Непосредственно контроль осуществляется инспекторами начального обучения (в учебных заведениях первой ступени) и инспекторами народного образования по различным учебным дисциплинам (в лицеях и коллежах). В военном ведомстве существует несколько технических контрольных инстан-

ций в каждом роде войск: инспекции пехоты, бронетанковых войск, инспекция артиллерии и т. д.

Технический контроль отличается от контроля административного, объектом которого является распоряжение средствами и имуществом. Так, в Министерстве просвещения на инспекцию административно-хозяйственных служб возложен контроль за ведением бухгалтерского учета в учебных заведениях, за порядком осуществления закупок, использованием обслуживающего персонала и т. д. В военном ведомстве наряду с техническим контролем осуществляется также контроль административный, который возложен на 3 корпуса «контролеров армии», «контролеров флота» и «контролеров авиации»<sup>1</sup>.

Разграничение технического и административного контроля условно. Часто технические инспекторы или контролеры затрагивают вопросы организации, управления персоналом или финансами.

Административный контроль в свою очередь может быть подразделен на 2 вида. Частичный или специализированный контроль направлен только на определенный тип административных операций: контроль за соблюдением штатной дисциплины, контроль за закупками, за операциями с недвижимостью, контроль за кассой, бухгалтерский контроль и т. д. К специализированным видам контроля можно также отнести контроль за точным толкованием и соблюдением установленных нормативными актами правил.

От специализированного отличается такой вид административного контроля, который можно было бы назвать синтетическим или общим. Он осуществляется путем методического обследования всех аспектов деятельности учреждения; он охватывает как общую организацию, так и механизм функционирования, детали операций; он касается как законности, так и целесообразности принятых решений и их соответствия политике, проводимой министерством. Задачей этого вида контроля является прежде всего оценка результатов управленческой деятельности и, тем самым, оценка качеств людей, которые осуществляют управление. Поэтому на лиц, не-

---

<sup>1</sup> При недавней реорганизации военного ведомства все 3 корпуса были слиты.

посредственно проводящих контроль и проверку, нередко возлагается обязанность давать мотивированное заключение по вопросу об оценке руководящего персонала, возможности продвижения по службе и т. п.

### *б) Контроль до и после принятия решения*

По традиции различают превентивный контроль (*a priori*) и контроль последующий (*a posteriori*), в зависимости от того, когда он по времени осуществляется — до или после принятия решения.

Превентивному контролю подвергается проект решения до того, как оно будет официально принято и наступит фаза исполнения: контроль предупреждает ошибочную направленность и несоответствие установленным правилам. На последней стадии подготовки решения досье с проектом направляется контролеру. Получив в случае необходимости дополнительные разъяснения, контролер может наложить запрет, потребовать внесения изменений, предостеречь и т. д. Так действуют, например, финансовые контролеры, т. е. уполномоченные Управления бюджета в различных ведомствах, и государственные контролеры, играющие аналогичную роль на национализированных предприятиях, в автономных учреждениях коммерческого характера, в организациях, способствующих государственному вмешательству в экономику (фонды поддержки сельскохозяйственного рынка, различные кассы и др.). Корпус военных контролеров имеет такие же полномочия в отношении определенной части решений, принимаемых в военном ведомстве. В ряде зарубежных стран контроль за расходованием средств органами управления осуществляется аналогично тому, как это делается во Франции центральными финансовыми инстанциями (соответствующими подразделениями Министерства финансов или Расчетной палатой).

Какими преимуществами обладает превентивный контроль? Он действен в том смысле, что, в отличие от других видов контроля, не ограничивается мерами «латонического» характера: любой проект решения, который будет сочтен несвоевременным или недостаточно разработанным, окажется приостановленным. Разумеется, действенность превентивного контроля зависит от

квалификации самих контролеров, их сознательности, от совершенства их методов и, в особенности, от качества информации, которой они располагают.

Но он имеет и недостатки, о которых говорилось много раз. Превентивный контроль затягивает процедуру принятия решения: контролер не сможет разобраться в сложном вопросе, если у него нет достаточного времени для изучения досье, для размышления и обсуждения. Он создает дополнительное звено в цепи инстанций и удлиняет время прохождения документа, тем более что зачастую у контролера скапливается такое количество материалов, которое он не может рассмотреть в разумные сроки. Другим недостатком предварительного контроля является то, что он приводит к смещению ответственности. Когда административное действие (или бездействие) приводит к неудаче — новое имущество быстро выходит из строя и становится непригодным к употреблению, расхищаются или теряются средства, происходит авария вследствие недостаточного надзора и т. д., — соответствующие должностные лица могут избежать ответственности, ссылаясь на решение контролера: они поставят в вину его отказы в чем-либо, которые, по их утверждениям, не позволяли действовать так, как следовало, или же прикроются данным им согласием.

Последующий контроль в широком значении этого понятия проводится после принятия решения, когда оно осуществлено или находится в процессе осуществления. Акт такого контроля можно наблюдать в тех случаях, когда контроль выступает в форме инспектирования на месте: эту разновидность последующего контроля иногда называют своевременным или одновременным контролем. С другой стороны, он может осуществляться и через большой промежуток времени, в определенные сроки и за всей совокупностью действий, совершенных лицом или учреждением в течение данного периода (за год, например). Большинство контрольных органов осуществляет именно данный вид контроля. Корпус военных контролеров, например, осуществляет регулярные или внезапные проверки документов отчетности, в которых отражается административно-хозяйственная сторона деятельности командования частей.

Достоинства и недостатки контроля *a posteriori* по своему характеру противоположны тем, о которых было

сказано в отношении контроля *a priori*. Он не затягивает процедуру принятия решений, позволяет учреждениям действовать под полную свою ответственность. Контролерам он дает возможность составить всестороннее представление о деятельности проверяемого учреждения: вскрытие отдельных ошибок или нарушений действующих норм права не позволяет оценить реальные достоинства и достижения отдельного лица или организации, суждение должно основываться на оценке всей совокупности принятых в определенный период решений, на оценке проводимой политики и достигнутых результатов.

Основным недостатком последующего контроля (в том виде, как он действительно осуществляется, а не должен бы осуществляться) является то, что во многих случаях он не дает эффективных результатов. Во-первых, он проводится зачастую слишком поздно. Поэтому контролер лишь ограничивается подобающим в таких случаях предупреждением на будущее или предложением принять соответствующие меры, дабы предотвратить вторичное «грехопадение». Во-вторых, последующий контроль может непосредственно привести лишь к моральному осуждению. Разум зачастую восстает против того факта, что обнаружение контролерами ошибок или проступков не приводит автоматически к применению по отношению к виновным служащим дисциплинарных или материальных санкций. Тем не менее это отсутствие автоматичности оправдано: контролеры могут ошибаться, и именно вышестоящему начальнику «правонарушителя» надлежит оценивать тяжесть проступка с учетом контекста обстоятельств и, стало быть, отпустить ему грехи или же карать.

Предшествующее изложение освещает проблему выбора между этими двумя видами контроля или по крайней мере вопрос о соотношении между ними. Некоторые ответственные должностные лица, ссылаясь на формулу Тьера: «Много доверия до, много контроля после» («*Beaucoup de confiance avant, beaucoup de contrôle apres*»), выступают за упразднение всякого превентивного контроля и замену его драконовской системой последующего контроля. Такая замена была бы приемлемой, если бы вторая форма контроля приводила к тем же практическим результатам, что и первая.

## *в) Документальный контроль и контроль на месте*

Различие между документальным контролем и контролем на месте основано на том, каким образом контролер получает необходимую информацию. При документальном контроле контролер работает главным образом с теми документами, которые направляет ему проверяемое учреждение. Такая процедура разворачивается медленно, как все, что связано с документированием. Для того чтобы контролер собрал все данные, ему должна быть представлена исчерпывающая документация, причем иногда в нескольких экземплярах. Ведение переписки значительно усложняет работу. При контроле на месте проверяющее лицо отправляется непосредственно в учреждение, причем, как правило, без предварительного предупреждения. Как и в первом случае, контролер в основном работает с документами, однако он может немедленно ознакомиться с любыми необходимыми ему материалами: проверить любую ведомость, задать вопрос любому служащему и т. д. Все это ускоряет ход проверки и, в особенности, позволяет собрать такие сведения, которые не могли бы быть получены иными путями. В органах управления многое «не записывается», но именно оно почти всегда оказывается наиболее важным.

## *г) Односторонние и состязательные процедуры контроля*

Процедура контроля может предусматривать или не предусматривать право контролируемого на ответ (*droit à la réplique*). В некоторых ведомствах применяется состязательная процедура (*procédure contradictoire*): контролируемый обязательно получает сведения о результатах произведенной проверки и может, если ему угодно, представить аргументы в свое оправдание. Большинство систем контроля предусматривает в той или иной форме право на ответ. Возьмем, например, протоколы Генеральной инспекции финансов: бланк этого документа разделен на графы; инспектирующее лицо заносит свои замечания в первый столбец; второй предоставляется проверяемому для объяснений или возражений; при согласии с выводами и замечаниями контролируемый выра-

жает свою решимость исправить допущенные ошибки, в противном случае он пытается опровергнуть доводы контролера; в третьем столбце контролер «отвечает на ответ»; а четвертая графа отведена для замечаний вышестоящего начальника контролируемого лица. Аналогичную систему используют корпуса контролеров военного ведомства и Расчетной палаты. Напротив, в иных ведомствах используется односторонняя процедура контроля.

#### *д) Индивидуальные и коллегиальные формы контроля*

Формы контроля могут быть разбиты на индивидуальные и коллегиальные в зависимости от того, как производится проверка и как вырабатывается заключение о результатах произведенной проверки.

Говоря о форме проведения контроля, следует различать контрольные операции, осуществляемые отдельными лицами, и те, что выполняются группами лиц. Применение последнего способа необходимо в тех случаях, когда проверке подвергается крупное учреждение. Групповой способ, кроме того, обладает тем достоинством, что позволяет проверяющим лицам сопоставлять свои наблюдения, совместно обсудив их, и т. д.

Формы контроля могут быть отнесены к индивидуальным или коллегиальным также в зависимости от того, каким образом вырабатывается окончательное заключение, которое будет передано в инстанцию, обладающую властью решать или применять санкции. В практике инспекции финансов, где господствует «индивидуалистическая» система, контролер считается «хозяйном своих заключений», чем хотят подчеркнуть, что он делает выводы под свою личную ответственность и направляет их без поправок и изменений со стороны кого бы то ни было непосредственно в компетентную инстанцию. Напротив, в практике группового контроля отчет контролера считается рабочим документом внутреннего характера: он может быть изменен членами контрольной комиссии или другими лицами (вышестоящим начальником или начальниками самого контролера). Например, Расчетная палата осуществляет свой контроль в коллегиальной форме.

## § 2. Результаты контроля

Контроль оказывает влияние на административную практику двояким образом. Во-первых, самим фактом своего существования он воздействует на поведение подконтрольных должностных лиц, побуждая их придерживаться установленных правил: многие руководители рады возможности использовать контроль в качестве угрозы, чтобы внушить своим подчиненным уважение к определенным нормам. Однако у некоторых это вызывает только приспособительную реакцию скрытности и изворотливости. Во-вторых, влияние контроля обусловлено рядом формальных следствий. Каковы же эти следствия? Разумеется, речь идет лишь о контроле *a posteriori*: превентивный контроль уже в самом себе несет санкции.

Результаты проверки могут быть просто переданы тому компетентному лицу, по поручению которого она производилась: главе правительства, министру или директору департамента. Информированное определенным образом лицо, обладающее властными полномочиями, решает, в какой мере обоснованы сделанные замечания и предложения, и в зависимости от этого принимает решение о назначении новой контрольной проверки, о применении дисциплинарных санкций, перемещениях по службе, о сокращении денежных кредитов, выделяемых учреждению, об издании соответствующих инструкций... или же воздерживается от каких-либо действий. Таков обычно эффект, вызываемый актами контроля в системах различных министерств. Контролер является лишь передатчиком информации, как того требует принцип разделения иерархии и контроля. Может быть и такой вариант: результаты проверки сообщены органу, который обязан дать ответ в течение определенного срока. Так, согласно действующему праву, министерства, будучи информированными Расчетной палатой о результатах произведенной у них проверки, имеют в своем распоряжении 3 месяца для представления оправдательных доказательств.

Следствием проведенной проверки может быть, в другом случае, применение дисциплинарных, материальных и даже уголовных санкций. Однако это бывает нечасто, хотя многие ответственные должностные лица не-

однократно предлагали обязать все корпуса контролеров уведомлять о результатах своих проверок Высший контрольный совет государственных учреждений, обладающий юрисдикционными полномочиями. Во Франции можно указать лишь на практику Суда бюджетной дисциплины<sup>1</sup> и, в известной мере, Расчетной палаты. В Соединенных Штатах Америки комиссии конгресса привлекают к ответственности должностных лиц федеральной администрации на основании материалов проверок, проводимых по их поручению Главным управлением по вопросам учета.

Наконец, результатом деятельности контрольных органов может быть публикация отчетов контролеров или по крайней мере выдержек или кратких изложений докладов. Это санкция одновременно и морального, и политического характера. Общественное мнение, партии и заинтересованные группы узнают о неполадках и срывах в деятельности органов управления, которые устанавливаются органами контроля: мера воздействия, напоминающая некоторые виды наказаний, применявшихся в средние века. Она соответствует также традициям демократии: руководители выступают с публичным признанием ошибок, пресса систематически предаст гласности факты разбазаривания средств и злоупотреблений бюрократов. Во Франции «Journal officiel» периодически помещает на своих страницах доклады, составленные по материалам расследований Расчетной палаты, обширные выдержки из которых публикуются затем в широкой печати. Другие контрольные органы (например, Финансовая инспекция и Главная инспекция Министерства внутренних дел) регулярно публикуют обобщающие отчеты, однако их распространение ограничено.

Широкая публикация отчетных докладов органов контроля не лишена действенности: для высокопоставленных государственных служащих, заботящихся о своей репутации или престиже руководимых ими учреждений, весьма нежелательно привлекать к себе по та-

---

<sup>1</sup> Один из специальных административных судов, которому подсудны споры об ответственности должностных лиц, являющихся распорядителями кредитов. Суд бюджетной дисциплины возглавляется председателем Расчетной палаты.—Прим. перев.

кому поводу внимание общественности, пусть даже с запозданием. Однако публикация таких материалов вызвала и критику. Возникали сомнения, правильно ли истолкует общественность замечания, адресуемые органам управления? Следует ли давать оружие в руки противников правительства и пужадистских групп? Точка зрения по этому вопросу зависит от тех ценностей, на которые мы ориентируемся. Информация неделима: нельзя получать выгоды, не идя на определенный риск.

Каковы же, в конечном счете, практические результаты деятельности контрольных органов? По правде говоря, эффективность корпуса контролеров в различных ведомствах не одинакова. В большинстве случаев доклады контролеров глубоко не изучаются, а иногда даже не читаются министрами и ответственными должностными лицами, т. е. теми, для кого они предназначались. Контролеры испытывают чувство некоторой горечи. Во многих министерствах к докладам контролеров относятся со всей серьезностью, но далеко не во всех случаях соглашаются с содержащимися в них рекомендациями, предложениями о наложении взысканий и т. д. Этим не следует возмущаться: в силу своего положения и выполняемых функций контролеры иногда смотрят на вещи без учета времени и обстоятельств; они прямолинейны, как прокуроры и апостолы истины (впрочем, это их обязанность). У администраторов-практиков иной подход: они всецело озабочены достижением скорее возможного, чем желаемого, связаны обстоятельствами повседневности и подчас вынуждены примиряться со злом; они скорее будут стремиться реализовать то, что кажется им доступным, чем «резать по живому» ради удовлетворения требований доктринальной чистоты (что тоже является их обязанностью). Поэтому не нужно возмущаться тем обстоятельством, что часть рекомендаций контролеров не реализуется, если, конечно, процент «отходов» остается в разумных пределах.

### § 3. Организация контроля

Во всех или почти во всех министерствах существуют подразделения, выполняющие контрольные функции. Они укомплектовываются, по крайней мере в принципе,

постоянными служащими: защищаемая некоторыми ответственными должностными лицами идея назначения контролеров на определенные сроки не получила прав гражданства во французской практике управления. Подчиненность и правовое положение членов корпуса контролеров в различных ведомственных системах неодинакова.

*а) Подчиненность и область деятельности контрольных органов*

Службы контроля могут занимать различное положение в структуре органов управления. Чаще всего корпус контролеров находится непосредственно при министерстве (в министерствах внутренних дел, общественных работ, в военном министерстве). В начале XIX в. в Министерстве финансов имелось столько же инспекций, сколько и управлений. Поэтому инспекции были подчинены начальникам различных управлений. Впоследствии они были упразднены и заменены Генеральной инспекцией, подчиненной непосредственно министру. В министерстве земледелия одновременно существуют и корпус контролеров при министре и несколько инспекций, подчиненных директорам департаментов.

С другой стороны, существуют органы вневедомственного контроля (*contrôle interministériel*). Так, в компетенцию Расчетной палаты входит не только проверка деятельности органов учета; она является органом административного контроля по отношению ко всем министерствам, публичным коллективам и учреждениям, включая кассы социального страхования. Генеральная финансовая инспекция, подчиненная только министру финансов, также представляет собой орган вневедомственного контроля, поскольку инспекторы могут производить контрольные проверки в местных органах большинства министерств.

Наконец, следует указать и на структуру контрольных органов в военно-морских силах, где одновременно существуют группы контролеров, полномочия которых распространяются на все подразделения флота, и такие контрольные службы, которые действуют в пределах отдельных военно-морских районов.

Каждая из этих организационных структур имеет свои достоинства. Чем более высокой по своему рангу инстанции подчинен контрольный орган, тем большими возможностями для самостоятельных действий он располагает; чем шире поле деятельности органа контроля, тем большими возможностями для обобщения и плодотворного сопоставления он обладает. Именно поэтому время от времени выдвигаются предложения о слиянии всех ныне существующих контрольных служб в единый орган, подчиненный непосредственно главе правительства или возглавляемый министром контроля. Однако высказываются и сомнения в эффективности такого органа, который страдал бы гигантизмом и немедленно утерял бы контакт с административной реальностью. В сфере контроля, как, собственно, и во всех остальных, органы, обладающие слишком широкими масштабами деятельности, имеют тенденцию замыкаться на самих себя, упуская из виду конечные цели своей деятельности.

### *б) Статус контролеров*

Нормы, регулирующие поступление на службу, продвижение, оплату труда и дисциплинарный режим служащих органов контроля, не единообразны. Однако можно было бы указать на некоторые общие требования, лежащие в основе статуса контролеров.

Контролеры должны быть лицами компетентными, а их профессиональные достоинства неоспоримыми. Иначе у контролируемого может создаться впечатление, что его инспектирует дилетант. Какого рода знаниями они должны обладать? Общей или специальной должна быть их подготовка? Следует ли делать акцент на подготовку в области права или научной организации труда? Не является ли строгая методичность в работе более важным качеством, чем наличие опыта административной работы? Ответы на эти вопросы зависят от вида контроля: техническая инспектура требует иных качеств, чем, скажем, бухгалтерская ревизия или контроль за соответствием актов решениям вышестоящих органов.

Контролеры должны быть независимы. Поскольку на них возложена обязанность объективно информировать главу правительства, министра или начальника управ-

ления о том, что реально происходит на исполнительном уровне, им необходимо предоставить возможность устанавливать истину и говорить правду. Поэтому контролеры должны быть ограждены от вмешательства со стороны тех политических деятелей и заинтересованных групп, которые хотели бы оставить в тени действия или неблагоприятные поступки тех или иных органов или должностных лиц. Контролеры должны быть не менее независимы и по отношению к руководителям проверяемых ими учреждений. Как и служащие судебного ведомства, они не должны ни испытывать чувство страха перед теми, кого они проверяют, ни опасаться чего бы то ни было с их стороны. Следовательно, прохождение службы членов корпуса контролеров нужно организовывать таким образом, чтобы на их карьеру ни в настоящем, ни в будущем не могли бы оказывать влияние ответственные должностные лица тех учреждений, в которых они осуществляют контроль.

Однако компетентность и независимость не создают еще достаточных предпосылок для успешного выполнения функций контроля. Необходимо, чтобы контролер был способен на огромные затраты энергии, как физической, так и нервной, с которыми в особенности связаны изнуряюще длительные контрольные проверки административно-хозяйственной и бухгалтерской деятельности.

Руководители органов контроля обычно считают, что статус контролеров должен быть таким, чтобы создавать им известный престиж. Для успешного выполнения своих функций контролер должен чувствовать себя в относительно преимущественном положении и знать, что контролируемые признают за ним это положение. По правде говоря, престиж является, очевидно, следствием компетентности и независимости. Его можно поддерживать атрибутами и привилегиями (званиями, рангами, материальными преимуществами и т. д.). Однако он не может быть создан совершенно искусственным путем.

Таковы императивы, лежащие в основе статуса членов корпуса контролеров. Каковы же действующие правила?

Процедура набора в корпус в различных системах имеет довольно существенные отличия. Схематически можно выделить три способа.

В одних ведомствах замещение должностей в контрольном аппарате осуществляется путем конкурса, в котором принимают участие выпускники университетов и административного училища сразу же по окончании этих учебных заведений. Штаты Генеральной инспекции финансов, Главной инспекции органов управления, так же как большинство штатных должностей в Расчетной палате и Главной инспекции социального страхования, замещаются выпускниками Государственного административного училища. Следовательно, эти органы располагают персоналом с хорошей общей подготовкой, которому может быть поручена работа, требующая большой сосредоточенности и тщательности. Однако такие служащие слабо знакомы с административной практикой.

В большинстве органов управления технического или специального характера (в министерствах земледелия, путей сообщения, народного просвещения и др.) на должности контролеров или, точнее, инспекторов назначаются обычно лица, последовательно прошедшие все ступени служебной лестницы. Поэтому такие контролеры обладают одновременно и компетентностью, и опытом, и престижем. Однако, будучи зачастую людьми пожилого возраста и проведя всю свою профессиональную жизнь на активной административной работе, они не обладают опытом ведения проверок и детального, скрупулезного изучения документации, отражающей все стороны деятельности органа. Их функции могут состоять в аттестации служащих (главные инспекторы Министерства просвещения), в координации действий, в изучении определенных вопросов или в даче консультаций. Строго говоря, это уже не собственно контрольные функции.

Существует и третья система комплектования, занимающая промежуточное положение между рассмотренными выше процедурами: поступающий на службу в контрольный орган должен иметь определенный стаж активной административной работы. Замещение должностей может производиться как в порядке назначения (например, на должности советников-референдариев в Расчетной палате), так и конкурсным путем: в военном ведомстве к конкурсам на замещение вакансий в контрольном аппарате допускаются офицеры, имеющие определенную выслугу лет или достигшие определенных званий.

ний. Такой порядок набора удовлетворяет всем тем требованиям, о которых говорилось ранее. На практике он приносит хорошие результаты.

Если в регулировании порядка набора служащих контрольных органов нет единообразия, то иначе обстоит дело с регламентацией прохождения службы. Главной задачей является обеспечение независимости контролеров. Чтобы оградить их от давления и обеспечить независимость суждений и свободу выражения, им юридически и фактически предоставляются большие гарантии, чем большинству государственных служащих. Вопросы продвижения и дисциплинарных взысканий решаются руководителями контрольных органов без какого бы то ни было вмешательства со стороны министерств; впрочем, в вопросах продвижения по службе чаще всего решающим оказывается простое старшинство.

Что можно сказать в конечном итоге о состоянии контроля в сегодняшней Франции? Большинство ответственных должностных лиц считает, что деятельность органов управления во Франции контролируется. Это утверждение представляется нам одновременно и правильным, и неправильным. Действительно, финансовый контроль в стране организован тщательным образом. Точно так же осуществляется финансовыми контролерами превентивный контроль за расходами центральных органов управления. Однако не следует забывать, что значительная доля государственных расходов оказывается полностью вне сферы действия контроля: речь идет о расходовании вторичными распорядителями кредитов делегированных ассигнований. С другой стороны, контроль за законностью оснований расходов, осуществляемый службами учета на стадии платежей, дает поводы для многочисленных трений, хотя «службы расходов» центрального казначейства никогда не располагают достаточным количеством штатных единиц для того, чтобы осуществлять возложенные на них функции контроля во всей полноте.

Общеизвестно зато, что во многих областях отсутствует всякий контроль или он явно недостаточен. Во всех министерствах, кроме военного ведомства, ведется лишь финансовый контроль за деятельностью центрального аппарата; с другой стороны, периферийные учреждения отраслевых органов управления (министерств зем-

леделия, промышленности, общественных работ и др.), в которых контрольные службы не производят детальных проверок, фактически избегают вникающего в суть дела административного контроля, исключая нескольких «турне» инспекции финансов; наконец, контроль, осуществляемый такими органами, как Расчетная палата и инспекция финансов, все более ослабевает, поскольку объем работ, т. е. масса подконтрольных финансовых операций, растет во много раз быстрее, чем численность штатов этих органов.

## ЧАСТЬ ВТОРАЯ

### ОРГАНИЗАЦИЯ И МЕТОДЫ ВЫПОЛНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РАБОТЫ

Второй раздел настоящей работы будет посвящен проблемам административной организации в узком смысле этого понятия. Мы ограничимся изложением соображений общего характера и несколькими конкретными примерами.

Как подходить к проблеме повышения эффективности управленческого труда? Можно идти двумя путями: во-первых, стремиться к рационализации существующего порядка работы<sup>1</sup>, т. е. упрощать его и механизировать выполнение операций (глава I); во-вторых, стараться установить оптимальную структуру органа (глава II).

#### Г л а в а I

#### Рационализация управленческого труда

Рационализировать труд по управлению или, если угодно, увеличить его производительность — это значит улучшить соотношение между результатами труда и затратами средств (человеческих и материальных ресур-

---

<sup>1</sup> Французские термины «circuits et procedures», соответствующие американским «systems and procedures», не имеют общепризнанного русского эквивалента. Термины «делопроизводство», «документооборот» и т. п. более узки по своему содержанию. Здесь и далее мы будем переводить эти термины выражением «порядок работы». — *Прим. перев.*

сов). При этом преследуются три цели. Первая состоит в сокращении ресурсов, необходимых для выполнения данной работы. Конкретно это выражается в снижении издержек или, как обычно говорят, в получении экономии, и прежде всего экономии на персонале. Например, в отделе, где для выполнения поставленных задач использовались 20 служащих, рационализация: позволит получать те же результаты при численности персонала в 17 человек; или: там, где для выполнения определенной работы используются 5 квалифицированных и столько же неквалифицированных работников, стараются организовать работы силами 10 неквалифицированных служащих. Далее, это выражается в получении экономии на закупках имущества: сокращение расходов на канцелярские принадлежности, меблировку учреждений, на приобретение машин и т. д.

Вторая цель рационализации — улучшение качества услуг, предоставляемых гражданам или другим административным подразделениям. Практически это означает, что решения будут более обоснованными, поскольку используется более полная информация, уменьшается процент ошибок, сокращаются сроки, посетителям учреждений создаются приятные условия или, во всяком случае, наименее неприятные из всех возможных.

Третьей целью, которую стремятся достигнуть в процессе рационализации управленческого труда, является улучшение его условий. Предупредить возможности несчастных случаев, уменьшить нервное напряжение, утомляемость и монотонность труда, смягчить проявления напряженности и фрустрации, создать возможности каждому служащему утверждать и обогащать свою личность: короче говоря, речь идет о повышении уровня удовлетворенности работников.

Можно ли достичь всех этих целей одновременно? Действительно, зачастую они противоречивы в том смысле, что стремление к одной из них ведет к большему или меньшему пожертвованию другими. На практике следует искать компромиссного разрешения этого противоречия между различными направлениями в рационализации управленческого труда.

Несколько примеров продемонстрируют эту относительную несовместимость. Снижение финансовых издержек может быть получено за счет ухудшения обслужи-

вания населения: упразднение кассы в маленьком провинциальном городке вынудит жителей совершать многочисленные поездки. Удобства для персонала учреждения могут быть получены за счет удобств посетителей, если на клиентов возложить обязанность выполнять ряд формальностей, которые прежде совершались самим учреждением. Наконец, мероприятия по улучшению качества работы органа могут оказаться дорогостоящими: механизация некоторых канцелярских и счетных операций, ранее выполнявшихся вручную или полуручным способом, может ускорить ход работы или позволит получать статистические сведения, которые ранее не собирались, однако снижение расходов при этом происходит редко.

Рассмотрим два примера рационализации управления: упрощение существующего порядка работы и механизации управленческого труда.

#### § 1. Рационализация существующего порядка работы

В управлении сколько-нибудь важный результат редко бывает следствием отдельного акта, совершаемого в данный момент одним лицом. Предоставление пособия по старости, выдача разрешения на строительство, взимание налога или выдача зарплаты служащему — все эти многократно повторяющиеся акты вызывают цепь последовательных операций и вовлекают в действие множество лиц, связь между которыми поддерживается перепиской и каждое из которых со своей стороны способствует достижению конечного результата. Совокупность определенных умственных и материальных операций называют порядком работы или процедурой. В данном органе управления, например, в министерстве, существуют десятки и сотни процедур, регулируемых нормативными актами или обычаями; каждый служащий участвует в нескольких таких процедурах. Упорядоченное движение перекрещивающихся потоков информации и ряды последовательных операций образуют очень сложную сеть. Однако опыт показывает, что эта система не всегда хорошо «функционирует»: допускаются ошибки, теряются документы, неизвестно почему растет

количество бумаг и, наконец, самые несущественные по своему значению операции требуют больших затрат времени, на что жалуются как частные лица, так и ответственные государственные служащие.

Поэтому руководитель учреждения, желая избежать указанных фактов, но чувствуя, что среди подчиненного ему персонала нет служащих, которые имели бы для этого время, склонности и соответствующую подготовку, может пригласить со стороны специалиста по научной организации труда.

Как действует специалист по организации, которому поручена разработка проекта мероприятий по улучшению работы структурного подразделения, т. е. рационализации существующих здесь процедур работы? Нет необходимости детально описывать методику работы эксперта по организации: существует превосходное сочинение, посвященное этой проблеме, к которому мы и отсылаем читателя<sup>1</sup>. Ограничимся лишь указанием на основные стадии его работы.

На первом, главным образом описательном по своему содержанию, этапе работы эксперт стремится «сфотографировать» существующую структуру учреждения; он старается создать себе динамическое представление о развертывающейся в рабочих ячейках деятельности, т. е. о движении потоков информации, связывающих отдельных работников. Для того чтобы иметь реальную картину всего происходящего, специалист по организации проводит тщательное обследование, основывающееся на изучении документов (законодательных и нормативных актов, циркулярных указаний, ведомостей, каталогов, статистических отчетов и т. д.) и беседах со служащими различных уровней. Каждого служащего, занимающего должность в данном учреждении, эксперт просит уточнить, что именно он делает, т. е. каковы его реальные функции и сколько времени он посвящает выполнению каждой из них. Он расспрашивает служащего о том,

---

<sup>1</sup> См.: Baratin (H.—L.), *Organisation et méthodes dans l'administration publique*, Paris, 1963, 204 p. Советский читатель может воспользоваться переведенной на русский язык работой, в которой рассматривается аналогичный круг вопросов: «Рационализация управления и техника конторской работы», под редакцией Дж. Милварда, перевод с английского В. А. Маш, под редакцией и с предисловием Ю. О. Любовича, ИЛ, М., 1963, 460 стр.—Прим. перев.

каким образом выполняется им порученная работа: какие ведомости он заполняет, в каких документах ищет необходимые сведения, каким образом заполняет бланки, какие данные требует от других служащих и т. д.

Проанализировав функции каждого работника, специалист по вопросам организации стремится установить, каким образом осуществляется связь между отдельными рабочими местами, т. е. изучает движение документов. С этой целью он составляет оперограммы процессов работы, в которых графически интерпретируются собранные данные. На этих схемах движение документа изображается определенными линиями, а различные виды операций, совершаемых служащими (составление документа, проверка, копирование, подписывание, сдача в архив и т. д.), обозначаются унифицированными знаками (треугольниками, прямоугольниками, окружностями, крестиками и др.).

Обобщив и представив в таком виде собранные данные, эксперт приступает к критическому анализу: это второй этап его работы. Рассматривая каждое рабочее место и каждую операцию, он задает себе вопросы: полезно ли это, что произойдет, если это выполнить иначе, нельзя ли упразднить такую-то операцию и т. д.

Такой последовательный критический анализ естественно подводит к последнему этапу работы, являющемуся смыслом всего исследования: выработке методов терапии, т. е. предложений о новой организации рабочих мест, новом порядке работы, новой форме бланков, новом оборудовании и использовании помещений и т. д.

Все это находит выражение в письменном докладе, снабженном органограммами и диаграммами: теперь они изображают не то, что есть, а то, что должно быть. Эксперту остается убедить руководство учреждения принять разработанный им план и вести наблюдение за внедрением тех своих рекомендаций, которые будут приняты.

## § 2. Механизация управленческого труда

Значительная часть управленческой деятельности, в особенности на исполнительном уровне, состоит из многократно повторяющихся операций. Работа многих служащих заключается в почти автоматическом приме-

нении простых правил к простым по своему характеру случаям. Другими словами, деятельность служащих состоит в сборе и обработке информации в соответствии с установленными правилами. Возьмем налоговую службу: схематически ее функции состоят в сборе информации (декларации налогоплательщиков), сопоставлении с уже имеющимися сведениями (личные дела и др.); производстве расчетов согласно определенным правилам (например, о зависимости между суммой налога и уровнем дохода, о случаях освобождения от налогообложения и т. п.) и выдаче новой информации (указание суммы, которую должен внести налогоплательщик). Применение мер принуждения в случае неуплаты налога в срок, централизация отчетных данных в столице и др. состоят из таких же операций, которые в конечном счете сводятся к комбинированию информации.

Этот вывод может быть распространен и на множество других операций управления. «Управление ничего не производит. Оно ограничивается сбором информации, сведений количественного и качественного характера, деклараций, статистических данных и т. д.; оно перерабатывает информацию и выдает ее заинтересованным органам в форме решений» (Л. Мель).

В тех случаях, когда управленческая деятельность состоит в постоянном пользовании информацией, поддающейся математической обработке, она может быть механизирована.

Для обработки информации используются машины двух типов: 1) электромеханические, которые обычно называют счетно-перфорационными машинами, первые образцы которых появились в конце XIX в., и 2) электронно-вычислительные устройства, созданные лишь несколько лет назад.

Происхождение названия «счетно-перфорационные машины» связано с тем, что эти устройства могут считать текстовую или цифровую информацию только в том случае, если она зафиксирована на карточке стандартного размера посредством пробитых на ней отверстий. Отверстия располагаются на перфокарте в условленном порядке.

Счетно-перфорационная машина производит три основные операции: подбор, сортировку и производство четырех арифметических действий.

Какие управленческие операции могут быть успешно выполнены счетно-перфорационными устройствами?

Прежде всего, они осуществляют выборку статистических данных. Все центральные статистические службы современных государств располагают комплексами счетно-перфорационных машин. Во Франции, например, с помощью этих устройств Государственный институт статистических и экономических исследований (INSEE)<sup>1</sup> ведет постоянный учет динамики состояния автомобильного парка в стране: все сколько-нибудь серьезные обстоятельства (покупка новой машины, смены собственников, аварии и т. п.) фиксируются в картотеке. С другой стороны, эти статистические данные широко используются научно-исследовательскими организациями.

Далее, счетно-перфорационные устройства производят многие управленческие операции: расчет заработной платы, пособий, пенсии, учебных стипендий и т. д.; учет уплаты налогов, платы за предоставленные услуги (радио, телевидение), всякого рода взносы (социальное страхование); ведение учета (бухгалтерского, материального, учета издержек эксплуатации); учет запасов; учет экзаменационных оценок и многие другие.

В настоящее время все или почти все министерства имеют специальные службы, располагающие счетно-перфорационным оборудованием. В государственных учреждениях насчитывается около 200 таких структурных подразделений.

*Электронно-вычислительные машины*, как и «классические» счетно-перфорационные, служат для обработки информации. На них можно выполнять все те операции, о которых говорилось выше. Однако между этими двумя видами счетной техники есть существенное различие.

1. В электромеханических устройствах материальным носителем информации в процессе выполнения операций является перфорационная карта. В электронно-вычислительных машинах данные, результаты и команды «записываются» на бумажные перфоленты, магнитные ленты или барабаны. Поэтому они «работают» значительно

---

<sup>1</sup> Государственный институт статистических и экономических исследований входит в состав Министерства финансов и экономики и выполняет задачи, связанные с деятельностью министерства. В частности, INSEE занимается краткосрочным прогнозированием.—  
*Прим. перев.*

быстрее (несколько десятков тысяч операций сложения и вычитания в минуту). Другое следствие: при одинаковых габаритах электронный агрегат может хранить в 100, 1000 или в 10 000 раз больше информации, чем механическое устройство, и «поиск» необходимой информации происходит бесконечно быстрее.

2. Электронно-вычислительные машины являются универсальными устройствами. На машиносчетных станциях каждая машина специализирована на выполнении операций определенного типа: на выборке, многократном воспроизведении данных, расчетах, печатании и т. д. Возможно, конечно, «объединить» устройства, однако передача массивов перфокарт из одного узла такого агрегата в другой после каждой операции по-прежнему будет производиться человеком, а это серьезный ограничивающий фактор. Напротив, одна и та же электронно-вычислительная машина производит абсолютно автоматически одну за другой такие операции, которые ранее выполнялись различными электромеханическими машинами.

3. Электронные агрегаты в отличие от своих механических предшественников снабжены запоминающими устройствами. Поэтому в процессе осуществления сложных операций они могут накапливать в «памяти» промежуточные результаты и использовать их в дальнейших расчетах.

4. Наконец, электронно-вычислительные машины способны производить значительно более сложные операции. Они могут записывать на пленку и выполнять очень сложные программы, контролируя правильность производимых операций.

### § 3. Службы организации труда во французских органах управления

Рационализацией своего труда французские государственные служащие занимались всегда. Однако лишь в XX в. выполнение этой функции (постоянно и систематически) было поручено специальным служащим или службам.

В период между двумя мировыми войнами в руководящих кругах государственного аппарата большинства

западных стран стали осознавать необходимость совершенствования деятельности органов управления путем рационализации порядка работы и механизации управленческого труда. Некоторые руководители самостоятельно приобретали необходимые знания. Однако вскоре стало ясно, что всего этого недостаточно для решения стоящих перед ними проблем.

Каждому известно, что уже довольно долгое время существуют (и их число все растет) бюро организаторов-консультантов, которые на договорных началах выполняют заказы фирм, желающих рационализировать свое производство или совершенствовать деятельность административных служб. У некоторых ответственных должностных лиц, естественно, возникла идея прибегнуть к услугам этих бюро для рационализации своих отдельных подразделений и даже учреждения в целом. До войны во многих структурных подразделениях большинства военных и промышленных ведомств в порядке эксперимента были проведены такие работы. После Освобождения попытки проведения реорганизационных мероприятий с привлечением специалистов извне участились.

Оказались ли успешными эти попытки? Трудно с определенностью ответить на данный вопрос. Судя по отдельным отрывочным сведениям, в некоторых случаях использование консультантов-организаторов приводило к эффективным результатам, однако очень часто их рекомендации не реализовывались. Представляется, что большая часть этих неудач происходила из-за того, что проекты, разработанные инженерами-организаторами, были чрезмерно радикальны, их плохо понимали те, для кого они предназначались, и они были слабо приспособлены к нуждам и возможностям органов управления. Государственный аппарат и среда государственных служащих, не имея коренных отличий (как это некоторые утверждают) от промышленной администрации частного сектора, обнаруживают характерные особенности: государственной службе присущи свои специфические нравы и свои собственные «правила игры». Можно согласиться, что эта специфичность неоправданна и что следует предпринять все возможное для ее устранения, но в ближайшем будущем с этими фактами надо считаться. Однако консультанты из частного сектора, привыкшие к чрезвычайной гибкости аппарата промышленных предприя-

тий, были, по-видимому, склонны сводить к минимуму жесткость структуры органов государственного управления и недооценивать значение множества ограничивающих факторов, которые, правильно это или неправильно, но оказывают свое воздействие: органы управления возглавляются политическими деятелями; в нормативных актах, регулирующих набор служащих и назначение их на должности, производство закупок, распоряжение кредитами, производство выплат и др., на первом плане стоит забота об обеспечении безопасности, а не желание получить немедленную отдачу; соблюдение формальностей и прецедентов; гарантии равного и объективного отношения ко всем гражданам и т. д. Все это ограничивает свободу выбора того, кто намеревается внести усовершенствование в методы деятельности, порядок работы и структуру органа. Поэтому предложения «специалистов по организации» зачастую рассматривались как непрактичные: они вызывали к себе скептическое и подозрительное отношение, даже враждебность со стороны руководителей различных уровней.

Так появляется идея о том, что органы управления, не отказываясь от услуг консультантов из частных бюро, должны иметь своих собственных специалистов по организации труда. Полагают, что предложения таких специалистов будут более адаптированы к нуждам государственного управления и психологии служащих. Так, например, после второй мировой войны во многих государственных органах большинства стран были созданы «службы организации и методов». Во Франции они были созданы в управлениях крупнейших государственных предприятий и в некоторых органах технико-коммерческого характера, как, например, в ведомстве связи, в управлениях ряда морских портов и др. Если говорить об органах управления, как таковых, то первой на такой путь вступила префектура департамента Сены: в 1942 г. из-за нехватки бумаги руководство этого органа решило сократить количество форм и размеры бланков, использовавшихся отделами; с этой целью нескольким служащим было поручено спроектировать новые формы бланков. Указанная инициатива привела к созданию первого в парижских учреждениях бюро «организации и методов».

Вскоре после Освобождения повеяло ветром перемен;

политические деятели и ответственные должностные лица той эпохи хотели обновить и преобразовать государственный аппарат, который, по их мнению, был старомоден и заражен формализмом. Они находились под впечатлением великолепных результатов, которых добилась служба организации и методов английского Министерства финансов. В министерствах параллельно с техническими комитетами, создание которых предусматривалось новым законом о государственных служащих, были учреждены «комиссии по методам»: в обоих случаях стремились привлечь персонал к участию в реорганизационных мероприятиях. Некоторые ведомства шли на то, чтобы выделять штатные единицы для постоянного выполнения задач по совершенствованию организации. В это время большая группа ответственных должностных лиц образовала частную ассоциацию, которая, однако, пользовалась официальной поддержкой со стороны государства, — Институт техники управления. Институт периодически организует совещания, в которых принимают участие должностные лица, выполняющие аналогичные функции в различных государственных учреждениях. Эти совещания способствуют обмену идеями и распространению в среде государственных служащих понимания проблем организации.

Между 1948 и 1953 гг. был период стабилизации. Эра грандиозных реформ ушла в прошлое; на смену надеждам пришли сомнения и разочарования. Конечно, несколько служб организации и методов выжили и продолжают выполнять свою полезную работу, но многие усилия не оставили никаких следов... Затем движение возобновилось, но возобновилось в том же замедленном темпе, в каком течет административная жизнь. Ответственные должностные лица извлекли уроки из неудач. Все большее число из них стало приходить к заключению, что великая реформа управления, о которой они мечтали, никогда не будет осуществлена или по крайней мере в ближайшем будущем. Заботы политического характера, расхождение интересов различных ведомств и категорий служащих, приверженность рутинным формам мышления, отсутствие финансовых средств — все это делает маловероятным коренное переустройство французского аппарата управления. Поэтому перед собой следует ставить менее амбициозные цели и

сосредоточивать усилия на решении менее масштабных, но зато выполнимых задач: на совершенствовании методов работы. Изменения в деталях порядка работы могут привести к значительным достижениям и, быть может, открыть дорогу к проведению более существенных преобразований.

Именно такой точки зрения придерживался Габриэль Ардан, финансовый инспектор, главный секретарь Центрального комитета по вопросам издержек и производительности в государственных учреждениях, когда в 1953 г. он был назначен правительством на пост руководителя только что созданного Генерального комиссариата по вопросам производительности. Ардан тотчас же создал наряду с бюро, занимавшимся проблемами повышения производительности труда в различных отраслях экономики, службу с аналогичными функциями в отношении государственных учреждений. Персонал этого подразделения почти полностью состоял из организаторов, работавших ранее в государственном аппарате. Новый отдел принялся за работу: во всех министерствах (за одним или двумя исключениями) были созданы бюро организации и методов. Очень многие государственные учреждения и местные службы (префектуры, мэрии, региональные и департаментские органы) сделали то же самое, а специалистов для работы в этих структурных подразделениях подготавливал комиссариат. Наконец, статья государственного бюджета, так называемые «фонды развития производительности», по которой первоначально выделялась дотация в 50 млн. (с тех пор эта сумма выросла до 250 млн. старых франков), дополнила собственные ресурсы Комиссариата. Это как раз позволяет финансировать закупку канцелярских принадлежностей, переоборудование помещений бюро, с чем связана всякая реорганизация.

В 1954—1955 гг. Комитет по вопросам издержек и производительности изучал деятельность существующих бюро организации и методов и достигнутые ими результаты. Вывод был положительным. Комитет высказался за создание межведомственной службы организации и методов, подчиненной Управлению по делам государственной службы.

В начале 1959 г. Комиссариат по вопросам производительности упраздняется, или, точнее, у него отбирают

определенное количество штатных единиц и его разделяют на две части. Одна часть структурных подразделений была переведена в состав Генерального комиссариата по вопросам планирования. Вопрос о передаче служб, составлявших сектор «административной организации», потребовал нового решения. Претендентами на «наследство» выступили два ведомства: Управление бюджета, которое ссылалось на прецеденты в Соединенных Штатах Америки и в Великобритании, и Управление по делам государственной службы, аргументом которого было заключение Комитета по вопросам производительности. Доводы ведомства с Рю де Риволи возобладали, и, таким образом, родилась межведомственная служба, положение которой в структуре органов государственного управления на этот раз, по-видимому, определено окончательно: Управление организации и методов.

Если судить по официальным материалам, компетенция отделов организации и методов весьма широка: в круг их ведения входит как совершенствование порядка работы, механизация управленческого труда и оборудование помещений, так и вопросы использования персонала, совершенствования систем должностных инструкций, положений и структуры органов.

Однако фактически бюро организации и методов до сего дня ограничиваются выполнением почти исключительно трех первых задач. Это легко объяснимо. Изучение проблем, связанных с персоналом, т. е. анализ квалификации, требуемой для работы в каждой должности, разработка норм производительности и времени работы, ставит много щекотливых вопросов, и специалист по организации рискует оказаться в трудном положении как по отношению к служащим, так и отдельным структурным подразделениям. Маловероятно, чтобы практика хронометража когда-либо получила распространение в государственном аппарате. Во всех случаях представляется нежелательным, чтобы научная организация казалась связанной с усилением контроля над служащими. Что же касается совершенствования должностных инструкций, положений, циркуляров, руководств и т. д., то, по-видимому, данный круг вопросов не занимает большого места в деятельности бюро организации и методов. Это, конечно, необходимая работа, однако

отделы организации должны выполнять ее в тесной связи с заинтересованными управлениями.

Наконец, проблемами структуры бюро организации и методов (О и М) могут заниматься лишь на уровне подотдела или отдела, гораздо реже — управления и тем более главного управления. Примеров участия бюро О и М в проведении реорганизации на более высоком уровне, т. е. на уровне министерства в целом, нет. Планы структурных преобразований, осуществленных за последние годы в ряде ведомств (в министерствах внутренних дел, земледелия, просвещения, в военном ведомстве), разрабатывались и обсуждались министрами и их ближайшими сотрудниками, членами министерских кабинетов и ответственными должностными лицами: не было сочтено необходимым привлекать специалистов по организации.

Можно ли при разработке новой схемы распределения функций решать главные вопросы этой проблемы на строго объективной основе, не учитывая при этом политических факторов, мнений отдельных лиц и персонала? В зависимости от ответа на этот вопрос участие специалистов по организации в разработке планов преобразования крупных административных структур будет признаваться крайне важным или же второстепенным по своему значению. Однако, по нашему мнению, ничто не оправдывает полного отстранения этих специалистов от участия в таких работах.

## Г л а в а II

### Рационализация внутренней структуры учреждений

Бесспорно, одна из наиболее важных задач, которые возлагаются на организатора, состоит в изучении внутренней структуры учреждения и возможностей ее совершенствования. Что следует понимать под *структурой*? Структура есть форма распределения задач и полномочий на принятие решения между лицами и группами лиц (структурными подразделениями), которые составляют данный административный ансамбль. Это определение послужит для нас путеводной нитью,

которой мы будем придерживаться при изложении проблемы. В дальнейшем мы последовательно рассмотрим 1) распределение задач (или разделение труда) в учреждении и 2) распределение полномочий решения по уровням организации.

### § 1. Разделение труда внутри учреждения

В главах, посвященных разделению труда, авторы учебников по политической экономии имеют обыкновение противопоставлять производственные единицы докапиталистической и капиталистической эпох. Первые характеризуются почти полным отсутствием разделения труда, тогда как во втором случае осуществляется глубокая дифференциация функций. С точки зрения эффективности вторая система признается высшей по отношению к первой.

Фактически дело обстоит не так просто. Проблемы, возникающие в настоящее время как в органах управления, так и на промышленных предприятиях, заключаются отнюдь не в том, чтобы выступать за или против разделения труда. Необходимо знать: 1) в каких пределах следует его осуществлять и 2) какой тип разделения нужно применять.

Прежде чем приступать к рассмотрению проблемы распределения задач между административными подразделениями, остановимся на вопросе о разделении работы между лицами.

Возьмем умышленно очень простой пример<sup>1</sup>: работы по переписке на пишущих машинках. Управленческая деятельность в значительной мере заключается в составлении документов (докладов, записок, писем и т. д.), которые затем переписываются на машинках. Каким образом можно распределить между секретарями-машинистками весь объем машинописных работ? Упрощая, можно представить себе две формы распределения заданий. Можно предложить «индивидуалистическую» форму разделения: каждый чиновник, составляющий деловые бумаги (*redacteur*), имеет в своем распоряжении машинистку, работающую исключительно

<sup>1</sup> Пример заимствован у Герберта Саймона.

но для него. И, напротив, можно представить себе формулу централизованного распределения: все машинистки собраны в машинописном бюро, внутри которого возможна некоторая специализация (одна печатает повседневную переписку, другая — восковки, третья — цифровые таблицы и т. д.).

Этот упрощенный пример подводит нас к существенной для понимания проблем административной организации мысли: имеется *не один, а несколько* типов распределения работ. Действительно, в приведенном примере мы сталкиваемся с двумя формами специализации. Совершенно очевидно, что формула распределения задач, предусматривающая создание машинописного бюро, позволяет специализировать служащих по операциям и увеличивать производительность их труда (например, за счет уменьшения количества ошибок). Но и другая формула, вопреки чисто внешним впечатлениям, является определенной формой специализации. Машинистка, продолжительное время работающая с одним и тем же чиновником, приобретает известную специализацию. Она постепенно осваивает техническую терминологию, используемую им, запоминает наизусть адреса повседневных корреспондентов этого чиновника, что позволит добиться выигрыша во времени и т. д.

Итак, существуют уже две возможные формы специализации, которые позволяют увеличивать производительность, и каждая из них имеет свои преимущества и слабости. Но а priori невозможно сказать, какая из этих двух систем лучше.

Возьмем теперь пример специализации, относящийся к области умственного труда. Предположим, мы имеем дело с крупным высшим учебным заведением. Попытаемся расчленить общие функции каждого из членов штаба дирекции на несколько крупных задач. Вот наиболее важные из них:

1. Руководство проведением экзаменов, как вступительных, так и выпускных (выбор тем, назначение членов жюри, экзаменаторов и проверяющих письменные работы, ознакомление с личными делами и т. д.).

2. Поддержание взаимоотношений с профессорско-преподавательским составом (профессорами, ассистентами), координация лекционных курсов и т. д.

3. Прием студентов.

4. Административные задачи: набор вспомогательного персонала и управление им, строительство и оборудование помещений, распоряжение кредитами и т. д.

Перед тем, кто хотел бы организовать «рациональное» управление учебным заведением, встает вопрос: каким образом следует проводить специализацию членов штаба? Она могла бы основываться на схеме анализа основных задач: один или два члена дирекции занимаются вопросами экзаменов и т. д. Но можно также представить себе распределение функций, в основу которого положен такой признак, как категория студентов. Например, говоря об Институте политических наук, можно было бы очень хорошо себе представить, как один из членов дирекции занимается во всех аспектах исключительно студентами подготовительного курса (экзамены, учебный процесс, контакты со студентами, административные функции и т. д.), другой — отделением государственной службы, третий — экономическим отделением и т. д. Здесь также возможны две формы специализации, и трудно доказать, что одна из них лучше другой.

Следует обратить особое внимание на то обстоятельство, что проблемы такого рода возникают в любых учреждениях, и не только в связи с распределением задач между отдельными лицами, но также и между совокупностями лиц, т. е. между структурными подразделениями, составляющими данное учреждение.

Какие критерии могут быть положены в основу распределения функций между административными единицами? Или, если угодно, согласно каким критериям можно проводить группировку задач в учреждении? Американский специалист в области науки управления Лютер Гулик, представитель второго поколения американских специалистов (о чем мы говорили во введении), пытался ответить на этот вопрос. Лютер Гулик считает, что существуют четыре формы специализации административных подразделений.

Во-первых, в основу специализации может быть положен признак *цели* административной деятельности. Другими словами, внутри учреждения можно рационально распределять задачи, группируя виды деятельности, которые способствуют достижению одной цели или решению общей задачи. Когда мы пытаемся опре-

делить конечную цель деятельности учреждения, то очень быстро обнаруживается, что ее можно расчленить на несколько подцелей или, если воспользоваться терминологией специалиста из Министерства финансов, задач или функций «второй ступени». Цели таких ведомств, как Министерство труда или Министерство строительства, можно представить следующим образом. Цели Министерства труда: 1) разработка трудового законодательства и осуществление надзора за его соблюдением; 2) разработка и осуществление мероприятий по совершенствованию функционирования рынка труда; 3) определение и проведение политики социального страхования и т. д. Действительно, распределение задач в аппарате нынешнего Министерства труда осуществляется в соответствии с критерием цели: там существует Главное управление труда и рабочей силы, Главное управление социального страхования и т. д. В Министерстве строительства также существуют два управления, деятельность которых направлена на осуществление основных целей министерства: способствовать развитию жилищного строительства, разрабатывать планы развития городов.

Во-вторых, в основу специализации может быть положен такой признак, как *операция*. В этом случае стремятся сконцентрировать в одном административном подразделении все виды деятельности, которые характеризуются выполнением однотипных операций или использованием одинаковой техники. Вот примеры операций, которые могут быть сгруппированы в одной административной ячейке: документирование, статистика, заключение договоров, ведение личных дел персонала, машинносчетные работы и т. д. Понятие операции в том смысле, в каком его понимает Гулик, довольно близко понятию «горизонтальная функция».

Возьмем конкретный пример. Несколько лет назад в Министерстве просвещения каждое из крупных управлений (начальных школ, средних школ и т. д.) имело в своем составе подразделение, которое ведало всеми вопросами строительства. Таким образом, строительство, несомненно являющееся одним из видов операций (в том смысле, который придает этому термину Гулик), было рассредоточено по всем управлениям. Впоследствии было решено ликвидировать находившиеся в со-

ставе управлений службы и создать новое, «горизонтальное» управление — Управление строительства школ, высших учебных заведений и спортивных сооружений.

Именно форма специализации по видам технических операций (по процессам, как говорит Гулик) соответствует представлениям, основывающимся на идеях разделения труда. Поэтому, очень часто предложения комиссий, учреждаемых для изучения вопросов перестройки государственного аппарата, сводится к мероприятиям такого рода (мы к этому вернемся позже, в заключении книги, которое посвящено вопросам административных реформ). В проекте департаментской реформы, который уже подготовлен правительством, речь идет, например, о создании системы закупочных организаций, которые обслуживали бы все учреждения независимо от их ведомственной принадлежности. Равным образом возникает вопрос и в отношении центральных органов. Следует ли увеличивать количество межведомственных служб, специализированных по видам операций: межведомственное управление недвижимого имущества, межведомственное управление кадров руководящих работников и т. д.? Вопрос спорный, и позднее мы его детально рассмотрим.

В-третьих, специализация может проводиться в соответствии с критерием *обслуживаемой категории населения* (*public du service*). Учреждение обычно связано с несколькими категориями клиентов. Поэтому можно представить себе случай, когда каждое административное подразделение ведало бы вопросами, касающимися одной категории потребителей или граждан. Каждая клиентура состояла бы в ведении отдельного бюро.

Такая форма специализации используется довольно часто. Наиболее яркий пример «специализации по категориям населения» дает нам федеральная администрация Соединенных Штатов Америки, где существует ведомство по делам индейского населения (*Indian service*), которое в принципе занимается всеми вопросами, относящимися к данной группе населения независимо от того, к компетенции какого министерства эти вопросы относятся. Во Франции в органах управления экономической и социально-культурной сферы наблюдается тенденция к установлению соответствия между

структурой социально-профессиональных категорий и структурой министерских отделов. В связи с этим чаще всего приводится пример Министерства земледелия, дающий, впрочем, основания для возражений. Если Министерство промышленности — прежде всего министерство промышленного производства, то ведомство земледелия — это более чем министерство сельскохозяйственного производства: это министерство по делам земледельцев (и даже в известной мере по делам сельского населения). Министерство с Рю де Варенн полностью или частично обеспечивает решение всех вопросов, касающихся этой группы населения, тогда как эти же вопросы, но в отношении других социально-профессиональных категорий (например, владельцев предприятий, наемных промышленных рабочих), входят в компетенцию различных министерств (просвещения, здравоохранения, труда, общественных работ и др.).

Однако земледельцы — не единственные, кто имеет «для себя» свой орган управления. Во многих странах существуют ведомства по делам кустарей, морских рыбаков, медицинских работников, архитекторов, детей, ветеранов войны и т. д.

И наконец, в основу специализации может быть положен *географический* критерий. Это как раз то, что Гулик называет специализацией по зонам (районам). При такой форме специализации все вопросы, связанные с конкретным географическим районом, рассматриваются в одном структурном подразделении.

В определенный период абсолютизма секретари короля получали, помимо других, и такие полномочия, по которым в круг их ведения глобально включались вопросы, относящиеся к соответствующим частям французской территории. Система была не лишена достоинств. В настоящее же время в таком унитарном и централизованном государстве, как Франция, географический критерий используется довольно редко, по крайней мере в отношении внутренних дел. Однако и в Министерстве внутренних дел существует структурное подразделение, ведающее специально вопросами Эльзас-Лотарингии. Может быть, в один прекрасный день появится отдел по вопросам Бретани...

Но как только управление сталкивается с проблемами, выходящими за пределы границ «шестиугольни-

ка»<sup>1</sup>, форма специализации по зонам вновь приобретает значение. Министерство иностранных дел в этом отношении представляет собой разительный пример. На Кэ д'Орсэ организация отделов политического департамента основывается на разделении мира по крупным географическим зонам. Это главное управление имеет в своем составе Европейский отдел, Отдел стран Африки и Ближнего Востока, которые в свою очередь подразделяются на подотделы южноевропейских стран и т. д.

В Министерстве финансов крупные управления, занимающиеся международными вопросами (Управление внешних финансов<sup>2</sup>, Управление внешних экономических сношений), также содержат многочисленные «географические отделы». И наконец, многие министерства имеют специализированные службы по проблемам заморских территорий и департаментов.

Такова классификация Лютера Гулика. Мы ограничимся по ее поводу лишь двумя замечаниями. Если схематически в том виде, как это было только что изложено, все представляется совершенно ясным, то при сопоставлении схемы с реальностью эта прозрачность подчас исчезает. Рассматривая конкретное учреждение, наблюдатель порой затрудняется однозначно определить тип распределения функций, с которым он сталкивается в данном случае. Критерии, о которых шла речь, на практике могут комбинироваться и действительно сочетаются в различных комбинациях. Иногда критерии вовсе отсутствуют. Административные структуры редко соотносятся с рациональными схемами. Они суть продукт истории, привычек, условий. Большую роль играет также личность индивидов, занимающих руководящие посты<sup>3</sup>. И второе замечание: схема Гулика годится также для частных предприятий. На промышленных предприятиях группировка по типам операций практикуется довольно часто. Структура коммер-

---

<sup>1</sup> Фигуральное выражение: имеется в виду форма границ Франции.— *Прим. перев.*

<sup>2</sup> Упразднено при недавней реорганизации Министерства финансов.

<sup>3</sup> Исключительное значение, которое приобретает деятельность отдельных лиц, создает такое положение, при котором многие структурные подразделения начинают полностью от них зависеть,

ческих служб крупных компаний очень часто строится в соответствии с двумя последними критериями, выделенными Гуликом (например, отделы крупных нефтяных компаний, занимающиеся обслуживанием сельских потребителей, и т. д.). Распределение функций по географическому признаку также применяется часто.

## § 2. Распределение полномочий на принятие решений

Установление структуры учреждения не ограничивается лишь распределением функций между входящими в его состав административными подразделениями, а внутри последних — между работающими в них лицами. Надо еще точно определить, на каком уровне будут приниматься решения, направленные на осуществление задач и, в более общем случае, на реализацию целей организации.

Анализ крупных организаций, как государственных, так и частных, позволяет выделить несколько уровней принятия решений. Обычно их тем больше, чем крупнее организация. Довольно распространенным (и во всяком случае удобным для рассмотрения) является наличие в учреждении четырех уровней принятия решения: 1) уровня высшего руководства, штабного уровня; 2) уровня среднего командного состава (заместители начальников управлений, начальники отделов); 3) уровня младшего командного состава, который в англосаксонских странах называют контролерами первой линии (the first line supervisors); 4) уровня исполнителей. Все это вполне можно использовать и применительно к системе органов управления. Однако задача осложняется тем, что здесь мы часто встречаемся с региональными и местными уровнями принятия решений (внешние органы министерств, филиалы предприятий).

Итак, руководители учреждений, авторы проектов административных перестроек, специалисты в области науки управления стремятся дать ответ на следующий вопрос: на каком уровне должны приниматься различные решения? Вопреки имеющимся мнениям, проблема не может быть сформулирована в виде следующей альтернативы: 1) безусловная централизация принятия

решений и сосредоточение полномочий «в верхах»; 2) полное рассредоточение или делегирование этих полномочий подчиненным уровням. Во французской системе управления не найдется примера абсолютной централизации или полной передачи полномочий решения. Важнейшие решения, затрагивающие в целом политику организации, принимаются в верхах и могут быть приняты только на этом уровне. Решения же второстепенной значимости, касающиеся повседневных вопросов распорядительного характера, чаще всего принимаются и должны приниматься на низовых уровнях. Проблема в действительности возникает тогда, когда речь заходит о решениях промежуточного значения.

Какие соображения учитываются при определении уровня принятия решения средней значимости? Эти соображения многочисленны и зачастую противоречивы. Мы попытаемся сгруппировать наиболее важные из них по нескольким существенным признакам: быстрота принятия решения, финансовые издержки, к которым оно приводит (стоимость решения), его действительная ценность, более или менее отдаленные воздействия на психологию членов данной организации.

### *а) Быстрота принятия решения*

Решения средней значимости, которые принимаются в учреждении, по существу, призваны дать ответ на вопрос, возникший в связи с каким-либо событием или фактом. Например, частное лицо обращается в департаментское управление Министерства строительства с заявлением о выдаче ему разрешения на строительство — таков исходный факт. Вопрос, возникающий перед учреждением, прост: следует ли согласиться с проектом сооружения, или его нужно отвергнуть либо внести в него изменения? Должен быть выбран один из трех вариантов ответа: в этом и состоит решение. Само собой разумеется, что сокращение интервала времени между исходным фактом и конечным решением является важной задачей совершенствования структуры учреждения. На каком уровне следует сосредоточить полномочия на принятие решений, чтобы достигнуть данной цели? В общих словах можно сказать, что если об-

стоятельство, вызывающее решение, т. е. исходный факт, который служит начальной точкой процесса принятия решения, затрагивает сферу деятельности одного из структурных подразделений, полномочия решения должны быть предоставлены должностному лицу именно этого уровня организации. Иными словами, полномочие решения данного вопроса следует предоставить тому должностному лицу, которое обладает максимумом информации по рассматриваемому вопросу, если мы преследуем цель сокращения сроков прохождения дела. Если же принятие решения возлагается на лицо, стоящее на ином уровне, то возникнет необходимость, чтобы служащий, непосредственно знакомый с обстоятельствами дела, передал ему свою собственную информацию. Однако передача информации всегда удлинит процесс, причем тем больше, чем больше ступеней передачи. Теперь вернемся к нашему примеру с выдачей разрешения на строительство. Если преследуется цель быстрого принятия решения, то, конечно, полномочие на принятие решения следует передать руководителю департаментского управления Министерства строительства: необходима децентрализация.

И наоборот, если факт, вызывающий решение, затрагивает сферу деятельности вышестоящих уровней управления (если, следовательно, они обладают наибольшей информацией), то полномочие решения нужно будет предоставить именно вышестоящим инстанциям. Во Франции крупные профессиональные и профсоюзные федерации образуются на общенациональном уровне. Когда ими выдвигаются требования государственного значения, то они адресуются не департаментским учреждениям, а центральным органам. Именно на этом уровне должно быть принято решение.

Разумеется, не все вопросы, возникающие в практике управления, столь просты: для решения некоторых дел необходимо обладать одновременно информацией, поступающей и снизу и сверху.

#### *б) Сокращение финансовых затрат на принятие решения*

Исчислением стоимости управленческих решений занимаются уже несколько лет. При определении уровня принятия решения одной из преследуемых целей яв-

ляется, конечно, снижение стоимости решений. Как правило, она складывается из расходов на инвентарь и оборудование (канцелярские принадлежности, амортизация технических приспособлений, помещения и т. д.) и расходов на персонал (количество рабочего времени служащих различной квалификации).

Следует ли в целях сокращения издержек централизовать или лучше рассредоточивать право на принятие решения? Необходимо ли переносить решение дел «в верха»? Проблема не проста. Мы часто замечаем, что факт перемещения полномочий по принятию решений на верхние ступени организации вызывает дополнительные затраты. Для того чтобы вышестоящее должностное лицо могло выразить свое мнение с полным знанием дела, нужно чтобы чиновник, первоначально занимавшийся этим вопросом, составил докладную записку, приложил соответствующие статистические материалы и т. д., а на все это уйдет дополнительное рабочее время. Необходимо также учесть и то время, которое будет затрачено на ознакомление с делом в промежуточных звеньях на пути его следования в вышестоящую инстанцию и др.

Но и предоставление низовым звеньям широких полномочий для принятия решений может оказаться дорогостоящим удовольствием. Если мы заботимся о качественной стороне принимаемых этими звеньями решений, то необходимо, чтобы работники этого уровня обладали высокими профессиональными достоинствами, и, следовательно, нужно набирать служащих высокой квалификации. Если французское правительство намеревается придерживаться в административных вопросах политики децентрализации, то оно должно будет предусмотреть в штатах региональных и департаментских учреждений значительно большее количество должностей, для замещения которых требуется высшее образование.

### *в) Реальная ценность решения*

Недостаточно, чтобы решение принималось в кратчайшие сроки и с наименьшими издержками. Необходимо, чтобы оно было доброкачественным. Но что такое доброкачественное решение? Доброкачественным сле-

дует признать такое решение, практический эффект которого соответствует поставленным целям. Само собой разумеется, что никакое распределение полномочий не может гарантировать качества принимаемых решений. Все, что можно сказать по этому поводу, это то, что качество решения зависит от двух факторов, на которые распределение полномочий оказывает влияние: информированности лица, выносящего решение, и степени соответствия решения общей политике учреждения. Рассмотрим оба указанных условия.

Прежде всего, ценность решения зависит от качества информации, на основании которой лицо принимает решение. Большая часть ошибок, допускаемых органами управления, вызвана тем, что они не располагали необходимыми сведениями. Отсюда вытекает идея о том, что полномочия на принятие решений по соответствующей категории дел должны предоставляться тому лицу, которое обладает наиболее полной, наиболее точной и свежей информацией по данным вопросам. Это обуславливается стремлением не только сократить сроки принятия решения, о чем уже писалось ранее, но и обеспечить возможно большую степень его соответствия фактическим обстоятельствам. В самом деле, под воздействием целого ряда факторов, которые мы рассмотрим в четвертой части настоящей работы, в учреждениях движение информации редко бывает удовлетворительным. Идет ли речь о нисходящих или восходящих потоках, о горизонтальном или вертикальном перемещении, передача информации по каналам сети осуществляется плохо: она движется медленно, подвергается более или менее сознательным изменениям и т. д.

Какие выводы можно сделать из всего сказанного применительно к проблеме распределения полномочий на принятие решений? Можно утверждать, что в тех случаях, когда необходимые для решения вопроса данные представляют собой прежде всего конкретную информацию, включающую в себя элементы личного опыта (знание людей, местных условий и т. д.), предпочтительно рассредоточение полномочий. Именно по этой причине, например, право оценки служащих должно быть предоставлено их непосредственным начальникам. Напротив, когда речь идет об информации общего характера, предпочтительна централизация. При решении

некоторых сложных вопросов доброкачественное решение может быть принято только лицом, которое представляет себе общую картину положения дел. Именно по этим соображениям право допускать исключения из правил обычно предоставляется служащим высшего уровня.

Далее, ценность решения находится в зависимости от степени его соответствия общей политике учреждения. Никакая организация, будь то публичная или частная, не может правильно функционировать без определенного минимума единства, преемственности и даже жесткости. Таким образом, желательно, чтобы все сколько-нибудь важные решения, принимаемые в учреждении, основывались на общей доктрине.

Если главное значение придается единству доктрины, если нужно, чтобы в случаях, характеризующих общими признаками, принимались единообразные решения, то, несомненно, это вызовет концентрацию полномочий на принятие решений в высших звеньях руководства. И наоборот, если «единству доктрины» придается ограниченное значение, если за структурными подразделениями, входящими в состав органа, признается «право на разнообразие», пусть даже это приводит к некоторому нарушению единообразия или определенным ошибкам, то будет осуществляться делегирование или же рассредоточение полномочий. Итак, надо выбирать: нельзя одновременно желать и единообразия решений и децентрализации полномочий на принятие решений.

Во Франции единообразие обычно рассматривается как самоцель. Оно представляется нам синонимом справедливости и равенства. Недавно правительство приняло решение о предоставлении главам учебных округов (*recteurs d'académie*) ряда полномочий в отношении отдельных категорий служащих ведомства просвещения (эти права ранее входили в компетенцию Рю де Гренель)<sup>1</sup>. Мероприятие вызвало бурные протесты. Профессиональные союзы соответствующих групп служащих заявили о «необоснованной неодинаковости», «шокирующем неравенстве» и т. п.

---

<sup>1</sup> Улица в Париже, где находится Министерство просвещения.—  
*Прим. перев.*

## г) *Психологические следствия распределения полномочий на принятие решений*

При исследовании вопросов распределения полномочий на принятие решений внутри учреждения следует учитывать человеческий аспект проблемы. Мы только что показали преимущества централизации полномочий на принятие решения. Однако централизация влечет за собой и нежелательные последствия, которые обнаруживаются не сразу, а выясняются, когда осознается психологическая сторона проблемы. В самом деле, именно централизация порождает психологические реакции, которые в определенной мере оказывают влияние на функционирование организации. В чем выражаются эти реакции?

Когда в учреждении некоторые звенья служебной иерархии лишаются какой-либо ответственности, то можно наблюдать развитие таких психологических явлений:

1. *Пассивность поведения.* Лицо, которое не может самостоятельно принимать никакого решения и, совершая любое, даже самое незначительное действие, должно получать на то согласие высших инстанций (подпись письма, разрешение производить мелкие затраты), теряет мало-помалу всякую инициативу. Если у лица складывается впечатление, что любой его план рискует столкнуться с безразличием, сопротивлением или волокитой со стороны вышестоящих звеньев, то оно постепенно перестанет проявлять интерес к своей работе и ограничится тем, что будет «делать минимум». Его начальники сделают отсюда вывод, что ему невозможно доверять ответственность, и этот процесс будет усиливаться сам собой. Так объясняется «квиелизм»<sup>1</sup> отношения к работе большого числа служащих. Получая сверху приказы, которые были отданы без предварительных консультаций, они, конечно, их выполняют, но пассивно, не слишком веря в их правильность.

2. *Установка на обман.* Должностное лицо, которое лишено всякого права принимать решения, может, если оно обладает сколько-нибудь ярким характером, стараться противодействовать и пытаться вернуть полномо-

---

<sup>1</sup> От *quietus* (лат.) — спокойный. Здесь в смысле равнодушно-созерцательный. — *Прим. перев.*

чия, которых оно было лишено. Оно будет стремиться избежать контроля со стороны вышестоящих начальников, передавать им минимум информации; оно будет стараться обходить установленные требования, чтобы вновь обрести несколько большую свободу в управлении своим персоналом и распоряжении кредитами.

Таким образом, мы видим, что в конечном счете при решении проблемы распределения полномочий на принятие решений между различными уровнями служебной иерархии приходит в действие весьма сложная система факторов. В этой области нет формул, которые а priori были бы применимы во всех случаях. Наука управления не может предложить здесь практикам никаких точных рецептов, однако она может предостеречь их от шаблонных представлений.

# ЧАСТЬ ТРЕТЬЯ

## СИСТЕМА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

На проблеме внутренней структуры органов (на уровне учреждения, управления министерства или даже самого министерства) мы уже останавливались во второй части (глава II) настоящей книги. На этом уровне при принятии решений, касающихся организации или реорганизации «административных ансамблей», критерий эффективности играет важную (но не исключительную) роль. Именно поэтому необходимо было последовательно рассмотреть данный аспект проблемы, т. е. технические стороны административной жизни.

Но по мере изучения вопросов, касающихся структуры органов, на все более высоком уровне положение меняется. К сожалению или нет, но до сего дня ни в одной стране проблема системы органов управления не решалась с сугубо технической точки зрения. Современная структура организации государственных органов сложилась под воздействием факторов исторического, психологического и социологического порядка, которые мы и намереваемся разобрать в трех следующих главах.

### Г л а в а I

#### Распределение функций между министерствами

Функции центральных органов государственного управления и многочисленны и взаимозависимы. Поэтому трудно найти такую классификацию, которая позволила бы рационально распределить функции между министер-

ствами. Все формы распределения дают повод для критики, и трудно сказать, какая из них наименее плоха.

Этим объясняется то обстоятельство, что во всех странах распределение функций между ведомствами, как на уровне центральных органов, так и на уровне их региональных и местных подразделений порождает коллизии компетенции; бесконечные и бесчисленные перераспределения функций в различных комбинациях являются одним из любимых занятий таких постоянно неудовлетворенных людей, как реформаторы.

### § 1. Количество министерств

В XVII и в XVIII вв. структура правительственных органов крупных европейских государств была относительно проста. Число административных органов, которые могли бы быть уподоблены современным министерствам, не часто превышало полдюжины. С начала XIX в. увеличение объема задач органов управления стало вызывать рост числа министерств и государственных секретариатов.

Как происходила эта трансформация? Новое министерство редко создавалось на голом месте. Чаще всего оно возникало на базе отделов или управлений существовавших министерств. Так, во Франции Министерство внутренних дел, которое первоначально имело в своем ведении все внутренние сферы государственного управления, за исключением правосудия, постепенно утрачивало свои первоначальные функции. На его основе возникло большинство министерств: министерства просвещения, торговли, общественных работ, земледелия, труда, здравоохранения. Из Министерства общественных работ в свою очередь выделилось Министерство промышленности и т. д.

Распространено мнение о том, что во Франции слишком много министерств. Леон Блюм считал, что невозможно добиться хорошей организации деятельности правительства, если число министерств больше десяти. Некоторые даже предложили свести число ведомств к шести (внутренних дел, иностранных дел и обороны, экономики, социальных дел, культуры и просвещения, финансов). Такая реформа, конечно, вполне осуществи-

ма, но ожидаемые преимущества могут оказаться иллюзорными. Во всяком случае нет никаких объективных критериев, позволяющих определить момент, начиная с которого функция или совокупность задач приобретают достаточную государственную значимость, чтобы можно было оправдать создание отдельного министерства. Обычно новое министерство создается в следующих целях: 1) обеспечение эффективности управления: министерство разделяется, поскольку оно разрослось и слишком велико, чтобы им могло надлежащим образом руководить одно лицо; 2) выполнение тех или иных задач, которые в силу развития событий приобретают на короткий или длительный срок особую важность: министерства по делам бывших военнопленных, строительства, по делам беженцев или репатриантов и т. д.; 3) удовлетворение политических интересов: часто в коалиционных кабинетах учреждается новый министерский портфель для того, чтобы обеспечить равновесие между представленными партиями; 4) по соображениям личного характера: образование ведомства в этом случае обусловлено стремлением учесть склонности, способности или удовлетворить честолюбие того лица, которое хотят ввести в состав членов кабинета; стремясь отстранить лицо от активной деятельности, ему могут поручить в порядке компенсации пост, который лишь сохраняет видимость своей важности; 5) удовлетворение стремлений одной или нескольких групп давления, полагающих, что их интересы будут защищены лучше, если в составе правительства они будут иметь постоянного адвоката в ранге министра.

При данных условиях вполне объяснимо, почему в такой стране как Франция, структура правительственных органов претерпевала частые изменения. В III и IV Республиках при сменах правительств довольно часто изменялись численность, функции и наименования министерств: некоторые управления и отделы переходили из одного министерства в другое или делились между ними. Эти непрекращающиеся перестройки, например в ведомстве национальной обороны, бесспорно, создавали трудности: они значительно осложняли деятельность некоторых функциональных подразделений (например, управлений кадрами) и разрывали личные отношения, без которых орган управления не может удовлетворительно

функционировать. Однако эти трудности не следует увеличивать: для того чтобы два управления работали в тесном взаимодействии, не обязательно, чтобы они входили в состав одного и того же министерства.

## § 2. Координация деятельности министерств: основные функции государства

Какой бы ни была существующая структура правительственных органов, практически принятие решения осуществляется не одним министром: все важные решения принимаются совместно несколькими министрами после того, как предварительно вопросы разработаны многочисленными отделами. Рассмотрим несколько примеров, которые покажут, есть ли в этом необходимость. Как мы видели, к разработке проекта бюджета причастны все министерства без исключения. Разработка плана также затрагивает интересы всех ведомств, за исключением двух-трех. Закон 1938 г. об организации нации в период войны совершенно ясно указывал, что все или почти все министерства были обязаны содействовать успешному осуществлению политики в области обороны страны. Аналогично обстоит дело и во внешнеполитической сфере деятельности государства: идет ли речь об отношениях с европейскими сообществами или о взаимоотношениях с африканскими государствами из бывшего Французского Союза, большинство центральных органов управления обязано действовать совместно. Подобные примеры можно найти во всех областях правительственной деятельности.

Итак, в тех случаях, когда несколько министерств высказываются по одному и тому же вопросу, между ними не могут не возникать расхождения в точках зрения и даже конфликты. Одни из них могут быть урегулированы путем взаимных уступок сторон, другие нуждаются в арбитраже на высшем уровне (личные контакты министров, решения межведомственных комитетов, премьер-министра, Совета министров или главы государства). В принципе арбитражное разрешение конфликтов, возникающих между ведомствами, должно осуществляться без затруднений. Однако опыт свидетельствует о совершенно противоположном. Если каким-то

образом все же разрешаются важные, в особенности не терпящие отлагательства или бесспорно политические по своему характеру вопросы, то иначе обстоят дело с другими вопросами, которые могут подождать и в силу этого часто так никогда и не решаются.

Выход, как правило, находят в создании новых административных инстанций, на которые возлагается подготовка арбитражных решений, принимаемых политическими деятелями, а в некоторых случаях даже вынесение таких решений. При этом полагают, что такие «инстанции синтеза и координации» в состоянии рассматривать вопросы во всех аспектах, собирать необходимую для всестороннего изучения дела информацию (чего не может обеспечить министерство) и разрабатывать взаимосвязанные альтернативы решений, из которых политические деятели смогут произвести выбор.

Какое положение в структуре правительственных органов должны занимать эти координирующие инстанции? Сразу же возникает логичное решение: поскольку речь идет об урегулировании разногласий, возникающих между министрами, координирующая инстанция должна стоять над ними. Над министрами стоит лишь глава правительства (и, разумеется, глава государства). Поэтому координирующие органы, призванные оказывать помощь правительству, должны состоять именно при нем. Однако несмотря на множество предложений подобного рода такая формула была реализована во Франции лишь в некоторых областях управления.

*Оборона страны.* Подготовка к войне (в особенности организация мобилизации экономики), так же как и само ведение военных действий, касается практически всех министерств. На этом основании координирующий штаб, в состав которого входят как гражданские лица, так и военнослужащие, был учрежден при главе правительства (этот орган следует отличать от армейских штабов). По соображениям того же порядка Комиссариат по атомной энергии был подчинен отелю Матиньон<sup>1</sup>, поскольку его деятельность затрагивает одновременно интересы и армии и гражданских учреждений.

*Научно-исследовательские работы.* Очень многие гражданские и военные ведомства имеют научно-иссле-

<sup>1</sup> Резиденция премьер-министра.— *Прим. перев.*

довательские институты (министерства просвещения, промышленности, земледелия и др.). Часто обнаруживавшееся отсутствие взаимодействия между ними послужило причиной создания Генеральной комиссии по научно-исследовательским работам. Особенно значительную роль она играет при подготовке бюджета.

*Планирование инвестиций.* В составлении планов экономического и социального развития участвуют почти все министерства. Именно поэтому Комиссариат по планированию первоначально создавался при Канцелярии Совета министров. В настоящее время он находится непосредственно при премьер-министре, хотя в течение нескольких лет до этого подчинялся Министерству финансов.

*Территориальное планирование.* Когда в 1950 г. французское правительство начало испытывать озабоченность в связи с проблемами, порожденными оживлением региональной экономики, то ими не занимался специально ни один орган, кроме одного управления в Министерстве реконструкции, в компетенцию которого входили проблемы развития городов. Было создано Управление по комплексному развитию и использованию производительных сил. Однако очень быстро пришли к заключению, что этому управлению трудно осуществлять функции межведомственной координации. Поэтому их возложили на Комиссариат по планированию, пока наконец в начале 1963 г. при главе правительства не была учреждена Комиссия по территориальному планированию.

*Социальное развитие.* Проблемы, возникающие в этой области деятельности государства, затрагивают интересы многих министерств (просвещения, промышленности, труда, земледелия и др.). Поэтому недавно при премьер-министре была учреждена Генеральная комиссия по вопросам социального развития, которая располагает собственными кредитами. Разрабатываемые ею проекты предложений рассматриваются координационным комитетом.

*Развитие туризма.* Совсем недавно органы, ведающие развитием туризма, которые ранее входили в систему Министерства общественных работ, были подчинены премьер-министру. По правде говоря, официальные доводы в пользу такого изменения статуса малоубедительны.

Конечно, деятельность по развитию туризма должна вестись в тесном контакте со многими ведомствами. Но разве это может быть достаточным основанием для того, чтобы подчинять эти органы главе правительства? В таком случае почти все центральные органы государственного управления пришлось бы подчинять непосредственно отелю Матиньон.

Наряду с осуществленными структурными перестройками следует отметить и наличие целого ряда нереализованных предложений. В одном из наиболее интересных проектов предлагалось сосредоточить при главе правительства все структурные подразделения, которые в том или ином отношении занимаются европейскими вопросами. В настоящее время существует лишь Межведомственный экономический секретариат по вопросам европейского экономического сотрудничества, который после соответствующих переговоров со всеми заинтересованными ведомствами устанавливает линию поведения французских представителей в различных европейских объединениях. Замыслы авторов проекта, о котором в 1956—1957 гг. сообщалось на страницах прессы, были куда более грандиозными: речь шла о создании настоящего Министерства строительства объединенной Европы. От предложения отказались, поскольку против него решительно возражали министерства иностранных дел и финансов, каждое из которых со своей стороны считало, что эти задачи входят в их компетенцию.

В других проектах предлагалось создание при главе правительства штаба для координации экономической политики. Функции этой инстанции состояли бы, с одной стороны, в подготовке заседаний межведомственного комитета, на которых политические деятели выносят арбитражные решения по важнейшим вопросам, а с другой — в принятии на основании делегированных полномочий целого ряда решений, лежащих, так сказать, внутри области, очерченной установками правительства.

Франсуа Блош-Лэне в статье, опубликованной в «Экономическом обозрении» (ноябрь 1962 г.), выдвинул проект перестройки органов управления экономикой, основные идеи которого несколько отличаются от только что изложенных. Генеральный директор Кассы вкладов и депозитов предложил объединить в организационных рамках аналогичного штаба:

1) ныне существующий Комиссариат по планированию;

2) органы, ведающие разработкой политики в области территориального планирования;

3) отделы, ведущие разработку директив по бюджету;

4) службы статистики и учета;

5) «директорию инвестиций».

Указанные объединенные органы должны подчиняться министру планирования, который должен быть либо «простым заместителем премьер-министра, совмещая его и свои собственные властные полномочия, либо обладать самостоятельной властью».

Такова концепция Блош-Лэне. Многие считают, что подобная интерпретация функций министра планирования превращает его в фактического главу правительства, поскольку, по собственному выражению автора «Реформы предприятия», в соответствии с такими задачами он получит право издавать важнейшие акты (годовой план, годовой бюджет) и следить за согласованностью актов исполнительной власти. А это как раз то, что следовало бы возложить именно на премьер-министра.

### § 3. Координация собственно административной деятельности: централизация «горизонтальных» функций

В первой части настоящей работы было показано, что анализ деятельности структурных подразделений органов позволяет выделить, впрочем, несколько произвольно, две категории функций: одни присущи конкретным органам управления, а другие, «горизонтальные» функции, являются общими для всех министерств и учреждений (управление персоналом, приобретение движимого и недвижимого имущества и управление им и др.).

Следует ли обособлять эти «горизонтальные» функции, возлагая их на специализированные органы? На каком уровне правительственного и административного аппарата должны находиться «горизонтальные» службы? Вокруг этих вопросов идет оживленная борьба мнений. Одни являются сторонниками предельной декон-

центрации<sup>1</sup> (déconcentration), другие, напротив, считают, что «горизонтальные» органы должны быть расположены на департаментском или региональном уровне. Недавно начатая департаментская реформа предусматривает, что управление некоторыми функциональными службами будет возлагаться на префектуры; однако, по-видимому, параллельно развивается и тенденция регионализации «горизонтальных» служб, что видно на примере экспериментов, проводимых бухгалтерскими отделами ряда центральных ведомств с целью организации на региональном уровне расчета заработной платы служащих нескольких департаментских органов с использованием для этого электронно-вычислительных машин. Наконец, и формула централизации, по которой «горизонтальные» службы должны находиться на уровне центральных органов управления, также имеет своих сторонников. Впрочем, они не придерживаются единой точки зрения: одни считают, что каждое крупное управление, выполняющее одну из основных функций данного министерства, должно иметь свои «горизонтальные» службы; другие, напротив, стоят за создание единой общей для всех управлений службы.

В целом можно сказать, что в последние десятилетия преобладает тенденция централизации. Перестройки последних лет, приведшие к созданию многих центральных органов, были направлены в основном на организационное обособление и централизацию «горизонтальных» функций. В этом отношении весьма показателен пример с Министерством просвещения. Еще в 1956 г. гражданский администратор министерства Аместой высказывался следующим образом: «При ныне существующем положении вещей каждое управление<sup>2</sup> распоряжается свои-

---

<sup>1</sup> Теория французского административного права различает понятия деконцентрации и децентрализации. Под деконцентрацией понимается перемещение полномочий на принятие решений на нижестоящие уровни руководства в централизованных системах органов государственного управления (например, министр → префект), или внутри аппарата отдельного органа этой системы. Децентрализация же трактуется как расширение функций местного самоуправления, компетенции его органов и, соответственно, ограничение правомочий центральных органов государственного управления. — *Прим. перев.*

<sup>2</sup> Речь идет об управлениях, ведающих соответственно начальными школами, средними школами, техническими училищами и т. д.

ми кадрами самостоятельно... стараясь сохранить свою обособленность, обеспечить свои интересы, сотрудничать с соответствующим профсоюзом и т. д. Ни одно структурное подразделение не осуществляет синхронизации управляющей деятельности. Между тем как существует только одна система управления персоналом<sup>1</sup>.

Каждое управление располагает собственными бюджетными кредитами, которыми оно самостоятельно распоряжается, подчас в противоречии с действиями соседних подразделений. Для обеспечения разумной экономии средств необходимо сосредоточить финансово-бухгалтерские функции в одной, единой для всего министерства службе» («Revue administrative», 1956, janvier, p. 57). Известно, что произведенные впоследствии перестройки аппарата министерства реализовали в значительной мере эти предложения.

В административных кругах часто обсуждается вопрос о том, следует ли идти значительно дальше по пути создания надведомственных суперминистерских учреждений, находящихся непосредственно при главе правительства. В Соединенных Штатах Америки, если говорить об определенном числе «горизонтальных» функций, эта формула получила преобладание: Бюджетное бюро является не только эквивалентом французского Бюджетного управления, но и играет также роль координирующего центра в области применения методов статистики и методов рационализации труда. Комиссия по делам гражданской службы является важным правительственным учреждением (его штат состоит из 4000 служащих, и оно имеет сеть региональных органов), в компетенцию которого входят, помимо иных задач, установление процедуры набора персонала в государственные учреждения, наблюдение за правильностью классификации должностей и т. д. Главное административно-хозяйственное управление осуществляет закупки оборудования и принадлежностей для федеральных органов. Все эти службы непосредственно подчинены штабу президента.

Во Франции существует несколько межведомственных органов аналогичного типа. К компетенции Главного управления по делам государственной службы, поми-

---

<sup>1</sup> Постулат, по нашему мнению, спорный.

мо других задач, относится определение последовательной политики в области правового положения государственных служащих; ему непосредственно подчинено Государственное административное училище, подготавливающее большую часть ответственных должностных лиц (специалистов нетехнического профиля) для различных министерств и ведомств, так же как и Институт высших административных исследований, в котором повышают квалификацию руководящие кадры государственной службы. В компетенцию Управления документации входит проведение совместно с различными ведомствами исследований и распространение документов, предназначенных как для общественности, так и для служебного пользования.

Разумеется, рассматривались или находятся в стадии рассмотрения и другие предложения по перегруппировке и централизации функций. Правительственный проект, направленный на улучшение использования кадров гражданских администраторов, приведет, вероятно, к тому, что на Управление по делам государственной службы будет возложена функция централизованного распоряжения кадрами этой категории служащих<sup>1</sup>. Предлагалось также учредить при Канцелярии правительства межведомственную службу закупок: в настоящее время общую для всех ведомств политику в области государственных закупок устанавливает Центральная комиссия по закупкам, непосредственно подчиненная Министерству финансов. В компетенцию центральных ведомств входит подача заявок на оборудование и технические средства (автомобили, оргтехника и др.) для всех учреждений своей системы. Наконец, несколько раз делались предложения об учреждении при премьер-министре особой инстанции, которая координировала бы действия контрольных органов и осуществляла надзор за эффективной реализацией их заключений.

Здесь невозможно дать глубокий разбор той аргументации, которая выдвигалась за или против создания общих межведомственных органов. Тысячи раз повторявшиеся, эти доводы, впрочем, могут быть использованы и при решении вопроса о централизации функций внутри ведомств. Напомним основные из них:

<sup>1</sup> Ныне это уже осуществлено.

— Централизация функций обеспечивает единообразие практики, которого так часто требуют контрагенты органов управления (например, требования профсоюзов служащих, касающиеся области управления персоналом, или претензии промышленных поставщиков к некоторым ведомствам).

— Централизация функций позволяет повысить производительность управленческого труда, поскольку усиливается специализация персонала и лучше используется рабочее время служащих.

— Централизация функций приводит к экономии средств, поскольку устраняет дублирование и сокращает общие расходы, которые тем значительнее, чем более дробной является структура аппарата. В области закупок централизация позволяет добиваться от поставщиков и подрядчиков более выгодных условий.

Однако эта аргументация, весьма напоминающая те доводы, которые обычно используются для доказательства преимуществ крупного промышленного производства, убеждает не всех. Противники «функциональной централизации» отстаивают свои позиции следующим образом.

— Централизация функций лишает подразделения, непосредственно выполняющие те или иные задачи, полномочий на принятие решений, которыми они до того обладали; с другой стороны, это приводит к созданию дополнительной инстанции в процедуре принятия решения. Таким образом, 1) удлиняются, иногда значительно, интервалы между моментом возникновения потребности в чем-либо и моментом ее удовлетворения; 2) закупки, производимые централизованными службами, не всегда соответствуют нуждам подразделений-заказчиков; 3) структурные подразделения, частично лишенные своих средств, теряют чувство ответственности, если только они не начнут, чтобы вернуть утраченное, использовать окольные пути и неправомерные процедуры, что во всех случаях обходится весьма дорого. Вообще говоря, функциональная централизация создала внутри органов атмосферу психологической напряженности, которая вызывает лишь столкновения.

Ожидаемая экономия средств — это иллюзия. Опыт показал, что, например, в области закупок уступки в ценах, которых удается добиваться благодаря централи-

зации, не всегда превышают вызываемые ею дополнительные административные расходы. Более того, представляется, что органы управления вообще не могут осуществлять заготовительно-складские и распределительные функции таким же образом, как это делается в частном секторе.

Наконец, централизованные службы зачастую подвержены риску бюрократизаций, как это свойственно любой организации, не находящейся в непосредственном контакте с общественностью. Стоящие в стороне от конкретных проблем, которые ежедневно встают перед должностными лицами оперативных звеньев, работники этих служб стремятся занять удобное для себя положение. Поэтому возникает опасность, что «горизонтальные» подразделения могут мало-помалу отклоняться от своих целей в использовании предоставленных им средств и по мере развития у них могут меняться представления о целях, для достижения которых они были созданы. Так возникает дополнительный риск конфликта с другими службами<sup>1</sup>.

Как мы видели, аргументы за и против централизации функций настолько же различны, насколько и противоречивы. По правде говоря, только количественный анализ мог бы в каждом конкретном случае показать, какая из формул более всего подходит. Но такой анализ, насколько нам известно, еще не осуществлен. Быть может, он вообще неосуществим, поскольку большинство следствий и результатов централизации и децентрализации «горизонтальных» функций не поддается исчислению.

Какой же вывод может быть сделан по вопросу создания при главе правительства ряда инстанций «синтеза и арбитража», призванных координировать деятельность министерств по осуществлению либо важнейших функций государства (в области экономики, обороны и т. д.), либо «горизонтальных» функций? Нам кажется, такой вывод вытекает из только что рассмот-

---

<sup>1</sup> В двадцатые годы по соображениям аналогического характера американцы провели реорганизацию Комиссии по делам гражданской службы и восстановили права ведомств по целому ряду вопросов, которые до того на протяжении полувека входили в компетенцию Комиссии.

ренных проектов перестройки государственного аппарата. Предлагая учредить при отеле Матиньон ту или иную генеральную комиссию или генеральный комисариат, большинство авторов проектов думает лишь — и это вполне закономерно — о вопросе, который их беспокоит. Однако тех, кто рассматривает проблему в целом, естественно, беспокоит мысль о том, что могло бы произойти, если бы вдруг были реализованы все предложения. Если даже все наши премьер-министры обладали бы работоспособностью Наполеона I, то и в этом случае разве смогли бы они найти время для ознакомления со всеми досе по спорным, требующим арбитража вопросам, которые подготавливаются координирующими штабами? Разве желательна передача важнейших функций министерств непосредственным сотрудникам премьер-министра? Не кроются ли сегодняшние трудности межведомственной координации в существовании суперминистерств?

При решении проблем структуры государственного аппарата более, чем при решении остальных вопросов, следует избегать абстрактного и доктринерского подхода, который соблазняет стольких французских исследователей. Легко смести существующую и построить заново всю систему органов управления, исходя из «нескольких простых, ясных и логичных принципов». Однако опыт свидетельствует, что если перестройки обычно и улучшают координацию в некоторых областях, то одновременно они порождают новые конфликты, о которых не подозревали создатели проектов. Всякое разделение внутренне взаимозависимого социального ансамбля порождает структурные разрывы там, где должно быть единство. Оно уничтожает одно препятствие, но этим немедленно создает другое.

## Г л а в а II

### Централизация, деконцентрация, децентрализация

В каждой стране функции управления осуществляются агентами государства, которые действуют по всей территории страны. Содержание в исправности до-

рожной сети, оформление актов гражданского состояния или судебное преследование правонарушителей должно обеспечиваться как в самых маленьких горных деревушках, так и в крупных промышленных центрах.

Говорить о централизации, деконцентрации или децентрализации — это значит ставить вопрос о том, каким образом между органами, образующими аппарат государственного управления, разделяются:

1) ответственность за обеспечение исполнения различных функций государства: деятельность в области просвещения может осуществляться или агентами правительства, или агентами, находящимися в подчинении местных властей, которые избираются жителями данного района;

2) право принятия решений по вопросам, связанным с исполнением своих функций: полномочия на утверждение школьных программ могут принадлежать либо центральным органам, либо местным ассамблеям. Органу, на который возложено осуществление определенной функции, обычно предоставляется и право принятия решений, связанных с осуществлением этой функции. На местный орган может быть возложена обязанность исправного содержания дорожной сети, и в связи с этим ему может принадлежать право принятия решений по вопросу строительства новых дорог, определения направления трассы и т. д. Но так бывает не во всех случаях. Агенты местных властей играют чисто исполнительскую роль в тех областях управления, в которых местные органы обязаны следовать решениям, принимаемым центральными органами. Именно поэтому необходимо различать распределение функций и распределение полномочий.

Существует несколько форм распределения функций и полномочий:

1. *Полная централизация.* Государство осуществляет все функции управления через систему центральных органов и их служб на местах; более того, все сколько-нибудь важные решения (например, об очередности дорожно-ремонтных работ в данном округе) принимаются центральными органами: местные государственные органы являются лишь исполнителями приказов и инструкций, идущих из центра.

2. *Деконцентрация*. Как и в предшествующем случае, осуществление всех функций возлагается на административные ячейки, которые составляют иерархическую систему с правительственными органами «наверху». Однако вопрос о полномочиях стоит иначе: не все решения принимаются центром; некоторые из них отнесены к компетенции местных агентов центральных органов.

Деконцентрация в свою очередь имеет две формы.

При так называемой «территориальной деконцентрации» (обычно в этом случае пользуются термином «деконцентрация», не указывая других квалифицирующих признаков) руководители местных органов центрального ведомства действуют в пределах соответствующих административно-территориальных единиц и обладают определенными полномочиями на принятие решения. Так, во Франции префект имеет право по своему усмотрению распределять государственные дотации между коммунами. Главный инженер департаментской службы ведомства путей сообщения самостоятельно утверждает годовую программу дорожно-ремонтных работ. При такой форме деконцентрации распределение полномочий между местными агентами государства может быть произведено либо в пользу единого представителя центральной власти, либо в пользу руководителей специализированных органов различных отраслей управления (здравоохранения, земледелия и т. д.). Проводимая в настоящее время во Франции административная реформа направлена на то, чтобы сосредоточить в руках префекта все деконцентрированные полномочия.

Существует и вторая форма деконцентрации, которую многие авторы неправильно определяют как децентрализацию: ее можно было бы назвать технической деконцентрацией (функциональной или «вертикальной»). В этом случае функции и полномочия решения передаются не местным агентам общей или специальной компетенции, действующим в рамках определенных административно-территориальных единиц, а ответственным должностным лицам, возглавляющим учреждения, которые действуют в масштабе всей страны и выполняют специализированные функции. Чаще всего такой

субъект прав (*personalité juridique*)<sup>1</sup> отличается по своему характеру от органа государственного управления.

Однако это бывает не во всех случаях. Так, до своего упразднения в 1959 г. Мёновская палата являлась учреждением, во главе которого стоял назначаемый правительством генеральный директор. Он обладал определенными полномочиями по вопросам выдачи предприятиям разрешений на импорт. Другой пример: во Франции руководители государственных предприятий в настоящее время обладают фактически децентрализованной, а не децентрализованной властью, на что, по-видимому, надеялись авторы проектов национализации, проведенной в 1944—1946 гг. Уточним теперь содержание понятия децентрализации.

3. *Децентрализация*. В этом случае осуществление определенных функций управления возлагается на агентов, подчиненных не правительству, а избираемым частью населения коллегиям. Эти коллегии могут представлять либо жителей данного района, либо какую-то категорию населения (производителей, потребителей и т. д.).

Поэтому схематически можно различать две формы децентрализации. При «территориальной децентрализации» функции и полномочия решения передаются ассамблеям, избираемым в порядке всеобщего избирательного права жителями деревни, города или более крупной административно-территориальной единицы (департамент или округа). Эти ассамблеи, конечно, не обладают полной независимостью: согласно действующему праву, они подконтрольны либо агенту центральных властей, либо вышестоящей ассамблее. В определенных рамках местные ассамблеи обладают фискальными полномочиями.

Другая форма децентрализации, которую можно было бы назвать технической или функциональной, отличается от предыдущей в двух отношениях: компетен-

---

<sup>1</sup> Здесь и далее мы предпочитаем давать смысловой перевод термина «*personalité juridique*», поскольку точный перевод — юридическая личность — невольно ассоциируется с употребляющимся у нас понятием «юридическое лицо», для обозначения которого во французской литературе употребляются термины «*personne civil*» или «*personne moral*» — *Прим. перев.*

ция представительных органов ограничивается одной или несколькими смежными функциями (например, в области просвещения или здравоохранения); члены этих органов избираются либо группами населения, образующимися на основе экономической, социальной или культурной общности, либо избирателями, принадлежащими к одной и той же профессиональной, социальной и т. д. группе. Во Франции таким образом избираются руководства касс социального страхования, торговых, земледельческих, ремесленных палат и т. д. В Соединенных Штатах Америки деятельность множества государственных школьных учреждений направляется специализированными советами, советами школьных округов. Как и при территориальной децентрализации противовесом праву принятия решения, принадлежащему этим местным органам, служит право контроля со стороны вышестоящих инстанций.

Таковы 5 форм распределения функций и полномочий. По поводу этой классификации следует сделать два замечания. Прежде всего, указанные формы не всегда имеют ясные очертания: между деконцентрацией и тем, что мы назвали технической децентрализацией, существует целый ряд промежуточных форм, которые порой озадачивают наблюдателя. В каждом конкретном случае нужно задавать себе вопрос: «Кому принадлежит реальное полномочие на принятие решения?» Поиски ответа на этот вопрос всегда трудны. С другой стороны, рассмотренные нами формы распределения функций и полномочий могут великолепно сосуществовать в условиях данной страны, как это показывает опыт Франции, где мы наблюдаем одновременно все 5 форм.

\* \* \*

Во Франции принцип территориальной децентрализации закреплён в Конституции. Соответствует ли действительное положение дел тому, что записано в основном законе? Большинство ученых отвечает отрицательно. Расширение компетенции префекта, так же как специальных и финансовых органов, кризис местных финансов, вынуждающий местные ассамблеи обращаться к государству за субсидиями, расширение масштабов регионального планирования, осуществляемого малодемо-

критическим путем, и т. д.— таковы аргументы в пользу тезиса о том, что местные ассамблеи (генеральные и муниципальные советы) потеряли всякую свободу действий.

Мы не можем здесь глубоко разобрать все за и против этого утверждения и ограничимся предложением плана анализа. Разберемся в ранее данном определении. Для того чтобы можно было говорить о территориальной децентрализации, необходимо наличие двух условий:

1) местные власти должны быть подлинными представителями населения, иными словами, местные учреждения должны обеспечивать эффективное участие граждан в управлении своими делами;

2) местные власти должны располагать реальной свободой выбора при решении вопросов, входящих в их компетенцию.

### § 1. Участие граждан

Во Франции выборы членов местных представительных органов (местных ассамблей) производятся демократическим путем. Выборы в муниципальные советы и в генеральные советы осуществляются на основе всеобщего избирательного права; выборы свободны в том смысле, который придается этому термину на Западе; и фактически и юридически кандидаты имеют равные возможности.

Что же касается исполнительных органов местных ассамблей, то с точки зрения принципов демократии положение менее удовлетворительно. Все мэры избираются их коллегами из муниципальных советов. Имеется, однако, одно существенное исключение: город Париж не имеет мэра: в столице его функции осуществляются представителями центральной власти. С другой стороны, генеральные советы избирают председателей, однако именно префект обеспечивает подготовку и исполнение решений, принятых генеральным советом департамента.

Если оставить в стороне вопросы о том, каким образом проводятся выборы, то можно ли в этом случае сказать, что во Франции местные учреждения обеспе-

чивают демократическое представительство граждан? Такое утверждение спорно в отношении генеральных советов. Неравенство избирательных кругов приводит к значительному неравенству в представительстве. Крупные и средние города, жители которых во Франции составляют значительную часть населения, избирают в департаментские ассамблеи мало депутатов, в то время как деревенские жители посылают туда чрезмерно много своих представителей.

Интересуется ли население деятельностью местных представительных органов? При современном состоянии исследованности этого вопроса на него было бы трудно дать обобщающий ответ.

Кантональные выборы весной 1964 г., как и предшествовавшие им выборы, обнаружили довольно большой процент неявки избирателей. Но в некоторых округах, особенно в сельских районах, процент участия в выборах был относительно высоким.

Представляется, что в периоды между выборами внимание французских избирателей к управлению местными делами является ограниченным. В отношении коммунальных органов можно даже утверждать, что индифферентность граждан пропорциональна численности населения в данном округе. Крайним случаем является муниципальный совет столицы, к работе которого парижане не проявляют почти никакого интереса. То же самое можно сказать и в отношении большинства генеральных советов. Генеральный советник — лицо известное в своем кантоне, особенно в сельских кантонах; он выступает как бы в роли нотабля и ходатая перед администрацией. Однако о его деятельности по управлению департаментскими делами зачастую никому ничего не известно.

Депутаты местных ассамблей, по-видимому, свыклись с таким положением. Местные ассамблеи, и в особенности генеральные советы, редко проявляют инициативу, чтобы заинтересовать общественное мнение своими проблемами. К тому же, как показали анкетные исследования, проведенные в местных учреждениях, представления многих депутатов о своих функциях носили одновременно авторитарный и патерналистский характер.

Какова степень независимости местных властей во Франции? Этот вопрос чаще всего ставится в такой форме: свободны ли местные коллективы в осуществлении самоуправления или нет? Такая формулировка спорна. Ни в одной стране свобода местных ассамблей не может быть полной. Но из того, что полномочия местных представительных органов имеют определенные границы, нельзя делать вывод об отсутствии децентрализации.

Для оценки реальной степени децентрализации в деятельности этих французских учреждений следует, по нашему мнению, проанализировать характер принимаемых ими решений и поставить следующие вопросы: 1) какого типа решения могут приниматься местными органами власти? 2) в какой степени они могут оказывать влияние на решения, принимаемые, например, представителями центральных органов управления? Такой подход к проблеме подводит нас к исследованию значения института административной опеки (*tutelle*), который в глазах многих авторов символизирует собой практику централизованного управления.

В процессе анализа мы рассмотрим типы наиболее важных решений, которые могут принимать местные власти, и с этой точки зрения обсудим вопрос о фактическом положении местных представительных органов во Франции.

### *а) Статус местных коллективов*

В узком смысле статус местных коллективов означает порядок избрания членов местных ассамблей и совокупность норм, регулирующих их деятельность<sup>1</sup>. Ни в одной стране издание этих норм не относится к компетенции местных представительных органов. В унитарных государствах нормативные акты, устанавливающие порядок деятельности местных органов, издаются обычно парламентами. В государствах с федеральным уст-

<sup>1</sup> Порядок работы сессий и т. д.

ройдством их издание входит в компетенцию представительных органов субъектов федерации. С другой стороны, может иметь место гибкая система «основных законов» («chartes»), которая позволяет разрабатывать статусы применительно к особенностям каждого избирательного округа или типов избирательных округов.

Во Франции законом установлен единый статус местных коллективов. Является ли это ущемлением идеи децентрализации? Представляется, что нет. Закон о коммунах 1884 г. в действительности имел демократическую направленность: он предусматривал избрание муниципальных советников местными жителями, избрание мэра советниками и т. д. Аналогичное можно сказать и относительно генеральных советов, несмотря на то, что намерения творцов закона 1871 г. были менее демократическими.

Далее, хотя законом и установлен единообразный порядок, однако местным коллективам, в особенности коммунаам, предоставляется возможность вносить в него с учетом местных условий довольно значительные изменения. Исследования, проведенные в крупных городах, показали, что практика распределения полномочий между мэром, его заместителями и руководителями служб весьма разнообразна. Жесткость установленных правил несколько не мешает некоторым мэрам делегировать часть своих полномочий заместителям или генеральному секретарю мэрии, проводить в своем округе настоящие референдумы по тем или иным вопросам, создавать комиссии, состоящие не из членов муниципального совета, и т. д.

### *б) Область деятельности местных коллективов*

Каковы те области, в которых местные коллективы могут осуществлять управление или оказывать воздействие на представителей центральных властей?

С точки зрения действующего права функции местных ассамблей во Франции более ограничены, чем во многих странах Запада. В качестве примера достаточно сослаться на то, что управление полицейскими силами и важнейшие вопросы школьного образования являются теми областями, в которых местные власти не

играют никакой или почти никакой роли. Впрочем, в этом отношении положение коммун и департаментов несколько различно. Если функции, фактически осуществляемые коммунами, довольно многочисленны (жилищные вопросы, санитария и гигиена, общественный транспорт и др.), то компетенция департамента значительно уже (поддержание дорожной сети департамента, а также общественных зданий в надлежащем состоянии, управление больничными заведениями и некоторые другие вопросы).

Однако такой анализ функций местных ассамблей недостаточно учитывает их реальную роль. Эмпирические наблюдения показывают, что местные ассамблеи, если их рассматривать в целом (или их члены, взятые индивидуально), в действительности оказывают влияние на значительно более широкий круг дел, чем это предусматривается действующим правом.

В городах мэры осуществляют деятельность, касающуюся вопросов, которые с юридической точки зрения относятся исключительно к ведению государства (например, вопросов создания средних и высших учебных заведений). Вместе с тем анализ прений на заседаниях генеральных советов показывает, что многие проблемы, относящиеся к ведению государства, являются объектом дискуссий и даже давления с их стороны (например, в области связи и телекоммуникации по вопросам железнодорожного транспорта). Отметим, кроме того, что самые разнообразные вопросы, входящие в компетенцию органов государства, решаются с участием генеральных советников (включая и налоговые вопросы).

Можно ли из сказанного сделать вывод, что давление, осуществляемое членами местных представительных органов (которые во Франции могут быть одновременно и членами парламента, что усиливает их влияние), делает зависимой от них деятельность всех органов государства? Конечно, нет. Разумеется, можно привести случаи, когда давление местных ассамблей оказало решающее воздействие на решения, принятые агентами центральных властей. Многие муниципалитеты, например, добились того, что министерства сохранили некоторые службы и учреждения, которые намеревались упразднить. Однако существуют такие области, в которых, по-видимому, систематическое и успешное вме-

шатательство со стороны местных ассамблей невозможно. Очевидно, например, что муниципалитеты не играют важной роли при принятии решений об использовании сил порядка в случае уличных манифестаций, поскольку полиция подчинена государству.

*в) Разработка программ, направленных на удовлетворение общественных нужд*

Основной задачей местных ассамблей является забота о нуждах населения. С этой целью они должны осуществлять определенные действия и, следовательно, принимать решения. Чтобы оценить пределы свободы, которой они пользуются в этом отношении, нужно посмотреть, перед каким выбором они оказываются. Схематически можно выделить три типа выбора:

1. *Выбор финансового характера.* Первая альтернатива, которая встает перед местными властями, заключается в следующем: нужно ли поддерживать существующий уровень предоставляемых населению услуг и, следовательно, налогового обложения или же надо повысить налоги с тем, чтобы иметь возможность увеличить массу предоставляемых услуг либо повысить их качество?

Выбор того или иного из указанных вариантов финансового решения является главным, так как он в значительной мере предопределяет все остальные. Наблюдения показывают, что это обстоятельство довольно ясно осознается членами генеральных и муниципальных советов, и во время выборов порой происходят публичные дебаты по финансовым проблемам. Некоторые муниципалитеты не проводят никаких новых мероприятий, чтобы не вызывать недовольства местных налогоплательщиков. Другие, напротив, не колеблясь, значительно повышают ставки налогов или вводят новые сборы для того, чтобы иметь возможность финансировать программу экономического, социального и культурного развития. Между этими двумя крайними точками существует целая гамма промежуточных выборов.

Пользуются ли местные власти автономией при принятии такого рода решений? Безусловно, да. Органы, осуществляющие административную опеку, не имеют средств прямого воздействия (и располагают лишь не-

многими косвенными средствами), которые могли бы помешать городскому муниципалитету в осуществлении программы общественно полезных мероприятий, проведение которой связано с повышением налогов. И наоборот, они не могут обязать коммунальные и департаментские органы самоуправления проводить какие-либо мероприятия, возлагая на плечи налогоплательщиков дополнительное бремя.

Несомненно, что в своем выборе между действием и бездействием местные ассамблеи не обладают полной свободой. Они подвергаются давлению либо со стороны избирателей, озабоченных тем, чтобы не росли суммы их налоговых обязательств, либо со стороны тех местных жителей, которые требуют строительства школ, жилищ и т. д. Именно поэтому члены местных ассамблей охотно заявляют, когда их об этом спрашивают, что они не чувствуют подлинной свободы выбора как в том, так и в другом смысле. Однако существование такого давления совершенно не означает отсутствия децентрализации.

Альтернатива, только что рассмотренная нами, в чистом виде выступает не во всех случаях: на практике приходится сталкиваться со сложными альтернативами. Если коммуна решает повысить налоги, то она может это сделать несколькими способами: во-первых, совет может увеличить ставку налога немедленно или же перенести это на более поздние сроки, договорившись о предоставлении займов<sup>1</sup>; далее, он может обеспечить прирост поступлений, увеличив налоговые ставки для определенных социально-профессиональных групп населения, и т. д.

Разумеется, местные коллективы не абсолютно свободны в выборе различных вариантов. В области финансов, например, правила, касающиеся источников налогового обложения, установлены государством; изменение ставок налога возможно лишь в определенных границах. Обстоятельства фактического порядка также создают ограничения: в небогатых или малонаселенных коммунах возможности налогового обложения столь не-

---

<sup>1</sup> Во Франции местные ассамблеи очень часто решают вопрос именно вторым способом. Постоянное обесценение денежной единицы автоматически приводит к сокращению в муниципальных бюджетах доли средств, идущих на уплату процентов по займам.

велики, что выбор одного из тех финансовых решений, о которых говорилось выше, не имеет почти никакого значения.

2. *Установление порядка очередности.* Коммунальные нужды местных жителей исключительно разнообразны (жилище, больницы, школы, общественный транспорт, дороги, спортивные и молодежные центры и т. д.). Для удовлетворения этих разнообразных и постоянно растущих потребностей финансовые ресурсы местных коллективов недостаточны, если последние даже, не колеблясь, пойдут на усиление налогового бремени. Поэтому одновременное осуществление всех задач невозможно, и местные органы вынуждены распределять свои финансовые ресурсы между конкурирующими службами. Следует ли предпринимать усилия во всех областях разом, или же направлять финансовые средства на решение одной или нескольких первоочередных задач (на жилищное строительство, например)? Какие действия следует предпринять немедленно, через некоторое время или в более отдаленном будущем? В муниципалитетах некоторых крупных городов разработаны пятилетние и десятилетние планы, в которых устанавливается очередность выполнения задач, их приоритетность. Таким образом, конкретизируется один из нескольких возможных вариантов выбора.

Разумеется, не следует преувеличивать рациональность оснований в действиях местных органов. Не всегда установление приоритетов осуществляется полностью осознанно, так же как и выбор варианта финансового решения, хотя между ними существует тесная связь. Глобальный выбор состоит из множества последовательно осуществляемых частных выборов.

Независимость, которой пользуются местные ассамблеи при разработке своих программ, в действительности довольно велика. Как и в налоговой области, органы, осуществляющие административную опеку, не могут обязать муниципалитет установить ту или иную систему приоритетов.

Однако при разработке своих планов муниципалитеты сталкиваются с некоторыми ограничениями. Главное из них вызвано тем обстоятельством, что большинство осуществляемых муниципалитетами работ частично финансируется государством. А поскольку выделяе-

мые средства ограничены, центральные и местные службы ведомств не могут одновременно удовлетворять все требования, и поэтому они тоже должны устанавливать очередность. Так что местные коллективы вынуждены ожидать порой по нескольку лет, прежде чем получают необходимые денежные средства. Следовательно, при планировании сроков местные ассамблеи должны учитывать это обстоятельство, которое существенно ограничивает их автономность.

Если бы речь шла только об отсрочке, то это еще полбеды. Но бывают случаи, когда местные коллективы получают от соответствующих государственных органов прямой отказ в финансировании. Конечно, случаи наложения финансового вето, вынуждающего обычно муниципалитеты отказываться от осуществления своих проектов, происходят не часто<sup>1</sup>. Однако это ограничивает свободу выбора децентрализованных властей.

3. *Выбор степени качества.* Третий тип решения, который находится в тесной связи с предыдущими, касается не количественной стороны предоставляемых услуг (количество сооружаемых жилых домов или школьных помещений и т. д.), а их качественного уровня. Если коммуна решает строить спортивный комплекс, то она может удовлетвориться сравнительно простым и, следовательно, недорогим оборудованием либо затратить значительные средства (для создания больших удобств или по престижным соображениям). В этом случае, как и в предыдущем, свобода выбора коммунальной ассамблеи ограничивается, если осуществление намеченного строительства связано с финансовой помощью государства. Для получения кредитов проект сооружения должен удовлетворять техническим нормам (касающимся санитарно-гигиенических условий, безопасности и т. д.), которые вводятся министерствами. Кроме того, в известных случаях агенты центральных властей имеют дискреционные полномочия на замену проектов, представленных местными коллективами, своими проектами. И здесь также диапазон выбора местных ассамблей может оказаться существенно ограниченным.

---

<sup>1</sup> Обычно это касается дорогостоящих проектов, финансирование которых государство не может полностью обеспечить (например, сооружение крытых рынков).

Административная опека деятельности местных коллективов, осуществляемая префектами и супрефектами, асто представляется наиболее рельефным выражением зависимости этих коллективов от государства. Но насколько справедливо утверждение о том, что административная опека сводит на нет или, во всяком случае, ограничивает свободу выбора местных ассамблей?

Анкетные исследования (к сожалению, немногочисленные), проведенные в городских и сельских муниципалитетах, а также в генеральных советах, показали, что лишь незначительное число членов местных ассамблей (и в их числе члены оппозиционных партий) выражают недовольство административной опекой. Более глубокое изучение вопроса позволило объяснить этот на первый взгляд удивительный факт.

Для того чтобы административная опека существенно ущемляла автономию местных коллективов, она должна была бы создавать препятствия на пути к достижению их основных целей. Административная опека может казаться местным ассамблеям институтом, ограничивающим самостоятельность, в том случае, если она позволяет агентам государства препятствовать этим ассамблеям проводить свои планы или если она дает им в руки средство давления, с помощью которого местные ассамблеи вынуждаются совершать что-либо против своего желания. Другими словами, административная опека рассматривалась бы как притеснение, если для агентов государства она была бы средством разрешения в свою пользу конфликтов с органами местного самоуправления.

Однако проведенные анкетные исследования показали, что подобные конфликты возникают редко, и отнюдь не потому, что местные ассамблеи спонтанно подчиняются воле центральных властей, осуществляющих административную опеку, а вследствие того, что преследуемые партнерами цели редко бывают взаимоисключающими.

Возьмем генеральный совет. Каковы с точки зрения управления делами департамента задачи, с одной стороны, членов совета и, с другой, префекта? Первые заботятся о том, чтобы местные жители располагали мак-

симумом услуг, которые могут им быть, предоставлены. Конкретно, они проявляют заботу о том, чтобы дороги данного департамента были асфальтированы, чтобы нуждающимся и больным была оказана помощь, о том, чтобы расширить или реконструировать департаментские санатории, и т. д. А к чему, со своей стороны, стремится префект? В силу понятых причин психологического порядка префект привязан к «своему» департаменту, он стремится добиться максимума возможных благ для населения «своего» департамента. Поэтому и он заинтересован в том, чтобы департаментские учреждения и службы работали надлежащим образом, чтобы департаменту были выделены максимально возможные средства и т. д. Обычно между властями, осуществляющими административную опеку, и местными ассамблеями расхождений в целях почти не бывает. Разногласия между агентами государства и генеральными советами возможны — и довольно часто — по отдельным пунктам, но в большинстве случаев эти расхождения регулируются путем компромиссного решения спорных вопросов, поскольку каждая из сторон придает большое значение сохранению хороших отношений с другой и по этой причине склонна идти на всевозможные уступки. Именно поэтому конфликты по существенным вопросам возникают редко.

В отношениях между властями, осуществляющими административную опеку, и муниципалитетами ситуация несколько иная; однако и в этом случае, как показывает опыт, конфликты по собственно административным вопросам возникают нечасто. Супрефекты и мэры стараются жить в полном согласии; обычно первые играют по отношению ко вторым роль скорее нотариуса, чем контролера.

• • •

Итак, в довольно распространенный тезис о том, что во Франции местные ассамблеи потеряли всякую реальную власть, следовало бы, по-видимому, внести известные нюансы. Несомненно, эти органы не могут делать совершенно все. Не располагая достаточными финансовыми ресурсами, они вынуждены мириться с невозмож-

ностью осуществления всех задач, которые необходимо было бы решить для удовлетворения постоянно растущих и слишком долго остававшихся без внимания потребностей местного населения. Вынужденные прибегать к финансовой помощи государства, что зачастую заставляет их соблюдать весьма жесткие нормы и не позволяет проводить мероприятия так быстро, как хотелось бы, они не пользуются полной автономией.

Однако не менее верно и то, что в пределах этих границ местные ассамблеи имеют возможности для проявления инициативы, которые, впрочем, не используются ими полностью. Именно от способностей и энергии людей, которым доверено руководство, зависит в конечном счете жизнеспособность французского местного самоуправления.

### Г л а в а III

#### **Переход полномочий к автономным органам управления**

После окончания первой мировой войны во всех странах наметилась тенденция постепенного возрастания числа автономных органов управления. Под автономными органами следует понимать учреждения, обладающие организационно-хозяйственной самостоятельностью и призванные удовлетворять определенные общественные потребности в различных областях государственного управления<sup>1</sup>. В индустриальных обществах плюралистического тила эти автономные учреждения развиваются в различных формах и имеют самые различные названия: учреждения публичного характера, публичные корпорации, смешанные экономические общества, профессиональные корпорации, ассоциации со специальным статусом и т. д. Аналогичная тенденция проявляется и в большинстве новых развивающихся стран третьего мира, причем порой в таких пропорциях, что многие на-

---

<sup>1</sup> Понятие автономного органа корреспондирует одновременно идеям технической деконцентрации и технической децентрализации, которые мы ранее рассматривали.

блюдатели считают необходимым для них «дать задний ход» и вернуться к традиционному государственному аппарату, который внешне иногда сохраняет феодальные черты<sup>1</sup>.

В силу каких причин этот сектор, который порой называют полугосударственным или парагосударственным, получает такое развитие? Какие проблемы вызвали к жизни эти новые административные учреждения? Таковы те два вопроса, на которые мы попытаемся дать хотя бы частичный ответ.

### § 1. Причины роста парагосударственного сектора

Как уже говорилось в первой части настоящей работы, с конца первой мировой войны функции государственного управления претерпевают количественные и качественные изменения. Возможны 3 пути решения проблем, вызываемых этим процессом:

1) возлагать вновь возникающие функции на традиционные органы государственного управления, т. е. на центральные и местные службы различных министерств;

2) поручать осуществление этих задач местным коллективам или по крайней мере организациям, непосредственно подчиненным этим коллективам;

3) возлагать их на организации, отличающиеся по своему характеру и от органов государственного управления и от органов местного самоуправления, т. е. на учреждения *suī generis*, которые создаются по мере возникновения определенных общественных потребностей.

На практике использовались все три способа решения проблемы: мы, например, видели, какое значительное развитие получила компетенция финансового ведомства и ведомства координации экономики; местные коллекти-

---

<sup>1</sup> Так, в некоторых государствах Северной Африки рост числа автономных учреждений в сфере сельского хозяйства приводит к тому, что они постепенно сужают круг полномочий и вытесняют соответствующие министерства.

вы в свою очередь получили новые полномочия в области жилищного строительства, развития промышленных районов и т. д. Однако совершенно очевидно, что наибольшие успехи принес третий путь решения проблемы — создание автономных учреждений.

Чем объясняется этот факт? Можно указать три причины, которые для простоты назовем техническими, политическими и административными.

Чаще всего создание автономных учреждений оправдывают аргументами технического порядка, точнее, ссылками на эффективность, — например, традиционные органы управления не в состоянии взять на себя новые функции государства. Разумеется, речь идет о традиционных органах управления в том виде, как они реально функционируют, а не как должны бы функционировать, так как, если классические бюрократические учреждения изменят методы своей деятельности, то, конечно, дело будет обстоять совсем иначе.

Чем объясняется это несоответствие традиционных органов государства новым задачам? Во-первых, существующими там правилами (закрепленными действующим правом или традициями), которые регулируют кадровые вопросы этих учреждений. Как мы видели ранее, традиционные ведомства используют персонал, который поступает к ним на работу по конкурсу и которому предоставляются гарантии карьеры. Однако опыт показывает, насколько трудно бывает видоизменить конкурсную систему таким образом, чтобы она соответствовала новым задачам.

Далее, к «склеротическим» явлениям, вызываемым существующей конкурсной системой, добавляются явления, которые связаны с самой карьерой (впрочем, оба эти явления связаны друг с другом). Набор по конкурсу можно осуществлять лишь при том условии, если кандидатам предлагаются определенные перспективы в их карьере. Однако говоря о карьере, мы тем самым говорим о создании разного рода корпусов профессиональных государственных служащих, что не всегда желательно и, во всяком случае, не осуществимо в один день.

С другой стороны, распространяющиеся на традиционные ведомства нормы не всегда позволяют устанав-

ливать сотрудникам оклады, сравнимые с теми, которые они могли бы получать в частном секторе.

Все это и обуславливает возникновение интересующего нас явления. Орган государственного управления стремится приспособиться к новым задачам путем набора новых служащих. Если этот орган будет придерживаться обычных правил, то нет уверенности в том, что он достигнет своих целей в разумные сроки (если даже полагать, что он их вообще когда-нибудь добьется). Следовательно, наиболее надежным и быстрым путем является создание автономных учреждений. В силу самой своей автономности они не будут подпадать под действие всех тех процедур, которые парализуют традиционные органы управления.

Аналогичные соображения можно привести и в отношении финансовой стороны вопроса. Зачастую создание автономного учреждения оказывается для органа управления единственным способом, позволяющим осуществлять быструю выплату задолженных третьим лицам сумм или производить непредвиденные расходы (даже незначительные по своим размерам).

Создание автономных учреждений часто оправдывают и другим соображением: необходимостью избежать последствий некоторых политических обычаев, которые противоречат требованиям рационального управления. Хотят избежать политизации (в худшем смысле этого термина), вызываемой закулисными маневрами министерских кабинетов или парламентскими выступлениями. В самом деле, опыт показывает, что министру легче противодействовать вмешательству, когда оно касается автономного учреждения коммерческого или промышленного характера, во главе которого стоит высокопоставленное должностное лицо, чем в тех случаях, когда речь идет о какой-либо службе органа, который он непосредственно возглавляет: автономия учреждения защищает людей от их собственной слабости.

Создание автономного органа является часто используемым техническим приемом, к которому прибегают в процессе осуществления экономической политики. Такая форма организации позволяет традиционным государственным органам сотрудничать с профессиональными корпорациями, стремящимися поддерживать свою независимость.

Нет необходимости доказывать, что в современную эпоху, характеризуемую государственным вмешательством в сферу экономики, ни одна экономическая акция органа управления не может быть хотя бы минимально успешной, если она не основывается на сотрудничестве с частными предприятиями и их объединениями: односторонне принятыми санкциями и решениями нельзя повысить их производительность или заставить развивать свой экспорт. Необходим некий симбиоз органов управления и профессиональных корпораций. Он дает возможность первым преодолеть предубежденность и даже неприязнь вторых. Всем этим и объясняется рост числа публичных профессиональных служб за последние десятилетия. Административные публичные учреждения чаще всего создаются в форме автономных органов.

Создание автономных учреждений может быть вызвано и причинами политического характера. В этом случае преследуются цели поддержания идеологического плюрализма или организации участия граждан и групп в управлении делами общества.

Существование в экономической и социальной областях публичных служб, к участию в управлении делами которых привлечены частные лица и их объединения, не является чем-то новым. Промышленные, земледельческие и торговые палаты, члены которых избираются соответствующими профессиональными группами, осуществляют функции, имеющие много общего с функциями органов управления (так, например, торговые палаты руководят деятельностью коммерческих учебных заведений, осуществляют в морских портах хозяйственное руководство эксплуатацией портовых сооружений и оборудования, не принадлежащих частным владельцам, и т. д.). В свое время партии, стоявшие на платформе социалистической доктрины (в широком смысле этого понятия), усматривали в создании автономных учреждений возможность придания нового содержания идее демократии. По их представлениям, «экономическая и социальная демократия» могла быть осуществлена посредством этой новой формы децентрализации. Так, например, после окончания второй мировой войны создатели плана реформы французского социального страхования намеревались возложить руководство системой

различных касс, осуществляющих выдачу пособий и пенсий, на организации, не входящие в систему традиционных органов государственного управления и возглавляемые административными советами. Члены этих советов должны были избираться нанимателями и нанимающимися. В период проведения национализации французский законодатель руководствовался соображениями такого же порядка. Хотели осуществить «национализацию без этатизации», т. е. возложить руководство национализированными предприятиями на коллегии, в которых были бы представлены потребители, наемный персонал и государство. В настоящее время в кругах левых и центра идеи «соучастия» уступают место идеям участия граждан в «центрах решений». Здесь следует сделать существенное замечание. Конечно, создание автономных учреждений представляет собой средство реализации «экономической и социальной демократии», однако этого же можно достигнуть и другими путями. Учреждение консультативных комиссий при центральных ведомствах или участие представителей различных профессиональных групп в работе комиссий по модернизации планов также являются средствами демократизации управления.

В области культуры, понимаемой в широком смысле (просвещение, наука, информация, распространение достижений культуры), создание автономных учреждений оправдывается заботой о сохранении известных свободных ценностей или, конкретнее, желанием оградить людей, работающих в этих организациях, от давления со стороны правительства.

Именно этой идее отвечает институт, который традиционно называют «университетскими льготами». Он постепенно распространялся на область науки по мере ее развития. Факультеты, например, пользуются реальной независимостью в выборе преподавательского состава. Профессора конституционного права могут, не подвергая какой-либо опасности свою карьеру, публично критиковать то, каким образом правительство осуществляет конституцию. В области информации создание публичных служб, обладающих значительной независимостью, рассматривается как средство против монополизации данной области частными группами. Так, например, за рубежом во многих странах радио- и телевидение осу-

ществляется государственными автономными корпорациями. Во Франции статус агентства Франс-пресс обеспечивает ему реальную независимость.

Рост числа автономных организаций объясняется, наконец, и такими факторами, которые можно назвать административными: этим подчеркивается тот факт, что в самих органах спонтанно возникают и действуют силы автаркии. Руководство каждой службы стремится избавиться от зависимости, связанной с принадлежностью к более широкому административному ансамблю (и сохранить при этом преимущества, обуславливаемые статусом государственного органа). Такие более или менее осознанные стремления можно наблюдать на всех уровнях иерархии. Довольно часто они выражаются в форме требований, которые выдвигаются профсоюзами служащих и группами давления, представляющими клиентуру данной службы. Это стремление к независимости вызывается многими причинами. Лица, возглавляющие службу, видят в этом, и иногда с полным основанием, возможность улучшения условий деятельности, в особенности ускорения принятия решений. С другой стороны, руководители надеются, что автономия позволит получить больше средств (бюджетных ассигнований, займов и т. д.). Наконец и главным образом, в чем между руководителями служб и профсоюзами существует полное согласие, они хотят выйти из сферы действия общих норм права в области оплаты труда, т. е. стремятся избавиться от «решеток» и паритетности, во что упираются все требования государственных служащих о повышении зарплаты.

Поэтому правительство и Министерство финансов постоянно осаждаются требованиями о переводе различных подразделений министерств на положение автономных учреждений. Так, например, в последние годы выдвигались предложения о создании Национального агентства почт и телекоммуникаций, Национального лесного общества<sup>1</sup>, Автодорожного управления, Национального агентства военного производства, автономного органа в области просвещения и т. д.

---

<sup>1</sup> Национальное лесное общество учреждено.

## § 2. Проблемы, возникающие в связи с включением автономных органов в систему правительственного аппарата

Рост числа автономных органов выдвинул ряд проблем, из которых наиболее важными являются следующие: как будут сосуществовать эти административные учреждения нового типа с традиционным государственным аппаратом? Какие связи должны быть установлены между автономными органами и инстанциями правительственного аппарата?

### *а) Формальный аспект проблемы: статус автономных органов*

Автономные органы создаются в силу определенных обстоятельств; их юридическая форма разнообразна, и нет единой правовой доктрины, которая лежала бы в основе регламентации их деятельности. При конструировании статуса автономных органов использовались как категории частного права (ассоциации по закону 1901 г., ассоциации, признаваемые общественно полезными, акционерные общества и т. д.), так и традиционные категории публичного права (публичные предприятия административного, производственного или коммерческого характера, режи<sup>1</sup> и др.). Использовались и сравнительно новые формы (агентства, кассы, фонды, комитеты,

<sup>1</sup> Согласно французской административно-правовой доктрине, государство, служа общественной пользе (*intérêt general*), осуществляет общественно полезную деятельность в экономической, социально-культурной и других областях. Эта деятельность, направленная на удовлетворение нужд граждан, протекает в двух основных формах: во-первых, государство может контролировать осуществление публичной службы в области, которая сдана в концессию (*concession de service public*) частным обществам или лицам (например, городской транспорт); и, во-вторых, государство может само организовывать функционирование публичной службы. В этом случае оно создает либо публичные предприятия (в широком смысле термина), обладающие определенной автономией, поскольку они наделяются всеми правами юридического лица (больницы, лицеи и др.), либо непосредственно организует и управляет функционированием публичной службы (отправление правосудия, управление предприятиями и т. д.). Эта последняя форма получила название «режи» (*regie*). — *Прим. перев.*

центры, институты и т. д.), которые, однако, не всегда имеют достаточно четкие юридические признаки.

Следовательно, возникает вопрос: следует ли унифицировать и рационализировать систему автономных органов, или же правильнее сохранять их *status quo*? Иными словами, нужно ли провести упорядочение аналогично тому, как это было сделано Учредительным собранием 1789 г. в отношении административно-территориального деления Франции?

С точки зрения известной части ответственных должностных лиц, сторонников ясности и порядка, ответ не вызывает сомнений. В их глазах существующее положение — это путаница, беспорядок и анархия. Они считают, что следовало бы разработать единый статус для всех учреждений публичного сектора, предусмотрев в нем несколько дифференцированных категорий, к которым можно было бы отнести все существующие организации. Такое упорядочение само по себе, видимо, полезно; несомненно, что оно ликвидирует известную запутанность в данном вопросе. Однако неясно, имела ли бы унификация статусов автономных учреждений практическое значение. Провал попыток, предпринимавшихся в этом направлении после 1945 г., совершенно не помешал им достигнуть общеизвестных успехов. Поэтому следует задать вопрос, соизмеримы ли усилия, которые будут затрачены на то, чтобы придать всем автономным органам единообразную форму, и реальная польза, которую принесет такая «рационализация».

*б) Политический аспект проблемы:  
автономные органы и власть*

Учреждение автономных органов направлено на создание в сфере действия правительственной власти «частичных властей», которые располагают по отношению к ней некоторыми «возможностями для противодействия». Подобное сосуществование властей не могло не вызвать известных затруднений в такой стране, как Франция, с ее приверженностью к двум доктринам, которые могут показаться даже взаимоисключающими: речь идет, с одной стороны, о якобинской и наполеоновской концеп-

ции абсолютного единства государства, с другой — о концепции борьбы с тиранией правителей посредством признания отдельных обществ, в которых лица или группы лиц могут пользоваться и безопасностью и свободой.

Очевидно, что критика развития системы автономных органов велась во имя идеи единства власти и эффективности деятельности правительства. Вменялись в вину следующие три обстоятельства.

Прежде всего утверждали, что в современных индустриальных обществах автономные органы создают опасность технократии. Управляемые олигархией специалистов (инженерами или финансистами), национализированные промышленные предприятия или финансовые учреждения публичного сектора образуют государства в государстве. В этих учреждениях, возглавляемых такими сильными людьми, как Ф. Блош-Лэне, П. Дрейфус, П. Ламур или Е. Маттей, чья компетентность подстать их престижу, мы наблюдаем такое явление, как персонализация власти<sup>1</sup>. Некоторые из автономных учреждений постепенно перерождаются в подлинно феодальные организации, в которых профсоюзы работников, инженерно-технический персонал и руководство объединяются воедино для защиты общих привилегий. Пришло время, заключают критики, срыть укрепления технократических крепостей и подчинить их авторитету политической власти.

Однако изображенная картина не без ошибок. Никто не может отрицать ни тенденцию автономных органов к укреплению своей независимости, ни личного влияния некоторых руководителей, ни известной согласованности в совместных оборонительных действиях различных групп персонала этих учреждений. Но остается недока-

---

<sup>1</sup> Проблема персонализации власти — одна из центральных в современной зарубежной политологии. Из объективного факта возрастания динамики социально-экономических, производственных и других процессов буржуазные ученые делают вывод не о необходимости поисков оптимальных соотношений централизации и децентрализации властных полномочий, а о якобы решающем в современную эпоху значении единоличных решений и личных качеств руководителя, которые только и обеспечивают эффективность управления. Третирруя демократические процедуры, теория «персонализации власти» является идеологическим освящением режима личной власти. — *Прим. перев.*

занным главный аргумент: насколько справедливо утверждение о том, что эти «феодалные организации» могут в определенные моменты диктовать свою волю министрам или успешно противостоять решениям правительства? Примеры, которые приводит Пьер Мендес-Франс в своей последней книге<sup>1</sup>, неубедительны и к тому же в большинстве своем относятся к первым послевоенным годам. Более поздний пример с режи Рено (речь идет о четырехнедельном оплачиваемом отпуске) выглядит более убедительно. Однако в связи с этим следует напомнить, что 1) еще после Освобождения было решено, что режи Рено будет в социальном отношении показательным предприятием: с тех пор ни одно правительство не изменяло этого решения; 2) было возведено в принцип, что режи Рено будет отличаться от других государственных предприятий. Поскольку его хозяйственная и коммерческая деятельность велась таким же образом, как и в конкурирующих фирмах, на Рено не должен был распространяться формальный контроль классического типа, так же как он не должен был получать никакой финансовой помощи от государства. Предоставляя своему персоналу дополнительную неделю оплачиваемого отпуска, генеральный директор принял, быть может, несвоевременное, поспешное решение, но это не было актом подлинного «неповиновения». Четвертый план несколько отдалял сроки введения четырехнедельных оплачиваемых отпусков<sup>2</sup>, однако план не является решением, подлежащим обязательному исполнению.

Пример, который мы только что рассматривали, со всей ясностью ставит вопрос о характере отношений между правительством и автономным органом. Было бы абсурдом желать одновременно и абсолютного единства в действиях всех элементов государственного механизма и реальной децентрализации или деконцентрации. Нельзя в одно и то же время давать и удерживать. Предоставляя кому-либо полномочия на принятие решений, власть не может одновременно с этим требовать,

<sup>1</sup> См.: P. Mendès-France, *La République moderne*, Paris, Gallimard, 1962, 254 p.

<sup>2</sup> В тот момент, когда несколько миллионов человек уже получили такой отпуск.

чтобы каждое принимаемое в данный момент решение точно соответствовало тому, что она хотела бы видеть. Иначе говоря, делегирование полномочий имеет смысл лишь в том случае, если за получающим эти полномочия признается известное «право на ошибку». Только доктринеры, неспособные видеть реальность, могли бы это отрицать. Однако во Франции таких доктринеров много.

Утверждают, далее, что с автономными органами связан и другой риск: опасность того, что государство будет поставлено в зависимость от различных политических сил и профсоюзов. Публичные предприятия, профессиональные корпорации и т. д. будут использоваться ими как средство проникновения и «колонизации» правительственного аппарата.

Представляется, что это утверждение также является чрезмерным преувеличением. Указывают, что в известные периоды коммунистическая партия и Всеобщая конфедерация труда подчиняли своему влиянию некоторые предприятия публичного сектора. Но ведь это подчинение было не настолько серьезным, чтобы помешать его ликвидации. К тому же в некоторых министерствах политизация была не меньшей.

Действительно, верно, что во главе некоторых автономных органов были поставлены или привлечены к участию в руководстве специалисты. Поэтому они не могут избежать известной склонности к корпоративности. С другой стороны, нельзя сомневаться и в том, что ответственные должностные лица, возглавившие такие специализированные учреждения, склонны переоценивать важность и актуальность поставленных перед ними задач. Вот почему иногда наблюдается известное совпадение в направленности интересов этих руководителей и действующих в той же области заинтересованных групп. Директор Института вин широкого потребления или Национального азотного управления не может не разделять некоторые точки зрения синдиката виноградарей или федераций предпринимателей химической промышленности<sup>1</sup>.

Наконец, существует еще одна опасность, которая, как утверждают, возникает вследствие роста числа авто-

---

<sup>1</sup> Более детально подобное совпадение взглядов рассматривается на стр. 346—350.

номных органов и связана с предыдущими. Считают, что интенсивное развитие системы этих учреждений приведет к отвердению существующей структуры государственного аппарата. Располагая в силу все той же автономности возможностью бесконечно обосновывать необходимость своего существования, автономные органы станут главной помехой тем мероприятиям правительства, которые будут направлены на приспособление государственного аппарата к изменившимся экономическим и социальным условиям. Иными словами, если автономия преследует цель установления равновесия между властями, то успехи в этом грозят оказаться слишком большими: установленное таким образом равновесие будет равновесием покоя. В подтверждение этого приводится пример высших учебных заведений. Хотя во Франции они и не являются независимыми корпорациями, как это имеет место в других странах, тем не менее по отношению к правительственной власти университеты и институты обладают существенными «возможностями для сопротивления», которые позволяют им оказывать противодействие любым сколько-нибудь серьезным мероприятиям министерства (например, планам пересмотра распределения учебных дисциплин между факультетами). Приводят и другой пример, когда государство, сталкиваясь с сопротивлением публичных предприятий, какими являются больничные заведения, не может провести радикальной реформы системы госпиталей и больниц.

В этих утверждениях содержится известная доля истины, но лишь доля. Действительно, бывает очень трудно упразднить ранее созданное автономное учреждение или коренным образом изменить его структуру. Автономные органы, как и вообще любые организации, стремятся продлевать и оправдывать свое существование; по мере своего развития они сами начинают ставить перед собой цели, все более отклоняющиеся от тех, для достижения которых были созданы. Однако нет никаких сомнений в том, что это явление «подмены целей» («*déplacement des buts*») прослеживается на всем историческом пути социального и технического прогресса. Лучшим доказательством ригидности существующей структуры является хорошо известный факт: для обеспечения выполнения новых функций правительство

предпочитает создавать скорее новые органы, чем приспособлять для указанных целей уже существующие учреждения. Ничто не мешает правительству производить хирургические операции, но опыт показывает, что, поскольку это связано с огромными затратами средств и усилий, обходный маневр оказывается более предпочтительным вариантом, чем лобовая атака. Процесс развития автономных органов вызывал у правительств и ответственных должностных лиц желание, с одной стороны, затормозить этот процесс и даже обратить его вспять, а с другой стороны — умело сохранять за традиционными бюрократическими органами контроль над «новыми властями».

Жильбер Дево в своей работе «Государственный учет и отчетность» (которая охватывает значительно более широкий круг вопросов, чем можно было бы предположить по названию) выступил с обвинительной речью против «центробежного движения», которое, как он считает, ставит под угрозу единство системы органов управления и принцип подчинения всех административных учреждений авторитету государства. Аналогичные идеи уже выдвигались в отчетах Расчетной палаты за 1960 и 1961 гг. Ж. Дево весьма ярко обрисовал ту борьбу, которую ведут финансовые органы с дезинтеграцией государственного аппарата; кроме того, он выступал за обратное включение в систему традиционных органов управления некоторых служб, неоправданно переведенных на положение автономных.

После первых послевоенных лет были предприняты шаги с целью предоставления отделам министерств определенных полномочий контроля за деятельностью автономных органов. Был установлен порядок, по которому представители центральных органов наделялись правом надзора за решениями или проектами решений публичных предприятий: комиссии по модернизации плана и комитеты фондов экономического и социального развития должны рассматривать планы капиталовложений; комиссия финансового контроля или различные специализированные комиссии должны обсуждать проекты, подготовленные представителями государственного контроля при генеральных дирекциях публичных предприятий; отделы Министерства финансов должны участвовать в выработке решений по вопросам установле-

•ния расценок или окладов; правительственные уполномоченные обязаны присутствовать на заседаниях административных советов; комиссия по проверке счетов публичных предприятий должна производить обследования хозяйственной деятельности и т. д. Совокупность этих контрольных полномочий позволяет государству в настоящее время осуществлять административную опеку, которая, по словам тех, кто является ее объектом, становится слишком тяжелой. Однако не все подразделения органов государственного управления с одинаковой тщательностью выполняют возложенные на них контрольные функции. Следовательно, одной из задач французского государственного управления в ближайшем будущем явится организация и охват созданных за последние годы автономных органов (смешанных экономических обществ, компаний по эксплуатации и т. д.) такими формами контроля, которые удовлетворяли бы двум требованиям: они должны касаться лишь существенных сторон управления, но предоставлять руководителям автономных учреждений свободу инициативы и выбора, при отсутствии которых автономия становится формальной.

## ЧАСТЬ ЧЕТВЕРТАЯ

### АДМИНИСТРАТИВНАЯ СРЕДА

Четвертая часть настоящей книги посвящается рассмотрению человеческих аспектов в деятельности органов государственного управления. Здесь хотелось бы ознакомить с данными социальной психологии управления. С этой целью мы будем пользоваться источниками двух видов: результатами исследований по социологии управления и выводами научных исследований в области, которую принято называть теорией организации.

#### *а) Исследования в области социологии управления*

Из работ, выполненных во Франции, прежде всего необходимо отметить исследования, проведенные Мишелем Крозье (или под его руководством) в течение минувших десяти лет под эгидой различных учреждений: Центра социологических исследований (CNRS), Института социальных проблем труда, Европейского социологического центра.

Эти исследования, проводившиеся почти исключительно методом интервьюирования, охватили счетно-бухгалтерскую службу крупного министерства, службы центрального аппарата крупного банка и различных национализированных страховых компаний, три государственных промышленных предприятия и Министерство по делам ветеранов войны. В настоящее время проводится исследование в префектуре Парижского округа.

Основными темами исследований были следующие: удовлетворенность служащих своей работой, их отноше-

ние к своей организации, конфликты между различными группами и категориями служащих, отношения власти.

Иной характер носило исследование, осуществленное в 1955 г. Институтом техники управления, результаты которого представлены в брошюре под названием «Служащие оценивают свою профессию». Был проведен опрос с целью выявления мнений о том, каким должен быть государственный служащий французского аппарата управления. Вопросник, охватывавший проблемы условий труда, прохождения службы и заработной платы, административной реформы и т. д., был составлен руководителями Института техники управления (после консультаций с Французским институтом общественного мнения и Управлением по делам государственной службы) и рассмотрен в Государственном институте статистики и экономических исследований. Ответы на вопросы анкеты должны были даваться в письменной форме; было получено около 6300 ответов.

За границей проведено много исследований в области социологии управления. Наиболее интересным, бесспорно, является исследование английского социолога Найгеля Уокера, результаты которого изложены им в работе «Мораль служащих государственных учреждений: исследование конторского персонала» («Moral in the Civil service: a study of the desk worker»).

Работа Н. Уокера, как и исследование Института техники управления, осуществлялась путем распространения вопросника и получения письменных ответов служащих (анонимность ответов была, разумеется, гарантирована), но объекты исследования не представляли всей системы гражданской службы. Анкетирование проводилось среди служащих лишь двух министерств: одно из этих ведомств было довольно крупным (около 12 000 служащих), штат другого был более ограниченным (несколько тысяч человек). Таким образом, становилось возможным определить, в какой мере размеры организации оказывают влияние на установки персонала.

Анкета была также распространена среди административного персонала двух частных предприятий в районе Лондона, что позволило произвести сравнение результатов опроса мнений государственных служащих и служащих промышленных фирм, выполняющих однородные функции.

В общей сложности было получено 1750 ответов, что составляет 70% опрошенных лиц. Это вполне удовлетворительное процентное отношение.

## *б) Исследования по теории организации*

Теория организации, иногда называемая также теорией (или социологией) бюрократии, является направлением обществознания, которое в настоящее время быстро развивается в Соединенных Штатах Америки<sup>1</sup>. Она ведет свое происхождение от работ немецкого социолога Макса Вебера и в особенности его попыток выявить идеальный тип бюрократической организации, основывающейся на специализации функций, иерархии и карьере.

Модель Макса Вебера, по крайней мере некоторые ее аспекты, подвергалась критике со стороны многих американских ученых, например, Р. Мертона и П. Блоу; Э. Голднером, Р. Селзником и Г. Саймоном были предложены другие модели.

Наконец, Мишель Крозье в своей докторской диссертации на тему «Феномен бюрократии: исследование бюрократических тенденций в современных системах организации и их связи с социальной и культурной системой во Франции» разработал более общую теорию, основывающуюся на результатах исследований, о которых уже шла речь, и трудах американских социологов.

В рамках настоящей работы изложение этих различных теорий невозможно. Однако мы неизбежно должны будем использовать многие концепции, на которых они основываются.

Каким будет наш план? Опыт показывает, что нелегко, а в области социальной психологии, быть может, труднее, чем во всех остальных, придерживаться правил педагогики и следовать от простого к сложному. Однако, чтобы попытаться сохранить ясность, мы разобьем данную часть на пять глав соответственно пяти последовательным этапам изложения.

В двух первых главах мы сосредоточим внимание на исследовании самого служащего, временно абстраги-

---

<sup>1</sup> См. ежеквартальный журнал «Administrative Science».

руясь от окружающих условий, в которых он работает. Иными словами, мы постараемся показать, каким образом можно анализировать психологию государственных служащих и объяснять некоторые из их основных психологических черт.

В третьей главе мы поместим служащего в обычные условия. Мы увидим, в какой мере основные черты его психологии могут быть объяснены принадлежностью к определенной группе, характеристиками организации, в которой он работает, системой каналов коммуникаций и влияниями, которым он подвержен.

Поведение служащего невозможно объяснить исключительно его положением в учреждении. Его можно понять, лишь выявив те отношения, которые он поддерживает с управляемыми. Именно этому будет посвящена четвертая глава.

И, наконец, в пятой и последней главе мы рассмотрим в целом человеческие аспекты функционирования органов управления, обращая особое внимание на возникающие в процессе деятельности конфликты и на способы их разрешения.

## Г л а в а I

### Служащий: основные характеристики

Психология служащих. Это выражение воскрешает в памяти некоторые произведения французских писателей, в которых описываются нравы чиновничества. Во французской литературе от Бальзака до Жироду и от Додэ до Роже Пейрефитта можно найти много пронизательных и живописных страниц, посвященных слугам государства — высокопоставленным, средним или мелким служащим.

Однако наше исследование пойдет не тем путем. Мы попытаемся уловить суть основных черт психологии государственных служащих или по крайней мере поставить возникающие в процессе их изучения проблемы.

Нам представляется, что было бы полезно начать с рассмотрения некоторых понятий, используемых специалистами в области социальной психологии и социологии труда. С этой точки зрения основными являются три

понятия, а именно *внутренняя позиция* (attitude)<sup>1</sup>, *поведение* (comportement) и *мораль* (moral).

## § 1. Позиция служащих

Для понимания психологии служащих, разумеется, важно знать те идеи и ценности, которым они придают значение. Но, несомненно, следует пойти и дальше, а именно — поставить вопрос о том, каковы глубинные позиции, лежащие в основе взглядов и мнений.

Специалисты по социальной психологии определяют внутреннюю позицию следующим образом — это относительно устойчивая склонность поступать или реагировать в данной ситуации определенным образом. Как мы увидим, позиция есть нечто более глубокое, чем простое мнение. Термин создает представление о чем-то относительно укоренившемся в сознании: обычно мнения меняют с большей легкостью, чем позиции. Внутренняя позиция эмоционально более окрашена. Порой она лишь полусознанный. С другой стороны, позицию следует отличать от второго понятия, которым мы будем пользоваться при анализе психологии служащих, — категории

---

<sup>1</sup> После выхода в свет на русском языке работы Г. Беккера и А. Боскова «Современная социологическая теория» наметилась тенденция переводить категорию «attitude» термином «установка», введенным в наш научный оборот основателем грузинской психологической школы Д. Н. Узнадзе (1886—1950). Однако в теории установки, разработанной Д. Н. Узнадзе (см. теоретический раздел в его работе «Экспериментальные основы психологии установки», Тбилиси, 1961), психологические явления, обозначаемые этим термином, имеют принципиально иную, чем у зарубежных авторов, трактовку и рассматриваются на базе координации субъекта с объективно существующей ситуацией, выходя, таким образом, за рамки субъекта. С точки зрения школы Узнадзе (см. Н. Л. Элиава, Мыслительная деятельность и установка, в кн. «Исследования мышления в советской психологии», М., «Наука», 1966), установка не является чисто субъективным фактором: будучи внутренним психическим механизмом, который опосредует воздействие объективной ситуации на поведение субъекта, она сама более или менее динамично перестраивается под влиянием этого объективного воздействия. Охватывая один и тот же круг психологических явлений, категории «attitude» и «установка» по существу неадекватны друг другу, поскольку дают этим явлениям принципиально различные объяснения. Поэтому здесь и далее мы будем переводить «attitude» более точным, с нашей точки зрения, выражением «внутренняя позиция», или короче, «позиция». — *Прим. перев.*

поведения. Поведение есть акт, реально совершенное служащим действие, в то время как позиция — это склонность к его совершению. Наконец, следует указать, что позиция почти всегда выражается позитивным или негативным образом, за или против кого-нибудь или чего-нибудь: за или против иностранцев, духовенства, власти, традиционного порядка и т. д.

Изучение каких позиций было бы наиболее показательным? В разработке проблем социологии управления особо важное место занимают исследования внутренних позиций двух типов: позиции служащих по отношению к группам, в которые они входят, и к целям учреждения.

Говоря о позиции служащих по отношению к группам, следует различать два основных понятия: «ведомственный дух» («l'esprit de service») и «корпоративный дух» («l'esprit de catégorie»). Под «ведомственным духом» следует понимать чувства, испытываемые служащими, которые работают в одном учреждении и представляют собой обособленную, своеобразную группу, имеющую собственные цели. Именно этот тип позиции имеется в виду, когда говорят о «ведомственной семейственности» или «ведомственном партикуляризме». В речевом обиходе служащих ведомственный дух выражается такими фразами, как: «Свой, из такого-то управления». Он выражается также в более или менее сознательной преданности автономии учреждения, приверженности к его традициям и в особенности в неприязненной реакции ко всему, что могло бы нанести ущерб его целостности, его возможностям, его репутации. Дух ведомственности бывает развит в большей или меньшей степени. Так, например (это констатировали во многих странах), он сильно развит в финансовых органах (бюджетных, казначейских). Чиновники с улицы Риволи, как и их коллеги в английском Казначействе или американском Бюджетном бюро, считают, что они относятся к элите.

Ведомственный дух следует отличать от «корпоративности» или «духа корпуса». Термин «корпус» мы здесь применяем в узком значении слова: совокупность служащих, которые поступили на работу в одинаковом порядке, имеют одинаковое правовое положение, обладают одними и теми же возможностями при прохождении службы и по крайней мере в принципе выполняют однородные задачи. Инспекторы по труду, кораблестрои-

тели, адъюнкт-профессора юридических факультетов, финансовые инспекторы и т. д. образуют свои корпусы. Если попытаться охарактеризовать «корпоративность» или «дух корпуса», то мы обнаружим элементы, сходные с теми, которые уже были подчеркнуты при рассмотрении «ведомственности». Члены корпуса сознают свою принадлежность к определенной группе, которая имеет свою систему ценностей, норм, свои собственные интересы. Все это отличает ее от других корпусов и, чаще всего, противопоставляет им. Члены одного корпуса благоприятно относятся ко всему тому, что способствовало бы усилению роли или повышению престижа их корпуса; они испытывают чувство солидарности друг с другом и враждебны к любой угрозе, идущей извне.

Бывают случаи, когда в структурном подразделении органа работают служащие, принадлежащие к одному и тому же корпусу, и в этом отделе нет членов других корпусов. В этом случае «ведомственный дух» и «дух корпуса» совпадают или, что более точно, взаимно усиливаются.

Лучшим примером в этом отношении, который можно было бы привести, является лесное ведомство. Все или почти все инженеры лесного хозяйства, которые оканчивают одну и ту же Школу специализации<sup>1</sup>, работают в системе лесного ведомства: членов других корпусов очень мало. С другой стороны, все высшие посты в аппарате этого ведомства заняты исключительно лицами, принадлежащими к корпусу инженеров лесного хозяйства: Главное лесное управление является одним из тех редких центральных органов управления (и, может быть, единственным), в штате которого нет гражданских администраторов. Поэтому не удивительно, что лесное ведомство столь приверженно своим традициям и своей обособленности<sup>2</sup>. Такой партикуляризм, впрочем, свойствен не только французам: американские специалисты в области науки управления отмечают аналогичное явление и в своей стране.

---

<sup>1</sup> Школа лесного хозяйства в Нанси. Контингент учащихся этого учебного заведения формируется из выпускников Агрономического института и Политехнической школы.

<sup>2</sup> Мероприятия по реорганизации Министерства земледелия, осуществленные недавно Пизани, изменяют такое положение вещей.

Только что приведенный пример является исключением; чаще всего ведомственность и корпоративность не совпадают. В этом отношении характерны два примера.

В среде ответственных должностных лиц Генерального комиссариата планирования распространено чувство ведомственности, которое, по собственному признанию этих лиц, отличает их от других категорий служащих. Они считают, и притом совершенно оправданно, что занимаются очень важными вопросами и что методы их работы расходятся с рутинной практикой «старых» административных учреждений Парижа. Они гордятся тем, что входят в состав штаба Рю Мартиньяк. Однако в своей совокупности эти должностные лица не составляют корпуса в точном значении, которое мы придали этому термину, поскольку в Комиссариате должности замещаются представителями различных категорий (выпускниками Политехнического и Агрономического институтов, финансовыми инспекторами, членами Расчетной палаты, гражданскими администраторами, экономистами, не являющимися кадровыми служащими (*économistes non fonctionnaires*<sup>1</sup>), и др.). Разнообразие состава персонала приводит к благоприятным результатам: плановые работники не заражены духом кастовости, который (увы!) слишком часто характеризует органы управления с однородными источниками формирования кадров.

Другой пример относится к Главной финансовой инспекции. Здесь также «ведомственность» и «корпоративность» не совпадают, но в противоположном смысле. Инспекторы образуют весьма однородную по составу категорию: в отличие от других корпусов, должности финансовой инспектуры не замещаются кандидатами, не принадлежащими к системе Министерства финансов («au tour extérieur»). Именно этим, помимо других причин, объясняется исключительно сильный дух товарищества, характеризующий эту категорию служащих. Однако корпус инспекторов не отличается развитым «ведомственным духом» уже хотя бы потому, что после не-

<sup>1</sup> Non fonctionnaires — французское административное право различает две основные категории служащих: кадровые государственные служащие (*fonctionnaires*), на которых распространяется система гарантий карьеры, и служащие (*agents non fonctionnaires*), в состав которых входят временные сотрудники, консультанты, стажеры или служащие, проходящие испытательный срок, вспомогательный персонал и др. — *Прим. перев.*

скольких лет, отданных выполнению сложных функций бухгалтерского контроля, они направляются в различные органы государственного управления.

Позиция служащих по отношению к группам, в которые они входят, бесспорно, является важной характеристикой их психологии. Следует, однако, отметить, что служащие какого-нибудь отдела или члены какого-либо корпуса открыто не демонстрируют своей принадлежности к группе и тенденции к искусственному завышению значимости своей группы. Встречаются, конечно, и проявления откровенного «шовинизма». Это случаи, когда затрагивается учреждение или группа, к которым принадлежит то или иное лицо, но большинство служащих более умеренно в своих проявлениях. Наконец, встречаются и такие служащие, которые относятся к своей группе индифферентно или даже враждебно, но это бывает редко.

Чем объяснить такое различие позиций? Часто оно вызывается тем обстоятельством, что один и тот же служащий может одновременно входить в несколько групп и, следовательно, не чувствовать себя равным образом обязанным по отношению к той или иной из них. Так, установлено, что некоторые выпускники Государственного административного училища не всегда включаются в группы по месту работы. Они себя больше чувствуют выпускниками училища с улицы Сен-Пер, чем администраторами определенного министерства.

Обратимся теперь к другому типу позиций, которые существенны для понимания психологии служащих, хотя они менее известны и изучены: речь идет о позиции служащих по отношению к целям организации.

Деятельность любого должностного лица, на каком бы уровне служебной иерархии оно ни находилось, ориентирована или по крайней мере должна быть ориентирована на определенные цели, предписанные организации, в которой оно работает. Однако если цели или функции обычно и устанавливаются нормативными актами, то с такой степенью определенности, которая допускает различную интерпретацию.

Возьмем пример того же Института политических наук. Разве функции этого учебного заведения нормативно закреплены с такой ясностью, что не может возникнуть никаких поводов для дискуссии? Это совершен-

но не так. Например, каким должен быть выпускник экономического факультета? Каким багажом знаний, какого рода качествами и способностями он должен обладать? Все это вызывает споры.

То же самое можно сказать и в отношении многих органов управления. Вновь назначенный руководитель управления министерства может иметь несколько иное представление о направленности деятельности учреждения, чем его предшественник. Данное утверждение верно как в отношении руководящих работников, так и должностных лиц других рангов. Государственные служащие, стоящие на средних ступенях лестницы должностной иерархии, могут иметь позицию либо согласия с общей линией, проводимой руководством организации, либо неприятия ее. Этим объясняется возникновение многих конфликтных ситуаций внутри органов управления.

С другой стороны, служащие, естественно, склонны рассматривать функции своего структурного подразделения как самоцель. По весьма понятным причинам психологического порядка в каждом служащем наблюдается тенденция к преувеличению важности тех частных задач, которые на него возложены. Вообще говоря, руководитель административного подразделения склонен придавать большее значение частичным целям, за осуществление которых он несет прямую ответственность, чем общим целям всей организации. Начальник бухгалтерской службы отвечает, например, за надлежащее ведение документации в соответствии с установленными правилами учета. Получая зарплату за выполнение этой задачи и сознавая свою личную ответственность за то, чтобы вверенное ему подразделение постоянно обеспечивало выполнение своей функции, он постепенно начинает считать, что ему не следует думать ни о чем другом. В конце концов он мог бы воскликнуть: «Пусть погибнет министерство, но восторжествует моя бухгалтерия».

Инженеры и вообще специалисты весьма часто рассуждают аналогичным образом. Неся ответственность за создание определенных технических средств или обеспечение их функционирования, они склонны считать, что «цель оправдывает средства» и что перерасход средств или отступление от установленных правил — пустяк по сравнению с тем, что им представляется существенно

важным («изменить позицию ведомства» или «встать лицом к новым проблемам»).

Эта тенденция каждой административной единицы «максимизировать» свои функции объясняет многие скрытые или проявляющиеся конфликтные процессы в органах управления. Резкость споров по вопросам распределения бюджетных ассигнований в значительной мере объясняется этим явлением.

## § 2. Поведение служащих

Если позиция — это лишь предрасположенность к совершению определенного акта, то поведение — это сам акт.

Совершенно очевидно, что создать перечень всех конкретных видов поведения служащих невозможно. Чиновник обращается с заявлением о переводе на другое место работы; служащий неэнергично и с запозданием выполняет отданное ему распоряжение; руководитель ведомства на совещании по финансовым вопросам отказывает в выделении средств и т. д. — вот несколько примеров поведения.

В процессе изучения поведения главный вопрос состоит не в описании, а в его объяснении: что побуждает служащего действовать именно таким, а не иным образом? Здесь мы не будем излагать соображения философского порядка о свободе воли и причинной обусловленности поведения человека. Мы ограничимся простым понятием — понятием цели. Отметим лишь, что именно осознанное или неосознанное стремление к определенным целям побуждает служащего к действию (или бездействию).

Выявить цели или мотивации, обуславливающие поведение служащих, уже пытались специалисты в области социальной психологии управления. Так, Герберт Саймон, вслед за Честером Барнардом, различает «личные цели» и «цели, связанные с организацией». На последних мы останавливаться не будем, поскольку о них говорилось в предыдущем параграфе, и перейдем к рассмотрению вопроса о личных целях служащих (которые анализировали многие специалисты по социологии государственного аппарата). Можно выделить четыре типа личных целей.

## *а) Стремление к безопасности*

Стремление обезопасить, защитить себя от угроз и риска не является, конечно, мотивацией, которая органически присуща исключительно государственным служащим. Но в государственном аппарате она принимает своеобразные формы.

Одна из главных забот служащего — это обеспечение своей личной безопасности во всем том, что касается развития его служебной карьеры. С другой стороны, он испытывает желание максимально обезопасить каждый свой шаг в тщетной надежде исключить ту долю риска, которую предполагает любая человеческая деятельность.

Стремление служащих к обеспечению безопасности представляется Мишелю Крозье до такой степени важным фактором, что он усматривает в нем один из основных элементов того, что он называет бюрократической системой. Почему люди, задает вопрос автор, тяготеют к бюрократическим организациям с их ригидностью, рутинной и ритуализацией? Это происходит потому, что она предлагает лицам «весьма благоприятное сочетание независимости и безопасности... Нормы обеспечивают лицам защиту, и бюрократическая система в целом может рассматриваться как защитная структура, которая необходима индивиду вследствие его уязвимости перед проблемами, возникающими в процессе социальной деятельности»<sup>1</sup>.

## *б) Стремление к повышению жизненного уровня*

Служащие не ангелы. Их поведение в известной мере объясняется стремлением увеличить свои денежные доходы. Большинство исследований, о которых говорилось ранее, было направлено на выяснение и этого аспекта их поведения. В отношении уровня вознаграждения, как такового, исследование, проведенное Н. Уокером, позволило установить следующее: в государственных учреждениях 69,8% служащих считают, что их труд оплачивается правильно, 27,4% считают, что им платят недостаточно, и 2,8% считают, что им переплачивают; про-

<sup>1</sup> М. Crozier, op. cit., p. 268.

центное соотношение было приблизительно одинаковым на всех уровнях иерархии. На частных предприятиях получены результаты соответственно 81,9%, 16,4% и 17%: здесь процент удовлетворенных размерами получаемой зарплаты заметно выше, чем в государственных органах. Несмотря на это, существенных расхождений в процентном распределении мнений нет.

Как относятся служащие к существующей иерархии окладов? Эта проблема ставилась в исследовании, проведенном Институтом техники управления. Опрашиваемым задавался вопрос: «Одобряете ли вы сетку окладов, предусмотренную декретами от 8 ноября 1954 г.?» 26,1% опрошенных ответили «да», 62,1 — «нет», и 11,8% не высказали мнения.

Служащие, естественно, сравнивают материальное положение других социально-профессиональных категорий со своим. В анкете Института техники управления ставился вопрос: «Если вы считаете, что между уровнями оплаты труда на государственной службе и в национализированном секторе существует диспаритет, то мог бы, по вашему мнению, этот диспаритет создать для государственной службы затруднения?»<sup>1</sup>. 87% опрошенных лиц ответили утвердительно. Поэтому нас не удивит результат ответов, полученных на следующий вопрос: «Если бы вам был предложен выбор и условия выхода на пенсию не были этим затронуты, то что бы вы сегодня выбрали: государственную службу, работу в национализированном секторе или в частном секторе?» Вот результаты:

- государственная служба: 28,5%;
- национализированный сектор: 45,4%
- частный сектор: 26,1%.

### *в) Стремление к власти*

Как хорошо показал Мишель Крозье, важное место среди побудительных мотивов, обуславливающих поведение служащих, занимает желание расширить круг своих полномочий<sup>2</sup>. Эта ориентированность выражается

<sup>1</sup> Формулировка вопроса вызвала сомнение, поскольку побуждает опрашиваемого к утвердительному ответу.

<sup>2</sup> M. Crozier, op. cit., p. 193 sqq.

прежде всего в минимальном и, так сказать, негативном стремлении: служащий желает избавиться от бремени иерархического контроля, от внешнего принудительного воздействия. На работе он хочет быть свободным в своих действиях и быть хозяином своего времени.

Действительно, наблюдатели констатируют, что на исполнительском уровне служащие имеют тенденцию создавать «зарезервированную сферу», в пределах которой они присваивают себе право принятия решения. Вся стратегия служащих заключается в следующем: действовать таким образом, чтобы вышестоящий начальник не смог вмешиваться в эту сферу влияния. Аналогичные стремления мы обнаруживаем и на более высоких уровнях. Мечта многих руководителей структурных подразделений — избавиться от всякого контроля. Именно по этой причине службы, именуемые техническими, с таким раздражением относятся к так называемым «горизонтальным» службам (кадровым, хозяйственным и др.). Вполне вероятно, что находящиеся в настоящее время в стадии разработки проекты создания межведомственных общих служб в системе центральных органов управления встретят серьезное сопротивление.

Обеспечение или поддержание своей автономии — главная цель. За этим скрывается стремление усилить свою власть путем участия в принятии решений, расширения сферы и возможностей своего влияния. Пьер Лялюмьер охарактеризовал историю Инспекции финансов с конца XIX в. как методичную колонизацию всей французской администрации. Можно было бы привести и много других примеров этого административного империализма: несомненно, «захватнические» устремления не воспринимаются в качестве таковых заинтересованными лицами, которые считают, что действуют совершенно правильно, по чести. Но от этого они не перестают существовать.

### *г) Забота об укреплении престижа*

Разграничение власти и престижа возможно не во всех случаях: зачастую второе бывает простым следствием первого. Но во многих случаях эти два типа целей следует дифференцировать. Некоторые админи-

стративные функции обеспечивают реальную власть, однако их престиж низок, например определенные полицейские функции, и именно поэтому желающих занять эти должности совсем немного. Наоборот, некоторые виды деятельности обладают неоспоримым престижем, хотя право принятия решения на этих должностях и ограничено (дипломатические посты за границей).

Соображения престижа играют важную роль в функционировании «административных систем». Во Франции постоянный приток кадров ответственных служащих центральных органов государственного управления в значительной мере объясняется тем авторитетом, которым они пользуются у большинства слоев общества. Напротив, известно, что в Соединенных Штатах Америки та невысокая репутация, которая закрепилась за государственной службой, весьма затрудняет деятельность правительственных ведомств. Если рассматривать внутреннюю жизнь органов управления, то стремление к престижу оказывается одной из важнейших побудительных сил психологии служащих. В этой связи было бы интересно составить шкалу должностей, званий и родов занятий с точки зрения уровня их престижа.

Четыре типа личных целей, которые были только что нами рассмотрены (стремление к обеспечению безопасности, повышению уровня доходов, к власти и престижу), в значительной мере охватываются единым понятием, являющимся основным для понимания динамики административной среды,— понятием продвижения по службе (*avancement*).

Продвижение имеет важное значение для всех или почти для всех служащих, по крайней мере в системе, которая основывается на понятии карьеры. Медленность продвижения приводит в отчаяние многих служащих, которые с календарем в руках готовы рассчитывать темпы своего прохождения службы. Социологические исследования дают нам представление о мнениях служащих по этому вопросу. Так, например, Н. Уокер установил, что гражданские служащие считают свои возможности для продвижения малоудовлетворительными.

А как оценивают служащие систему принятия решений о продвижениях? Н. Уокер задавал вопрос: «Как

функционирует на вашем уровне система повышения по службе?» Ответы были таковы:

Настолько хорошо, насколько это возможно . . . . .	19,4%
В целом, правильно . . . . .	46,3%
Не очень справедливо . . . . .	24,4%
Очень несправедливо . . . . .	9,9%

Таким образом, более чем треть служащих критически относится к существующей системе продвижения. К тому же эта неудовлетворенность растет по мере того, как мы спускаемся по лестнице служебной иерархии: на уровне канцелярских служащих процент недовольных достигает почти половины численности персонала.

Какие факторы, по мнению британских служащих, оказывают существенное влияние на решение о продвижении? Уокер перечислил в анкете некоторые из этих факторов и предложил опрашиваемым отметить те, которые, по их мнению, имеют наибольшее значение. Опрашиваемый должен был указать на два из них. Вот результаты: старшинство служащего — 51%; профессиональные способности — 50%; удачное стечение обстоятельств — 35%; хорошие отношения с начальством — 28%; опытность — 21%; общая культура — 8%; работоспособность — 5%; способность руководить работой подчиненных — 1,9%.

Все ли акты поведения служащих объяснимы с точки зрения рассмотренных четырех типов целей? Разумеется, нет. Многие авторы придают большое значение таким мотивациям, как:

1) потребность в благоприятном психологическом климате на месте работы. Герберт Саймон, например, считает, что одним из глубинных стремлений членов организации является желание вызывать к себе симпатии своих коллег и быть с ними в согласии. Боязнь потерять симпатии окружающих объясняет конформизм индивидов. Однако мы не уверены в том, что такая интерпретация могла бы быть распространена в целом на французских государственных служащих;

2) желание не превышать определенный уровень интенсивности труда. Мишель Крозье, проводя исследование в счетно-бухгалтерском подразделении, обнаружил, что среди выдвигаемых ими требований на первом ме-

сте стоит не увеличение окладов и премий, а уменьшенные нагрузки за счет увеличения численности персонала;

3) желание трудиться в хороших условиях (помещение, оборудование и т. д.);

4) приверженность привычкам, рутине (что можно было бы поставить в один ряд со стремлением к обеспечению безопасности).

### § 3. «Мораль» (moral) государственных служащих<sup>1</sup>

При анализе психологии служащих таким методом, в котором «импрессионизм»<sup>2</sup> занимает не слишком большое место и который, напротив, позволяет проводить методичные исследования, полезно использовать, наконец, понятие морали.

Оба предыдущих понятия — позиция и поведение — являлись аналитическими; каждое из них позволяло рассматривать определенные аспекты психологии государственных служащих; поэтому, несмотря на неоспоримую полезность, ими следовало пользоваться лишь в определенных границах, которые могли показаться искусственными. Понятие же морали является синтетиче-

---

<sup>1</sup> После работ Г. Саймона, который, в отличие от своих предшественников, рассматривает закономерности функционирования организации как проекции закономерностей психологических, в зарубежной наукоуправленческой литературе структура организации начала интерпретироваться большинством авторов как сеть межличностных отношений, а функциональные зависимости между ее членами — как нечто производное от системы их взаимной психологической настроенности. Приспособление (конформация) служащих к «служебной ситуации», их психологическая интеграция обозначаются терминимом «moral». В зависимости от степени приспособления, идентификации со своей группой, ее целями и ценностями, целями и задачами организации, мораль будет высокой, низкой и т. д. Главными условиями, определяющими уровень морали, считаются степень материального благополучия служащих и степень их личной удовлетворенности повседневной рутинной. В рамках социально-психологической концепции науки управления состояние морали служащих рассматривается в качестве основного фактора целостности организации и ее функционирования, как таковой. — *Прим. перев.*

<sup>2</sup> В данном случае имеется в виду подход, стремящийся фиксировать непосредственные, субъективные впечатления и наблюдения. — *Прим. перев.*

ским, оно в некоторой степени охватывает и другие понятия.

Понятие морали может быть определено как мера приспособленности индивида к ситуации и образ ее восприятия, интерпретации им. Интерпретация может быть благоприятной и неблагоприятной. Следовательно, мораль проявляется в чувствах удовлетворенности или неудовлетворенности индивида занимаемым положением, которое он оценивает в совокупности.

Служащий может обладать высокой моралью, быть удовлетворенным. Он будет оптимистически судить о существующем положении, о своей работе, о своих начальниках, об учреждении, в котором он работает. Он будет трудиться с полной отдачей и т. д. Служащий может обладать низкой моралью (быть «деморализованным»), смотреть в будущее пессимистически, а на свою работу — с тоской или безразличием, враждебно относиться к своим начальникам и коллегам.

Значительная часть исследований, проводившихся в государственных учреждениях, касалась именно проблем морали. Стремилась выявить и даже измерить уровень удовлетворенности служащих.

Перечень вопросов в анкете Н. Уокера, например, был направлен на выяснение того, что думают опрашиваемые о самых различных аспектах своей работы. В конце им предлагалось сделать вывод, общее заключение, ответив на следующий вопрос: «Взвесив все обстоятельства, какие чувства Вы испытываете к своей сегодняшней работе?» Были получены следующие результаты:

	Испытывают удовлетворен- ность %	Испытывают неудовлетворен- ность %	Испытывают смешанное чувство того и другого %
Служащие госу- дарственных уч- реждений	25,3	12,9	61,8
Административный персонал пред- приятий	43,1	10,8	46,1

Для сведения можно привести результаты, полученные Мишелем Крозье в Министерстве по делам ветеранов войны:

Работа мне очень нравится . . . . .	28%
Работа мне нравится . . . . .	50%
Работа мне мало нравится или не нравится . . . . .	18%
Ответ не был дан . . . . .	5%

И чтобы закончить с этим вопросом, приведем данные, полученные в процессе различных исследований<sup>1</sup>:

	Степень удовлетворенности		
	Высокая %	Средняя %	Низкая и очень низкая %
Счетно-бухгалтерские подразделения	12	55	33
Административный аппарат 6 парижских страховых компаний	25	37	38
Административные службы ряда крупных парижских банков	21	57	22
Американская страховая компания	23	36	41

Исследования морали бывают направлены на определение уровня удовлетворенности служащих. Исследователи стремятся также установить, какие из сторон работы, по их мнению, приносят наибольшее или, напротив, наименьшее удовлетворение. Н. Уокер составил перечень из десяти характеристик, которые, по его представлениям, являются факторами, определяющими преданность работе: чувство безопасности, испытываемое на работе в данной области, пенсия, интерес к работе, наличие отпусков и выходных дней, оклад, расписание работы, продвижение по службе, условия труда (помещение, оборудование и т. д.), престиж, которым

<sup>1</sup> М. Сгoзiег, op. cit., p. 39.

пользуется данное занятие в обществе, отношения с коллегами по службе. Анализ и обработка полученных ответов позволили установить, что на предприятиях, как и в органах управления, служащие видят основную привлекательность своего положения в испытываемом ими при работе на данном месте чувстве безопасности. Интерес, вызываемый самой работой, также стоит на одном из первых мест.

И наоборот, Н. Уокер составил перечень отрицательных факторов: монотонность работы, заработная плата, продвижение по службе, характер труда, отношения с коллегами, утомительность, отсутствие ответственности, отношения с начальниками, отношение со стороны общественности. Анализ ответов, казалось, должен был показать, что в государственных учреждениях, как и на предприятиях (но в первых в большей степени, чем во вторых), медленное продвижение по службе является наиболее важной причиной неудовлетворенности. Но результат был самый удивительный: для служащих отношение со стороны общественности оказалось одним из наиболее неприятных обстоятельств.

Анкетное исследование, проведенное среди французских служащих Институтом техники управления, дало несколько иные результаты. Вопрос формулировался следующим образом: «Какие из перечисляемых элементов более всего привлекательны для вас в государственной службе: заработная плата, пенсия, стабильность службы, интересность работы, общественное уважение, дух государственной службы?» Вот к какому заключению пришли составители анкеты, подытожив полученные данные: «Стабильность службы и наличие пенсии являются теми элементами, на которые чаще всего указывают служащие наиболее скромно оплачиваемых категорий. Интересность работы и дух государственной службы, которые, впрочем, довольно близки друг к другу, приобретают все большее значение по мере того, как мы поднимаемся вверх по лестнице служебной иерархии».

Другой вопрос был сформулирован таким образом: «Какие из перечисляемых элементов менее всего привлекательны для вас в государственной службе: заработная плата, пенсия, профсоюзное влияние, политическое влияние, плохая административная организация,

подавление личности, неинтересность вашей работы?» Выводы составителей анкеты: «На первом месте по частоте ссылок стоит фактор неудовлетворенности заработной платой (35,9%). Затем идут подавление личности (24,1%), политическое влияние (13,7%) и неудовлетворительная административная организация... Факторы заработной платы и подавления личности выдвигаются на первое место служащими скромно оплачиваемых категорий. Начиная с индекса 500, фактор заработной платы по-прежнему остается на первом месте, но непосредственно вслед за ним идет уже политическое влияние, которое в процентном отношении значительно опережает факторы подавления личности и плохой административной организации».

Результаты английского и французского исследования, как видно, нельзя сравнивать по каждому пункту. Но следует отметить, что Н. Уокер не приводит в своем перечне отрицательных факторов «профсоюзное влияние» и «политическое влияние».

## Г л а в а П

### Психология служащего: опыт объяснения

В предыдущей главе мы попытались показать метод анализа психологии служащего. Не претендуя на исчерпывающее изложение, мы старались указать на некоторые важные аспекты позиции и поведения служащего.

В основном наш подход был описательным. Теперь мы попытаемся перейти от описания к объяснению, так как служащие, конечно, отличаются друг от друга, они неодинаково реагируют на внешние стимулы. Совершенно правомерно говорить как о психологии служащих, так и о психологии служащего. Поэтому, естественно, возникает вопрос: от чего зависит тот факт, что предрасположенность к действиям и сами действия одного служащего отличаются от позиции и поведения другого? Какие факторы определяют позиции служащих?

Мы не намерены составлять исчерпывающий перечень этих факторов. Ограничимся указанием лишь на наиболее важные из них или по крайней мере на ос-

новые «переменные», которыми в социологических исследованиях обычно объясняется различие во мнениях или в поведении. Такими факторами являются возраст, старшинство, предшествующий профессиональный опыт, пол (раздвигая рамки вопроса, мы коснемся и положения женщины на государственной службе), университетская подготовка, социальное происхождение, индивидуальные психические качества.

## § 1. Возраст

Поведение служащих в значительной мере объясняется их возрастом. Каковы, например, позиции молодого, только что с успехом прошедшего по конкурсу или окончившего административное училище служащего? Чаще всего указывают на наличие у него двух ориентаций, которые на первый взгляд могли бы показаться взаимоисключающими: он хочет интегрироваться, адаптироваться и в то же самое время противится этому.

Стремление к интеграции заключается в том, что новичок сознательно или неосознанно будет стремиться преобразовать свои мнения и свое поведение таким образом, чтобы они соответствовали той роли, исполнения которой от него требуют, или по крайней мере представлению об этой роли, которое он себе создал. В период приобретения первого опыта молодой служащий старается адаптироваться к организации или корпусу, в которые он отныне входит. В этот период он усваивает ценности, предрассудки, обычаи. В течение нескольких недель или месяцев (в зависимости от индивидуальных особенностей) он проникается духом своей группы (ведомственным духом, корпоративным духом или обоими одновременно); он постепенно усваивает цели организации или по крайней мере той ее части, в которую он включен.

Стремясь слиться со своей ролью и соответствовать ожиданиям окружающих, служащий-«ученик» часто «перехлестывает». Он будет большим роялистом, чем сам король, более ярким защитником, например, прерогатив своего учреждения, чем его старослужащие коллеги, он даже с легкостью упрекнет их в безразличии или уступчивости.

Другая тенденция поведения недавно начавшего свою карьеру служащего противоположна предыдущей: она заключается в известном отказе от адаптации. Служащий, который поступает на работу в учреждение, приходит туда «со свежим взглядом». Его багаж знаний и опыта, его склонности неизбежно отличаются от опыта, знаний и склонностей персонала этой организации. Он испытывает некоторую неудовлетворенность строем мыслей, теми нормами поведения и методами работы, которые предлагаются ему в качестве образца большинством его начальников и более опытных коллег. Он охотно склонен к критике того, что называет косностью или архаизмом предшествовавших поколений. Как всякий «мятежник», он мечтает о крупных изменениях.

В зависимости от индивидуальных качеств в поведении служащего возобладает одна из двух рассмотренных нами тенденций. Однако зачастую они сосуществуют: новое поколение может принимать одну часть наследия и в то же время отказываться от другой. Таковы, схематически, позиции, которые могут занимать служащие в начале своей профессиональной жизни. Как эволюционирует их психология в дальнейшем?

Чаще всего те характерные черты, которые были только что нами описаны, смягчаются. Через несколько лет корпоративный шовинизм теряет свою неистовую силу: он уступает место более умеренному «сословному духу». Мятежный дух прогрессирующе ослабевает. Некоторые служащие после нескольких более или менее тяжело переносимых кризисов полностью адаптируются. Они отказываются от прежних устремлений, которые кажутся им теперь иллюзиями молодости. Они сознательно становятся в свою очередь полными консерваторами. У других служащих происходит лишь частичная адаптация: они отказываются от некоторых своих прежних идеалов, но остаются верными другим. Именно из этой категории выходят «реформаторы».

Однако какая-то часть служащих так и не адаптируется (полностью или частично). Перед такими служащими открываются два пути: одни из них покидают прежнее место работы и переходят либо в другой орган управления, либо поступают на службу в частный сектор; другие остаются, но перестают испытывать ин-

терес к своим служебным функциям. Подобно тем, кто потерял веру в бога, но продолжает соблюдать обряды, они ограничивают свою служебную активность и живут как бы раздваиваясь: внешне — конформизм, внутренне — глубокий скептицизм. Довольно часто эти служащие переносят свой динамизм на внешнюю по отношению к службе деятельность и второстепенные занятия: пишут сонеты, играют на виолончели или занимаются политикой.

## § 2. Старшинство

Речь идет о продолжительности стажа работы в данном отделе или на данной должности. При таком понимании старшинство служащих не обязательно коррелирует с их возрастом. В данном отделе относительно молодой служащий (которому едва за сорок, к примеру) может иметь превосходство в отношении старшинства, если он занимал один и тот же пост с двадцати лет. И наоборот, более старший по возрасту человек будет уступать в старшинстве, если он перешел на работу в другой отдел в середине своего служебного пути. Специалисты в области социологии управления почти не занимаются проблемой старшинства в такой постановке. Обычно считается, что длительная работа на одной и той же должности (в известных пределах) значительно повышает эффективность деятельности государственных служащих. Но если постоянство работы на определенном месте не компенсируется периодическим обновлением состава подведомственных вопросов (обычная ситуация ряда исполнительных должностей и некоторых должностей среднего эшелона), то оно может привести к нежелательным результатам: суживает кругозор, порождает предрассудки, усиливает сопротивляемость новшествам и дух партикуляризма.

Постоянная работа в определенном структурном подразделении не приводит к столь нежелательным последствиям, как это имеет место в случае длительной работы в одной и той же должности. Должностное лицо, которое на протяжении всей своей профессиональной жизни продвигается вверх по служебной лестнице в отделе или управлении, постепенно знакомится с разно-

образными функциями и расширяет свой кругозор. С другой стороны, внутри самого структурного подразделения, например в управлениях или отделах центральных ведомств, характер выполняемых задач достаточно разнообразен для того, чтобы путем разумно осуществляемых перемещений из одного бюро в другое предохранять персонал от притупления умственных способностей. Однако длительная работа в одной и той же организации также имеет нежелательные последствия. Привыкнув работать с ограниченным кругом лиц, под руководством одних и тех же начальников (или типов начальников), адаптировавшись к ценностям своей группы, служащий постепенно теряет желание и способность обновления. Именно по этим причинам центральные ведомства, стремящиеся иметь динамичные руководящие кадры, избегают слишком долго оставлять своих служащих на одних и тех же должностях или в однородных по своим функциям структурных подразделениях. Так обстоит дело в дипломатии, армейских ведомствах, в корпусе префектов, центральных технических ведомствах и некоторых подразделениях Министерства финансов. Известно, с другой стороны, что Министерство по делам административной реформы провело недавно ряд мероприятий, направленных на обеспечение большей подвижности кадров корпуса гражданских администраторов. Министерство отнюдь не намеревается вводить в центральных органах управления систему «вечного движения» или общую нестабильность, которая могла бы привести к нежелательным последствиям. Хотят лишь изменить такое положение, при котором, увы, слишком часто некоторые ответственные государственные служащие проходят полностью или почти полностью свой служебный путь в одном и том же управлении, а иногда даже в одном и том же отделе.

### § 3. Профессиональный опыт до поступления на работу в аппарат управления

В Великобритании, Западной Германии или во Франции, где персонал органов государственного управления полностью или почти полностью состоит из про-

фессиональных, кадровых служащих, проблема опыта, приобретенного ранее, до поступления на работу в орган управления, очевидно, не стоит.

Иначе обстоит дело в Соединенных Штатах Америки. В американских центральных ведомствах на руководящие административные посты довольно часто назначаются лица, не являющиеся профессиональными государственными служащими. Эти посты по своему уровню соответствовали бы во Франции должностям члена министерского кабинета, генерального секретаря, уполномоченного или генерального комиссара, генерального директора или директора (то же самое можно сказать и в отношении многих должностей среднего звена руководства, особенно в технических и специальных ведомствах). Откуда приходят эти люди? Вопреки широко распространенному у нас мнению, в действительности речь идет не только о руководителях промышленных предприятий. Такими импровизированными ответственными должностными лицами (термин «импровизированные» не содержит никаких иронических оттенков) становятся адвокаты, врачи, инженеры, промышленные администраторы, профессора высших учебных заведений, политические деятели, профсоюзные руководители, журналисты и т. д. Совершенно очевидно, что на понимание этими людьми своих задач, на методы их работы и т. д. накладывает сильный отпечаток прежний профессиональный опыт, который они используют при осуществлении своих новых функций.

То же самое можно сказать и в отношении тех должностных лиц, которые переводятся из одной ведомственной системы в другую или на должности иного характера. Вот несколько примеров. Члены Государственного совета (Леон Ноэль, Р. Массигли), Инспекции финансов (Г. Альфанд, М. Кув де Мюрвилль, Ж.-Б. Дюпон, Ж.-Ф. Денио), члены Расчетной палаты (Р. Бруйе) или гражданские администраторы Министерства финансов (Ж. Россар) становятся дипломатами. Обратные перемещения более редки, однако недавно правительство назначило на пост генерального директора в Министерстве труда дипломата Ж. Шазеля. Можно привести также примеры перевода военнослужащих в гражданскую администрацию (Л. Перийер, П. Мессмер, Л. Лешу), назначения префектов на самые различные

посты (в министерствах земледелия, торгового флота, во Французском объединении радиовещания и телевидения и др.). Эти перемещения позволяют достаточно обособленным центральным ведомствам использовать самый разнообразный опыт.

#### § 4. Пол: женщины на государственной службе

Различия в поведении мужчин и женщин на государственной службе почти не изучены. В работе Н. Уокера содержится несколько довольно интересных замечаний, к которым мы и обратимся.

Какие проблемы возникают в связи с использованием женского персонала в органах управления? Констатация, которая будет служить исходной точкой нашего анализа, проста: если на должностях исполнительного уровня много представительниц женского пола, то на руководящих постах женщин ничтожно мало. Статистика показывает, что среди 1300 человек, окончивших начиная с 1947 г. Государственное административное училище, насчитывается всего лишь 36 выпускников-женщин, т. е. немногим более 2%.

Не располагая серьезными статистическими данными, можно, вероятно, все же заметить, что за последние двадцать пять лет число женщин, занимающих ответственные руководящие должности, осталось неизменным либо увеличилось весьма незначительно<sup>1</sup>. Поскольку в этот период общее число руководящих постов быстро возрастало, можно сделать на первый взгляд неожиданный вывод о том, что относительный вес женщин на руководящих должностях постоянно убывает. Комитет по вопросам издержек и производительности в государственных органах в своем последнем докладе высказывает, между тем, опасение по поводу грозящей нашим органам управления феминизации. «Стихийное бедствие», быть может, и угрожает мужчинам на должностях среднего звена, но ответственные должностные лица спокойны: в ближайшие годы они совсем не рискуют оказаться под женским башмаком.

---

<sup>1</sup> Наше предположение не распространяется на магистратуру, где процент женщин с каждым годом растет.

На каких ответственных должностях мы встречаем женщин? Несколько женщин занимают посты в Государственном Совете, Расчетной палате, на дипломатической службе и в магистратуре. Заметно больше представительниц женского пола на ответственных должностях гражданских администраторов в различных ведомствах неспециального характера (несколько десятков), однако на инженерных должностях, а также в полиции женщин практически нет. Из различных должностей, которые замещаются выпускниками Государственного административного училища, для женщин закрыт доступ лишь в корпус префектов и в Инспекцию финансов. Доводы, которые имеют хождение среди членов этих корпусов, не выдерживают критики: «Женщинам не хватает авторитета... Люди не поймут и т. п.» Те редкие женщины, которые занимают ответственные посты, обладают не меньшим, чем мужчины, авторитетом. Что же касается «удивления», которое вызовет назначение женщины, то, вне всяких сомнений, оно будет иметь место лишь при первом назначении на руководящий пост, а все последующие пройдут незамеченными.

Почему все-таки так мало женщин в высшей администрации? Такому положению вещей дается много объяснений, особенно самими женщинами. Предоставим им слово.

Жюри, оценивающее достоинства кандидатов на административных конкурсах, состоят исключительно из мужчин. Поэтому они проводят дискриминацию. Эта дискриминация часто осуществляется сознательно: при одинаковом уровне компетентности члены жюри сознательно отдают предпочтение кандидатам-мужчинам. В ряде случаев дискриминация проводится неосознанно; не отдавая себе в том отчета, члены жюри требуют от кандидатов наличия типично мужских качеств, поскольку аппарат управления состоит по преимуществу из служащих мужского пола. Иными словами, они отдают предпочтение мужским мыслительным способностям и мужским характерам.

При таких условиях, заключают женщины, поддерживающие этот тезис, у женщин не возникает желания участвовать в конкурсе, на котором, как известно заранее, они будут поставлены в неблагоприятные условия.

Насколько обоснована такая аргументация? На этот

вопрос ответить трудно. Проводится ли сознательная дискриминация? Несомненно: состав корпуса префектов и Инспекции финансов доказывает это. С другой стороны, если бы увеличилось число женщин-кандидатов в Государственное административное училище, то у некоторых членов жюри возникла бы защитная реакция, но, по-видимому, она не могла бы зайти слишком далеко. Можно ли говорить о неосознанно проводимой дискриминации? Существуют ли в действительности особенности женского мышления и типично женские формы поведения? Некоторые психологи отвечают утвердительно, указывая, однако, что в поведении и мышлении отдельных женщин проявляются мужские черты, и наоборот.

Заканчивая с этим вопросом, можно лишь сказать, что если, вероятно, и существует легкая дискриминация в отношении кандидатур женщин, то до сих пор не было доказано наличие более серьезных форм дискриминации. Согласно расчетам Гюйо-Сионнэ, за последние годы на конкурсах в Государственное административное училище процент поступающих женщин колеблется между 4,5 и 6%<sup>1</sup>. Что касается принятых женщин, то он составил что-то между 3 и 4%. Можно ли из этого расхождения делать вывод о дискриминации девушек? Разумеется, а priori этого делать нельзя. Следовало бы еще доказать, что уровень подготовки кандидатов обоего пола одинаков, но нам не кажется, что дело обстоит именно таким образом: численность девушек, принимающих участие в конкурсах по несколько раз, значительно меньше, чем юношей.

Отметим (впрочем, это и не подтверждает, и не опровергает тезис), что процент женщин, назначенных на должности по окончании училища, несколько выше, чем процент поступающих туда кандидаток.

Факту малочисленности женщин, занимающих ответственные должности в государственном аппарате, дается и второе объяснение: в силу предрассудков «сильного пола» служебные перспективы женщин и мужчин не одинаковы.

Из этого вытекают два следствия психологического

---

<sup>1</sup> Данные были приведены на семинаре, посвященном теме «Современный государственный аппарат», в Парижском институте политических наук.

порядка: 1) опасаясь притеснений и придирок, многие женщины отказываются от участия в административных конкурсах; 2) находящиеся на государственной службе женщины, сознавая, что им никогда не дадут дорасти до определенных должностей или по крайней мере это удастся чрезвычайно редко (например, до должности помощника директора, заместителя директора, начальника отдела и тем более директора), зачастую снижают свою активность, занимают пассивную позицию и, замыкая порочный круг, оправдывают дискриминацию в отношении себя.

Насколько все это соответствует реальному положению вещей? И действительно ли женщины в отношении продвижения по службе поставлены в неблагоприятные условия?

На этот вопрос также трудно дать определенный ответ. В высшей администрации еще очень мало женщин: ограниченность данных не позволяет делать обобщающих выводов. Во всяком случае, достоверно известно, что на наиболее ответственных административных постах очень мало представительниц женского пола (в настоящее время только 2 женщины возглавляют Управления в центральных органах — против почти 120 мужчин, занимающих указанные должности). В настоящее время мало женщин и среди членов министерских кабинетов, а ведь известно, что кабинеты часто являются трамплином для административных честолюбцев. Не менее достоверно и то, что многие мужчины а priori считают для себя зазорным служить под руководством женщины: они усматривают в этом покушение на свой престиж. Усугубляющим обстоятельством является и то, что большая часть женщин предпочитает иметь начальником мужчину.

Все вышеизложенное, само собой разумеется, не относится к учреждениям, в которых продвижение по службе производится полностью или почти полностью в порядке старшинства. Так обстоит дело в Государственном совете, Кассационном суде, Расчетной палате и в корпусе контролеров: но именно в этих учреждениях женщины почти полностью отсутствуют (за исключением Инспекции социального страхования).

Только что изложенные соображения частично объясняют, почему так мало женщин в высших звеньях го-

сударственного аппарата, но они не объясняют всего. Следует указать еще на два обстоятельства. Прежде всего, обратим внимание на то, что система набора персонала во французских органах управления, основывающаяся главным образом на конкурсном замещении должностей, в свое время была задумана и приспособлена для приема исключительно мужчин, что было совершенно нормальным лет 100 или 50 назад. Как отмечалось в последнем докладе Комитета по вопросам издержек и производительности в государственных органах, формы набора служащих были установлены в соответствии с нравами своего времени и учитывали то обстоятельство, что молодые люди из буржуазной среды, откуда рекрутировались государственные служащие, женились значительно позже, чем это происходит в наше время,— после того, как они «создавали себе положение».

Недостаточная приспособленность этой системы к современным нравам (мужчины женятся раньше) в наибольшей степени затрагивает интересы девушек, которые выходят замуж в среднем еще раньше, чем юноши. В самом деле, молодой женщине весьма трудно совмещать: 1) ведение семейного хозяйства и подготовку к такому конкурсу, как конкурс в Государственное административное училище; 2) свои семейные функции и учебу в административном училище; 3) свою семейную жизнь и особенности некоторых видов государственной службы, таких, которые связаны с продолжительным присутствием на работе или с выездами за пределы столицы, в провинцию или за границу.

Существует и другая причина (социально-психологического порядка), вынуждающая девушек столь редко принимать участие в административных конкурсах: в современном французском обществе женщины в профессиональном отношении не столь честолюбивы, как мужчины. Кроме того, существует определенное давление среды в пользу мужских притязаний: юношу будут упрекать в отсутствии больших стремлений, и почти противоположная позиция наблюдается по отношению к девушкам.

Недостаточность честолюбия может быть обнаружена и у женщин, состоящих на государственной службе. Герберт Саймон отметил, что даже в тех учреждениях,

где имеются большие возможности для продвижения, потолок притязаний у женщин довольно низок. Они значительно меньше мужчин стремятся к усилению своей власти и престижа. С другой стороны, для замужней женщины собственный оклад является второй, дополнительной заработной платой, и поэтому стремления к увеличению оклада у служащих-женщин значительно менее сильны.

Недостаточность честолюбия объясняется тем обстоятельством, что для многих женщин поступление на государственную службу является шагом временного характера (однако здесь намечается некоторое изменение). Большинство девушек рассматривают свою профессиональную деятельность как состояние выжидания. То же самое можно сказать и в отношении определенной части замужних женщин, которые в отличие от мужчин не рассматривают свою службу в перспективе карьеры.

### § 5. Университетская подготовка

Влияние, которое оказывает университетская подготовка на психологию служащих, является настолько очевидным фактом, что нет необходимости долго задерживаться на этом вопросе. Влияние «университетского прошлого» проявляется двояким образом.

Служащие, прошедшие сквозь одно духовное горнило — одну школу или университет, — обладают общими культурными и психологическими чертами. У них однотипные знания и пробелы в знаниях, сходные области интересов, «зоны индифферентности» и «полюсы отращения» (например, комплекс отношений подавляющего большинства «словесников» к экономическим и финансовым проблемам), сходные приемы работы и методы рассуждения. Наконец, у них идентичный язык: речевой обиход выпускников педагогических, технических и юридических учебных заведений имеет свои особенности. Лучше понимая друг друга, служащие, окончившие в прошлом один и тот же институт, имеют тенденцию образовывать группы. Руководитель, который окончил определенное учебное заведение и который нуждается в сотруднике, будет склонен отдавать предпочтение одному из своих «младших товарищей» не только из чув-

ства корпоративной солидарности, как это довольно часто утверждают, но и потому, что надеется легче сработаться с тем, кто думает так же, как он сам<sup>1</sup>.

Принадлежность лиц к одному и тому же или к «соседним» выпускам, однородность опыта, «общность прожитого и пережитого» создают личные связи, достаточно прочные для того, чтобы продолжать существовать и впоследствии. Как это часто отмечали, связи между организациями облегчаются неформальными отношениями, которыми связаны лица, знакомые друг с другом «со школьной скамьи». Создатели Государственного административного училища понимали это и полагали, не без некоторой наивности, что общность «происхождения» служащих центральных органов и корпуса контролеров постепенно ликвидирует всякую ведомственную обособленность. Спустя почти двадцать лет следует все же признать, что эта цель полностью не была достигнута.

Личные отношения поддерживаются между лицами одного и того же или «соседних» выпусков. Однако между «молодыми» и «старыми» выпускниками, которые служат в различных ведомствах, личные связи не возникают (либо они весьма слабы).

## § 6. Социальное происхождение

Вопрос о том, оказывает ли социальное происхождение должностного лица глубокое влияние на понимание им своей роли агента государства и на его поведение, является спорным.

Разумеется, речь идет о профессиональном поведении, так как, само собой разумеется, влияние социальной принадлежности на поведение в быту, на политические позиции и т. д. неоспоримо.

Точка зрения авторов, стоящих на марксистских позициях, известна. Высокопоставленные чиновники, гово-

---

<sup>1</sup> Однако так бывает не во всех случаях. Многие руководители сознают опасность, которая кроется в слишком однородном по своему составу штабе, и стараются объединить вокруг себя людей, окончивших различные учебные заведения. Но обособленность, которая весьма часто характеризует французские центральные ведомства, затрудняет их задачу.

рят они, в большинстве своем происходят из среды капиталистической олигархии; поэтому они выступают в качестве защитников капиталистического строя; следовательно, они могут только саботировать решения тех правительств, которые опираются на народные массы...

Можно ли, однако, сегодня утверждать, что ответственный служащий — выходец из среды крупной промышленной буржуазии действовал бы (при исполнении возложенных на него задач) иначе, чем служащий того же ранга — выходец из среды мелкой буржуазии? И это также не является очевидным. Можно лишь сказать, что французский государственный аппарат сохранил от прошлого (периодов абсолютизма, империи и монархии XIX века) аристократический и буржуазный стиль, который не присущ, например, аппарату управления такой страны, как Соединенные Штаты Америки. Доказательством этого может служить тот факт, что наиболее «старые» ведомства, возникшие еще при абсолютизме, сохраняют умонастроения, которые не распространены в такой мере в органах позднейшей формации. Кэ д'Орсэ и «традиционные» ведомства сохраняют традиции и атмосферу, которые не свойственны более «молодым» органам управления, таким, как министерства здравоохранения и строительства. Но простираются ли эти различия дальше языковых стилизмов и определенного тона в межличностных отношениях? Иными словами, если, как это предлагается многими авторами, пополнение руководящих кадров государственного аппарата будет производиться на более демократических началах, то изменятся ли умонастроения высшего чиновничества? Мы можем лишь поставить этот вопрос.

## § 7. Индивидуальные психологические качества

Попытки вычленения тех элементов поведения государственных служащих, которые объясняются их индивидуальным характером, занятие рискованное. В самом деле, трудно выделить из всей совокупности стимулов поведения и дифференцировать психофизиологи-

ческие и социально-психологические факторы; однако было бы абсурдом вообще не учитывать влияния индивидуальных психологических качеств. Если взять двух служащих одного и того же возраста, одинакового социального происхождения и т. д., то в их поведении обнаружатся различия, которые могут быть объяснены лишь особенностями темперамента или характера этих лиц.

Поскольку до сих пор данной проблеме не посвящено ни одно специальное исследование, мы ограничимся указанием на некоторые характерные черты поведения, которые, как нам представляется, связаны с индивидуальными психологическими качествами:

— В межличностных отношениях форма поведения служащих часто объясняется их темпераментом. Одни администраторы на заседаниях межведомственных комиссий прямо приступают к делу; они решительны, даже прямолинейны. Другие (довольно распространенный тип людей) больше проявляют осторожность, предпочитают пускать в ход дипломатию.

— Индивидуальные психологические качества играют важную роль при принятии решений. Функции, например, начальников управлений состоят в том, чтобы принимать решения или занимать определенную позицию по тем вопросам, которые представляются на рассмотрение министру. Одни, схватив суть дела, довольно быстро принимают решение, режут по живому месту, основываются на своей интуиции. Другим необходимо время, чтобы «созреть»; они любят посидеть над досье, прежде чем высказаться определенно. И то и другое имеет свои положительные стороны.

— Различны и отношения должностных лиц к риску, в особенности к риску личного порядка, с которым связаны некоторые решения политического характера. Одни ответственные государственные служащие более склонны брать на себя ответственность. Другие рискуют меньше: а рiогі нельзя их в этом упрекать; должностное лицо сознает, что оно назначено на свой пост для проведения политики правительства, а не своих личных взглядов. Начиная с какого же момента оно должно рисковать своей должностью?

В периоды государственных кризисов ответственные должностные лица поступают сообразно своему харак-

теру. Так, в мае 1958 г. большинство префектов заняло выжидательную позицию. А что еще они могли делать? Тем не менее, кое-кто пошел дальше. Так, I.G.A.M.E. Тулузы призвал демократические организации к защите республиканских институтов от угрозы со стороны армии. Каковы бы ни были побудительные причины, действуя таким образом, I.G.A.M.E. рисковал.

Итак, мы видим, что в одинаковой ситуации различные администраторы реагируют различным образом. Следовательно, изучение государственной службы в аспекте характерологии было бы полезным.

### Г л а в а  III

#### Служащий и организация

В предыдущих главах при интерпретации психологии служащего мы учитывали лишь определенные аспекты его положения. Наш подход был принципиально аналитическим: мы рассматривали служащего как относительно изолированного индивида. Теперь следует выяснить, какое влияние оказывает фактор принадлежности государственного служащего к организации, в которой он работает, и к группе, в которую он входит. Организация есть система коммуникаций и влияния. Поведение служащих обуславливается той системой коммуникаций и влияний, в которую они оказываются включенными. Мы будем использовать схемы, разработанные американскими специалистами в области социологии организации, и в частности Гербертом Саймоном.

#### § 1. Индивиды, группы, организации

Позиции и поведение служащих в значительной мере объясняются влиянием групп, в которые они входят. Речь идет именно о группах, а не о группе, поскольку, вообще говоря, один и тот же служащий принадлежит одновременно к нескольким группам: группам, существующим внутри организации, к внешним по отношению

к организации группам или к группам, взаимодействующим с несколькими организациями.

Возьмем гражданского администратора Управления бюджета:

— прежде всего, этот индивид принадлежит к организованной группе (социологи говорят — формальной группе), являющейся не чем иным как элементарным структурным подразделением, в котором он работает: такое-то бюро такого-то отдела. Одновременно он входит и в более широкие административные ансамбли, которые располагаются концентрическими окружностями: в такой-то отдел, в соответствующее подуправление, в само Управление бюджета, в центральный аппарат Министерства финансов, в систему Министерства финансов и вообще в аппарат государственного управления;

— с другой стороны, индивид входит в состав таких групп, которые не совпадают ни с одной из указанных: в один из корпусов гражданских администраторов министерства (поскольку их в нем несколько); далее, в число служащих данной категории и т. д. Эти различные «категориальные» группы не охватывают полностью группы организованные, о которых шла речь выше. В управлениях на улице Риволи имеются служащие и других категорий: финансовые инспекторы, инспекторы Государственного казначейства, налоговые инспекторы и др.;

— гражданский администратор принадлежит или может принадлежать к группам, существование которых не имеет официального признания и которые социологи обычно называют неформальными. Он принадлежит либо к группе, состоящей из служащих, которые одновременно проходили по конкурсу в министерство, либо к группе, образуемой выпускниками Государственного административного училища. Он может быть также членом какой-либо профсоюзной организации, научного кружка (такого, как клуб Жана Мулена или группа «Встречи»);

— наконец, администратор чаще всего будет являться членом группы (случайной или постоянной), состоящей из служащих различных министерств, с которыми он контактирует. Более или менее регулярно присутствуя на заседаниях межведомственных комиссий,

он привыкает работать с определенными администраторами из министерств труда, здравоохранения или представителей профсоюзов. И даже помимо таких комиссий он входит в узкую группу, фактически состоящую из него самого и партнеров, с которыми он обычно контактирует.

Принадлежность к нескольким группам и конфликты лояльности, которые могут возникать в результате этого<sup>1</sup>, играют важнейшую роль для понимания психологии и реакций служащих. Тот, кто входит в данную группу, стремится идентифицироваться с нею и защитить ее, когда целям, интересам, а тем более существованию группы угрожает опасность. С другой стороны, не всегда осознавая, он стремится усвоить идеи и модели поведения этой группы.

Поскольку одно и то же лицо может принадлежать к нескольким группам, возникает вопрос о том, какая из них в случае конфликта окажет наибольшее воздействие на позиции и поведение служащего. Для Герберта Саймона ответ не вызывает сомнений. Применяя к государственному аппарату выводы, сделанные американскими социологами на основании многочисленных исследований, проводившихся на различных предприятиях в течение более чем тридцати лет, автор «Поведения служащих» считает, что наибольшее значение для служащих имеют ценности «базовой группы», состоящей из повседневно и совместно работающих лиц, между которыми в силу этого существуют многочисленные личные отношения. Для французского администратора из Управления бюджета такой рабочей группой, иногда называемой также «первичной группой» или «группой непосредственного взаимодействия» («groupe face à face»), будет бюро<sup>2</sup>. Иными словами, в случае конфликта между интересами бюро и интересами всего Управления служащий систематически будет делать выбор в пользу первых.

---

<sup>1</sup> Будучи одновременно членом нескольких групп, индивид играет различные роли. Поэтому существуют предпосылки возникновения коллизий ролей или «конфликтов лояльности» по отношению к каждой из групп.— *Прим. перев.*

<sup>2</sup> Известно, что в некоторых центральных ведомствах бюро подразделяются на секторы, обладающие определенной самостоятельностью. В этих случаях первичной группой является сектор.

Поскольку ещё нет глубоких конкретно-социологических исследований функционирования французского государственного аппарата, трудно сказать, насколько положение Г. Саймона соответствует административной реальности Франции. Но представляется, что в нем содержится большая доля истины. В самом деле, наблюдения показывают, что элементарные административные единицы, несмотря на соперничество и распри, которые могут противопоставить друг другу служащих этих подразделений, стремятся обрести постепенно собственную индивидуальность. Каждая служба вырабатывает свои собственные цели, нормы, ценности, которые принадлежат только ей и которые принимаются большинством работающих в ней лиц. Цели данной группы могут соответствовать задачам, которые предписываются структурному подразделению нормативными актами или общей политикой, проводимой вышестоящими звеньями администрации; но так бывает не во всех случаях, и это неизбежно приводит к возникновению конфликтов. Иными словами, согласно часто цитируемым формулам, «орган создает функцию», «учреждение старается оправдать свое существование» и т. д.

Каковы ценности и цели таких подразделений, как бюро и отделы? Здесь мы вновь встречаем те типы целей и мотиваций, которые рассматривались нами ранее при анализе поведения служащих как индивидов. Однако на этот раз речь идет о целях, преследуемых группой или, точнее, индивидом, входящим в группу. Группа желает максимального расширения деятельности отдела в том направлении, которое представляется ей наилучшим; она желает расширения своих полномочий, хочет пользоваться большим признанием, увеличить свои ресурсы (кредиты, персонал, помещения и т. д.). Все ее стремления выражаются в более или менее ясно сформулированной общегрупповой стратегии. В конфликтах, которые противопоставляют одну группу другой, существующей в данной организации или вне ее группы, служащий чаще всего будет принимать сторону той группы, к которой он принадлежит.

Какова в этих условиях роль руководящих лиц и, в частности, непосредственного начальника данного структурного подразделения? У него сложное положение. Рассмотрим сначала его отношения со своими под-

чиненными. Последние рассчитывают на то, что он станет отстаивать их стремления, требования и интересы в центрах решений, где определяется политика учреждения, распределяются средства и т. д. Другими словами, первичная группа требует от своего шефа, чтобы он сделал все возможное или невозможное, но добился принятия целей группы высшим руководством организации. А каковы желания самого начальника? Он тоже хочет защищать интересы руководимого им подразделения, обеспечить продолжение его существования, усилить его влияние и положение, увеличить ресурсы и т. д. Разумеется, руководитель преследует и свои собственные цели, которые не обязательно совпадают с целями его сотрудников, однако по существу они почти одинаковы.

Таким образом, руководитель будет испытывать сильное давление со стороны своих подчиненных, которому он будет уступать постольку, поскольку направленность этого давления соответствует его собственным интересам. Но бывают случаи, когда он передает просьбы, не будучи всегда полностью уверенным в их обоснованности. Почему так происходит? А потому, что в органах управления, как и всюду, ни один руководитель не может добиться даже средней по своему уровню эффективности работы своих сотрудников, если он ограничивается применением властных методов: их использование порождает у подчиненных пассивность и безучастность. Для того чтобы сотрудники внутренне приняли его собственные цели и добровольно содействовали их осуществлению, руководитель должен быть весьма озабочен их моралью, уровнем их удовлетворенности. Однако поддерживать или повышать этот уровень руководители могут, лишь став выразителями стремлений своего персонала, даже если и не разделяют их полностью. Результаты большинства конкретно-социологических исследований морали служащих показывают, что наибольшим уважением в глазах подчиненных пользуется не тот начальник, который менее авторитарен, а тот, который умеет защищать свой персонал перед вышестоящим руководством. То же самое и в отношении министров: наибольшим уважением своих сотрудников пользуется тот из них, кто умеет «выжимать» кредиты из Министерства финансов.

Однако нужно остерегаться одностороннего представления о положении вещей: если руководители подвержены постоянному давлению со стороны подчиненных, то равным образом они испытывают и противоположное по своей направленности давление — давление со стороны вышестоящих звеньев управления.

По отношению к группам положение руководителей среднего звена управления может быть представлено следующим образом. Они принадлежат к двум первичным группам: с одной стороны, к группе, которая соответствует руководимому ими подразделению и ценности которой они чаще всего разделяют; с другой стороны, к более узкой группе, той, которую Саймон называет группой руководителей (*executive groupe*), состоящей из должностных лиц различных уровней. Группа руководителей также имеет свою систему ценностей, свои цели и нормы, которые принимаются ее членами. Эта группа придает большое значение определенной лояльности по отношению к себе. Принадлежность руководителей к двум вышеназванным группам вызывает конфликты лояльности: в зависимости от обстоятельств и индивидуального темперамента баланс будет меняться то в одну, то в другую сторону, так как поддерживать равновесие нелегко.

Что касается целей, то можно сказать, что руководители среднего звена управления вынуждены решать двоякого рода задачи, которые не исключают друг друга, но могут стать взаимоисключающими: достижение собственных целей руководимого ими структурного подразделения и содействие осуществлению общих целей организации, частью которой является их служба. Говоря менее абстрактно, но более двусмысленно, руководитель должен стремиться совместить частный интерес своего подразделения с общим интересом всего административного ансамбля. Руководитель учреждения несет ответственность за успешность его деятельности. В качестве такового он должен проявлять некий «священный эгоизм»: более умеренная позиция будет поставлена ему в упрек. Но в чем он должен оставаться принципиальным? И существуют ли средства, к которым ему запрещено прибегать, когда затрагиваются жизненные интересы его службы? Утверждают, что в этом

вопросе а priori не существует такого критерия, которым можно было бы руководствоваться как правилом поведения.

## § 2. Коммуникации в органах управления

В главе, где шла речь о вопросах использования электронной техники, мы говорили, что органы управления в известном смысле могут рассматриваться как «система переработки информации». Эта идея может быть перенесена в область социальной психологии. Учреждение можно представить как совокупность индивидов, к которым извне поступают сообщения или потоки информации, передающиеся затем от одного лица к другому, подвергаясь в процессе передачи вероятным искажениям; затем информация вновь направляется вовне. Эту идею можно интерпретировать и иначе, сказав, что деятельность каждого служащего состоит в получении информации, в рассмотрении ее с точки зрения соответствующих норм (имеющаяся информация) и передаче результатов своей деятельности другим лицам (в форме сообщений).

Из этих определений следует, что эффективность деятельности аппарата управления в значительной мере зависит от качества его системы коммуникаций. Разумеется, вопреки широко распространенным в наши дни иллюзиям, для решения всех проблем недостаточно установить хорошие коммуникации между индивидами и группами. Но если информация и не является достаточным условием эффективности, то она является условием необходимым<sup>1</sup>.

### *а) Формальные и неформальные коммуникации*

Для того чтобы понять, каким образом на практике служащие получают информацию, которая дает им возможность выполнять свои задачи, следует прибегнуть к

---

<sup>1</sup> При изложении этих вопросов мы будем широко использовать учебник по науке управления Г. Саймона и др. (H. Simon, D. Smithburg et V. Thompson, Public administration, N. Y., A. A. Knopf, 1950, 582 p.).

ставшему уже классическим различению формальных и неформальных коммуникаций.

Формальными, или официальными, коммуникациями являются те, которые создаются руководством организации. Чаще всего они устанавливаются нормативными актами, в которых одновременно указываются и источники получения информации и направление ее движения или адресаты, определяются содержание и форма сообщений и т. д.

В системе органов государственного управления большая часть формальных коммуникаций осуществляется в письменной форме. Например, некоторые должностные лица обязаны периодически составлять письменные доклады, в которых отмечаются события, происшедшие в доверенной им области управления. Так, префекты ежемесячно посылают в Министерство внутренних дел доклады о политическом, экономическом и социальном положении в своих департаментах. Руководители департаментских управлений общегосударственной справочной службы ежедневно направляют в столицу информационные телеграммы. Финансовые контролеры обязаны ежегодно направлять в Управление бюджета Министерства финансов обобщающие отчеты об итогах своей деятельности и т. д.

Направление досье также является одной из форм таких коммуникаций. Референты подотделов Высшего совета по транспортным проблемам, которые должны представлять министру общественных работ заключения по спорам, возникающим между транспортными организациями публичного сектора, составляют свое мнение, по существу, на основе досье, которые присылаются им главными инженерами департаментских органов ведомства путей сообщения. Официальная административная корреспонденция является другим примером формальных коммуникаций в аппарате государственного управления и т. д.

Однако формальные коммуникации не обязательно осуществляются в письменной форме: они могут быть и устными. Их формальный характер определяется тем обстоятельством, что они официально предусмотрены и осуществляются в соответствии с правилами, которым подчинено функционирование данной организации (например, согласно правилу, по которому информация

должна продвигаться по иерархической прямой). Можно привести множество примеров формальных коммуникаций в устной форме. Наиболее известен пример периодически созываемых совещаний руководителей структурных подразделений. Многие руководители центральных ведомств и крупных учреждений каждое утро (или раз в неделю) собирают своих ближайших сотрудников для обмена информацией.

Как в действительности функционирует система формальных коммуникаций в государственном аппарате? По этому поводу трудно высказать суждение обобщающего характера. Отметим, что механизм передачи информации зачастую действует неудовлетворительно, чаще всего вследствие ошибок, допускаемых органами управления. С другой стороны, многие должностные лица, особенно в средних и низших звеньях управления, не удовлетворены тем, как их информируют, и жалуются на то, что не располагают всеми необходимыми данными для успешного выполнения возложенных на них задач.

Значительную часть формальных коммуникаций органов управления составляет письменная информация, передаваемая в иерархическом порядке. Однако это очень медленная форма осуществления коммуникаций, причем продвижение информации происходит тем медленнее, чем больше уровней управления и чем больше на каждом из них чиновников, которые считают своим долгом надлежаще выполнять свои обязанности и тщательно изучать проходящие через их руки досье, отношения, отчеты, переписку и т. д. Альфред Сови в своей работе «Бюрократия» приводит такой пример: «В 1939—1940 гг., во время «странной войны» при председателе Совета министров и министре финансов функционировал Комитет по координации программ и закупок, на который возлагалась координация экономической деятельности различных министерств, а также франко-британских закупок и перевозок. Письма, адресованные в бюро этой службы, начинали свой путь на улице Риволи, доходили до председателя Совета министров и только затем попадали в бюро. Из-за медленного движения переписки служащие комитета отправляли официальные письма в установленном порядке, а копию документа велосипедист доставлял адресату уже через

десять минут. Ответ получался тем же путем либо по телефону. И жизнь шла своим чередом. Но официальные ответы на официальные отношения приходили спустя три или четыре месяца. В них содержались предложения по решению тех вопросов, которые давным-давно уже были решены, причем зачастую предложение и фактическое решение не совпадали»<sup>1</sup>.

С другой стороны, информация, поступающая по формальным каналам, зачастую оказывается неполной, частичной и даже небеспристрастной. Служащие — люди осторожные, и они не любят подписывать документы по животрепещущим или вызывающим споры вопросам, которые чаще всего оказываются наиболее важными.

Лучшим доказательством несовершенства сети формальных коммуникаций, особенно письменных, является следующий пример: должностное лицо, недавно поступившее на службу в данное учреждение в самом начале своей карьеры или имея уже за плечами годы службы, очень часто замечает, что устная формальная информация (беседы со своими начальниками или подчиненными), а еще чаще — письменная информация (например, та, которую он получает, знакомясь с архивами учреждения) не позволяют ему в короткие сроки составить полное, определенное и реалистическое представление о том, что происходит в учреждении. Такой служащий жалуется, что ему приходится тратить много времени на то, чтобы «войти в курс дела».

Неформальными, то есть неофициальными, коммуникациями являются те, которые устанавливаются путем личных контактов вне или в отличие от официально устанавливаемых коммуникаций или процедур. Пример, который приводит Альфред Сови, — превосходная иллюстрация неформальной коммуникации.

Совершенно очевидно, что личные отношения между служащими, их принадлежность к одним и тем же формальным или неформальным группам (к учреждению, корпусу, выпуску одного года, к профсоюзу, научному кружку и т. д.) облегчает циркуляцию неформальных сообщений. Часто в тот или иной орган управ-

---

<sup>1</sup> A. Sauvy, *La bureaucratie*, Paris, Presses universitaires de France, 1961, p. 64.

ления информация поступает именно по неформальным каналам. И наоборот, когда между индивидами или группами нет контактов (либо вследствие скрытых конфликтов, либо по причине слишком большой разницы в уровне престижа и др.), информация не циркулирует.

Какую роль в жизни организаций играют неформальные коммуникации? Можно сказать, что их роль в функционировании государственных органов, как и всех организованных или неорганизованных человеческих групп, огромна. Если учреждения обладают лишь системой формальных коммуникаций, то они не смогут функционировать или по крайней мере будут функционировать неудовлетворительно. Молодой служащий, впервые поступающий на работу, с удивлением констатирует, что разрешение огромного числа вопросов происходит путем личных контактов. Впрочем, именно потому, что многие, если не большинство вопросов, могут разрешаться путем личных контактов, руководители органов управления считают напрасным устанавливать структуру формальных коммуникаций изданием руководств, инструкций, внутренних бюллетеней и т. д. Этот расчет не всегда правилен. Как мы уже отмечали, из-за конфликтов или вследствие значительной социальной дистанции некоторые лица и группы оказываются вне спонтанного обмена информацией. Эти группы и индивиды остаются неинформированными или получают информацию частично либо с запозданием. С другой стороны, неформальные системы коммуникаций далеко не оптимальны с точки зрения продуктивности. Служащий тратит недели и месяцы на то, чтобы полностью «разобраться» и ознакомиться с порученным ему участком работы, с тем, что происходит в учреждении. В тех органах управления, где циркуляция информации официально не организуется и где поэтому все передается «из уст в уста», служащий тратит значительное время на «хождение за новостями». Наконец, отсутствие системы информирования, приспособленной к нуждам служащих, приводит к разрастанию слухов и толков. Оно позволяет отдельным лицам или группам вести «кампанию интоксикации», усугубляет недоразумения, возникшие между руководством и рядовыми работниками. Вот почему отсутствие формальной системы коммуникаций является источником многих затруднений.

Таковы типы коммуникаций, существующих в органах управления. Различение «формальных» и «неформальных» коммуникаций, по-видимому, удобно, но не является полностью удовлетворительным: Иногда наблюдателю бывает трудно отнести конкретный вид коммуникаций к тому или другому типу. Многие «горизонтальные» отношения, которые возникают между двумя служащими одного и того же уровня, но принадлежащими к различным административным единицам, нельзя назвать неформальными, если они устанавливаются с молчаливого согласия руководства. По известным вопросам и в известных границах во многих случаях могла бы считаться нормальной также и практика «короткой цепи» (речь идет о случаях, когда один служащий непосредственно сообщается с другим, стоящим на служебной лестнице на две или три ступени выше-ниже его).

### *б) «Помехи» в системе коммуникаций*

Попытаемся теперь более систематично рассмотреть причины, которыми обусловлена недостаточность функционирования системы коммуникаций. Почему значительная часть служащих жалуется на неудовлетворительную осведомленность о том, что происходит в учреждении? Чем объяснить убежденность некоторых служащих в том, что они хорошо информированы, тогда как в действительности дело обстоит совершенно иначе? Каким образом руководство организации оказывается не всегда осведомленным о том, что происходит в низовых звеньях, и наоборот, работники исполнительного уровня порой неправильно истолковывают намерения «высокого начальства»? Чему следует приписать тот факт, что в министерствах работники одного Управления часто не знают, что делают другие Управления?

В системе коммуникаций имеется множество помех, которые можно свести к нескольким основным группам (следуя классификации, данной Гербертом Саймоном).

*Язык.* Плохая коммуникация между служащими может быть следствием различий в языке. Каждая группа в органе управления стремится пользоваться жаргоном, который понятен только членам данной группы. Экономисты, финансисты, инженеры и т. д. имеют свой

жаргон, и роль юристов, а в более общем плане — всех тех, кого называют специалистами в области управления, состоит в том, чтобы бороться с этой спонтанной тенденцией корпусов и служб, придавать единообразие документам различных ведомств.

*Преобладание письменных форм передачи информации.* По причинам, которые нами неоднократно уже рассматривались (необходимость документирования действий, обеспечения объективности и т. д.), в работе органов государственного управления преобладает письменная форма передачи информации, что приводит к нежелательным последствиям. С какой бы тщательностью ни редактировались циркуляры, служебные записки, инструкции и т. д., они не могут заменить непосредственных контактов между служащими. В органах управления любой страны издается множество приказов, остающихся без последствий.

Чем обусловлено преимущество устных сообщений перед письменными документами? В значительной степени тем, что письменные формы не позволяют вести подлинный диалог. Когда один служащий направляет «бумагу» другому служащему, то он не уверен, 1) что тот прочтет направленный ему документ: возможно, он получает много других аналогичных сообщений или у него тысячи других дел, которые он считает более неотложными; 2) что тот действительно поймет его намерения. Письменное сообщение может быть не понято потому, что оно было составлено в выражениях, которые с точки зрения адресата лишены смысла; оно может быть плохо понято, если получатель приписывает автору сообщения такие намерения, которых тот не имел. Когда руководство организации рассылает служебные записки, предписывая всем подчиненным «впредь следить за тем-то», может случиться, что такая директива не возымеет действия, так как некоторые служащие думают: «это меня не касается, поскольку у меня иное положение», «речь идет лишь в принципе» и т. д.

Ничего подобного не бывает при непосредственных контактах, с глазу на глаз: тот, кто передает сообщение, может быть действительно уверен в том, что его поняли правильно, может вновь изложить его в иных выражениях, адаптировать свои директивы к частным случаям, учесть возражения и т. д.

*Удаленность.* Расстояние, которое разделяет автора сообщения и лицо, которому оно направляется, также может оказаться помехой обмену информацией. Обычно говорят, что развитие современной техники связи уничтожает расстояния. Некоторые современные методы информации позволяют ускорить получение письменной информации и в особенности цифровых данных. С другой стороны, телефон позволяет вести диалоги на значительном расстоянии. Влияние фактора удаленности ослаблено, однако нельзя считать, что оно вовсе сведено на нет.

Справедливость этого утверждения становится очевидной в свете тех обстоятельств, которые рассматривались выше. Когда начальник какой-либо департаментской службы должен письменно изложить различные аспекты вопроса, он отмечает лишь то, что ему представляется достоверным и бесспорным. Однако он оставит при себе свои интуитивные догадки, впечатления, сомнения — все то, что называют тонкостями, которые играют столь важную роль при принятии решения.

Телефон оказывает огромные услуги. Но он позволяет успешно обмениваться информацией лишь тем лицам, которые знают друг друга по совместной работе и в отношениях которых друг к другу нет тормозящих мотивов. В других случаях, как показывает повседневный опыт управления, телефон является значительно менее удовлетворительным средством коммуникации, чем непосредственные контакты.

В настоящее время французский государственный аппарат весьма широко использует современные средства передачи информации (и, вероятно, будет применять их во все более широких масштабах). Уже сейчас министерства испытывают средства и способы, которые в будущем позволят ежедневно направлять в столицу многочисленные статистические и отчетные данные. Однако, если таким образом можно передавать данные общего характера, то возможность передачи всех элементов, всех тонкостей важного досье во всей их сложности вызывает сомнения. Поэтому к традиционному методу непосредственных контактов будут прибегать и в дальнейшем (когда парижский служащий отправляется на место, либо работник периферийного органа прибывает в столицу). Но пользование этими методами

имеет свои пределы: хотя в последующие годы объем задач каждой службы будет неуклонно расти, сомнительно, чтобы пропорционально этому увеличивалось количество командировок.

Итак, следует сделать вывод, что географическая удаленность является и останется помехой коммуникациям.

*Время руководителей.* Как уже отмечалось, время государственных служащих и, в частности, тех, кто занимает ответственные должности в аппарате управления, является ценным ресурсом. С другой стороны, решения зачастую подготавливаются в спешке и торопливости (что не исключает длительных периодов «покоя»).

Итак, деятельность, которая состоит в обмене информацией (идет ли речь о получении сведений или о том, чтобы держать в курсе дела других), требует времени, времени, которого не хватает в течение рабочего дня и которое зачастую бывает перегружено контактами с сотрудниками. Следовательно, у должностных лиц среднего и высшего звена, т. е. у тех, кто располагает информацией, не всегда есть время, чтобы ее передать. Они жертвуют безусловно необходимым делом ради выполнения более неотложной задачи. Как справедливо замечает Герберт Саймон, они говорят: «Я сделаю это позже», — но это «позже» никогда не наступает.

*«Барьеры престижа».* Неоднократно отмечалось, что коммуникации между лицами равного положения (или при не очень значительной разнице в положении) устанавливаются несравненно легче. Служащие, чьи уровни социального престижа сравнимы (например, вследствие того, что они стоят почти на одних ступенях лестницы служебной иерархии), довольно легко вступают в отношения. Не испытывая друг к другу каких-либо «комплексов», они могут непринужденно беседовать, обмениваться идеями, стараться убеждать один другого.

Однако не всегда таким же образом складываются взаимоотношения между служащими различных уровней престижа. Тот, кто чувствует себя явно стоящим ниже другого, достаточно стеснен, чтобы говорить то, что он думает. Тот, кто считает себя вышестоящим, является жертвой своей роли. Обмен информацией между ними затруднен. Социальная дистанция, возникающая в

силу существования иерархии престижа, создает помехи коммуникациям<sup>1</sup>.

*Неосознанный отбор информации.* Зачастую недостаточность коммуникаций между служащими (как и вообще между людьми) объясняется хорошо известным психологам явлением: бессознательной тенденцией нашего разума воспринимать лишь определенные элементы реальности. Тот, кто получает информацию, склонен сохранять в памяти только определенные ее аспекты, те, которые соответствуют направлению его личных стремлений, и отбрасывать факты, которые противоречат его представлению а priori о положении вещей.

Некоторые ведомства постоянно прибегают к пессимистическим и паническим оценкам явлений для оправдания своих требований дополнительных ассигнований или увеличения штатов. Благоприятные факторы, как таковые, не воспринимаются, поскольку идут вразрез с выдвигаемым тезисом. Иные учреждения, напротив, отказываются замечать неблагоприятные обстоятельства. Так, например, несколько лет назад Министерство просвещения упрекали в том, что оно не обращает внимание на разбухание штатов в школах и университетах, отмечавшееся во многих исследованиях.

*Стратегия индивидов и групп.* Передача информации почти всегда имеет значение для того, кто ее сообщает: решения о передаче каждый принимает в зависимости от результатов, на которые он надеется, с учетом своих собственных целей, своей стратегии. Предположим, что один служащий в принципе должен передавать информацию другому — своему начальнику, подчиненному или равному по положению должностному лицу. В зависимости от того, ожидает ли он от этой передачи благоприятных или неблагоприятных для себя последствий, он передаст информацию точно, исказит ее или же удержит.

В работе «Феномен бюрократии» М. Крозье приводит хороший пример такой стратегии. Анализируя способ, которым начальники секторов одного отдела,

---

<sup>1</sup> Феномен престижа и его влияние на процессы, протекающие внутри организации, рассматриваются в работе: C. V a g n a r d, The functions of the executive, Cambridge, Harvard university press, 1955, p. 334.

именуемого им счетно-бухгалтерской службой, передают своим руководителям, т. е. начальникам отделов, сведения такого рода, которые необходимы тем для принятия решений по вопросам управления персоналом, автор пишет:

«...Начальники секторов фактически находятся в положении, не позволяющем им давать всю ту информацию, которую могли бы получать начальники отделов. В самом деле, десять начальников секторов данного отдела, которые руководят весьма близкими по своему характеру участками работы, самим положением вещей вынуждаются к соперничеству друг с другом в вопросе распределения ограниченных средств организации. Между ними нет отношений взаимозависимости, следовательно, отсутствует общий позитивный интерес, и в конечном счете они могут считать себя конкурентами. Таким образом, возникают все условия для того, чтобы стремиться представлять в благоприятном для себя свете те сведения, которые они обязаны сообщать своему начальнику отдела. Далее, опыт показывает, что никому не удастся избежать давления конкуренции и что все начальники секторов представляют сведения таким образом, чтобы заполучить максимум средств и завоевать личное расположение шефа, поскольку эта благосклонность и дополнительные средства дадут им возможность справляться с порученным участком работы без особых трудностей и не позволять коллегам обойти себя»<sup>1</sup>.

М. Крозье описывает довольно распространенное в государственном аппарате явление. Так же как некоторые подчиненные не сообщают всего своим начальникам (не признаются добровольно в своих ошибках или недочетах), так и некоторые руководители не говорят всего своим сотрудникам. Секрет является одним из видов оружия в борьбе за влияние внутри организации.

### § 3. Влияние и власть в аппарате управления

Как и во всякой человеческой группе, отношения между служащими в органе управления складываются в результате взаимных влияний, оказываемых друг на

<sup>1</sup> М. Crozier, op. cit., p. 63—64.

друга. Мы говорим (по классическому определению), что индивид *A* влияет на индивида *B*, если он побуждает *B* к действию, которое *B* самопроизвольно, без этого побуждения не совершил бы<sup>1</sup>. В организациях отношения влияния чаще всего устанавливаются в соответствии с официальными нормами, иными словами, в направлении сверху вниз согласно иерархической структуре. Руководители высших рангов влияют на поведение лиц, занимающих посты среднего уровня, направляя им приказы, которые подлежат исполнению. В свою очередь руководители среднего звена добиваются от нижестоящих таких действий, которые соответствовали бы их предписаниям, и т. д. Можно, как это делают некоторые авторы, называть отношения влияния отношениями авторитета, которые складываются в соответствии с существующей структурой иерархии<sup>2</sup>.

Именно только что рассмотренный нами тип отношений влияния имеют обычно в виду в тех случаях, когда пытаются представить себе «нормальное» функционирование органа управления. Этому ходячему представлению соответствует модель идеальной бюрократической организации, разработанная М. Вебером. По М. Веберу, бюрократическая организация характеризуется тем, что вышестоящий начальник отдает распоряжения своим подчиненным, контролирует действия этих лиц, чтобы быть уверенным в их соответствии своим приказам, а в случаях несоответствия налагает на подчиненных взыскания. Боязнь санкций побуждает подчиненных к повиновению. Такая система, по мнению М. Вебера, является и рациональной и эффективной.

Само собой разумеется, что если бы во всех случаях дело обстояло таким образом, не нужно было бы говорить о «влиянии и власти в органах управления». Однако, к счастью или к несчастью, административная реальность весьма значительно отличается от подобного представления о ней. Подчиненные — это не машины, которые лишь получают приказания сверху и просто-

<sup>1</sup> Б. де Жувенель («*De la politique pure*») использует в этом случае термин «подстрекательство».

<sup>2</sup> Герберт Саймон пользуется термином «авторитет» для обозначения всех отношений влияния независимо от того, соответствуют они формальным нормам организации или нет.

напросто преобразовывают их в акты исполнения. Они автономные существа, которые судят или могут судить о достоинстве и эффективности отданных им распоряжений; они могут с большим или меньшим желанием соглашаться с указаниями своих начальников и почти всегда обладают некоторой способностью к сопротивлению по отношению к ним. Подчиненные не являются простыми машинами и в другом смысле. Практика показывает, что вопреки механистической схеме М. Вебера инициатива решения далеко не всегда исходит от вышестоящих начальников. Довольно часто эта инициатива может принадлежать самим подчиненным. Рядовые служащие, преследуя свои собственные цели, задумывают планы и разрабатывают стратегию, направленную на то, чтобы заставить своих руководителей принять эти планы. Как об этом уже говорилось ранее, руководители всех рангов служебной иерархии подвергаются постоянному давлению со стороны своих сотрудников, которые стремятся побудить начальника принять решение или занять позицию, соответствующую их целям. Для уяснения этого попытаемся более подробно рассмотреть некоторые ситуации — типы влияния. Допустим, имеются два лица: *A* и *B*. Не будем в начале нашего рассуждения уточнять, кто из них находится в подчинении у другого. Предположим, что *A* разрабатывает некий проект, и для его осуществления необходимо, чтобы *B* предприняло нечто — это действие обозначим *X*. Итак, *A* по своей инициативе предлагает *B* совершить *X*. Каким будет ответ *B* на требование (или предложение) со стороны *A*?

Наиболее простым случаем является тот, когда *B* отвечает отказом: здесь, очевидно, *A* не влияет на *B*.

В другой гипотетической ситуации *B* совершает акт *X*. О влиянии *A* на *B* во всяком случае нельзя говорить, если *B* еще ранее имело намерение осуществить *X*. За исключением этого случая, во всех остальных интересно знать, какой психологический механизм приводит *B* к совершению *X*, т. е. к подчинению влиянию *A*. Здесь можно выдвинуть четыре гипотезы.

1. Уяснив суть предложения о совершении *X*, *B* рассматривает достоинства предложенного. Выслушав в случае необходимости аргументацию, выдвигаемую *A* (или после дискуссии с ним), *B* находит, что соверше-

ние  $X$  благоприятно для него самого. Оно полностью убеждено, что, совершая  $X$ , оно добьется своих целей. Для обозначения этого типа влияния, оказываемого  $A$  на  $B$ , мы будем употреблять выражение *влияние путем убеждения* (*influence avec persuasion*), подразумевая полное убеждение.

2.  $B$  изучает  $X$ . Оно лишь частично убеждено в том, что совершение  $X$  имело бы для него благоприятные последствия, однако по причинам, которые мы обсудим несколько позже,  $B$  тем не менее соглашается с предложением совершить  $X$ . Мы будем говорить в таких случаях о *влиянии путем частичного убеждения*.

3.  $B$  изучает  $X$ . Оно считает предложение о совершении  $X$  явно плохим (либо потому, что оно идет вразрез с его личными интересами, либо потому, что оно представляется ему вредным для интересов организации). Однако по причинам, которые мы также обсудим в дальнейшем,  $B$  соглашается совершить  $X$ . Для обозначения таких ситуаций мы будем употреблять термин *влияние без убеждения*.

4. В предыдущих случаях мы предполагали, что  $B$  рассматривает достоинства предложения о совершении  $X$ . Однако возможна и такая ситуация, в которой  $B$  почему-либо не утруждает себя этим и совершает  $X$ , не ставя перед собой никаких вопросов (и вновь по причинам, к которым мы еще вернемся). Такую ситуацию будем обозначать термином *влияние без обсуждения* (*influence sans examen*).

Таковы, схематически, различные типы отношения влияния. Следует отметить, что в четырех рассмотренных нами случаях  $B$  соглашается с тем, чтобы его поведение инспирировалось предложениями  $A$ . Эти случаи различаются по степени убеждения в действительных достоинствах  $X$ .

Чем полезен данный анализ? Его полезность состоит в том, что теперь мы можем лучше ответить на вопрос: кто, на кого и по поводу чего влияет в органе управления.

В предшествующих рассуждениях мы не уточняли, кем реально являются  $A$  и  $B$ , не говорили о том, какое место на лестнице служебной иерархии занимают тот и другой. Однако фактические наблюдения показывают, что 1) в роли  $A$  может быть и начальник и подчинен-

ный и 2) что возникновение конкретных отношений влияния обуславливается индивидуальными особенностями служащих; характером решаемых вопросов или особенностями органов управления. Рассмотрим это несколько подробнее.

Может случиться, и так в действительности бывает, что подчиненный оказывает на своих начальников влияние типа «без обсуждения», «без убеждения» или «частичного убеждения». В таких случаях речь идет о влиянии в значительной степени асимметричном, которое больше напоминает отношение руководителя с подчиненным (как его себе обычно представляют). Именно это порой заставляет говорить о том, что в некоторых органах управления и по крайней мере по определенной категории дел командуют начальники отделов, а начальники управлений являются исполнителями.

Аналогичный тип отношений может сложиться между министром и его непосредственными сотрудниками (начальниками управлений и членами министерского кабинета). Предположим, один из сотрудников предлагает министру подписать документ по такому вопросу, с которым тот сталкивается впервые. Как поступает министр? Он может начать разбираться в существе дела и, уже составив себе о нем представление, подписать (или не подписать) документ. Он может подписать его не глядя и не обсуждая, поскольку доверяет мнению своего сотрудника и знает, что тот «не будет злоупотреблять его подписью» по делу, не имеющему важности. Возможно также, что он подпишет документ потому, что считает дело не особо важным либо неотложным и т. д., хотя в правильности этого он будет убежден лишь наполовину или даже вовсе не убежден. Министр, который захочет разбираться по существу каждого представляемого ему на подпись документа, окажется плохим министром. Он весьма скоро парализует деятельность своего аппарата.

То, что было сказано в отношении министра, в равной мере справедливо и в отношении должностных лиц, стоящих на различных ступенях служебной иерархии. Не считая отдельных случаев исключительной работоспособности, начальники управлений центральных ведомств большей частью признают, что при известных обстоятельствах они вынуждены подписывать докумен-

ты, не вникая по-настоящему в их содержание или не будучи полностью уверенными в их обоснованности.

Рассмотрим теперь противоположный случай, который соответствует обычным представлениям об отношениях влияния: начальник в силу своего служебного положения оказывает влияние на подчиненного. Тот довольно беглый анализ, который мы проводили выше, может оказаться здесь весьма полезным, поскольку позволяет нам установить различия в стиле осуществления властных полномочий. Представим себе, что начальник управления вызывает своего заместителя и обращается к нему: «Необходимо, чтобы подчиненные Вам отделы сделали то-то и то-то». Возникает дискуссия. Если в результате этого обсуждения заместитель убеждается в правильности замысла своего руководителя, то все очень просто: он принимает сделанное ему предложение. Но если заместитель начальника остается совершенно неубежденным или убежденным лишь наполовину, то одно из двух: либо начальник твердо настаивает на своей точке зрения, и тогда его заместитель уступает, либо начальник отказывается от своего плана (временно или окончательно), поскольку не смог убедить своего сотрудника. В последней ситуации нет ничего чрезвычайного, и она вовсе не означает, что начальник управления не соответствует своему назначению. Это значит, что данное должностное лицо не может или не хочет использовать свою власть (в узком смысле слова) при решении *любого* вопроса.

В самом деле, как об этом уже говорилось, наиболее энергичные руководители должны учитывать умонастроения своих сотрудников, если они хотят добиться каких-нибудь результатов. Они не должны просто требовать, о чем бы ни шла речь. Им следует учитывать мотивацию поведения сотрудников. Какие же мотивы побуждают индивидов в организации выполнять приказания, с которыми они не всегда согласны? Разумеется, одним из мотивов является боязнь санкций: подчиненный соглашается выполнять распоряжения, если даже сомневается в их обоснованности, поскольку осознает, что неоднократные акты неповиновения могут повредить его карьере. Но он понимает также, что выполнение приказов, спускаемых сверху, необходимо и что организация не сможет функционировать, если по-

следнее слово не будет принадлежать начальникам. Наконец, таким мотивом является доверие: одно лицо принимает указания другого, поскольку верит в их правильность.

В отношениях со своими подчиненными руководитель не может постоянно прибегать к угрозе санкций. По крайней мере во Франции большинство ответственных должностных лиц предпочитает придерживаться такого стиля управления, который основывается на убеждении подчиненного, и прибегать к власти лишь в крайних случаях.

Итак, мы видели, что отношения влияния и власти в органах управления значительно сложнее ходячих схем. Модель М. Вебера, которая строится на осуществлении властных полномочий средствами взыскания, соответствовала, быть может, немецкой административной реальности периода империи (до первой мировой войны). Может быть, она соответствует тем идеалам рационального управления, которые создали себе западные юристы. Однако, несомненно, она не соответствует французской административной реальности.

## Г л а в а IV

### Служащий и общественность

Для объяснения поведения служащих недостаточно изучить их позиции по отношению к среде той организации, к которой они принадлежат: следует поместить органы управления в общественную среду, рассмотреть обоюдные позиции управляемых и служащих и показать, в какой мере эти позиции взаимозависимы.

#### § 1. Мнения и позиции общественности

Специалисты в области науки управления никогда глубоко не изучали позиции общественности по отношению к государственному аппарату. Современная методика зондажа общественного мнения в совокупности с техникой интервьюирования, несомненно, позволяет

получить чрезвычайно интересные результаты, о чем свидетельствует исследование американского социолога Элвина Голднера<sup>1</sup>.

Позиция французских граждан по отношению к органам государственного управления характеризуется двумя основными чертами: почти полным неведением и неблагоприятностью сложившихся мнений.

Уже неоднократно отмечались факты отсутствия элементарных знаний о деятельности государственного аппарата. Хорошей иллюстрацией этого является случай, который несколько лет назад приводился в нашей прессе. Один супрефект, в силу своих служебных обязанностей принимавший участие в работе местной призывной комиссии, имел возможность прозондировать подготовку сельской молодежи. Результаты были ошеломляющими. Никто из будущих солдат не смог назвать ни одного министерства или департаментского органа управления. Что касается префекта, то о нем также ничего не знали, если не считать высказывания одного из призывников: «Это генерал, которому люди платят налоги». О деятельности мэра 95% призывников было известно лишь то, что он «оформляет браки», хотя, казалось бы, осведомленность о той роли, которую играет мэр, должна быть значительно большей, поскольку он ближе к управляемым.

С другой стороны, даже информированные и культурные люди имеют узкие и стереотипные представления о государственном аппарате и должностных лицах; чаще всего они сводятся к нескольким литературным образам: супрефект сельской местности (Додэ), канцелярские крысы (Куртелен) и т. д. Для большинства французов чины полиции, учителя, сотрудники учреждений социального обеспечения и др. не являются государственными служащими. Служащий — это тот, кто работает в какой-нибудь канцелярии или сидит за кассовым окошечком (в налоговом учреждении или в бюро записи актов гражданского состояния). При таком представлении из числа государственных служащих «исключаются» более чем три четверти его состава.

<sup>1</sup> Alvin Gouldner, Red tape as a social probleme, Reader in bureaucracy, The Free press, 1952, 410 p.

В любой стране многие упреки в адрес государственного аппарата частично объясняются существованием подобных представлений. Эти обвинения можно было бы сгруппировать следующим образом.

— Прежде всего, обвинения в паразитизме. Общественное мнение считает, что число государственных служащих слишком велико и что без каких-либо затруднений его можно было бы сократить, облегчив тем самым бремя налогоплательщиков.

— Обвинения в разгильдяйстве. Государственные служащие загружены мало и работают не торопясь.

— Обвинения в безответственности. Какую бы ошибку или проступок они ни совершили, канцелярские крысы никогда не теряют своего места и не наказываются. Если руководитель обнаруживает неспособность, то, чтобы от него отделаться, его повышают по службе: в Соединенных Штатах Америки, где подобные представления распространены так же, как и во Франции, употребляется выражение «дать пинка, чтобы спроводить вверх по лестнице» (to kick upstairs).

— Обвинения в неэффективности. Аппарат управления плохо организован и расточителен. Государственные служащие относятся к своим обязанностям и формально и небрежно. Продуктивность их труда значительно ниже, чем у служащих в частном секторе.

— Обвинения в негуманности. Органы управления не считаются с индивидуальными особенностями и относятся к людям так, как если бы все люди были одинаковыми.

— Обвинения в чрезмерном вмешательстве в жизнь частных лиц. Органы управления постоянно расширяют область своего вмешательства. Они хотят вмешиваться во все и особенно в такие дела, которые их совершенно не касаются. Они мешают частным лицам спокойно жить и работать.

Такие упреки делались во все времена и во всех странах. Несколько лет назад некий английский профессор писал: «Если вы не знаете, о чем говорить с кем-либо, начните ругать администрацию, и партнер, несомненно, будет с вами в этом единомышлен». В Соединенных Штатах Америки бюрократическая волокита (red tape) вызывает бурную реакцию... В некоторых государствах аппарат управления обвиняется

также и во взяточничестве. К счастью, это не во Франции.

Приведенная критика адресуется общественным мнением всему государственному аппарату в целом. В действительности мнения и позиции общественности варьируются в зависимости от органов или категории государственных служащих. Органы управления, которые предоставляют публике услуги, пользуются большим общественным признанием, чем те, чья деятельность, по сути дела, состоит в осуществлении принуждения или взимании налогов.

Исследование отношения общественного мнения к проблеме распределения по профессиям, осуществленное в 1955—1956 гг. Государственным демографическим институтом, показало, что если в целом рост численности государственных служащих за период после 1914 г. одобряет меньшинство (21%), а большинство (42%) относится к этому неодобрительно, то в зависимости от ведомств характеристики общественного мнения заметно меняются в ту или иную сторону. В целях исследования ставился следующий вопрос: «В системах каких ведомств, по Вашему мнению, имеется избыток или достаточная численность служащих: в министерствах просвещения, экономики, внутренних дел, финансов, в ведомстве связи?» Из общего числа опрошенных относительно систем министерств просвещения и связи лишь соответственно 9 и 11% считали, что численность служащих там избыточная, тогда как относительно трех остальных ведомств такого мнения придерживались около 40% опрошенных. Зато 64% опрошенных полагали, что численность служащих в системе ведомства просвещения недостаточна; для ведомства связи этот процент равнялся 28, а для остальных министерств — в среднем по 3%. Разница значительная<sup>1</sup>.

Существенное влияние на суждение опрошиваемых оказывает их социальная и профессиональная принадлежность. Специалисты Института демографии констатировали, например, что если в среднем 42% опрошенных лиц неодобрительно отнеслись к росту численности государственных служащих, опрос крестьян-земледель-

---

<sup>1</sup> «Niveau de vie et répartition professionnelle: l'information et les attitudes du public», «Population», janvier — mars 1957.

цев показал, что среди этой категории лиц 51% придерживаются такого мнения, а среди коммерсантов и ремесленников — 57%. Характерная деталь: именно к этим последним категориям принадлежало большинство тех, кто заявил, что избрал бы карьеру государственного служащего, если бы мог начать свою жизнь сначала. Восставая против безделья и привилегий чиновников, они ничего не имели бы против того, чтобы самим пользоваться ими.

Как объясняется это различие мнений в зависимости от социально-профессиональной принадлежности? Ограничимся несколькими замечаниями. Во-первых, не все категории опрашиваемых лиц контактируют с одними и теми же органами государственного управления: «клиентура» некоторых ведомств (земледелия, труда и др.) состоит из достаточно определенного круга профессиональных групп. Во-вторых, давление, оказываемое одним и тем же ведомством, по-разному оценивается различными категориями лиц: коммерсанту тяготы налогообложения представляются инквизицией, произволом; крестьянин относится к ним легче. Наконец, суждения о государственных служащих зачастую основываются на сравнении своего труда с собственными представлениями о труде служащих. Чем значительнее различия в условиях труда, тем более критичным оказывается само суждение. Коммерсанты, ремесленники, земледельцы считают, что их работа, их задачи более трудны, их ответственность выше: они будут судить более резко, чем служащие банка или нотариальной конторы.

## § 2. Поведение служащих

Каковы позиции и поведение служащих по отношению к общественности? Данные по этому вопросу еще более ограничены, чем в предыдущем случае.

Обычно утверждают, что агенты публичных коллективов стремятся держать общественность на почтительном расстоянии (поддерживать дистанцию) и это желание удваивается чувством превосходства, которое они испытывают. Такая позиция якобы более распространена в средиземноморских странах, чем в англосаксон-

ских. «На континенте, и в особенности в странах с латинскими традициями, каждый чиновник считает, что он представляет высшую власть, а поэтому испытывает чувство превосходства по отношению к гражданам. В англосаксонских странах употребление термина гражданский служащий (*civil servant*), который уже сам по себе показателен, указывает на иной психологический климат»<sup>1</sup>. Автор такого заявления, разумеется, — представитель англосаксонской страны. Правда, в этом противопоставлении есть, несомненно, доля истины, однако можно с уверенностью сказать, что различия касаются скорее степени проявления, чем существа явления.

Как и у общественности, позиция государственных служащих варьируется в зависимости от характера их службы. Своим исследованием, проведенным в одном из департаментских органов Министерства по делам ветеранов войны, Мишель Крозье показал, что служащие социально-культурных ведомств зачастую испытывают чувство значительной близости к обслуживаемому ими населению. Служащие органов, осуществляющих контроль и принуждение (налоговых органов, органов поддержания общественного порядка и др.), которые, не предоставляя ничего взамен, обязаны применять нормы права, вести расследования, разыскивать преступников и т. д., обладают в связи с этим особой психологией.

Р. Мертон в одном месте, которое часто цитируется специалистами по теории организации, утверждает, что одной из характерных черт того, что он называет «бюрократической личностью» («*personnalité bureaucratique*»), является безоговорочное согласие с теми безличными нормами, обеспечение соблюдения которых ему поручено. Следует ли из этого делать вывод о том, что государственные служащие испытывают желание избегать контактов с общественностью? Такой вывод сделать трудно. Во всяком случае, результаты, полученные Н. Уокером, показывают, что надо избегать любых категорических утверждений.

---

<sup>1</sup> C. Ascher, Conference on comparative public administration with special reference to bureaucracy, Association International de Science Politique, 1954, p. 5.

Н. Уокер ставил вопрос: «Какую часть своего времени Вы посвящаете непосредственным контактам с общественностью или с внешними организациями?» 21% служащих ответили: «Почти половину своего времени»; 53% — «Немного»; 21% — «Практически никогда». Н. Уокер ставил также и другой вопрос: «Хотели бы Вы или нет иметь больше контактов такого рода?» 52% оказались удовлетворенными существующим положением, 45% хотели вступать в контакты чаще, и лишь 4% желали сократить их число. Если допустить, что служащие, желающие подвергаться меньшему давлению со стороны общественности, входят в число тех, кто чаще всего имеет с ними дело, то можно сделать вывод, что более  $\frac{3}{4}$  служащих, вступающих в частые контакты с общественностью, не тягостятся этим. Итак, как бы ни интерпретировались данные Н. Уокера, представляется, что по крайней мере в отношении британского служащего нельзя сказать, что он с неприязнью относится к непосредственным контактам с управляемыми.

Чувствуют ли служащие неприязненное отношение к себе со стороны определенной части общественного мнения? Какова реакция на критику в адрес их учреждения или вообще государственного аппарата? При ответе на первый вопрос нам следует подходить дифференцированно, аналогично тому, как это уже делалось в отношении общественного мнения. Государственный служащий знает, что его критикуют как такового, поскольку он принадлежит к абстрактной категории бюрократов, нахлебников государства и т. п. Однако, с другой стороны, ему известно, что мнения о выполняемых им задачах или об учреждении, в котором он служит, имеют значительно больше нюансов. Именно встав на эту точку зрения, Н. Уокер задавал вопрос: «Каково в целом отношение общественности к выполняемой Вами работе?» 78% опрошенных лиц ответили: «С сочувствием»; 19% — «Общественность нас не поддерживает»; тогда как 3% оценили позицию общественности как недоброжелательную или враждебную. Процент управляемых, которых служащие считают критически настроенными, был, следовательно, невелик.

Но критика в адрес государственных служащих может исходить не только от частных лиц, с которыми они имеют дело, но и от политических партий, профессио-

нальных организаций, прессы и др. Исследуя вопрос об оценке служащими критики их министерства со стороны прессы, Н. Уокер получил следующие результаты: 34% считали позицию прессы «обычно несправедливой» и 40% — «обычно справедливой». Следовательно, мы видим, что служащие считают позицию «клиентов» менее враждебной, чем позицию прессы.

В сознании британских служащих позиция прессы и общественного мнения в целом занимает более важное место, чем позиция «клиентуры». Проведя анкетирование служащих по вопросу о неприятных сторонах их работы, Н. Уокер констатировал, что более трети из них (38%) считает отношение общественного мнения вторым по значению фактором этого рода, непосредственно вслед за медленностью продвижения.

Определенная часть государственных служащих оценивает отношение общественности как враждебное. Такое восприятие не может, очевидно, не влиять на позицию самих служащих. Здесь можно было бы различить два типа реакций. Одни, в частности лица, мало удовлетворенные своей работой или недовольные развитием своей карьеры, могут счесть критику со стороны общественности обоснованной и испытывать нечто вроде злорадовства. Заинтересованные лица, разумеется, не будут считать себя виновными в беспорядке, явившемся объектом критики. Они обвинят в этом своих начальников, политических деятелей, финансовое ведомство или найдут других козлов отпущения. Другие служащие, те, которые убеждены в полезности и эффективности (по крайней мере относительной) своего труда, оценят критику общественности как необоснованную или преувеличенную. В результате этого возникнет определенная фрустрация: служащий испытывает чувство горечи, вызываемое непризнанием со стороны общества, которому он, как и большинство других агентов государства, преданно служит, отдавая свои силы и знания. Сознвая несправедливость, допущенную по отношению к нему, считая, что его не ценят, государственный служащий находит утраченное равновесие путем компенсаций, описанных Адлером: замкнутость, уход в себя, спесивость и подчеркивание исключительности своей миссии, отношение свысока к общественности, авторитарность. Патернализм, в котором часто упрекают служащих, в значи-

тельной мере является результатом позиции общественности, усилению которой он в свою очередь способствует. Таким образом, между государственным аппаратом и общественностью складываются отношения, в которых роли разделяются. Речь идет об устойчивом равновесии. Общественность упрекает, протестует, нарушает правопорядок. Государственный служащий подозревает, регламентирует и тщательно контролирует. Каждая из сторон порицает позицию, которую заняла по отношению к ней другая сторона, и оправдывает этим собственные позиции.

## Г л а в а V

### Конфликты в государственном аппарате

В заключение глав, посвященных административной среде, мы хотели бы попытаться дать общую картину реального функционирования государственных органов в его человеческом аспекте. Направляющей идеей здесь будет мысль о том, что административная жизнь представляет собой совокупность более или менее успешно разрешаемых конфликтов. Употребление термина «конфликт» может, однако, породить недоразумения. Он создает представление о каком-то резком столкновении. Конечно, в учреждении бывают случаи довольно резких столкновений между служащими. Здесь же под конфликтом будет пониматься факт существования расхождений точек зрения служащих по важным вопросам. Служащие или группы служащих желают того, что по своей природе несовместимо: одни, например, хотят сохранить существующее положение вещей, другие — изменить его. Для того чтобы между двумя подразделениями существовал конфликт, вовсе не обязательно, чтобы они противостояли друг другу как противники: необходимо и достаточно, чтобы их запросы не могли быть удовлетворены одновременно.

Иными словами, учреждение, также как семья или предприятие, не состоит из индивидов, преследующих совершенно одинаковые цели и единодушных в выборе и использовании средств их достижения.

В дальнейшем мы довольно подробно рассмотрим конфликтные ситуации, возникающие внутри органа управления. Однако о конфликтах между службами и внешней средой будет сказано лишь несколько слов. В заключение мы постараемся определить значение конфликтов в административной жизни.

### § 1. Конфликты внутри учреждений

Эти конфликты сталкивают друг с другом либо отдельных лиц, либо группы, либо, чаще всего, и лиц и группы или, точнее, лиц, являющихся выразителями групповых ценностей.

#### *а) Конфликты по вертикали*

Под конфликтами по вертикали понимают те разногласия и напряженность, которые могут возникнуть между служащим и его начальником или непосредственным подчиненным, либо между служащими, которых разделяет несколько ступеней служебной иерархии.

Мишель Крозье, проводя исследования в одной организации, названной им промышленной монополией, столкнулся с двумя видами иерархических конфликтов, которые довольно часто встречаются и в аппарате государственного управления.

Примером одного вида могут служить конфликты, возникающие иногда (но отнюдь не всегда) между директором предприятия и его заместителем. Заместители директоров жалуются на постоянную административную опеку. «Мой директор прямо-таки обескураживает... Он требует, чтобы ему докладывали абсолютно обо всех делах. Надо обращаться к нему по любым мелочам... Мой директор — упрямый и властолюбивый человек. Он хочет во всем быть правым». Заместители критикуют также косность своих патронов: «Директор — почтенный человек, но ужасный консерватор»<sup>1</sup>.

А какова позиция директоров по отношению к своим ближайшим сотрудникам?

<sup>1</sup> М. Crozier, op. cit., p. 160

Во-первых, они упрекают их в том, что те ненадолго оседают на предприятии: «У меня теперь есть заместитель, но я не знаю, на сколько времени! С того момента, как я нахожусь здесь, у меня их было четверо. Первый — на протяжении трех лет, а это значит, что я получал помощь в течение двух лет. Другие оставались по году. Они забирали не только мое время, но и время инженерно-технического персонала». «Мой заместитель здесь недавно. Для нас это — проблема: как только инженер сформируется как специалист, он покидает завод»<sup>1</sup>.

Во-вторых, директора упрекают своих заместителей в неспособности брать на себя ответственность вследствие слабой специальной подготовки и недостаточной зрелости: «Мой заместитель не обладает необходимой инженерной и административной подготовкой. Я вынужден заниматься всем». «Для заместителя директора, по моему мнению, у него слишком мало практического опыта, одна теория. На самом деле он еще не сформировался как специалист и с трудом выпутывается из затруднений».

В конце концов, говорит Мишель Крозье, эти конфликты не являются серьезными. Оба — выпускники Политехнической школы, а это уже создает почву для взаимопонимания. По существу, речь идет о конфликте поколений.

Гораздо серьезнее противоречия, возникающие в отношениях между заместителями директоров и подчиненным им (по крайней мере в принципе) инженерно-техническим персоналом. Обе стороны оканчивают различные учебные заведения: заместители директоров, мы об этом уже говорили, — выпускники Политехнической школы, в то время как инженерно-технические работники оканчивают учебные заведения, престиж которых не столь высок. Более того, заместители директоров часто оказываются моложе своих подчиненных, что не облегчает положения.

Прежде всего, конфликт между заместителем директора и техническим специалистом — это конфликт из-за власти и влияния. Заместители хотят проводить свои точки зрения по различным производственным и органи-

---

<sup>1</sup> Ibid., p. 159.

зационным вопросам, технические специалисты оказывают этому сопротивление. Они стремятся любой ценой сохранить свое влияние; в особенности стараются воспрепятствовать передаче информации своим так называемым начальникам, которым она необходима для принятия решений и обеспечения их правильного исполнения.

Часто ли встречаются подобные отношения в государственном аппарате?

Анкетирование, проведенное Н. Уокером в двух английских центральных органах управления, может помочь нам разобраться в некоторых аспектах проблемы. Н. Уокер составил несколько возможных вариантов оценки руководителем способностей своих сотрудников; опрашиваемый должен был указать на одну из формул, которая наиболее точно выражала его мнение. Вот полученные ответы:

Я хотел бы осуществлять за ними еще более тщательный контроль, но у меня для этого нет времени . . . . .	2,3%
За ними надо осуществлять тщательный контроль, чтобы они не совершали ошибок . . . . .	3,4%
Они могут вести дела, которые не представляют особых трудностей . . . . .	19,3%
Им можно было бы доверить ответственность по важным вопросам, однако при существующей системе они должны со мной консультироваться . . .	4,5%

Для этих первых четырех категорий ответов, которые соответствуют мнениям почти 30% опрошенных руководителей, характерна некоторая доля сомнения в способности подчиненных принимать решения по сколько-нибудь сложным и новым вопросам<sup>1</sup>.

Противоположной является позиция немногочисленной группы руководителей (3,4%), которая избрала формулу: «Они обращаются за указаниями по незначительным вопросам без серьезных на то оснований». Эти руководители считают, что их сотрудники обладают не-

<sup>1</sup> Последний из вопросов, в котором содержится ссылка на «существующую систему», по правде говоря, двусмыслен.

обходимой компетентностью и ставят им в вину слишком частое обращение к начальнику из-за нежелания брать на себя ответственность.

Что касается последней категории ответов, то она отражает позицию группы ответственных должностных лиц, которая положительно оценивает способности и здравый смысл своих подчиненных:

Я могу доверять им настолько, что они обращаются ко мне лишь в случае необходимости . . .	60,3%
Они способны разбираться не хуже меня, и я не опекаю их . . . . .	6,8%

До сих пор мы говорили о напряженности, которая возникает между служащими, стоящими на «соседних» ступенях служебной иерархии. Но трения могут возникать также и между лицами, которых разделяют несколько ступеней. Это обнаруживается, например, при опросе мнений служащих об их вышестоящих начальниках. Н. Уокер установил, что если канцелярские служащие (clerical officers) в своем подавляющем большинстве (91%) признавали компетентность вышестоящих руководителей, то к их стилю принятия решений они относились не с таким одобрением, о чем свидетельствует весьма характерное замечание одного из служащих: «Люди, которые руководят нами, абсолютно не учитывают те трудности, с которыми сталкиваются низовые работники. В своих установках они исходят из теоретических представлений, не интересуясь практической стороной дела; они не консультируются с теми, кто в действительности выполняет работу».

Распространение неприязненного отношения к вышестоящим инстанциям сопровождается различными реакциями защиты, самозащиты, пассивностью. Руководители учреждений легко превращаются в козлов отпущения, на которых сваливают вину за те трудности, с которыми сталкиваются в низовом звене.

### *б) Конфликты по горизонтали*

В данном случае речь идет о конфликтах, которые могут возникнуть между отдельными лицами или структурными подразделениями одного и того же организа-

ционного уровня. В органах управления руководители подразделений одинакового уровня довольно часто соперничают друг с другом. Каждый из них, желая сделать на своем участке максимум возможного, естественно, склонен желать успеха своим собственным замыслам. Как было показано ранее на примере исследования, проведенного М. Крозье в счетно-бухгалтерской службе, каждый руководитель структурного подразделения вырабатывает собственную стратегию для того, чтобы добиться от вышестоящего начальника более широких полномочий, большего уважения, большего числа штатных единиц, больших финансовых ресурсов и т. д.

С другой стороны, заинтересованные лица могут конкурировать между собой в том, что касается продвижения по службе.

Противоречия подобного рода нередки. Порой они искусно поддерживаются теми руководителями, которые используют политику «разделяй и властвуй». Они полагают, что такая тактика способствует развитию духа соревнования и препятствует образованию коалиций среди подчиненных.

Горизонтальные конфликты проявляются также и в конфликтах по вопросам компетенции. Можно было бы различать конфликты позитивные, когда обе стороны делают все возможное для того, чтобы добиться включения в свою компетенцию конкретного вопроса или круга вопросов, и конфликты негативные, когда каждая из сторон стремится избавиться и переложить на другую щекотливое дело или функции, которые могут принести лишь одни неприятности.

Наиболее ощутимым следствием этой «партизанской войны» является тенденция к обособлению, которая наблюдается в каждом структурном подразделении. Как отметил Робер Катрин, имеющий опыт продолжительной работы в центральных органах государственного управления, «служащие склонны замыкаться на своем участке работы, не слишком интересуясь тем, что происходит в смежном отделе, и во всяком случае не очень желая, чтобы другие проявляли интерес к тому, что они делают»<sup>1</sup>. Разумеется, личные отношения остаются веж-

---

<sup>1</sup> R. Catherine, *Le fonctionnaire français*, Paris, Albin Michel, 1961, p. 283.

ливыми и учтивыми. Однако в служебных отношениях существует, как правило, недоверчивость, окрашенная иногда чувством зависти: «каждый за себя». Всем этим объясняется обособление структурных подразделений, которое так усложняет задачи тех, кто осуществляет координацию деятельности служб.

*в) Конфликты между различными категориями служащих*

Конфликты между различными категориями или корпусами служащих являются неизбежным следствием уже упоминавшейся нами групповщины.

В Министерстве финансов постоянно конфликтуют две категории служащих: финансовые инспекторы и гражданские администраторы. Хотя в настоящее время оба эти корпуса пополняются за счет выпускников одного и того же учебного заведения (и может быть, даже вследствие этой общности), между ними вот уже многие годы существуют трения. Гражданские администраторы требуют, чтобы количество должностей директоров управлений и начальников отделов, которые замещаются членами корпуса инспекторов, было, насколько это возможно, сокращено. Инспекция финансов, разумеется, высказывается за сохранение status quo.

В военном ведомстве проводится реорганизация, которая направлена на «горизонтальную интеграцию» служб трех родов войск. Она столкнулась с трудностями того же порядка. Каждый род войск располагал собственными инженерными, интендантскими, контрольными и т. д. корпусами. Слияния никто не желал. Особенно отрицательно относились к нему флот и авиация, которые опасались быть поглощенными «гигантом» сухопутных войск. Реорганизация обнаружила и продолжает выявлять конфликтные отношения, существующие между заинтересованными категориями служащих.

В министерствах, которые условно называют техническими (общественных работ, промышленности, земледелия, связи), так же как и в некоторых других ведомствах, например в министерствах здравоохранения или просвещения, проявляется другой, очень известный тип конфликта между категориями служащих: конфликт между «администраторами» (т. е. служащими, окончив-

шими юридические факультеты или Государственное административное училище) и «специалистами» (т. е. служащими, выполняющими более или менее специализированные функции: инженерами, врачами, преподавателями и т. д.). В указанных министерствах «администраторы» имеют тенденцию отрицать всякую способность «специалистов» к выполнению управленческих задач: «Пусть специалисты не вмешиваются в управление, они к этому не подготовлены; им не хватает широты кругозора, разумной системы в работе; они не могут писать» и т. д. На что специалисты возражают: «Нельзя разделять «специальное» и «управленческое»; специалист может работать только под руководством другого специалиста» и т. п.

*г) Конфликты между должностными лицами функциональных и линейных подразделений*

Ранее мы уже указывали на развивающуюся почти во всех странах тенденцию ограничения самостоятельности структурных подразделений путем создания функциональных служб. Функции, касающиеся управления персоналом, закупок имущества, оборудования и принадлежностей, ремонтно-эксплуатационных работ, ведения учета, статистики, руководства исследовательскими работами и т. д., все более сосредоточиваются в различных функциональных подразделениях, которые укомплектованы специалистами соответствующих профилей и подчинены непосредственно самым высоким инстанциям. Функциональные подразделения такого рода могут создаваться в каждом центральном ведомстве: на них могут возложить руководство сетью соответствующих органов, расположенных по территории всей страны, они могут иметь полномочия в масштабе всей системы ведомства или действовать в качестве межведомственных органов. Известно, с другой стороны, что вдохновители проводимой ныне административной реформы высказываются за создание в департаментах системы таких функциональных органов, подчиненных префектурам.

Между должностными лицами функциональных служб и тех подразделений, которые специалисты в об-

ласти науки управления называют линейными (поскольку в организационных схемах они расположены на иерархической прямой, идущей от министра к рядовым исполнителям<sup>1</sup>), не могут не возникать трения.

Линейные должностные лица с трудом выносят опеку, которую хотят навязать им служащие функциональных подразделений. Они считают, что те некомпетентны, плохо информированы о нуждах практики, стремятся расширить контроль, парализующий инициативу. Со своей стороны, должностные лица функциональных подразделений обычно жалуются на стремления к обособленности и на недисциплинированность линейных служб.

## § 2. Конфликты между ведомствами

Конфликтные ситуации, о которых мы до сих пор говорили, возникают внутри органа, например в одном из его управлений, или внутри системы данного министерства. Однако существуют, разумеется, и другие, быть может, более серьезные конфликты, которые возникают между министерствами, ведомствами и т. д.

Большинство из них вызывается причинами, аналогичными тем, которые уже рассматривались нами ранее: министерства, государственные учреждения, как и службы других видов, ведут борьбу за ослабление своей зависимости и расширение сферы деятельности, отстаивают корпоративные интересы своих служащих. Конфликты между целыми административными ансамблями все-таки более серьезны, чем остальные, поскольку каждое крупное управление, каждое ведомство или автономное учреждение осуществляет, так сказать, одну из задач или сторон деятельности правительства. Противоречия, которые могут возникнуть, например, между Министерством иностранных дел и Министерством финансов, зачастую являются лишь отражением частич-

---

<sup>1</sup> Служащие функциональных подразделений выполняют совещательные и консультативные функции. Они не могут отдавать распоряжений должностным лицам линейных служб. Начальник отдела кадров Министерства общественных работ не имеет права, в принципе, по крайней мере, давать приказания начальнику департаментской службы путей сообщения. Само собой разумеется, что на практике все обстоит значительно сложнее.

ного противоречия целей, преследуемых правительством (усиление могущества и престижа Франции, с одной стороны, экономический рост и стабилизация конъюнктуры — с другой). Задача правительства, как раз и состоит в арбитраже или, точнее, в установлении определенного равновесия между различными целями.

### *а) Конфликты между министерствами*

Конфликтов такого рода бесчисленное множество. Наиболее острыми из них, вне всякого сомнения, являются те, которые возникают между Министерством финансов (и, в частности, его Управлением бюджета) и всеми остальными ведомствами. Сотрудники Министерства финансов не знают счастья «быть любимыми». Задайте вопрос, и большинство ответственных должностных лиц разразится упреками по адресу «этих господ с улицы Риволи». «Они просто невозможны... Они делают вид, что не понимают... У них узкий кругозор... Их умственное развитие на уровне бухгалтера... Они во все вмешиваются... Их абсурдная позиция состоит в том, чтобы урезать хоть на несколько сантиметров... Произвольные решения... Разорительная экономия» и т. д. Если вы задаете более подробные вопросы, то в их ответах обнаруживается больше оттенков. Они говорят, например, что финансисты — опасные противники, блестящие умы, часто весьма информированные люди; что в определенных вопросах они, несмотря ни на что, хорошо разбираются; что Управление бюджета — необходимое зло и ему положено оберегать государственные средства и т. д. Иными словами, они не отрицают существования конфликтов, но считают, что они заложены в самой природе вещей. Финансисты, со своей стороны, думают почти так же. С социологической точки зрения, перед нами «система»: каждое из действующих лиц интерпретирует свою роль в зависимости от той роли, которую он признает за своим партнером. Функционирование системы представляет собой взаимодействие этих двух ролей.

Существуют также конфликты между координирующими и «координируемыми» органами. Характеристика этого рода противоречий почти совпадает с той, ко-

тору ю мы давали конфликтам между ответственными должностными лицами функциональных и линейных структурных подразделений. Между органами, составляющими группу ведомств экономического характера, идет борьба за влияние: с одной стороны — функциональные органы (управления цен, внешних финансов<sup>1</sup>, внешних экономических связей и др.), с другой — органы так называемого отраслевого управления (министерства промышленности, общественных работ, земледелия).

В последнее время пресса уделяла внимание одному из многих межведомственных конфликтов: речь идет о коллизии относительно компетенции Министерства просвещения и Министерства здравоохранения в области школьной гигиены.

#### *б) Конфликты между министерствами и публичными предприятиями*

Публичные предприятия стремятся к автономии. Их руководство хочет располагать максимальными ресурсами и правом свободного распоряжения ими. В частности, они желают самостоятельно принимать решения в области управления персоналом и особенно по вопросам заработной платы. Поэтому они стараются освободиться от административной опеки со стороны соответствующего министерства и управления (как, например, Французское угольнсе объединение — от опеки Министерства промышленности и Управления угольных шахт), а также Министерства финансов. Ограничимся тремя примерами конфликтов этого вида.

1. Конфликт между Министерством финансов и Институтом эмиссии. Сведения об этом конфликте и меры, которые можно было бы принять для его смягчения, если не полного разрешения, приводятся и рассматриваются Франсуа Блош-Ленэ в его книгах и статьях, к которым мы и отсылаем читателя.

2. Конфликты между публичными предприятиями и Министерством финансов. Как это еще раз доказала забастовка шахтеров весной 1963 г., руководители круп-

<sup>1</sup> В настоящее время упразднено.

ных предприятий и учреждений промышленного и коммерческого характера почти не имели полномочий в области заработной платы. Поддерживаемые в этом профсоюзами, они жаловались на «диктатуру» финансового ведомства. Официальный доклад, опубликованный после окончания забастовки, был посвящен как раз вопросу установления такой процедуры обсуждения бюджетных проектов, которая позволяла бы генеральным дирекциям публичных предприятий играть более важную роль в урегулировании трудовых конфликтов и предоставляла бы им возможности для маневрирования в определенных пределах.

3. Конфликт между администрацией долины реки Теннесси (T. V. A.) и американским федеральным правительством. T. V. A. была создана правительством Рузвельта в период Нового курса. Однако уже через несколько лет между нею и федеральными властями возник конфликт, к причинам которого мы еще вернемся.

#### *в) Конфликты между публичными предприятиями*

Наиболее известными конфликтами между публичными предприятиями являются те, которые возникают между крупными финансовыми учреждениями государственного и полугосударственного секторов. Возникшие в различное время и, следовательно, без четкого разграничения компетенций, эти организации расширяют область своей деятельности в таких направлениях, которые при их создании совершенно не предусматривались. Примером может служить Касса вкладов и депозитов и ее филиалы. Отсутствие четкого разграничения компетенций и приводит к конфликтам между публичными предприятиями, обнаруживавшимися также в топливно-добывающей промышленности и др.

#### *г) Конфликты между центральными органами и органами управления на местах*

Конфликты между центральными органами и органами управления на местах происходили во все времена и во всех странах. Должностные лица центральных органов государственного управления имеют дело с про-

блемами общегосударственных масштабов. Они подходят к ним с общих позиций, отвлекаясь от множества частных случаев, стремясь рассматривать каждый частный вопрос с точки зрения общих обстоятельств (например, проект, в котором заинтересован какой-нибудь город или департамент). Поскольку финансовые и штатные ресурсы ограничены, они понимают, что одновременное удовлетворение всех требований невозможно. Следовательно, их задача состоит в установлении системы очередности удовлетворения требований служб, действующих в различных пунктах территории страны.

Очевидно, что у служащих департаментских или региональных органов не может быть такого же «макроскопического» видения проблемы и степени ее важности. Умонастроение должностных лиц периферийных органов, которые живут и работают в непосредственном контакте с управляемыми и местными представительными органами и ведут повседневную борьбу с трудностями, встающими на пути осуществления административных мероприятий, отличается от умонастроения парижской бюрократии. Дело, которое могло бы показаться важным в Сент-Бриё или Клермон-Ферране, на улицах Гренель, Варенн или площади Бово выглядит всего лишь одним из множества аналогичных дел. Решения, которые с легкостью принимаются столичными ареопагами, в административном центре департамента могут показаться просто неосуществимыми. Руководители органов на местах часто упрекают должностных лиц центральных ведомств в неконкретности их точек зрения и за то, что те относятся к ним с чувством некоего превосходства. Они жалуются, что с ними не консультируются до принятия решения; они испытывают чувство некоторой горечи, узнавая одновременно со всеми из прессы о решениях, принятых их министром... и о которых им будет официально сообщено с недельным опозданием<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Лиотэ имел в виду именно парижские учреждения, когда писал свои мстительные строки, которые столь часто цитируются: «Отделы, подотделы, с их превентивной враждебностью, претенциозным невежеством, с их характером сварливого классного наставника, с их пренебрежением к компетентности практиков на местах, с их ужасом перед решениями, отклоняющимися от установленных образцов».

Конфликт между центральными органами и органами на местах разворачивается в основном вокруг полномочий на принятие решений. Первые хотят удержать или даже расширить сферу своей власти, в то время как вторые стремятся к возможно большей независимости. Конечно, бывают ситуации, когда должностные лица местных органов рады тому, что решение принимает Париж: это позволяет сваливать ответственность за непопулярное мероприятие или избегать мучительного выбора. Однако в большинстве случаев дело обстоит иначе.

Перманентный характер конфликта Париж — провинция подтверждается теми трудностями, с которыми десятилетиями сталкиваются все попытки осуществить подлинную деконцентрацию. Почему центральные службы открыто демонстрируют нежелание расстаться даже с наименее важными из своих полномочий (например, правом награждения медалями, предоставления незначительных дотаций частным учреждениям социального характера и т. д.)? Когда начальника отдела министерства спрашивают, видит ли он препятствия для передачи таких полномочий местным агентам (префекту или руководителю местного органа министерства), то обычно он выдвигает следующие возражения:

1. Если применение закона поручить 90 агентам, то закон получит ровно столько же толкований; будут допущены ошибки и неединообразное применение закона (которые обычно объявляют «шокирующими»).

2. Руководители местных служб иногда идут на уступки узким местным интересам и склонны принимать участие в дрызгах местной политической жизни. Префект будет обвинен в том, что является «первым парламентарием департамента» и что он поддерживает абсолютно все требования, исходящие из его округа<sup>1</sup>.

3. Для центральных служб единственным средством получения информации о происходящем является досье, которые поступают с мест. О делах, которые входят в компетенцию местных агентов, в столице никогда не услышишь. Каким же образом ответственные должностные лица центрального аппарата смогут давать справ-

---

<sup>1</sup> Обвинение, против которого члены корпуса префектов весьма энергично возражают.

ки на запросы министров, главы правительства, парламента, если сами они не будут полностью информированы?

4. Органы государственного управления в большинстве случаев имеют дело с организациями общенациональных масштабов: федерациями или конфедерациями рабочих, промышленников, сельскохозяйственных производителей, с общенациональными профсоюзами служащих, крупными частными или государственными предприятиями и т. д. Государственный аппарат не может противостоять организованному в общенациональных масштабах силам, если 90 его агентов пользуются большой свободой действий. Вести переговоры с этими организациями надлежит именно центральным органам. К тому же разве эти организации не требуют единообразия в принятии решений по вопросам, затрагивающим интересы их членов?

В этих аргументах содержится доля истины. Во всяком случае они подтверждают ту мысль, что нельзя в один день преобразовать государственный аппарат с традиционно централизованной структурой.

### § 3. Конфликты между центральными органами и внешней средой

Данного рода конфликты зачастую тесно связаны с той борьбой, которая происходит в рамках самого государственного аппарата. Поскольку этот вопрос рассматривался нами в предыдущей главе, мы ограничимся здесь лишь кратким напоминанием.

Эти конфликтные ситуации можно разбить на три категории:

1. Конфликты, возникающие между государственным аппаратом в целом и общественностью. Проблема хорошо сформулирована Боннефусом: «Государственный аппарат живет, слишком замкнувшись в себе и сосредоточившись на своих собственных проблемах. Он слишком часто не знает того, что происходит вне его стен. Он недостаточно учитывает состояние общественного мнения»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> E. Bonnefous, *La réforme administrative*, Paris, Presses universitaires de France, 1958, p. 138.

2. Конфликты, возникающие между определенными органами государственного управления и соответствующими профессиональными группами. Например, между органами управления в социальной области и врачами или между Министерством земледелия и сельскохозяйственными производителями. Такие конфликты фактически возникают между органом управления и группой давления, защищающей интересы определенной части общественности.

3. Конфликты между органами государственного управления и «географически локализованной» общественностью, т. е. с жителями определенных районов или местностей (коммуны, департамента, региона). Фактически в такого рода конфликты вовлекаются центральные органы управления, местные представительные учреждения (муниципалитеты, генеральные советы, торговые палаты и т. д.) и некоторые группы давления, например Комитет по изучению и объединению бретонских интересов (С. Е. L. I. В.).

#### § 4. Взаимосвязанность конфликтов: коалиции и стратегия

Мы дифференцированно рассматривали различные виды конфликтов лишь ради удобства изложения проблемы. Однако надо ясно видеть, что в действительности они зачастую накладываются друг на друга. С другой стороны, между ними часто существует взаимозависимость, вследствие чего порой могут возникать сложные административные комплексы.

Различные отделы, входящие в состав одного и того же управления министерства, могут соперничать друг с другом, но они выступают единым фронтом, если интересам их управления будет угрожать другой департамент того же министерства. Точно так же перед лицом общей опасности определенные министерства могут на какое-то время забыть о своих конфликтах. Подразделения центрального аппарата и внешние службы одного и того же министерства могут конфликтовать между собой, но они объединятся для отпора общему противнику. Так, префекты иногда жалуются на то, что центральные ведомства и их местные агенты находятся

в сговоре. Возникают также альянсы между органом и какой-либо группой вне системы государственного аппарата для того, чтобы поставить в затруднительное положение другое министерство. Представители функциональных экономических органов порой обвиняют отраслевые органы управления в том, что те объединяются с заинтересованными группами для оказания давления на принимаемые ими решения: так, например, должностные лица Министерства финансов иногда жалуются, что Министерство земледелия и профессиональные организации сельскохозяйственных производителей действуют заодно, выступая против правительственной политики в области цен и импорта.

Подобные коалиции между государственными органами, призванными служить общественной пользе, и отдельными группами, представляющими частные интересы, возникают часто. В Соединенных Штатах Америки, где система органов государственного управления не столь стабильна, как во Франции, специалисты в области социологии управления неоднократно констатировали такие явления: руководители ведомств в целях обеспечения существования своих организаций и реализации порученных им программ мероприятий стараются заручиться поддержкой в конгрессе, так же как в политических партиях и заинтересованных группах. Это делается для того, чтобы затруднить действия враждебных им сил, например, определенных заинтересованных групп, которые ведут кампанию за упразднение данного органа или сокращение отпускаемых ему средств. Такая стратегия была великолепно проанализирована американским специалистом П. Селзником в случае с администрацией долины реки Теннесси (Т. V. А.)<sup>1</sup>. Она обладала широкими полномочиями и подвергалась сильным атакам со стороны деловых кругов, которые настойчиво требовали, чтобы правительство упразднило этот региональный орган или ограничило его деятельность узкими рамками. Опасаясь, как бы это наступление не увенчалось успехом, руководители Т. V. А. стали искать себе союзников и нашли их

---

<sup>1</sup> P. Selznick, T. V. A. and the grass-roots, A study in the sociology of formal organization, Berkeley, Los Angeles, University of California press, 1949, p. 274.

в местных представительных учреждениях и заинтересованных группах различных штатов, находившихся в зоне действия этого органа. С тем, чтобы добиться их поддержки, руководство Т. В. А., как уже говорилось, конфликтовало со многими федеральными органами управления, остававшимися верными линии нового курса.

Во Франции вопрос о продолжении существования тех или иных правительственных органов стоит несколько иначе. Во Франции министерства и ведомства не создаются и, в особенности, не упраздняются с той легкостью, как в Соединенных Штатах Америки (хотя можно было бы привести недавние примеры упразднения ряда ведомств путем разделения или передачи их функций другим органам — случаи с Комиссариатом по вопросам производительности, Меновой палатой или с Управлением по вопросам территориального планирования). В условиях Франции руководители министерств и ведомств должны искусно защищать целостность компетенции своих органов, добиваться увеличения ассигнований и препятствовать появлению опасных конкурентов. Поэтому им необходимо приобретать возможно большее число друзей и союзников и нейтрализовать вероятных противников. При формировании консультативных комиссий выбор членов зачастую диктуется соображениями такого порядка.

#### **§ 5. Административные конфликты: их реальное значение и влияние на функционирование го- сударственного аппарата**

Не приводит ли нас проведенный анализ конфликтных ситуаций к пессимистическим выводам? Не являются ли эти междоусобицы пустой тратой энергии? Не следует ли ответственным должностным лицам больше думать об общественной пользе, чем о своих групповых интересах? Другими словами, необходимо рассмотреть вопрос о реальном значении этих конфликтов. Влекут ли они нежелательные для функционирования государственного аппарата последствия? Можно ли их избежать?

1. Если до сих пор мы акцентировали внимание на конфликтах, то из этого не следует делать вывод, что административная жизнь состоит только из одних конфликтов и что должностные лица посвящают большую часть своего времени препирательствам с начальниками, подчиненными, коллегами или с ответственными служащими из других ведомств. Конфликты, о которых мы говорили, достигают известной остроты лишь в связи с принятием решений определенного рода: по вопросам перемещения персонала или назначения лиц на ключевые посты, во время дискуссий по проекту бюджета, по вопросам реорганизации учреждения. Это критические периоды, а в остальное время обстановка нормализуется. За исключением некоторых случаев, относящихся уже к психопатологии, должностные лица вовсе не обуреваемы желанием вступать в конфликты друг с другом или со своими коллегами из других министерств. Поэтому не следует думать, что внутриведомственные противоречия серьезно влияют на личные повседневные отношения служащих. Эти отношения между двумя лицами могут быть искренне сердечными и дружескими, но на совещании по какому-нибудь вопросу оба, возможно, окажутся на совершенно противоположных позициях. Вежливость, являющаяся правилом во французском государственном аппарате, чувство юмора и относительности всего не позволяют никому драматизировать конфликты. Поэтому следует с большой осторожностью относиться к газетным материалам, в которых та или иная служба изображается как «настоящая корзина с крабами... где каждый вцепился клешнями в другого», и ко всякому подобному злословию, заполняющему вторые страницы «*Canard Enchaîné*». Они редко дают правильное представление о той подлинной атмосфере государственного аппарата, которая хорошо знакома всем, кто в ней пребывает ежедневно.

2. Если конфликты между органами управления и существуют, то было бы ошибочно полагать, что они никогда не находят своего разрешения. Конечно, иногда некоторые латентные или явные конфликты остаются без разрешения и препятствуют принятию какого бы то ни было решения: в государственном аппарате достаточно таких ситуаций. Например, многие проекты реорганизации «застревают на полпути» именно вслед-

ствии этих причин. Но, к счастью, конфликтующие стороны, если и не подписывают мирный договор, то нередко заключают перемирие.

Почему кажущиеся на первый взгляд неразрешимыми конфликты все-таки рассасываются? Это происходит, во-первых, потому, что должностные лица в большинстве своем люди здравомыслящие: они не дают своим страстям перерасти в фанатизм. Ради достижения конкретного, хотя и частичного результата, они готовы отказаться от требований немедленного удовлетворения всех своих стремлений и запросов. Кроме того, они охотно соглашаются идти на уступки, поскольку сознают, что точка зрения партнера частично обоснована. Должностным лицам департаментских органов управления нравится критиковать столичные ведомства, однако они признают, что определенная степень централизации объективно необходима.

Во-вторых, хотя стороны и не всегда соглашаются идти на взаимные уступки, они обязаны подчиняться решению вышестоящей инстанции: именно по этой причине, например, «рассасываются» многие межведомственные конфликты (по крайней мере временно). В действительности разрешение споров, возникающих между подчиненными, является одной из основных задач министра и ответственных должностных лиц. В известном смысле в этом и состоит координация. Одна из сторон профессионального мастерства руководителя центрального ведомства — умение разрешать конфликты, возникающие между начальниками управлений, отделов и т. д. Однако не следует полагать, что путем арбитража устраняются или могут быть устранены все противоречия. Вопреки довольно распространенному представлению, хотя разрешение конфликтов в подведомственной ему службе и является обязанностью подлинного руководителя, это совершенно не означает, что он должен делать это немедленно или в установленный срок. Руководитель не «машина для принятия решений». Он не обязан отдавать подлежащие исполнению распоряжения, когда их требуют от него его сотрудники. Иногда мудрость состоит в том, чтобы оставить конфликты без разрешения.

К тому же не во всех случаях удается устранять конфликты путем арбитража. Многие из них просто

неизбежны, поскольку зависят не от доброй воли сторон, а от их официального положения и роли. Между лицом, ответственным за сбалансированность бюджета, и теми, кто добивается увеличения субсидий, расхождение в точках зрения неминуемо. Возникающие в организациях конфликты в большинстве своем «естественного» происхождения: они лишь отражают существующее разделение ролей и задач. Разумеется, они могут быть смягчены (например, путем улучшения информирования), но их нельзя ликвидировать.

3. Можно даже, не стремясь к парадоксам, утверждать, что в своем огромном большинстве конфликты не только неизбежны, но могут быть и полезными. Нас учили, и все мы склонны полагать, что возникновение конфликта в государственной системе уже само по себе является злом. Идеальное государство должно быть единым, единообразным, единодушным.

Такое представление имело бы основания, если бы поведение людей также было идеальным. Но поскольку «люди есть люди», можно утверждать, что возникающие внутри государственного аппарата конфликты выполняют полезную функцию. Хорошо, если до принятия правительством решения каждое министерство или ведомство выдвигает свои соображения, смело защищает их, не избегая даже некоторой гласности: каждый орган затрагивает определенный аспект проблемы. Чем шире борьба мнений, которая выявляет достоинства и недостатки различных вариантов выбора, тем выше качество конечного решения. Роль политических инстанций и состоит в осуществлении выбора из ведомственных проектов решений. Де Ла Палис говорил, что для осуществления выбора необходимо наличие по крайней мере двух вариантов решения. Государство, в котором органы управления «поддакивают» политической власти, в сущности является технократией.

Можно было бы привести и другие аргументы в пользу утверждения о «полезности конфликтов». Дух корпуса и соперничество, которое является его неизбежным следствием, имеют свои положительные стороны. Большинство исследований, проведенных в организациях, показало, что чем более развит в них «словный дух», тем большее рвение и активность проявляют служащие. Разумеется, нежелательно, чтобы

профессиональный патриотизм вырождался в шовинизм и ксенофобию. Но следует признать, что соперничество между различными корпусами служащих, которое противопоставляет друг другу отдельных лиц и целые структурные подразделения, часто является стимулятором, играющим роль, аналогичную механизму конкуренции в частном секторе. Есть доля истины в тех высказываниях некоторых американских высокопоставленных должностных лиц и профессоров, о которых нам напоминает Мишель Крозье, когда он пишет: «Американские администраторы не возражают, если исполнительная власть возлагает на них руководство двумя или даже тремя федеральными учреждениями, которые имеют определенное сходство в компетенции и в силу этого начинают конкурировать друг с другом. Такие администраторы считают, что наряду с конфликтами, в которых не будет недостатка, они в результате смогут рассчитывать на приток новых идей и менее рутинных планов мероприятий. Французские администраторы были бы возмущены подобным легкомыслием, т. к. они панически боятся двойных ролей»<sup>1</sup>.

Итак, мы приходим к заключению, что устранение всех конфликтов не только невозможно, но что стремление ликвидировать их любой ценой было бы опасным. Многие ответственные должностные лица, приверженцы метафизической концепции единства государства, хотели бы с помощью различных процедур и регламентаций избавиться от любых конфликтов. Абсурдная мечта. В мире существует лишь одно место, где нет конфликтов: это — кладбище.

---

<sup>1</sup> М. Crozier, *op. cit.*, p. 325.

## ЧАСТЬ ПЯТАЯ

### ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ ВЛАСТЬ

Долгое время считалось, да и сейчас еще продолжает считаться многими авторами, что между административной и политической властью имеется существенное различие. «Правительство осуществляет выбор, администрация исполняет». Однако отражает ли реальность это представление? Именно этой проблемой нам предстоит заняться.

Показав, что общие проблемы организации государственного управления не могут быть решены без обращения к концепциям идеологического характера, мы перейдем затем к вопросу о том, в какой мере структура аппарата управления зависит от политического строя.

Рассматривая деятельность министерских кабинетов, отношения между органами государственного управления и группами давления, процесс подготовки правительственных решений, мы покажем тесную связь административной и политической власти.

В заключение этого раздела мы остановимся на роли, которую играют ответственные лица в политической жизни.

## Г л а в а I

### Государственный аппарат и политическая идеология

Какое место в политической идеологии занимают проблемы государственного аппарата? Здесь не может быть и речи о том, чтобы дать исчерпывающий обзор

политической литературы. Мы ограничимся... критикой бюрократии, которой посвящена работа французского философа Алэна. Затем в общих чертах рассмотрим наиболее важные вопросы, вокруг которых происходила и продолжает идти борьба идей: проблемы децентрализации, статуса должностных лиц и технократии.

### § 1. Алэн и проблема бюрократии

Из всех работ Алэна именно в его «Элементах доктрины радикалов» проблема государственного аппарата занимает наибольшее место. Почему же в работе, которая, как это явствует из заглавия, посвящена философии политики, с такой тщательностью рассматривается этот вопрос? Причина заключается в том, что в глазах автора работы «Заметки по поводу» подлинной властью располагают не политические деятели, а высокопоставленные должностные лица. Начальники главных управлений Министерства финансов, члены Высшего совета обороны и послы — вот подлинная власть имущие.

Как представляет себе Алэн всемогущую группу бюрократов? Вначале он признает за ними — это почти единственная похвала в их адрес — компетентность. Они принимаются на работу по конкурсу, который требует высокой степени подготовки и отбирает наилучших, и являются великолепными специалистами: «Нами управляют ученые».

Но воздав должное знаниям администраторов, Алэн далее рисует картину без всякого снисхождения. Он констатирует, что вопреки видимости они образуют единую группу, закрытое общество. Бюрократы обособлены: семейные связи и светские отношения укрепляют их партикуляризм. Этим объясняется общность их этических, политических и даже эстетических шкал ценностей. Объединяющая их солидарность направлена на сохранение приобретенного положения и привилегий.

Эта сплоченность, по мнению Алэна, зависит от процедуры замещения ключевых постов: действительно, корпус ответственных должностных лиц пополняется путем кооптации. Естественно, что члены корпуса стремятся отбирать лишь себе подобных. Предпочтение от-

дается тем, кто проявляет хитрость и ловкость, обладает «духом администраторов» и разделяет политические взгляды правых; принципиальные люди с прямыми характерами не имеют никаких шансов получить доступ к высшим должностям.

К этому добавляется то обстоятельство, что среда, характер выполняемой работы, круг людей, с которыми происходит общение, постепенно деформируют личность государственного служащего и развивают в нем ряд характерных качеств: крайнюю осторожность, склонность к секретности, скептицизм, язвительность, лень, расположенность к интригам, презрительное отношение к людям.

Алэн, конечно, не ставит под сомнение честность высокопоставленных должностных лиц: они стремятся получить более высокие оклады, но они честные люди. Наш философ опасается лишь, что они (не всегда осознанно) могут систематически идти на уступки финансовым кругам, с которыми «связаны дружбой, брачными союзами и совместными развлечениями».

Снисходительный к влиятельным и богатым, государственный аппарат снисходителен и по отношению к самому себе. Алэн, как и многие другие, клеймит аппарат за косность, неэффективность и разбазаривание средств. Он обрушивается на «начальников, которые подписывают не глядя», и на «контролеров, которые не осуществляют никакого контроля». Все это дорого обходится налогоплательщикам, интересы которых Алэн решительно защищает. Перерасходы ассигнований, плохо разработанные планы, упущения, невыполнение работы в срок, общеизвестная недостаточность межведомственной координации — за все это, разумеется, никто никогда не наказывается: бюрократы защищают друг друга от всяких санкций.

Как бы ни была резка критика Алэном умонастроенный данной группы служащих и дорогостоящего управления, основной удар наносится им в другом направлении: его прежде всего страшит тирания и превышение власти, в которых повинна перед гражданами верхушка аппарата управления.

Бюрократы стремятся расширить сферу своей власти. Они используют свою профессиональную компетентность для усиления влияния и защиты собственных

интересов; считая себя непогрешимыми, они полагают, что «самой природой вещей предопределено, чтобы Знание управляло, а Незнание подчинялось».

Словом, власть по существу вредоносна. Власть отклоняется от своего назначения; она наполняет бюрократов «чрезвычайным самодовольством»; она возбуждает в них желание беспрестанно расширять сферу своего влияния, злоупотребляя в то же время властными полномочиями. Власть опьяняет бюрократов. Чтобы сохранить ее, они окружают власть тишиной и тайной. Они отвергают все советы и не желают ни в чем давать отчет. Одним словом, они отвергают всякий контроль.

Таким образом, ответственные должностные лица образуют привилегированную элиту, абсолютная власть которой обрекает на бездействие демократические принципы. Какой в таком случае должна быть позиция гражданина? Должен ли он безропотно покориться или восстать? Алэн отвергает формулируемую таким образом дилемму. Он не проповедует анархии, неповиновения публичным властям, как это позднее сделает другой провинциал, такой же открытый враг парижского высокопоставленного чиновничества Пьер Пужад. Гражданин должен признавать, что власть — это необходимость, и, следовательно, подчиняться ей.

Однако гражданин должен избегать пассивного отношения к власти, меньше благоговеть перед влиятельными лицами и волей бюрократов. Полностью выполняя их распоряжения, он должен сохранять критичность своего мышления.

Значит, хороший гражданин должен остановить свой выбор на позиции внешнего повиновения и внутреннего сопротивления? Нет, Алэн не хочет, чтобы граждане ограничивались «обороной»: они должны делать все от них зависящее, чтобы сдерживать и умерять деспотизм аппарата управления, не имея возможности уничтожить его. С этой целью, непосредственно или через своих избранников, они должны осуществлять всесторонний контроль за бюрократией. Голосование на выборах — это скорее не избрание законодателей, а делегирование в государственный аппарат, располагающий подлинной властью, «контролеров, способных неукоснительно выражать желания, требования и критику масс» и подвергать тщательной проверке все акты органов управления.

Цензорами должны быть также министры. Нет никакой необходимости в том, чтобы они были компетентны в соответствующей специальной области: главное, чтобы у них было постоянное желание эффективно противодействовать превышениям власти. Склонные легко пьянеть от власти, «считать свою власть и влияние неотделимыми от собственной персоны и презирать массы избирателей, которые в конечном счете и сделали их министрами», они сами должны находиться под контролем. Почему же они этому противятся? «Разве бухгалтер возмущается, если инспектор Министерства финансов заглядывает в его книги?» Контроль за министрами возлагается на парламентариев, которые осуществляют его посредством интерpellации, и в особенности на докладчиков парламентской бюджетной комиссии по определенным группам министерств и ведомств.

Депутат должен надзирать за действиями местных агентов центральной власти, в частности префектов. Наконец, парламентарий должен осуществлять свою контрольную функцию путем непосредственного, в том числе письменного, обращения в органы по делам своих избирателей: «Письмо депутата указывает на его прямую заинтересованность, с ним связана определенная опасность; оно поднимает на ноги бюро; оно требует ответа; это говорит провинция, такая-то провинция, такой-то уголок страны». В связи с этим Алэн рассказывает, что именно благодаря действиям депутата ему была предоставлена стипендия, позволившая получить среднее образование.

## § 2. Точки зрения и идеологическая борьба по вопросу государственного аппарата; некоторые основные аспекты

### *а) Децентрализация*

Проблема местных свобод и льгот занимает важное место в политических доктринах и рассматривается большинством из них.

*Децентрализация и либерализм.* Требование децентрализации является постоянным в политической фило-

софии либералов. Бенджамен Констан был открытым противником наполеоновской централизации, в которой он усматривал лишь проявление деспотизма. Однако децентрализацию он трактовал недемократически: он хотел предоставить перевес в местных ассамблеях собственникам. Это, конечно, децентрализация, но децентрализация с наличием избирательных цензов.

Для Токвилля возрастание роли централизации было главным фактором современной ему эпохи. В книге «Монархии и революции» он создал поразительную картину возвышения центральных властей: постепенное ограничение автономии провинций, городов и деревень и соответственное расширение полномочий королевских интендантов; форсирование этого процесса в якобинский период революции и в период империи. Однако, по мнению Токвилля, централизация, к которой естественно склонны все народы, представляет смертельную опасность для свободы. Следовательно, этот процесс надо тормозить. Децентрализация и в самом деле обладает преимуществами. Центральная власть не имеет возможности входить во все подробности жизни большого народа: не является ли каждый управляемый лучшим знатоком того, что его непосредственно касается? Местные свободы имеют главным образом политическое значение. Для общества они являются лучшим средством защиты от деспотизма, для граждан — школой гражданственности, а для нотаблей — школой управления местными делами.

Прево-Парадоль в своей работе «Новая Франция» посвятил проблеме децентрализации целую главу. Автор резко критикует наполеоновскую централизацию. Как и Токвилль, он превозносит местные ассамблеи — «практические школы общественной жизни», которые позволяют местной элите находить применение своим силам на местах. Говоря о коммунальных ассамблеях, Прево-Парадоль считает, что они должны избираться местными жителями, но соглашается с тем, чтобы мэр назначался правительством, при условии выбора кандидата «по своему желанию из числа депутатов ассамблей»; с другой стороны, он соглашается с необходимостью административной опеки, которая, однако, должна осуществляться вышестоящими представительными органами (департаментскими или региональными ас-

самблеями). Децентрализованный характер мысли Прево-Парадоля проявляется и в его подходе к генеральным советам. По его мнению, они должны избираться и обладать широкими полномочиями. Он настаивает на создании в них постоянных комиссий по надзору за точным соблюдением исполнительной властью решений ассамблей; административные агенты департамента должны быть поставлены в определенную зависимость от этих комиссий. И наконец, Прево-Парадоль предлагает учредить двадцать — двадцать пять «региональных советов».

*Децентрализация и идеология традиционалистов.* В период абсолютизма требования местных свобод играли реакционную роль. Их выдвигала прежде всего землевладельческая аристократия, восстававшая против централизаторского деспотизма Ришелье и Людовика XIV и желавшая возвращения к прежнему положению.

В XIX в. тема регионализма появляется у Огюста Конта, который в своей работе «Система позитивной политики» выступает за создание семнадцати регионов (называемых им «интенданствами»), и у Фредерика Ле Пляя. Последний в своем труде «Социальная реформа во Франции, предлагаемая на основании наблюдений за жизнью европейских народов» высказывается за создание тринадцати провинций во главе с ассамблеями, которые должны иметь широкие полномочия. Он выступает против единого правопорядка, иными словами, стоит за возврат к тому периоду монархии, когда юридическое положение личности и имущества, скажем, в Бретани и в Провансе было неодинаковым. Он также считает возможными отказ от единого языка и официальное признание местных диалектов. Что же касается меньших коллективов, то он хотел заменить коммунальное деление кантональным, поскольку считал коммуну слишком ограниченной в своих возможностях административно-территориальной единицей. При этом он полагал, что выборы в муниципальные ассамблеи должны производиться на основе всеобщего избирательного права, которое на данном уровне (но только на данном!) представлялось ему неопасным.

В этом пункте он расходится с Тэнном. Автор работы «Происхождение современной Франции» сам был

муниципальным советником Таллуара, коммуна Верхняя Савойя, и аккуратно выполнял свои обязанности. На основании своего опыта он пришел к двум выводам:

— Поскольку коммуна является частным объединением местных жителей (Тэн употребляет выражение «частный синдикат»), непосредственно обусловленным природной средой, не может быть и речи о единой организационной форме для всех коммун. Города и сельские общины должны иметь различные статусы.

— Коммунальная ассамблея не должна образовываться путем выборов на основе всеобщего избирательного права. Тэн предлагает прибегать к услугам компетентных профессиональных администраторов (например, нотариусов).

У Мориса Баррэ восстановление провинции — это прежде всего тема литературная, в основе которой лежит привязанность к своему родному краю, к Лотарингии. Централизованная и унифицированная система образования, которая дается бюрократическим университетом, совершенно не учитывает региональных различий. Такое образование рвет связи человека с его природной средой, оно вырывает его из родной почвы. Ученики профессора Бутейе покидают свою родную провинцию для того, чтобы вести в Париже образ жизни, ведущий к деградации.

Регионализм Морраса сложился, с одной стороны, под влиянием литературного регионализма Баррэ (но в этом случае речь идет о Провансе, Провансе Мистралья и плеяды поэтов, выдвинутых движением за возрождение провансальской литературы), а с другой стороны, под воздействием позитивистского и политического регионализма Конта, Ле Пляя и Тэна. Автор «Монархии» оплакивает исчезновение провинций. Разделение Франции на департаменты представляется ему типичным проявлением умозрительного подхода якобинцев с их абсурдной тенденцией отрицать историческую действительность. Монархия, о которой мечтает шеф «Action Française»<sup>1</sup>, возродит провинции. Только она одна может это сделать. Республики слабы. Они избегают рас-

<sup>1</sup> «Action Française» — реакционная клерикальная организация, существовавшая в довоенной Франции. Из рядов правого крыла, составлявшего большинство этой организации, вышли основные кадры французского фашизма и коллаборационизма. — *Прим. перев.*

пада и анархии лишь с помощью бюрократической государственной машины. Монархия же будет достаточно прочной, чтобы влиять на провинции: но, конечно, речь будет идти лишь о вольностях, октропированных сувереном.

Регионализм правого толка занял видное место в идеологии вишистского режима в 1940—1944 гг. Однако в силу обстоятельств (оккупация территории и экономические трудности) он оставался лишь темой речей и народных празднеств. Кроме нескольких мероприятий весьма ограниченного значения (таких, как учреждение должностей региональных префектов), для восстановления региональных институтов не было сделано, по существу, ничего серьезного.

*Децентрализация и идеология социалистов.* Проблеме децентрализации уделяют большое внимание и левые социалисты. Идея возникла еще у некоторых идеологов домарксистского социализма. В полуанархическом обществе, о котором мечтает Прудон, ведущее место занимают местные общины. Государство представляет собой федерацию групп, главным субъектом которой, по мнению автора работы «Принцип федерации», являются деревни трудящихся.

Руководители коммуны придерживались прудоновских взглядов на федерацию, о чем свидетельствует следующая выдержка из выступления Беслея, старейшего члена коммуны: «Каждый из коллективов будет независимым и будет обладать полной свободой действий; коммуна будет заниматься тем, что является местным, департамент — региональным, а правительство — общенациональным».

Соединение духа коммуны и прудоновских теорий сохранялось и у анархистов конца XIX в., которые рассматривали коммунальные учреждения как средство сопротивления государству-угнетателю<sup>1</sup>, и у идеологов социал-демократии, которые усматривали в развитии системы муниципальных служб возможность постепенного перехода к социализму (теория муниципального социализма).

---

<sup>1</sup> Современные теории федерализма, которые связаны с именами Робера Арона и Дени де Ружемона, унаследовали многое из анархических воззрений Прудона на государство.

Как мы видели, проблема децентрализации по-разному решается различными идеологическими доктринами. Если либералы, традиционалисты и социалисты единодушны в разоблачении зла, приносимого бюрократической централизацией, то исходные позиции, с которых ведется эта критика, не совпадают. Еще более значительны расхождения в оценке конечных целей децентрализации, путей и средств ее осуществления, ее форм и т. д.

Для одних она является средством защиты существующего порядка вещей или даже возвратом к давно минувшему, а для других — средством преобразования политической и социальной структуры, способным даже вызвать революционные сдвиги.

Эта двойственность, несомненно, является одной из причин, по которым децентрализация многим представляется скорее мифом, оружием в идеологических баталиях, чем принципом, которым действительно руководствуется правительство в своих решениях. Это ярко проявляется в примере из истории Франции, который мы приведем. На протяжении всего XIX в., и особенно в последние годы Второй Империи, республиканская партия решительно требовала административной децентрализации. Однако, придя к власти, республиканцы обнаружили, что вопрос не столь прост, как он им представлялся. Они поняли, что проведение децентрализации не обязательно будет благоприятствовать распространению их идей, что она может быть даже опасна для них.

Так, например, имея в виду местные ассамблеи, Клемансо писал: «Будучи выбитыми из органов центральной власти избирателями на выборах законодательных органов, они (нотабли от правых партий) решили окопаться, как в крепости, на задних скамьях, которые предоставили им невежество, пережитки монархических иллюзий и поддержка церкви»<sup>1</sup>.

Из этого, быть может, сделают вывод, что идея децентрализации — это лозунг оппозиции, который быстро забывается после прихода к власти. Как бы там ни

---

<sup>1</sup> Paul-Boncour, Maurras (Charles), *La République et la décentralisation*, Un debat de 1903, Paris, Nouvelle Librairie nationale, 1923, 214 p.

было, но она продолжает оставаться сильным оружием в политических дебатах, которые ведутся в современной Франции.

1. Депутаты местных представительных органов и организации, выступающие от их имени (Ассоциация мэров, Ассамблея председателей генеральных советов, ассоциации депутатов местных ассамблей, контролируемые крупными политическими организациями), продолжают требовать осуществления децентрализации. Планы правительств V Республики по реорганизации местной администрации побудили, справедливо или нет, ассоциации местных депутатов выступить как никогда с энергичными заявлениями о своей глубокой приверженности идеям местных свобод. Эти выступления подхватывались оппозиционными партиями.

2. Коммунистическая партия Франции, верная ортодоксальному марксизму, постоянно требует осуществления широкой децентрализации путем расширения правомочий местных ассамблей, отмены административной опеки над ними, упразднения института префектов и передачи их прерогатив председателям генеральных советов.

3. Возникновение Организации бретонского движения (М. О. В.), которая добилась поддержки со стороны известной части местных депутатов и нотабилитета, доказывает, что, вопреки некоторым заявлениям, в современной Франции региональный партикуляризм исчез не полностью.

4. Усилия, предпринимавшиеся за последние десять лет в области комплексного развития и использования производительных сил и экономического развития регионов, привели к новой постановке проблемы децентрализации и регионализма. Экономический и административный регионализм имеет ныне многочисленных сторонников.

5. Наконец, определенные круги левого центра и левые, стремящиеся «возродить демократию» и расширить свое участие в жизни периферии, в известном смысле открыли вновь местную администрацию как школу демократии.

## б) Статус государственных служащих

Проблема статуса государственных служащих, т. е. вопрос о том, какие права, обязанности и гарантии должны они иметь, была и остается проблемой политической. Несомненно, в отличие от проблемы децентрализации она почти не затрагивается авторами крупнейших политических произведений, но это не ослабляло и не ослабляет столкновения различных точек зрения и идеологической борьбы, ведущейся вокруг этой проблемы.

Впервые публичная полемика по вопросу о статусе государственных служащих во Франции развернулась в самом конце прошлого века. Следует ли предоставлять служащим гарантии по вопросам продвижения и применения мер дисциплинарного воздействия? Нужно ли закреплять за служащими право на забастовку, право на образование профессиональных союзов, которые предоставлены рабочим? При каких условиях государственные служащие могут принимать участие в политической борьбе? Следует ли привлекать служащих к управлению делами учреждения? Эти вопросы раскололи общественное мнение и партии.

Левые партии, за которые голосовали на выборах служащие, выступали, естественно, за либерализацию статуса государственной службы. Служащим нельзя отказывать в гражданских правах: как все французы, они должны иметь возможность пользоваться политическими правами в полном объеме. С другой стороны, их нельзя ставить в худшее по сравнению с другими категориями трудящихся положение: они должны пользоваться всеми преимуществами тех, кто получает заработную плату. Более того, служащим следует предоставить особые средства для защиты от своего нанимателя — государства, которое склонно к произволу и политической дискриминации. Наконец, определенные круги революционного синдикализма требовали для служащих нечто вроде права на самоуправление: почта — служащим связи, школа — учителям и т. д.

Партии центра и правые партии стояли на диаметрально противоположной позиции. По их мнению, иерархический принцип должен твердо соблюдаться: не может быть и речи об ущемлении прав министров, кото-

рые в интересах службы должны иметь возможность свободно принимать решения о продвижении и о наложении дисциплинарных взысканий. Государственный аппарат должен оставаться нейтральным, стоять вне политических дряг. Должна быть обеспечена непрерывность деятельности органов управления. Недопустимо, наконец, предоставлять служащим возможность создания государства в государстве.

Позиция консервативных кругов нашла ясное выражение в работах Андре Тардые, который придавал этой проблеме большое значение: «Решение вопроса о праве на забастовку, на образование профессиональных союзов или на ведение революционной пропаганды должно быть только одним. Речь идет о мнениях, выраженных действиями. Ни те, ни другие не могут иметь характера постоянной измены государству. Служащий — это гражданин, который, став по собственному желанию слугой государства, обязан не только подчиняться, но который с момента своего вступления в иерархическую организацию теряет право вести с нею борьбу. Он находится в тех же условиях, что и офицер»<sup>1</sup>. Приравнение гражданских служащих к военным служащим весьма показательно.

Таковы две основные позиции по данному вопросу конца XIX и начала XX века. С тех пор произошли изменения. Служащим были предоставлены гарантии карьеры, они обладают правом на образование профсоюзов и в значительной мере правом на забастовку. Партии умеренных больше не высказывают публично своего желания лишить государственных служащих всех тех преимуществ, которые им были предоставлены. Может быть, это произошло вследствие того, что в настоящее время служащие составляют немалую часть избирателей, голосующих за эти партии. Однако полемика продолжается, хотя акценты в ней ныне переместились. В последние годы несколько дел вызвали новую вспышку дебатов.

1. Неоднократно, как при IV, так и при V Республике, министры по делам государственной службы отказывались допускать к участию в конкурсах на по-

---

<sup>1</sup> A. Tardieu, *L'heure de decision*, Paris, Flammarion, 1934, p. 237.

ступление в Государственное административное училище лиц, чьи взгляды расценивались как несовместимые с деятельностью, к которой подготавливает это учебное заведение. Таковы, например, случаи со студентами, которым вменялись в вину симпатии к коммунистам, или с президентом Национального союза французских студентов, выступившим с резкой оценкой событий в Алжире.

2. В сентябре 1960 г. правительство прибегло к различным санкциям против служащих, подписавших декларацию о «праве на уклонение от участия в алжирской войне», известную под названием «Манифест 121».

3. В ноябре 1960 г. Жакоме, докладчик в Государственном совете, главный секретарь Генеральной делегации в Алжире, вручил свою отставку и одновременно выступил с критикой правительственной политики (содержание которой было немедленно предано огласке прессой). Правительство уволило Жакоме с его постов в Алжире и Государственном совете. Увольнение с поста в Государственном совете было расценено как покушение на независимость, которая традиционно признавалась за членами высшего органа административной юстиции.

4. Наконец, в июле 1963 г. правительство Помпиду провело через парламент закон, регулирующий условия осуществления права на забастовку в государственном секторе. Этот закон обязывает профсоюзные организации, намеревающиеся объявить забастовку, официально за пять дней предупредить об этом власти. Перемежающиеся забастовки (*grèves tournantes*) запрещены. В случае нарушения установленных правил предусмотрены дисциплинарные санкции. Еще ранее правительство провело через парламент специальный закон, лишаящий права на забастовку контролеров воздушного транспорта.

Эти разные по своему характеру случаи вызвали энергичную реакцию различных кругов общественного мнения. Высказывавшиеся при этом точки зрения весьма напоминали те, с которыми мы знакомы по полемике начала нашего века.

## в) Технократия

В последние годы, в частности с установлением V Республики, проблема технократии привлекает к себе внимание самых различных кругов. Можно сказать лишь, что по крайней мере до сих пор полемика не привела здесь к определенным выводам, что, несомненно, во многом объясняется неоднозначностью самого термина, которому каждый придает особое значение, не слишком заботясь о том, какой смысл вкладывает в него собеседник. Поэтому, прежде чем излагать основные аспекты этой проблемы, следует попытаться дать некоторые определения (с риском вызвать обвинение в произвольности).

Представляется, что для определения содержания понятия технократии необходимо (аналогично тому, как это делал Макс Вебер, стремясь дать определение бюрократии) выработать «идеальный тип», понятие в чистом виде, и затем только приступить к рассмотрению всех производных значений этого термина. Слово «технократия», по-видимому, может толковаться двояко: либо как вид политического режима, либо как метод руководства и управления.

*Технократия как политический режим.* В первом смысле технократию можно определить как «управление компетентных лиц», или, точнее, как политический режим, при котором специалисты, и только они одни, обладают властью, всей полнотой власти. И это существует не только в праве, но и в действительности, независимо от характера или важности принимаемых решений.

Предлагались и другие определения. Они довольно близки к тем, которые даны выше. Так, Жан Мейно в своей работе «Технократия и политика» говорит о «предоставлении специалистам власти по управлению делами общества». Здесь есть некоторая неясность, так как можно подумать, что специалисты осуществляют или могут осуществлять власть при любых политических режимах. Определение, которое дается в словаре Ларусса, идет дальше: «Политическая система, при которой определяющее влияние принадлежит специалистам: синархия есть технократия».

Эти определения позволяют достичь несколько боль-

шей ясности, однако остается одно существенное неизвестное: кого следует относить к специалистам? Опыт показывает, что и этот термин используется в весьма различных значениях. Недостаточно указать, что специалист — это человек, обладающий знаниями в определенной области, или даже, как это делает Ларусс, что речь идет о «лице, обладающем практическими знаниями в ремеслах и науках». В каких видах ремесел и в каких отраслях наук? Говорим ли мы о ремеслах *stricto sensu* (ремесле инженера, врача, архитектора) или также об искусстве выступать перед публикой, управлять людьми? В каких науках: точных или гуманитарных? Идет ли речь о специалисте узкого профиля или о человеке, обладающем знаниями в очень широкой области? Наконец, можно спросить, не является ли выражение «практические знания» слишком узким и не следует ли включать в категорию специалистов лиц, обладающих теоретическими знаниями, людей науки?

Такое расширительное толкование представляется нам обоснованным. Однако приведет ли оно нас к определению понятия «специалист», а через него и понятия «технократия», в полном объеме? Действительно, если придавать термину «специалист» самое широкое значение, то оно охватывает всех людей, кроме праздношатающихся, умалишенных и детей.

Тем не менее проблема перестает казаться неразрешимой, если, отказавшись от попыток позитивного определения технократии, постараться указать, каким политическим режимам она противоположна или по крайней мере отличается от них. Представляется, что при технократическом режиме исключаются все формы замещения должностей, в основе которых лежит наследование, принадлежность к определенному социальному классу, состоятельность, избрание корпусом избирателей, активное участие в деятельности политической партии.

*Технократия как метод руководства и управления.* В работах, посвященных проблеме технократии, этот термин употребляется иногда и в другом смысле (чаще всего в неявной форме). Технократия понимается как метод управления, при котором акты власти основываются исключительно на соображениях объективного характера или научных расчетах. Такая трактовка тех-

Но кратии выражает стремление к тотальной рационализации социальной жизни, т. е. к исключению всего, что не может быть измерено или не имеет объективных характеристик: чувств, моральных ценностей, доктрин, традиций и т. д.

У некоторых авторов (однако эта интерпретация разделяется далеко не всеми) стремление к «научному управлению делами общества» логически приводит к признанию абсолютного примата экономических вопросов. Поэтому технократия отождествляется с тем, что обычно называют экономизмом. Такая трактовка, по-видимому, связана с тем определением, которое дается термину «технократ» в словаре Ларусса: «Государственный деятель или ответственное должностное лицо, которое осуществляет свои задачи на основе глубоких теоретических исследований экономических механизмов без достаточного учета при этом человеческих факторов».

Оба приведенных нами выше определения технократии соответствуют двум подходам к рассмотрению политических проблем: в первом технократия определяется через способ назначения лиц, обладающих властными полномочиями; во втором — через способ принятия властных решений.

Разумеется, эти определения можно соединить. Будем считать, например, что рациональное управление делами общества невозможно, если руководящие посты занимают неспециалисты. В этом смысле обе концепции совпадают. Но не менее правомерным является и их разделение. Одни являются сторонниками такого режима, при котором избираемые в порядке обычной процедуры политические деятели неуклонно придерживаются рациональных методов управления. Другие, напротив, лучшей формулой считают такую, при которой назначаемые на ключевые посты специалисты пользуются методами, существенно не отличающимися от методов, используемых политическими деятелями традиционного типа.

\* \* \*

Таковы два определения технократии «в чистом виде». Само собой разумеется, что в полемике это понятие не всегда употребляют в его точном смысле.

Итак, какова аргументация сторонников и противников технократии? Доводы сторонников технократии можно классифицировать следующим образом.

1. *Девалоризация политического деятеля.* Аргументы, приводимые в обоснование этого соображения, совершенно не оригинальны: обычный антипарламентский набор в том виде, как он был представлен Андрэ Тардьё в его работе «Парламентская профессия». Сам механизм назначения политических деятелей приводит к тому, что на руководящих постах оказываются люди некомпетентные, демагоги, болтуны, заинтересованные лица и т. д. При более высоком уровне дискуссии обычно указывают на три обстоятельства, которые якобы не позволяют политическим деятелям удовлетворительно осуществлять правительственные функции.

— Парламентарий избирается в определенном избирательном округе; поэтому его горизонт узок и ограничен рамками какой-то части территории страны. Как же он сможет постигать проблемы общегосударственных масштабов, определять политику, т. е. осуществлять арбитраж точек зрения, выдвигаемых на местах?

— Парламентарий склонен выступать в качестве адвоката интересов частных коллективов, и в особенности интересов профессиональных групп, поддерживающих его на выборах. Как же он сможет осуществлять необходимый арбитраж частных интересов?

— Стремясь к переизбранию, парламентарий думает лишь о краткосрочных перспективах, в то время как государственный деятель должен в равной мере учитывать и долгосрочную перспективу.

2. *Возрастание роли специалистов.* Именно специалист достоин занимать командные посты. Он обладает научной подготовкой, высокой общей культурой, профессиональным опытом, умением руководить большими организациями; он решителен, в нем развито чувство ответственности и т. д.

В отличие от политического деятеля специалист независим от политических партий, финансовых группировок, различных объединений и др. Поэтому он может выполнять свою функцию беспристрастного арбитра, стоя над интересами и страстями.

Наконец, многие считают режим технократии не только более эффективным, но и более справедливым.

ливым, поскольку он признает только одну заслугу — знания.

3. *Деполитизация проблем государственного управления.* Быть может, наиболее важным пунктом технократического кредо является утверждение о том, что проблемы, которые обычно относят к разряду политических, в действительности являются ложными проблемами. Политическая и идеологическая борьба — искусственные явления, «изобретенные» профессиональными политиками для оправдания своего существования. На самом деле в современных обществах существует широкое единодушие в оценке конечных целей государственной деятельности. Поэтому и нет места для бесплодных споров о целях и ценностях: государственный деятель должен прежде всего посвящать себя поиску наиболее эффективных средств их достижения. Иными словами, всегда может быть найден рациональный ответ или техническое (особенно экономическое) решение проблем, которые неправильно относят к политическим.

Было бы нетрудно привести и другие высказывания, аналогичные тем соображениям, которые мы только что излагали. Так, например, Пьер Ури утверждает: «Значительная часть проблем нашего времени может быть деполитизирована. Существует широкое согласие по важнейшим решениям, и партийная структура лишь маскирует это единодушие, которое могло бы проявиться, как только проблемы будут ясно сформулированы и строго проанализированы»<sup>1</sup>.

Рассмотрим теперь основные аргументы противников технократии. Разумеется, они оспаривают большинство выводов сторонников технократической концепции. Они отрицают саму возможность управления делами общества без решения проблем цели и утверждают, что в современном мире продолжают столкновения различных ценностей. Поэтому технократия, понимаемая как управление посредством науки, представляется им неосуществимой: наука имеет дело с фактами, а не с ценностями.

Далее, противники технократии оспаривают утверждение о том, что специалисты могут быть подлинно

---

<sup>1</sup> *Débat sur la France de demain*, présenté par Jacques Rigaud, Paris, R. Julliard, 1961, p. 105.

нейтральны. Неосознанно или сознательно, но они всегда становятся выразителями интересов тех социальных или профессиональных групп, к которым принадлежат; они движимы стремлением обеспечить свои личные интересы. Поэтому в основном критика сводится к тезису о том, что технократия — «это политика, которая не называет своего имени». Левым технократия представляется идеологией камуфляжа, замаскированно служащей интересам неокапитализма. А правыми технократия зачастую рассматривается как прообраз или воплощение марксистского коллективизма. В обоих случаях технократия расценивается как мистификация.

Наконец, аргументация противников технократии заключается в утверждении, что «правление ученых» (или «правление науки») невозможно в силу слабости самих наук, на которых они намереваются основывать свои решения. Общественные науки, и в том числе экономическая наука, являются и останутся науками неточными, частичными и спорными. Доказательством служит тот факт, что в этих областях знаний специалисты редко достигают согласия по одной и той же проблеме.

## Г л а в а II

### Государственный аппарат и политический режим

Сравнительные исследования государственного аппарата обнаруживают множество различий в формах организации и деятельности центральных и местных органов управления. Некоторые из этих различий зависят от степени экономического и социального развития соответствующих стран. Индустриальное государство с быстрыми темпами экономического роста и высоким жизненным уровнем может иметь те же институты, что и аграрное государство с его замедленным экономическим развитием и низким уровнем жизни. Правовые нормы, регулирующие деятельность органов управления, могут быть одинаковыми, общая структура аппарата — идентичной. Однако в административной реальности различия неизбежны.

Наблюдаемое несходство зависит и от другого фактора: различие политических режимов, в рамках которых функционируют государственные органы. По этой причине в двух странах с одинаковой экономической и социальной структурой могут быть различные по своему характеру государственные аппараты.

### § 1. Структура власти и государственный аппарат

Структура государства, т. е. форма разделения и распределения государственных функций, оказывает непосредственное влияние на характер аппарата государственного управления. В основном различаются унитарные и федеральные государства: во Франции, с ее традиционной унитарной структурой, часто упускают из виду, что многие государства как на Западе (Соединенные Штаты Америки, Западная Германия, Швейцария, Канада, Австралия), так и на Востоке (СССР, Югославия) а также некоторые страны третьего мира (Бразилия, Индия, Нигерия) являются федеративными.

При федеративном устройстве главные функции государства и, следовательно, задачи органов управления юридически и фактически распределяются между федерацией и субъектами федерации.

Это разделение имеет важные последствия. Во-первых, оно приводит к известной неоднородности государственного аппарата (что контрастирует с полным единообразием при унитарном устройстве государства). Каждый член федерации вправе устанавливать структуру своих административных учреждений по своему усмотрению. В США нет типовой организации органов управления штатов: например, структура комиссий по делам гражданской службы в различных штатах неодинакова. Во-вторых, федеральное устройство приводит к расщеплению государственного аппарата, к созданию двух этажей администрации, между которыми нет органической связи. Если такой дуализм не вызывает трудности в тех областях, которые целиком находятся в ведении федеральной администрации (например, в области обороны или внешних сношений), то иначе обстоит дело с теми функциями, которые относятся к компетенции как федерации, так и субъектов федерации. В Со-

единенных Штатах Америки, где просвещением ведают штаты и местные коллективы, президент сталкивается со значительными трудностями всякий раз, когда он намеревается внести изменения в структуру образования. Не располагая возможностями непосредственного воздействия, он вынужден прибегать к таким средствам, как дотации. Недавняя борьба с сегрегацией в школах, которую вела администрация Кеннеди и Джонсона, показала, к каким последствиям в важнейшей области деятельности государства (поддержание порядка) приводит федеральный тип устройства.

Наконец, федерализм порождает специфические проблемы в сфере государственной службы, особенно в области набора служащих для работы либо в столице, либо в региональных или местных органах государственного управления. В большинстве федеральных государств часто высказываются опасения, что в федеральном аппарате в силу самой логики вещей может быть засилие, даже монополия людей из того или иного района федерации: в Соединенных Штатах Америки на это периодически жалуются некоторые конгрессмены. Поэтому в таких странах часто существуют формальные правила или обычаи, направленные на поддержание национального или географического равновесия в области набора государственных служащих.

На самом деле данная проблема возникает не только в государствах с федеральным устройством. Аналогичные трудности существуют и в унитарных государствах с неоднородным населением и развитыми партикуляристскими тенденциями. Во многих государствах существует несколько лингвистических, религиозных или этнических групп: наиболее известными примерами являются Бельгия, некоторые страны Ближнего Востока (Ливан, Ирак, Кипр) и многочисленные страны Черной Африки, в которых трибализм дает о себе знать даже в центральных органах государственного управления<sup>1</sup>. В этих государствах многочисленные силы оказывают давление с целью нормативного закрепления принципа

---

<sup>1</sup> В большинстве стран Черной Африки племена прибрежных районов, где школьное образование распространено значительно шире, чем в глубинных районах, обычно имеют больше представителей в правительстве, что вызывает бурные протесты.

пропорционального представительства. Так, например, правительство Ливана состоит из пяти мусульман, представляющих различные секты, и шести христиан различных вероисповеданий: сохраняется существующее соотношение между религиозными группировками. Забота о поддержании пропорционального представительства может вынуждать власти увеличивать численность должностей, если даже в этом нет технической надобности. Такая проблема возникает в Конго (Киншаса). В этом обширном государстве проживает несколько народностей (балуба, баконго и др.), между которыми существует рознь. Порою служащему одной этнической принадлежности бывает трудно внушить мысль, что он должен работать под руководством должностного лица — выходца из другой этнической группы. Некоторые министры и ответственные должностные лица принимают на работу исключительно своих соплеменников. Поэтому центральное правительство стремится поддерживать в государственном аппарате этническое равновесие, которое позволило бы обеспечить хоть какое-то сотрудничество между различными народностями.

## § 2. Партийная система и государственный аппарат

На структуру и деятельность государственного аппарата исключительно большое влияние оказывает партийная система, существующая в данном государстве. Это замечание особенно верно в отношении двух составных элементов этой системы: численности партий и их идеологии. Мы будем говорить лишь о факторе численности.

### *а) Однопартийная система и государственный аппарат*

Идет ли речь о странах с однопартийной системой в буквальном значении этого термина, или же о странах с «преобладающей» партией (как в государствах третьего мира), мы констатируем одно и то же явление: контроль партии над аппаратом управления на всех уровнях его организации. Этот факт легко объясним: существование одной партии означает, что ее планы и цели

руководства становятся планами и целями самого государства. Реализация этих планов и целей является высшим императивом... Государственный аппарат, который является важнейшим средством реализации этих высших целей, должен быть организован, направляем, мобилизован в соответствии с политической линией, проводимой правительством...

### *б) Многопартийная система и государственный аппарат*

При режимах идеологического плюрализма (когда различным общественным группам предоставляется возможность выражать себя в качестве таковых и принимать участие в функционировании институтов) характер государственного аппарата существенно иной.

По вопросу о государственном аппарате и степени его независимости от партии или партий, стоящих у власти, точки зрения разделились. Одни соглашались с политизацией в известных пределах, считая ее и желательной и неизбежной. Другие же, напротив, требуют полной деполитизации государственного аппарата, которую они считают возможной. Само собой разумеется, что между этими двумя крайними позициями может быть — и в действительности существует — множество промежуточных, потому что не все, что желательно, во всех случаях возможно, и наоборот.

Что касается практики в государствах с многопартийной системой, то, конечно, она более разнообразна, чем жесткие схемы сторонников и противников политизации государственного аппарата. Однако существующие различия (между, с одной стороны, американскими и в особенности некоторыми латиноамериканскими государствами, а с другой — «неподражаемой» Великобританией) касаются чаще всего степени, а не сущности. Тем не менее эти различия в степени значительны и оправдывают раздвоенность отношений, которые складываются в плюралистических демократиях между государственным аппаратом и политическими партиями.

*Режим, при котором допускается некоторая политизация.* Соединенные Штаты Америки середины XIX в. были, бесспорно, той страной, где политизация одновременно и осуществлялась в широких масштабах и была

официально признана. Должности в государственном аппарате рассматривались как трофей победителя на выборах: добыча (spoils) доставалась выигравшему (отсюда и название spoils system или patronage). Руководство партии-победительницы могло открыто производить замену служащих, назначенных предыдущей администрацией, своими сторонниками, причем не только в федеральном аппарате, но и в органах штатов, в муниципалитетах. Эта практика была возведена в ранг доктрины лидерами американских политических партий, и для ее обоснования использовались следующие заслуживающие упоминания аргументы.

Во-первых, система «чередования» («rotation») служащих соответствует принципам демократии. Она позволяет значительному числу граждан, если не всем, по очереди занимать официальные должности и, таким образом, учиться управлять делами общества.

Во-вторых, такая система позволяет избежать возникновения корпуса профессиональных несменяемых служащих, дорожащих своими привилегиями, равнодушных к нуждам граждан и стремящихся к обладанию властью. Американские политические деятели ни за что на свете не хотели вводить систему, которая напоминала бы английскую или французскую.

В-третьих, spoils system абсолютно необходима такому режиму, который основывается на борьбе между партиями. Она позволяет партиям обеспечивать рост рядов своих сторонников, открывая перед ними (в случае победы на выборах) перспективу занятия должности в государственном аппарате. Она хотя бы частично решает проблему финансирования деятельности партий, поскольку партии могут требовать от назначаемых ею должностных лиц внесения определенного процента жалованья в партийную кассу.

В настоящее время spoils system действует во многих штатах и городах. Однако в аппарате федеральной администрации эта система охватывает лишь 10—20% должностей (т. е. от 200 тыс. до 400 тыс.)<sup>1</sup>.

При многопартийной системе политизация государственного аппарата осуществляется многими способа-

---

<sup>1</sup> Эти данные приводятся Леонардом Уайтом в последнем издании его учебника.

ми. Партии правительственного большинства могут распределять между собой министерства: партнеры по коалиции признают друг за другом право назначения на должности в аппарате одного или нескольких министерств своих сторонников. Такая практика существовала во Франции после освобождения, когда у власти находилась коалиция Коммунистической партии, Французской социалистической партии и Народно-республиканского движения (MRP). Партии правительственного большинства могут также распределять между собой и должности в аппарате министерств. В Австрии, где уже многие годы у власти находится коалиция народной партии и социалистов<sup>1</sup>, такую систему называют пропорциональной. Ключевые посты в каждом ведомстве распределяются на паритетных началах: если руководитель является представителем одной партии, то кандидатура его заместителя выдвигается другой.

*Режим, основывающийся на нейтральности государственного аппарата.* Сторонники концепции тотальной деполитизации органов государственного управления выдвигают аргументы двоякого рода.

Аргументация политического характера: по их мнению, государственный аппарат, персонал которого в порядке партийной дисциплины подчинен определенной политической партии, представляет угрозу публичным свободам. Такой государственный аппарат, применяя закон, будет проводить дискриминацию в отношении граждан, которые не имеют счастья нравиться властям. Политизированный государственный аппарат уже сам по себе представляет нарушение демократического принципа равного для всех граждан доступа к общественным должностям «без каких-либо иных различий, кроме личных достоинств и талантов». Наконец, сторонники концепции деполитизации утверждают, что противостоять давлению финансовых группировок и различного рода групп может лишь такой государственный аппарат, персонал которого обеспечивается гарантиями карьеры и формируется из лиц, набираемых по принципу личных достоинств.

Аргументация, основанная на соображениях эффек-

---

<sup>1</sup> После победы на последних выборах Народной партии в Австрии сформировано однопартийное правительство.— *Прим. перев.*

тивности: если при выборе кандидата на должность исходят из политических критериев, то такой администратор в профессиональном отношении оказывается некомпетентным или менее компетентным, чем служащий, при назначении которого исходили из оценки объективных качеств; соответственно и качество управления оказывается более низким. С другой стороны, подвергается риску непрерывность государственного управления, поскольку приход к власти новой партии связан с заменой и перемещениями персонала. Разве не возникают перебои, а иногда и форменный застой в деятельности американской администрации в периоды смены президентов?

Таковы наиболее часто выдвигаемые аргументы сторонников предохранения государственного аппарата от всякого политического влияния.

Существует несколько способов обеспечения нейтральности государственной службы.

1. Правовой режим государственной службы должен гарантировать служащих от произвольных решений властей и запрещать им всякую деятельность, несовместимую с обязательством соблюдения нейтралитета. Этот режим должен предусматривать: проведение набора служащих независимыми жюри; гарантии беспристрастного решения вопросов продвижения и дисциплинарной практики; запрещение служащим обращаться к политическим деятелям за поддержкой по вопросам своей карьеры; запрещение занимать определенные выборные посты или принимать активное участие в деятельности политической партии.

2. Другим средством обеспечения нейтральности государственного аппарата является развитие системы консультативных комиссий, состоящих из представителей всех заинтересованных сторон, которые должны обладать правом не только высказывать свои мнения, но и выносить решения.

3. Предоставление статуса автономного органа также является средством предохранения от давления со стороны правительства и влиятельных групп. Руководители автономных учреждений имеют широкие полномочия, а сами эти органы в значительной мере независимы от правительства. Автономные органы должны располагать собственными финансовыми ресурсами.

4. Наконец, нейтральность государственного аппарата будет гарантирована, если все категории правительственных решений будут подлежать обжалованию в не зависящий от властей суд. Такая процедура явится «гарантией гарантий».

## Г л а в а  И I I I

### Кабинеты министерств

Дать точное определение кабинета министерства невозможно: речь идет об институте, регулируемом обычаями, а при разных министрах кабинет может выполнять различные функции, иметь различный количественный состав и структуру. Каковы же функции министерских кабинетов? Не претендуя на объективный характер классификации, их можно разбить на три группы.

#### *а) Функции, связанные с осуществлением контактов*

Для министра, как и для всякого руководителя большой организации, осуществление контактов является важной функцией. Он посвящает значительную часть своего времени контактам с самыми различными лицами (парламентариями, другими членами правительства, с членами местных представительных органов, руководителями различных организаций и объединений, с ответственными должностными лицами, директорами предприятий и т. д.). Однако «бюджет времени» министра (как и государственный бюджет) оказывается постоянно несбалансированным, поскольку не удастся уравновесить ресурсы времени министра и все обращения к нему. Роль личных сотрудников как раз и заключается в том, чтобы оказывать министру помощь в рациональном использовании времени: по его поручению и под его контролем они должны производить постоянный, тщательный отбор поступающей информации (телефонные звонки, корреспонденция и т. д.), кроме того, им может быть поручено представление на различных церемониях особы министра или его замещение.

Эти функции могут казаться второстепенными по своему значению, но только казаться: эффективность

деятельности министра в качестве «лица, принимающего решение», в значительной мере зависит от успешного выполнения этих задач. Несбалансированность бюджета времени может приводить к тому, что министр будет оставлять в неопределенном положении многие из тех дел, по которым необходимо его вмешательство, в частности вопросы внутренней организации деятельности его ведомства. С другой стороны, поддержание контактов является для министра, несомненно, важной функцией в плане разработки и проведения своей политики: именно таким путем он получает существенную информацию (у министров остается мало времени для чтения), и именно в контакте он имеет возможность оказывать влияние, знакомя руководящие круги со своими замыслами.

#### *б) Участие в выработке решений: специальные аспекты*

В составе большинства министерских кабинетов имеются лица, являющиеся обычно государственными служащими, которых «Journal officiel» именует специальными советниками или чиновниками по особым поручениям (*chargés de mission*). В чем состоят их функции? Прежде всего, не следует думать, что в своей работе они совершенно не учитывают факторов политического характера (выборы, мнения парламентариев и т. д.). Термин «специальный советник» означает лишь, что назначение на этот пост связано с глубоким знанием той или иной области управления или наличием у данного должностного лица большого опыта административной работы. Именно в этом смысле его функции являются более специальными, чем функции других членов кабинета.

Анализ деятельности членов кабинета со специальными функциями затруднен тем обстоятельством, что на практике эта деятельность чрезвычайно разнообразна по своему характеру. Однако можно было бы выделить два вида наиболее часто выполняемых ими задач.

Во-первых, специальные советники могут выполнять функции простого «передатчика информации».

Обычно за каждым таким специальным членом ка-

бинета закрепляется одно или несколько управлений министерства. Однако распределение функций может производиться и по другим критериям, например по функциональному признаку, когда члены кабинета ведают вопросами юридического, финансового характера или вопросами внешних сношений.

Специальные советники ежедневно получают досье с проектами решений (законов, декретов, постановлений, договоров, циркуляров, смет и др.), которые начальники управлений не имеют права подписывать или полагают, что не имеют на это права. Прежде всего роль специального советника состоит в том, чтобы в соответствии с известными ему мнениями и планами шефа, а также руководствуясь своей личной точкой зрения, определять, настолько ли важен данный вопрос, чтобы представлять его на решение министру. Если он находит, что значение вопроса невелико, то самостоятельно принимает решение и подписывает документ (в пределах предоставленных ему полномочий). Если же, напротив, специальный советник приходит к заключению о важности следствий, вытекающих из решения данного вопроса, он докладывает о нем министру, предварительно собрав все необходимые сведения. Содержащиеся в досье материалы должны давать исчерпывающее представление о состоянии данного вопроса — в этом и состоит задача члена кабинета. Досье, подготавливаемые отделами министерства, содержат избыточную информацию, язык документов зачастую невыразителен и понятен только посвященным. Поэтому, учитывая ограниченность времени министра, на его рассмотрение следует представлять такие документы, в которых ясно подчеркиваются альтернативы, вероятные последствия каждого варианта выбора, сравниваются преимущества и недостатки возможных решений вопроса, связанный с ними риск политического или технического характера. Именно такую аналитическую работу проводит (или должен проводить) специалист. Свои выводы он излагает либо письменно, в служебных записках, либо устно, либо, чаще всего, пользуясь и тем и другим способом.

Специальный советник играет роль передатчика информации и в обратном направлении: от министра к структурным подразделениям. Приняв решение, министр

поручает членам кабинета довести его до сведения соответствующих исполнителей, надлежащим образом оформить директивы, разъяснить их смысл и проследить за соблюдением установленных сроков исполнения. Через своего специального советника министр может дать задание какому-либо отделу изучить определенный вопрос, поручить управлению предварительное решение данного дела и т. д.

Таким образом, одна из функций специалиста заключается в обеспечении надлежащей коммуникации между двумя «центрами решений» без вмешательства в существо вопросов (кроме дел, не имеющих особой важности), когда он не предпринимает инициативных шагов и не является «инстанцией отказа». Чаще же всего 1) министр непосредственно связывается с руководителем соответствующего подразделения по определенным вопросам, и в этом случае тот сам производит всю аналитическую работу, о которой говорилось выше; 2) министр поручает подготовку решения как своему советнику, так и руководителю соответствующей службы.

Характер второго рода задач, возлагаемых на специальных советников, резко отличается от предыдущих. В этом случае советник выступает в роли инстанции, оказывающей определенное влияние на процесс принятия решения (в начальной стадии, в стадиях подготовки и выбора). Министр может поручить своему советнику изучение всех аспектов решения; он может, с другой стороны, возложить на него составление проекта, ведение переговоров по проектам решений с заинтересованными министерствами. Таким образом, в этом случае советник выполняет функции соответствующих подразделений, роль которых ограничивается представлением необходимых сведений или же вступлением в дело на стадии исполнения. Наконец, специальный советник может иметь полномочия «инстанции решения», когда ему поручают рассматривать по существу все дела, подготавливаемые отделами, и своей властью принимать по ним решения.

Таковы два крайних случая, которые позволяют нам обрисовать роль специалистов в кабинете министерства. Очевидно, существует множество других, промежуточных по своему характеру задач, которые в зависимости от конкретных условий возлагаются на специального

советника; одно и то же лицо может играть различные роли.

*в) Участие в выработке решений: политические аспекты*

Министр является политическим деятелем. Чтобы пребывать на этом посту, он должен стараться сохранить поддержку благоприятных для него политических сил, завоевать симпатии индифферентных и ослабить чувство неприязни, которое в данный момент испытывают по отношению к нему различные группы и лица. С другой стороны, вынося решение, он должен принимать в расчет реакцию общественности, избирателей, парламентариев, партий, заинтересованных групп, прессы и т. д.

В составе кабинета есть члены, которые специально ассистируют в этом министру: они представляют ему информацию об изменениях политической конъюнктуры и сдвигах в общественном мнении; предлагают свои варианты решений стратегического или тактического плана, которые позволят добиться поставленных целей; они выполняют или следят за выполнением повседневных задач политического характера.

Выполняемые членами кабинета политические функции можно было бы разбить на три группы.

Во-первых, кабинет должен оказывать помощь министру в поддержании его связей со своим избирательным округом. Избиратели обычно обращаются к парламентариям с просьбами о ходатайстве по своему делу. В еще большей степени это относится к министру: вступление на пост приводит к резкому увеличению объема адресованной ему корреспонденции. Производить разбор почты, направлять поступившие письма и заявления в компетентные подразделения и органы, поддерживая или не поддерживая содержащиеся в них просьбы, готовить ответы — такова одна из задач кабинета. Соответствующему сотруднику министра поручается обеспечивать необходимые связи с избирателями и поддерживать контакты с муниципальными и департаментскими ассамблеями, членами которых нередко бывают и парламентарии. С этой целью член кабинета часто выезжает на места.

Во-вторых, кабинет помогает министру поддерживать отношения с политическими кругами, в частности с парламентом. Если министр является членом политической партии, он заботится о сохранении тесных связей с ее руководством и партийным аппаратом, так же как с руководителями парламентской группы. Эту задачу он возлагает на одного из своих сотрудников, обычно являющегося партийным активистом. Другие члены кабинета министра, которых обычно называют «парламентскими атташе», выполняют функцию поддержания постоянной связи с представительными органами. Эти атташе «работают в кулуарах» Пале-Бурбон или Люксембургского дворца; они следят за развитием прений на заседаниях парламента (в зале за ними закреплены специальные места); они регулярно информируют своего шефа о продвижении законопроектов, о деятельности парламентских комиссий и о том, что им удастся узнать о заседаниях различных парламентских фракций; они следят, какую позицию по отношению к их министру занимают определенные группы или влиятельные члены парламента; перед «трудным голосованием» им поручают «уговаривать» того или иного парламентария. Наконец, парламентские атташе являются советниками министра по всем вопросам парламентской тактики: именно по их предложениям проект вносится в определенной форме и в определенный момент, именно они советуют министру соглашаться или не соглашаться с вносимыми поправками и т. д.

В-третьих, кабинет assiste министру в его отношениях с прессой, а через нее — и с общественностью. Обычно в состав кабинета входит «пресс-атташе», который чаще всего является профессиональным журналистом. Кабинет играет двойную роль. Прежде всего, он информирует министра о реакции прессы на те или иные его действия. Политические деятели придают ей огромное значение, поскольку в прессе отражается состояние общественного мнения, и она может создавать или разрушать репутации. Однако политический деятель не в состоянии ежедневно просматривать все газеты и журналы (парижские и провинциальные, общего и специального характера, ежедневные и периодические). Кабинет анализирует прессу и представляет министру результаты в удобной для усвоения форме.

Вторая задача членов кабинета состоит в распространении информации, которая популяризирует политику министра и подготавливает благоприятную реакцию общественного мнения.

Прежде всего эта функция состоит в том, чтобы отвечать (или не отвечать) на вопросы журналистов. Те журналисты, которые ведут специальные разделы и рубрики в крупных газетах, освещают деятельность одного или нескольких министерств и находятся в постоянных поисках информации о готовящихся решениях: их контрагентами являются пресс-атташе министерских кабинетов. В действительности журналисты стремятся получить доступ к другим источникам информации, и, несмотря на строжайшие запреты, им нередко удается входить в непосредственные контакты со служащими органов управления.

Функции советников министра этим не ограничиваются. Они проявляют инициативу по организации пресс-конференций и выступлений министра по радио и телевидению; им поручается составление и распространение различных коммюнике, публикация бюллетеней и т. д. Информация этого рода не всегда имеет официальный характер и формально ни к чему не обязывает государство («в обычно хорошо информированных кругах...», «из заслуживающего обычно доверия источника...» и т. п.); иногда она играет роль «пробного шара».

Отношения между членами министерского кабинета и представителями прессы складываются не всегда хорошо, поскольку каждая из сторон ожидает от другой того, что та не склонна делать. Сотрудник министра надеется, что журналист напишет благоприятную для его шефа статью или по крайней мере воздержится от публикации какого бы то ни было материала, который мог бы ему повредить; в свою очередь журналист хочет иметь доступ к любой информации и возможность свободно ею распоряжаться, если даже это доставляло бы «неприятность самому государю». Возможно, что в конкретном случае это не приводит к ухудшению отношений. Однако часто возникает напряженность и открытая борьба сторон: министр может объявить такого-то журналиста *persona non grata*, и тот окажется отрезанным от своих источников информации; газета может решить не упоминать на своих страницах имени министра...

## Г л а в а IV

### Государственный аппарат и группы давления

В ряду тех политических сил, которые оказывают давление на деятельность государственного аппарата, особое место следует отвести различным группам и организациям, стремящимся защитить материальные интересы своих членов или обеспечить превалирование определенным идеям. Руководители групп давления повседневно вступают в контакты с министрами и должностными лицами. Более того, в последние десятилетия деятельность групп давления способствует изменению структуры государственного аппарата. Чаще всего давление оказывалось с целью добиться создания органов для осуществления новых функций и задач государства, расширения системы консультативных комиссий или создания административных учреждений полугосударственного характера. Давление заинтересованных групп вызвало защитную реакцию со стороны государственного аппарата, который более или менее осознанно перестраивал свою структуру с тем, чтобы иметь возможность оказывать сопротивление атакующим его со всех сторон новым силам: расширение полномочий и усиление роли функциональных служб в области управления экономикой, в частности отделов Министерства финансов, в значительной мере объясняется желанием создать противовес органам отраслевого управления, склонным быть слишком восприимчивыми к требованиям своей клиентуры.

#### § 1. Давление различных групп на государственный аппарат

Цели, преследуемые группами давления, могут быть либо позитивными (добиться изменения *status quo* в благоприятном для себя направлении), либо негативными (оказать сопротивление решению, которое препятствует достижению собственных целей). Мы не ставим перед собой задачу подробного анализа целей групп

давления, поскольку этой проблеме посвящена обширная литература<sup>1</sup>. Мы ограничимся рассмотрением тех средств, которые используются заинтересованными группами в их отношениях с государственным аппаратом для того, чтобы обеспечить перевес своим интересам.

Прежде всего, представители заинтересованных групп могут обращаться к министрам и ответственным должностным лицам с письменными предложениями, памятными записками или даже предъявлять им ультиматум. Однако чаще всего они стремятся попасть на прием либо к официальным лицам, стоящим на различных ступенях правительственной пирамиды (главе государства, правительства, министрам, членам министерских кабинетов, начальникам управлений и т. д.), либо к местным представителям власти (префектам, супрефектам, руководителям местных служб центральных органов государственного управления).

Тактика таких демаршей разнообразна. Некоторые группы последовательно проходят по всем политическим и административным инстанциям, находящимся на «линии решения». Например, по вопросу о ввозе мяса заинтересованные группы могут обратиться в Министерство земледелия (в кабинет министра и соответствующее управление), в Управление по внешним экономическим связям и в кабинет министра финансов. Такая практика, которую Эрман называет «хождением по следу», позволяет иногда группам давления извлечь выгоду из несогласованности действий или несовпадения точек зрения различных ведомств по определенным вопросам. Напротив, иные группы предпочитают ограничиваться небольшим кругом органов или даже одним-единственным учреждением, пользующимся у них доверием. Они боятся оттолкнуть их от себя противопоставлением другим службам: некоторые должностные лица не любят, когда в вышестоящих инстанциях о них распространяют неблагоприятные отзывы, и дают это почувствовать другой стороне.

Независимо от того, предпринимается ли демарш отдельным лицом или умело составленной делегацией, он преследует две цели. Во-первых, получение информации о намерениях органа управления или о содержании

---

<sup>1</sup> J. Meynaud, Nouvelles études sur les groupes de pression.

подготавливаемого проекта с тем, чтобы иметь возможность своевременно организовать контратаку. Во-вторых, руководители заинтересованных групп стремятся повлиять на решение, используя логические (указания на преимущества, риск, издержки, аналогии), политические и психологические доводы (подчеркивание широкого размаха недовольства, возможности демонстраций...).

Чаще всего они стараются подкреплять свои предложения различными документами и материалами (краткими пояснительными записками или объемистыми исследованиями, статистическими данными или предварительными набросками решения). Они стараются производить впечатление понятливых и уверенных в своих требованиях партнеров, стремятся играть роль посредников между государством и членами своих групп.

Далее, в качестве средства давления на государственный аппарат заинтересованные группы используют свое участие в деятельности комиссий, создаваемых для предварительного обсуждения проектов различных решений. Как правило, руководители групп положительно относятся к созданию консультативных комиссий: во-первых, по соображениям личного престижа, поскольку участие в деятельности комиссий как бы освящает их право на руководство и поднимает их в глазах членов группы; во-вторых, по стратегическим соображениям, так как участие в работе комиссии позволяет систематически получать информацию о проектах решений еще до того, как они будут приняты к исполнению, и защищать интересы своей группы, прибегая в случае необходимости к двум средствам, которые в известной мере могут оказаться эффективными: временному отказу от участия в заседаниях комиссии и демонстративной отставке.

Арсенал средств давления на государственный аппарат обширен. Заинтересованные группы стараются склонить представителя органа управления к своей точке зрения или по крайней мере воспрепятствовать тому, чтобы он занял неблагоприятную для них позицию. Они стремятся оградить расположенного к ним служащего от любых угроз или добиться его назначения на ключевой пост; они пытаются помешать назначению на должность человека, который не нравится им, или же добиться перемещения такого служащего. Министр может воз-

держаться от назначения на ответственный пост такого лица, которое находится «в плохих отношениях с профессиональными организациями», или же подпасть под влияние газетной кампании, направленной против тех или иных его сотрудников. В американском государственном аппарате подобная практика, по-видимому, довольно распространена.

Какова реальная степень влияния заинтересованных групп на принимаемое или подготавливаемое должностным лицом решение? При сегодняшнем состоянии исследования трудно с уверенностью ответить на этот вопрос. Эффективность их воздействия меняется в зависимости от характера дел, от времени, страны, находится в зависимости от органа управления. Поэтому мы вынуждены ограничиться общим рассмотрением факторов, которые влияют в том или ином направлении на действенность вмешательства заинтересованных групп.

Рассматривая благоприятствующие факторы, следует, во-первых, подчеркнуть, что во многих странах должностные лица и их контрагенты из групп давления имеют одинаковое социальное происхождение. Если ключевые посты в государственном аппарате занимают исключительно выходцы из обособленных социальных групп (военной или земельной аристократии, крупной буржуазии), то можно опасаться того, что классовые предрассудки будут оказывать влияние на принимаемые ими решения. Неосознанно или сознательно, но в силу полученного образования и под влиянием своего социального окружения они склонны защищать привилегии тех групп, выходцами из которых являются. Следовательно, такие группы при защите своих интересов в государственном аппарате будут получать преимущество. Так, например, в некоторых странах с феодальной или полуфеодальной структурой земельные собственники могут находить себе в органах управления горячих защитников.

Во-вторых, к благоприятствующим факторам относится и такое явление, как миграция между государственным и частным секторами, то есть переход работников из одного сектора в другой. В Соединенных Штатах Америки, например, государственная служба не отгорожена непроницаемыми перегородками от всех других видов профессиональной деятельности. Руководящие работники промышленной администрации могут занимать

в течение нескольких лет ответственные посты в государственном аппарате, с тем чтобы впоследствии вновь вернуться к своим делам. Естественно, что если этот процесс протекает интенсивно, государственный аппарат становится восприимчивым к влияниям извне: в сознании таких непрофессиональных служащих могут возникнуть противоречия между интересами государства и интересами фирм или отраслей промышленности, где они выросли как руководители и куда они вновь вернуться. Процесс миграции может протекать и в обратном направлении: должностные лица покидают государственную службу (окончательно или временно) для того, чтобы занять руководящий пост в частном секторе промышленности или в профессиональной организации. Может ли подобная практика (которую обычно называют «сменой туфель») нежелательным образом повлиять на независимость суждений должностных лиц? В известных случаях это, несомненно, так. Когда служащий знает, что в скором времени он перейдет на ответственную должность в администрацию предприятия или частной организации, с которыми ему приходится ежедневно контактировать, осуществляя над ними контроль в порядке выполнения служебных обязанностей, то в случае возникновения конфликта он окажется в деликатном положении. Поэтому служащий не пойдет на обострение отношений со своими будущими нанимателями. Последним благоприятствующим фактором является сходство точек зрения органов отраслевого управления и их клиентуры, образующей группы давления (факт, который уже неоднократно подчеркивался). Это явление можно наблюдать в экономико-социальных министерствах, но, по правде говоря, оно проявляется в той или иной форме почти во всех ведомствах.

Некоторые органы управления (которые иногда называют функциональными) ведают вопросами, в которых заинтересовано все общество в целом, а не те или иные группы частных лиц (например, Главное налоговое управление). Круг ведения других более ограничен (эти органы часто именуют отраслевыми): они решают все вопросы, касающиеся определенных видов деятельности, отраслей экономики или социальных групп. Поэтому такие органы постоянно контактируют с одной или несколькими группами давления, чьи интересы лежат как

раз в данной области. Почти полное совпадение структур государственных органов и заинтересованных групп не случайно. Опыт показал, что федерации профсоюзов меняли свое организационное построение, чтобы облегчить себе контакты с соответствующими органами управления. Справедливо также и обратное утверждение.

Поэтому у должностных лиц отраслевых органов и у их партнеров из заинтересованных групп можно констатировать довольно значительное совпадение точек зрения и целей. Например, в межведомственных комиссиях представители отраслевых органов занимают позиции, гораздо более близкие к точкам зрения соответствующих групп давления (составляющих их клиентуру), чем представители других органов управления.

Как следует объяснить это явление? Некоторые ученые следующим образом интерпретируют рост численности служащих в функциональных органах. Должностные лица отраслевых органов не осознают в полной мере значимость общегосударственных интересов. Стремясь сохранить хорошие отношения со своими клиентами или вследствие слабых характеристик, они безусловно становятся рупором всех требований своих контрагентов. Отсюда вытекает вывод: необходим тщательный контроль за деятельностью органов отраслевого управления, не следует предоставлять им возможность единолично принимать важные по своим последствиям решения. Этим объясняется постоянная тенденция функциональных органов к дублированию деятельности отраслевых путем создания структурных подразделений, которые вновь рассматривают досье, подготовленные органами отраслевого управления. В этом объяснении не все ошибочно. Действительно, отраслевые органы стараются не оттолкнуть от себя своих постоянных контрагентов. При такой полулиберальной, полугосударственной структуре экономики, как наша, государственный аппарат и заинтересованные группы нуждаются друг в друге. Как мы увидим далее, ведомства стремятся опереться на них и на профсоюзные организации при проведении мероприятий, обоснованность которых не оспаривается даже наиболее яркими приверженцами концепции общественной пользы. В своих взаимоотношениях партнеры идут на взаимные уступки и компромиссы. С другой стороны, известно, что органы отраслевого управления предпо-

читают возлагать ответственность за отказ требованиям своих подопечных на Министерство финансов.

Поэтому представляется неточным утверждение о том, что позиция должностных лиц отраслевых органов управления объясняется в основном их снисходительностью по отношению к требованиям заинтересованных групп и что для изменения существующего положения вещей достаточно было бы укрепить авторитет государства и уменьшить зависимость этих органов от экономических и социальных сил. Взгляды должностных лиц отраслевых органов не объясняются оказываемым на них «плохим влиянием», которое сбilo их с правильного пути. Эти взгляды определяются самой позицией служащих. Руководители, в ведении которых находится определенный круг вопросов и дел, вынуждены в силу этого сосредоточивать свое внимание на том, что происходит в области их деятельности. Естественно, что с их точки зрения все происходящее имеет исключительно важное значение. Они стремятся любыми средствами добиться улучшений в порученной им области управления. Ответственные должностные лица Управления машиностроения Министерства промышленности, несомненно, желают, чтобы их отрасль развивалась ускоренными темпами, модернизировалась, перестраивала свою структуру, увеличивала капиталовложения, сбалансировала свой обмен с зарубежными странами и т. д. Поэтому они считают своим долгом пускать в ход все средства для того, чтобы принимаемые государством решения по вопросам цен, инвестиций или внешней торговли способствовали этому. К тому же о них будут судить по успехам, достигнутым на этом пути. Когда же в порученной им области внезапно возникают затруднения (банкротство, замедление притока капиталовложений, забастовки и т. д.), то эти должностные лица будут бороться за то, чтобы были приняты восстановительные меры (увеличение объема государственных заказов, оказание помощи в экспорте и т. д.).

Если согласиться с тем, что все обстоит именно таким образом, то между целями, которые преследуют должностные лица органов отраслевого управления, и целями заинтересованных групп нет никаких противоречий и зачастую они даже совпадают. Представители этих групп также желают, чтобы их отрасль процветала,

возрастала бы ее конкурентоспособность, расширились рынки сбыта. Разумеется, в чем-то стремления сторон расходятся, однако большинство конфликтов касается не целей, а выбора средств: по основным проблемам существует согласие. Опыт свидетельствует, что области расхождений между отделами министерств и наиболее динамичными профессиональными группами постепенно сокращаются. Разногласия гораздо чаще возникают внутри самих групп, чем между ними и государством.

В конечном счете представляется, что обширная зона согласия, существующая во взаимоотношениях отраслевых органов управления и соответствующих заинтересованных групп, не является следствием постыдных компромиссов и результатом слабохарактерности: ее существование объясняется тем, что в силу общности функций подход обеих сторон к широкому кругу проблем почти одинаков. Принадлежность к одной и той же системе (каждое должностное лицо, каковы бы ни были его личные убеждения, может выполнять свою повседневную работу лишь при условии, что оно рассматривает существующие экономико-социальные структуры как стабильные) и обуславливает то обстоятельство, что точки зрения обоих партнеров вообще конвергентны.

До сих пор мы рассматривали лишь те факторы, которые способствовали воздействию заинтересованных групп на государственный аппарат. Теперь перейдем к рассмотрению факторов, играющих противоположную роль.

Первое, что позволяет органам управления противостоять давлению заинтересованных групп, это статус должностных лиц: речь идет преимущественно о статусе, устанавливаемом совокупностью обычаев и традиций, которые фактически регулируют карьеру государственных служащих, и в меньшей мере — о правовом положении, устанавливаемом действующим правом. В большинстве европейских стран в основе фактического статуса должностных лиц лежит разделяемое почти всеми государственными служащими и значительной частью общественности представление о том, что администраторы проводят всю свою профессиональную жизнь на государственной службе и что они должны регулярно продвигаться, если с их стороны нет серьезных упущений. Более того, признается, что должностные лица об-

разуют особую группу, ценности которых отличаются от ценностей других профессиональных групп (в частности, деловых кругов). Из всего этого следует, что независимость статуса государственных служащих, первоначально предоставлявшегося им в целях гарантирования от произвольных решений политических деятелей, во многих случаях является существенной гарантией и от давления заинтересованных групп. Должностные лица не опасаются, что министр наложит на них дисциплинарное взыскание или задержит очередное повышение по службе за то, что они отказали требованиям групп давления. Фактическая независимость должностных лиц имеет такой характер, что представители заинтересованных групп склонны рассматривать ее как обстоятельство, с которым нельзя не считаться, в частности, в представлении деловых кругов служащие Министерства финансов выглядят суровыми и непреклонными людьми (и в связи с этим их охотно называют технократами). Высокое мнение должностных лиц о самих себе и та дистанция, на которой они стремятся держать публику, укрепляют это сознание независимости.

Тем не менее эта независимость не является полной. Как известно, назначение на высшие должности в государственном аппарате производится исполнительной властью в дискреционном порядке. Поэтому возможно, что в своем продвижении вверх по служебной лестнице должностные лица могут столкнуться на этом уровне с противодействиями, которые чинят им заинтересованные группы. Однако из того, что во Франции мы обнаруживаем несколько случаев реализации такой возможности, не следует делать преувеличенных выводов. В 38 случаях из 100 высшие посты во французском государственном аппарате замещаются представителями корпуса государственных служащих. Когда их пребывание на руководящих постах заканчивается, то им гарантируется другая должность в государственном аппарате, если только не будут предложены иные, достаточно существенные компенсации<sup>1</sup>. Вторым фактором, укрепляющим

---

<sup>1</sup> Увольнение Жакоме с должности в Государственном совете противоречит этому утверждению, однако подобные случаи чрезвычайно редки.

независимость должностных лиц по отношению к заинтересованным группам, является установление процедур, направленных на смягчение или нейтрализацию давления извне.

При подготовке в правительственном аппарате решения, имеющего некоторую значимость, оно проходит через аппарат нескольких министерств, которые должны высказать свое отношение к проекту этого документа. Множественность административных инстанций, принимающих участие в подготовке решения по одному и тому же вопросу, в определенной мере затрудняет действия заинтересованных групп. Представитель группы может убедить в справедливости требований руководителей «своего» органа. Трудность возрастает, когда ему необходимо убедить в этом три или четыре различных ведомства; особенно сложно преодолеть сомнения руководителей финансового министерства, которые ставят вторую подпись почти под всеми правительственными актами и, обладая в силу этого правом вето, пользуются им без колебаний. Как уже об этом говорилось ранее, французский государственный аппарат организован таким образом, что ни один орган отраслевого управления не может самостоятельно принимать решение, имеющее определенную важность. Все подготавливаемые ими проекты должны быть одобрены функциональными управлениями министерства, осуществляющего координацию экономики и финансов, чья независимость по отношению к заинтересованным группам почти никем не оспаривается.

Существование консультативных комиссий, в которых должно рассматриваться большинство проектов важных решений, также является для должностных лиц действенной гарантией. Эти комиссии чаще всего состояются таким образом, что в них уравновешены все силы. Членами комиссий назначаются должностные лица и лица, не состоящие на государственной службе, в том числе и представители различных групп, интересы которых могут быть затронуты проектами решений, выносимых на обсуждение комиссий. Председательствование в этих комиссиях поручается, как правило, лицам, имеющим многолетний опыт государственной службы и должностное положение которых гарантирует независимость в подходе к решению вопросов (государственным совет-

никам, членам корпусов контролеров). В силу этих различных причин консультативные комиссии ослабляют давление групп, не имея возможности полностью его ликвидировать. Министр, осаждаемый требованиями заинтересованных групп, может оттянуть для выигрыша времени ответ, сославшись на свою обязанность проконсультироваться с комиссией. После того как комиссия даст свое заключение, министр может получить аргументы для отказа или только для частичного удовлетворения требований. Последним фактором, ограничивающим давление заинтересованных групп, является наличие органов контроля, подлинно независимых от политической власти и организованных интересов. Органы контроля осуществляют свою деятельность в двух формах. Прежде всего в форме непосредственного контроля. В каждом французском министерстве имеется финансовый контролер, который может наложить свое вето на любой проект решения, имеющий финансовые последствия, прежде чем тот будет представлен на подпись министру. Этот контролер подчинен Министерству финансов и пользуется гарантиями карьеры, аналогичными тем, которые имеют судьи. Поэтому он защищен от давления, которое могли бы на него оказывать, например, Федерация союзов сельскохозяйственных производителей (в Министерстве земледелия), Федерация учителей и преподавателей (в Министерстве просвещения) и др.

Мы видим, что французский государственный аппарат имеет защитные средства против давления групп, однако их возможности не абсолютны: несмотря на многочисленные неудачи, группы давления добиваются определенных успехов и полууспехов, причем порой бывает трудно сказать, какими в действительности путями они достигались.

## **§ 2. Участие заинтересованных групп в осуществлении функций государственных органов: консультации**

Деятельность заинтересованных групп не сводится лишь к выдвижению требований. Многие из них сотрудничают с органами государственного управления, разумеется, не без задних мыслей; тем не менее многие

должностные лица оценивают это сотрудничество как конструктивное. Оно осуществляется в двух основных формах. Заинтересованные группы могут либо участвовать в разработке или осуществлении решений, либо руководить организациями, дополняющими деятельность государства в какой-нибудь области.

Участие в работе консультативных комиссий позволяет заинтересованным группам, как мы это видели ранее, защищать свои интересы; для руководителей групп оно является одним из элементов общей стратегии. Однако в то же время привлечение заинтересованных групп является для управляющих средством повышения качества своих решений. В обществе, где социальные нужды, экономические интересы и технология производства подвержены быстрым изменениям, государственный аппарат не во всех случаях оказывается приспособленным к новым задачам, которые встают перед ним: иногда органы управления плохо информированы или информированы с запозданием. В других случаях они испытывают нехватку персонала, имеющего теоретическую и практическую подготовку в определенных областях техники или отрасли производства (что в условиях Франции является следствием приверженности доктрине «служащего широкой подготовки»). Поэтому комиссии удобны органам управления тем, что позволяют консультироваться по вопросам технического характера или о практических последствиях намечаемых решений у специалистов, обладающих ничем не заменимым опытом. Комиссии по модернизации плана или постоянные группы по нормализации технических условий государственных закупок являются прекрасными иллюстрациями этого.

Участие организованных групп в деятельности консультативных комиссий приносит и другую пользу. В наши дни государственный аппарат не может более довольствоваться методами авторитарного управления, основывающегося на биноме приказание-взыскание: желая того или нет, но органы управления вынуждены вести переговоры или убеждать.

Участие организованных групп в работе комиссий позволяет устанавливать связи между государством и частными лицами. Привлекая к участию в подготовке правительственных мероприятий представителей групп,

органы государственного управления стараются разъяснить им свои точки зрения; с учетом их мнений государственных органы пытаются убедить представителей групп взять на себя долю ответственности за принимаемые решения; в связи с этим они ожидают, что представители заинтересованных групп молчаливо обязуются разъяснить своим членам смысл и цели совместно принятых решений и убеждать их присоединиться к ним.

Партнеры органов управления фактически довольно часто соглашаются играть роль посредников, но, вероятно, они совмещают это с осуществлением своих собственных целей (что не может не приносить вреда).

### **§ 3. Руководство общественно полезными службами**

В настоящее время многие организованные группы руководят деятельностью публичных профессиональных служб, которые как бы дополняют и продолжают деятельность государственного аппарата (в узком смысле слова). Создание таких служб может быть вызвано различными причинами. В одних случаях речь идет об организациях, создававшихся по инициативе заинтересованных групп для предоставления определенного рода услуг своим членам (например, институты специальных исследований); возникнув, эти организации добиваются получения государственной помощи в форме субсидий или прерогатив публичной власти (например, права взимания различных сборов): такая помощь предоставляется, поскольку признается, что деятельность таких учреждений развивается в русле правительственной политики. В другом случае речь может идти об организациях, созданных по решению правительства. В периоды войны, перепроизводства или разрухи правительство часто прибегает к таким мерам, которые могут быть осуществлены лишь путем создания новых служб (например, в области внешней торговли, распределения промышленной продукции или стабилизации цен). Не желая брать на себя дополнительное бремя (чаще всего из-за отсутствия необходимого персонала или же полагая, что другие это сделают лучше), органы управления предоставляют все заботы заинтересованным группам, которые, если им верить, охотно идут на это. В 1947 г.

руководитель одного из союзов предпринимателей сетовал, что профессиональные организации становятся «винтиком в системе органов управления экономикой». Независимо от своего происхождения эти вспомогательные службы органов государственного управления действуют в области, в которой различие между общественной пользой и частными интересами не имеет почти никакого значения. Можно привести множество примеров сотрудничества заинтересованных групп и органов управления в промышленности и в сельском хозяйстве. Так, например, крупнейшие федерации промышленников создали технические научно-исследовательские институты, которые получают помощь от соответствующих государственных органов (Институт металлургии, Научно-исследовательский центр строительства и др.). В течение почти пятнадцати лет такие официальные учреждения, как Генеральный комиссариат по вопросам производительности и Французская ассоциация повышения производительности труда, призывали союзы предпринимателей проводить в экспериментальном порядке рационализацию (в литейном производстве, складском хозяйстве и др.). Некоторые предпринимательские союзы проводили работу в области нормализации, пропагандируя среди своих членов технические нормы, которые были разработаны ими совместно с официальными учреждениями. В области внешней торговли органы государственного управления поощряли объединение усилий и средств различных предпринимательских организаций и предприятий в целях совместного проведения изысканий на внешних рынках, финансирования рекламы и торговли в кредит. В области подготовки кадров и повышения квалификации персонала предпринимательские организации и профсоюзы создали с помощью компетентных органов специальные учреждения по подготовке квалифицированных рабочих, мастеров и повышению квалификации инженеров. В свою очередь союзы сельских производителей в сотрудничестве с Министерством земледелия создали институт по подготовке сельскохозяйственных кадров.

Много примеров сотрудничества заинтересованных групп и государственных органов также и в области социального страхования. Управление социальным страхованием в сельском хозяйстве в значительной мере

осуществляется профессиональными организациями; союзы предпринимателей организовали или финансировали многие мероприятия по социальному страхованию рабочих и служащих: доплаты к основным пенсиям по системе социального обеспечения, выдачи ссуд на обустройство жильем, кассы помощи безработным, организации по предупреждению производственного травматизма (в металлургии, строительстве и в области общественных работ).

В заключение, не претендуя на исчерпывающее рассмотрение вопроса, следует указать, что большинство профессиональных организаций промышленности создали у себя статистические службы, которые производят на предприятиях сбор основных данных, в особенности, касающихся производства. Эти данные суммируются и направляются затем в соответствующие государственные органы. Таким образом, руководители предприятий сохраняют втайне свои производственные секреты.

Как мы видели, в области управления экономикой и социальным страхованием заинтересованные группы часто возглавляют службы, выполняющие общественно полезные функции. Разумеется, подобное разделение ответственности между государственными органами *stricto sensu* и профессиональными публичными службами, которыми руководят профессиональные организации, не может не вызывать критики и напряженности. Этот симбиоз органов управления и профессиональных организаций рассматривается как уступка государства частным интересам или как свидетельство позорного соучастия капиталистических хозяев и государственной бюрократии. Однако для тех, кто в своих рассуждениях не отрывается от социально-экономической реальности наших дней, такой симбиоз, хотя он и связан с известным риском, является бесспорным фактором прогресса. С другой стороны, нельзя забывать, что сотрудничество государства и заинтересованных групп связано с неизбежными конфликтами. Эти конфликты обусловлены стремлением групп осуществлять руководство профессиональными службами в условиях возможно большей независимости при минимальных отчислениях в бюджет государства; они также стремятся (под предлогом повышения эффективности или исходя из корпоративистских

экономических концепций) упразднить некоторые функции, осуществляемые государственными органами. Органы государственного управления преследуют противоположные цели: они хотят установить или усилить административную опеку над профессиональными службами и с помощью этого расширить, насколько это удастся, свою финансовую базу.

## Г л а в а V

### Государственный аппарат и генезис правительственных решений

Данная глава будет посвящена рассмотрению процесса принятия решения в правительственном аппарате и в аппарате центральных органов государственного управления. Однако сначала следовало бы напомнить, какое содержание мы вкладываем в понятие решения, и дать в общих чертах типологию решений.

#### § 1. Понятие решения

Для того чтобы можно было говорить о состоявшемся решении, необходимо наличие четырех элементов.

1. Наличие *выбора*. У лица, принимающего решение, имеется несколько вариантов возможного поведения. Решение является частичным в том случае, когда субъект решительно исключает один из вариантов. Решение является полным, если субъект исключает все варианты возможного поведения за исключением одного.

2. Выбор должен быть *сознательным*, т. е. ему должно предшествовать размышление. Инстинктивное или необдуманное, импульсивное действие не представляют собой решения. С другой стороны, как об этом пишет А. Лаланд («Философский словарь»), решение «противопоставляется таким фиксированным волевым актам, которые являются лишь выражением сильной склонности и которым не предшествует размышление... слово «решение» не употребляется во всех тех случаях, когда акт не был предварительно обдуман и обсужден».

3. Выбор должен быть ориентирован на одну или несколько *целей*. Это условие может показаться очевидным, к тому же оно связано с предыдущими условиями. Однако оно отграничивает решение от таких видов человеческой деятельности, которые содержат цели в самих себе (эстетическое наслаждение, игры и т. д.), и от такого поведения, которое является простым проявлением вовне внутренних «импульсов» (гнев, «немотивированный акт» Лафкадио и др.).

4. Выбор должен завершаться *действием*. Решение является мыслительным актом, актом воли, который следует за размышлением и предшествует исполнению. Если план не воплощается в деле, нельзя говорить о решении. Поэтому лишь в ретроспективе можно определить, состоялось ли решение. Этот критерий накладывает новое ограничение, и мы не можем называть решением акты внутренней психической деятельности человека, за которыми не следует исполнение, или вербальное поведение, не имеющее практических последствий. Когда политический деятель заявляет, что должен прекратиться рост цен или что уровень жизни должен повыситься, и этим ограничивается, то речь идет лишь о намерениях (или заклинаниях), а не о решении. Если в официальном документе указывается, что уровень производства в такой-то промышленности в такие-то сроки должен повыситься на 10% и при падении темпов роста не принимаются никакие меры для выправления положения, то, собственно говоря, решение не состоялось.

В конечном счете решение можно определить как предварительно обдуманый выбор из нескольких вариантов возможного поведения, который направлен на достижение одной или нескольких целей и приводит к практическим результатам.

## § 2. Типология решений

В государственном аппарате ежедневно принимается множество решений различного характера. Существует ли возможность классификации решений, несмотря на их многочисленность и разнохарактерность?

Можно попытаться провести классификацию по признаку *важности* решения. Экономисты различают

макрорешения и микрорешения. На первый взгляд это различие удовлетворительно, однако оно не всегда осуществимо в конкретных случаях, поскольку нет «важности» как абсолюта. То, что важно для одного лица или одной группы (поскольку это содействует или препятствует осуществлению их надежд и т. д.), вовсе не обязательно важно для другого лица или другой группы, которые преследуют иные цели.

Для Франции, например, большую важность представляли такие решения, как конституционная реформа 1962 г., прекращение войны в Алжире, временное прекращение переговоров в Брюсселе по вопросу присоединения Великобритании к Европейскому экономическому сообществу и др.

И наоборот, легко привести примеры решений меньшей значимости: назначение такого-то на пост руководителя учреждения, предоставление субсидии такому-то муниципалитету, выдача лицензии на ввоз оборудования такому-то промышленнику и т. д.

Но между решениями, которые, будучи взяты в отдельности, не представляют почти никакого значения для будущего страны, и решениями исторической важности существует промежуточная зона. Вот несколько таких примеров:

— установление цен на сельскохозяйственную продукцию;

— рестрикция потребительского кредита, произведенная осенью 1963 г.;

— сооружение стадиона на 100 000 мест в Париже и т. д.

Решения среднего уровня важности могут глубоко затрагивать интересы определенных лиц или определенных групп населения; поэтому им они представляются решениями первостепенной важности. Однако для нации в целом на длительном отрезке времени они будут решениями среднего уровня важности. Следует ли в таком случае специалистам в области науки управления и политической науки отказываться от различения «дел» по признаку их важности? Мы этого не считаем. Например, проблема технократии не может быть правильно поставлена иначе как с учетом такого различия. О режиме технократии можно говорить только в тех случаях, когда ответственные должност-

ные лица определяющим образом влияют на принятие фундаментальных решений или решают вопросы первостепенной важности.

Можно также привести классификацию по признаку *уровня принятия решения*.

Речь идет не о том, на каком уровне было подписано решение — это чисто формальный критерий, — а о том, где оно по существу разрабатывалось и обсуждалось. Решение может подписываться на высоком уровне, тогда как реальный выбор производится в действительности лицом, стоящим значительно ниже на лестнице иерархии. Бывают явления и обратного порядка. Довольно часто при решении рискованных дел должностное лицо, обладая правом подписи, старается прикрыться вышестоящей инстанцией.

### § 3. Основные фазы процесса принятия решения

Решение — не односложный акт; это результат процесса, развивающегося во времени, через разрешение различных по своей остроте конфликтов, через неизбежные неудачи и сомнения. Поэтому именно во временной последовательности надо рассматривать, как возникают, постепенно приобретают очертания и внезапно выливаются в определенную форму проекты правительственных решений. Однако можем ли мы сегодня сделать что-либо большее, чем последовательное описание частных процессов? В состоянии ли мы выделить общие для большинства, если не для всех процессов принятия решения, характеристики?

Теоретические и конкретные исследования этой проблемы находятся пока лишь в начальной стадии. Поэтому ограничимся некоторыми соображениями о различных фазах, через которые проходит большинство решений.

#### *а) Первая фаза: зарождение проекта*

При изучении генезиса данного правительственного решения зачастую бывает трудно определить, когда именно первоначально возникла идея и какие лица или

силы дали ход событиям. В истории нет абсолютных начал.

Это подтверждается, например, обстоятельствами создания (в октябре 1945 г.) Государственного административного училища. При каких условиях осуществлявшаяся в то время «реформа государственной службы» выдвинула вопрос о необходимости такого специального учебного заведения? При ближайшем рассмотрении правительственное решение о создании административного училища оказывается результатом длительной эволюции. В 1848 г. первое правительство II Республики, следуя идеям Сен-Симона, создает административное училище. Однако оно просуществовало лишь несколько месяцев: училище, считавшееся учреждением левых, пало под ударами консерваторов, которые с каждым днем становились все более влиятельными. В то же время идеи, вдохновлявшие основателей училища, продолжали жить: частично они легли в основу созданной в 1871 г. свободной школы политических наук. Частный характер этого учебного заведения не мог удовлетворить тех, кто полагал, что подготовка кадров ответственных государственных служащих должна производиться под эгидой государственного аппарата. Поэтому в период между 1871 и 1936 гг. выдвигаются новые проекты, которые, однако, не смогли пройти даже стадию разработки и предварительного обсуждения, поскольку встретили двойную оппозицию со стороны министерств, желающих самостоятельно распоряжаться набором своих кадров, и со стороны юридических факультетов, считающих подготовку служащих на должности редакторов<sup>1</sup> в центральных органах государственного управления своей задачей.

В период Народного фронта был разработан новый проект. Разгорелись дискуссии, однако обсуждение вопроса затянулось, а начавшаяся вскоре война и вовсе сняла этот вопрос. К нему вернулись лишь в 1944—1945 гг. Рассматривалось несколько проектов: правительственному проекту, в частности, противостоял план профсоюзов государственных служащих, который предусматривал возможность поступления в новое училище

---

<sup>1</sup> Чиновники, составляющие официальные документы и другие деловые бумаги. — *Прим. перев.*

для лучших представителей среднего звена. Было достигнуто компромиссное решение, и новое училище начало функционировать.

Этот беглый исторический экскурс показывает, что для объяснения происхождения решения иногда приходится возвращаться к далекому прошлому. Часто предложение пробивает себе дорогу лишь после нескольких провалов. В этом отношении весьма показательна деятельность комиссий по вопросам административной реформы, которые создавались одна за другой, начиная с 1926 г.: каждая из них рассматривала один и тот же круг вопросов и выдвигала с одинаковым неуспехом одни и те же рекомендации. Тем не менее время от времени какое-нибудь предложение, много раз заброшенное и всеми забытое, принималось, наконец, соответствующими органами и санкционировалось правительством. в то время как другие предложения продолжали лежать в папках.

Кто же является инициатором, действительным или кажущимся, решений правительства и органов управления? Довольно часто первый толчок возникает вне стен государственных органов: последние лишь откликаются на опережающие их события. Государственный аппарат — машина тяжеловесная. Равновесие, которое устанавливается между его составными частями, является статистическим равновесием: всякое стремление к изменениям тотчас встречает противодействие, которое нейтрализует его. Движение возникает не изнутри административного аппарата, а скорее вследствие давления, оказываемого на него внешней средой (давление политических партий, заинтересованных групп, общественного мнения, правительств зарубежных государств и др.).

Решения в области сельского хозяйства, принятые во Франции в период как IV, так и V Республики, показательны в этом отношении. Индексация цен на сельскохозяйственную продукцию, проведенная в 1957 г. правительством Феликса Гайяра; Закон об ориентации и дополнительный закон 1960—1961 гг.; распространение страхования на случай болезни (*assurance — maladie*) на сельскохозяйственных производителей; создание фонда ориентации и упорядочения сельскохозяйственных рынков (F.O.R.M.A.) как государственного учреждения

и увеличение средств, предоставленных в его распоряжение; принятие мер по развитию сельского хозяйства в Бретани — все эти решения не во всех случаях были результатом инициативы и предусмотрительности правительства. Зачастую они принимались под давлением обстоятельств, в целях ослабления недовольства, выразившегося в бурных демонстрациях. Крестьянские организации, несомненно, решили, что непосредственные действия являются единственным средством, которое может заставить министров и высокопоставленных должностных лиц в три дня (а не в три месяца) прийти к соглашению по вопросу о содержании мероприятий.

Так происходит, несомненно, лишь в крайних случаях. Обычно, когда глава правительства или министр чувствует, что уже невозможно отвергать требования, и считает необходимым «что-нибудь сделать», то учреждается комиссия, которой поручают исследование проблемы и разработку предложений в форме проекта правительственного постановления или программы мероприятий. К созданию комиссий прибегают часто: не проходит месяца без того, чтобы правительство не учредило комиссию «ad hoc» (или «комитет мудрецов»).

В июне 1959 г., например, французское правительство решило изменить существовавшее положение вещей в напряженной области отношений между государством и частными учебными заведениями. Была создана комиссия под председательством члена социалистической партии, бывшего министра просвещения Пьера-Оливье Лапи. Комиссия составлялась таким образом, что в ней были уравновешены представители заинтересованных сторон и точек зрения. Комиссия провела много заседаний и представила доклад. Предложения, содержащиеся в докладе, после внесения в них нескольких поправок были реализованы в законопроекте, который правительству все же удалось, несмотря на некоторые трудности, провести через парламент.

В ноябре 1959 г. глава правительства, полагая, по-видимому, что новый режим должен разработать долгосрочную экономическую политику, ориентированную на быстрый экономический рост, и считая, что министр финансов, в компетенцию которого входит эта задача, почти совершенно ею не занимается, учредил комиссию

«ad hoc». На нее была возложена разработка предложений по упразднению институтов и регламентаций, созданных под влиянием мальтузианских идей, которые тормозили рост производительности и увеличение производства. Премьер-министр взял на себя функции председателя этой комиссии, однако фактическое руководство он возложил на двух вице-председателей, взгляды которых, казалось, не совпадали, — на Луи Армана и Жака Рюэфа. Комиссия, в состав которой входили ответственные должностные лица, представители промышленных кругов и земледельческих организаций, а подготовительная работа велась тридцатью докладчиками из центральных органов государственного управления и крупнейших учреждений, рассматривала самые разнообразные вопросы: меры по борьбе с заключением тайных соглашений о ценах, реорганизация судебных учреждений, правовое положение коммерческой собственности, увеличение таксомоторного парка в столице и т. д. Публикация доклада вызвала оживленную реакцию соответствующих профессиональных организаций. Однако большинство рекомендаций комиссии так и не было принято. Эти два примера показывают, что метод комиссий «ad hoc» оказывается эффективным не во всех случаях.

*б) Вторая фаза: предварительные переговоры («черновик» и выработка тактики)*

Когда в ответ на требование правительство решает передать проект на изучение либо в соответствующие отделы министерств, либо в комиссию «ad hoc», начинается собственно административная фаза.

Всякий проект решения материализуется в форме документа (доклада, проекта закона или регламента и т. д.). Первый «черновой набросок» решения, который будет взят за основу для обсуждения, возникает порой не в государственном органе, а вне его: он подготавливается исследовательскими группами политических партий или профессиональных организаций. Но чаще всего проект составляется ответственным должностным лицом: гражданским администратором управления министерства, докладчиком комиссии «ad hoc» или, нередко, членом министерского кабинета. В период

В Республики многие проекты документов подготавливаются ближайшими сотрудниками премьер-министра (по-видимому, именно таким образом был составлен проект первого закона об ориентации сельского хозяйства). Однако широкое распространение такой практики нежелательно: управления министерств окажутся «не у дел» (по крайней мере в начальной фазе), если лишатся одной из своих основных функций.

Содержание первоначального варианта документа может с большой точностью выражать те цели, достижения которых добиваются его авторы; но нередко (и при решении дел внутреннего характера и в международных переговорах) он отражает и тактические установки. Инициаторы решения, подготавливая и уточняя документ, направляемый затем в другие инстанции, несомненно, учитывают реакцию, которую он может вызвать. Иногда они сводят свои требования к минимуму, чтобы никого не «напугать» и раскрыть свою игру позднее; или, напротив, они требуют максимум возможного, считая, что смелостью можно добиться желаемых результатов и, во всяком случае, нужно иметь возможности для уступок на последующих этапах обсуждения.

Вообще говоря, на данной стадии процесса инициаторы решения должны разработать свою тактику, если только они не сочтут возможным просто-напросто положиться на свои импровизаторские способности. Когда делегация какого-либо государства готовится к участию в международных переговорах, то ее члены получают директивы, основывающиеся на более или менее точном предвидении развития хода дискуссии на различных этапах переговоров. Правительство указывает круг вопросов, по которым возможны уступки, и такие вопросы, по которым необходимо стоять на принципиальных позициях; оно указывает, когда следует прервать или прекратить переговоры, и т. д. Аналогично обстоит дело с обсуждениями и переговорами внутреннего характера. Впрочем, опыт показал, что искусственность непосредственно участвующих в дискуссиях лиц может решающим образом повлиять на исход дела, а искренность иногда является высшим искусством.

*в) Третья фаза: обсуждение проекта решения  
в процессе подготовки*

Невозможно дать обобщающей схемы прохождения проектов документов, исследований, которым они подвергаются, дискуссий в узком и широком составе по поводу их содержания, тех действий, которые предпринимаются сторонниками и противниками проектов.

Тем не менее описание в общих чертах процесса подготовки законопроекта может оказаться полезным. Описание, которое мы дадим, весьма близко к тому, что происходит в действительности. Однако оно не может учитывать всех конкретных случаев.

Составление проекта определенного закона поручается руководителем министерства начальнику соответствующего управления. Тот созывает у себя совещание, в котором участвуют его заместитель и два помощника по соответствующим вопросам. Вырабатываются установки, и принимается решение о том, что подготовка первого варианта будет поручена руководителю такого-то отдела совместно с таким-то подразделением министерства. «Низовой» составитель документа собирает статистическую информацию, необходимые нормативные материалы, стремится определить «стоимость» законопроекта. Первый черновой вариант бывает готов после того, как составитель и начальник отдела обсудят и разрешат все те вопросы, которые вызвали затруднения у непосредственного исполнителя задания. Затем документ последовательно проходит все инстанции; на каждом уровне заинтересованное должностное лицо вносит в него изменения как по форме, так и по содержанию, руководствуясь при этом собственными взглядом и опытом. Наконец, документ поступает в канцелярию начальника управления, который обсуждает его со своими ближайшими сотрудниками и в случае необходимости вносит поправки. Затем документ направляется к юрисконсульту управления, который придает ясность и определенность формулировкам, устраняя возможности для возникновения спорных толкований.

Начальник управления представляет проект на рассмотрение министру или члену его кабинета. Во время совещания обсуждается вероятная реакция прессы и

демарши парламентариев или представителей заинтересованных групп, мнение по данному вопросу главы правительства и его окружения. В соответствии с этими данными политического характера в проект вносятся новые поправки.

Часто на этой стадии подготовки запрашивается заключение постоянной комиссии. В таких случаях проект документа рассылается членом комиссии, в состав которой входят представители других министерств и ведомств, в частности Министерства финансов, профессиональных организаций и даже представители местных коллективов. Созывается заседание; сталкиваются различные точки зрения; представители данного органа настойчиво защищают свой проект либо с большим или меньшим желанием идут на уступки; представитель управления бюджета занимает уклончивую позицию. Заключение комиссии передается министру, который учитывает его в той или иной степени. После всего этого проект направляется в те министерства, которые также будут подписывать документ, в частности и в Министерство финансов. Теперь начинается серия межведомственных переговоров, причем на всех уровнях: между ответственными должностными лицами, членами кабинетов и даже министрами. Обсуждение по телефону чередуется с официальной перепиской, созываются совещания в узком составе или более представительные и более официальные по своему характеру совещания. Принимаются представители заинтересованных групп, которые выслушиваются или вежливо выпроваживаются. За лихорадочными этапами, когда усиливается напряженность отношений и повышается тон дискуссий, следуют периоды спячки, когда досье дожидаются своей очереди на столе какого-нибудь важного лица. Тем временем споры постепенно затихают. Давление извне, желание покончить с делом и усталость приводят к тому, что спорные вопросы решаются и к ним больше не возвращаются. Последние разногласия получают свое разрешение на высшем уровне. Наконец проект готов. Теперь его нужно будет защитить в других инстанциях: в Государственном совете, а затем в Национальном собрании.

\* \* \*

Картина, которую мы набросали, может показаться сложной. В действительности же она представляет собой упрощение: на самом деле количество вариантов бывает значительно большим, движение проектов более запутанным, а препятствия на их пути более многочисленными и более трудными для преодоления. У тех, кто наблюдает этот процесс извне, как и у тех, кто принимает в нем непосредственное участие, изучение данной фазы создает впечатление чего-то беспорядочного и неустойчивого. Однако впечатления порой обманчивы: стоит изменить угол зрения, как в беспорядочных событиях обнаруживаются константы и повторяемость явлений.

В самом деле, можно выявить три основные характеристики.

1. *Множественность административных единиц, участвующих в процессе.* Численность административных единиц, принимающих участие в подготовке решения, несомненно, поражает большинство наблюдателей, находящихся вне государственного аппарата. Просматривая «Journal officiel», нередко можно обнаружить до полудюжины министерских подписей под актом, касающимся даже простейших мероприятий. Несомненно, некоторые из подписей имеют чисто формальное значение, но опыт показывает, что движение документа от министерства к министерству чаще всего сопровождается его глубоким изучением в аппарате этих ведомств.

Многочисленность ведомств, занимающихся одним и тем же вопросом, объясняется стремлением правительства обеспечить рассмотрение каждого проекта всеми компетентными органами. Орган признается компетентным:

— если осуществление намечаемого мероприятия может оказать прямое или косвенное воздействие на положение дел в той области управления, которой он ведает;

— если подчиняющиеся ему административные единицы должны участвовать в непосредственном осуществлении мероприятия или могут оказывать противодействие некоторым предписаниям, содержащимся в проекте.

В качестве примера можно сослаться на министерства или ведомства с широкой компетенцией, в силу чего их часто привлекают к участию в процедуре.

*Министерство финансов* является постоянным участником процесса подготовки почти всех решений. Юридически за ним закреплено общее право скреплять своей подписью такого рода документы. С точки зрения административной реальности своим влиянием министерство обязано качеству персонала, сконцентрированного в нескольких штабных группах, относительно хорошо обеспечиваемого всем необходимым. Среди них в первую очередь следует назвать Управление бюджета.

Министерство финансов выполняет две основные задачи. Во-первых, оно ответственно за поддержание бюджетного равновесия или, точнее, ему поручается надзор за соблюдением установленного правительством соотношения между государственными доходами и расходами. В порядке осуществления этой задачи (и вне процедуры подготовки бюджета в узком смысле) служащие финансовых органов, получив проект, производят расчет увеличения государственных расходов или сокращения доходов, который может повлечь за собой принятие проекта. Изучаются финансовые последствия предполагаемого решения не только для бюджета текущего года, но и для бюджета последующих лет: в ближайшее время решение, возможно, и не вызовет больших затрат, однако в будущем оно может необратимым образом отягощать бюджет. Рассматривая присылаемые проекты, финансовые эксперты стремятся максимально сокращать издержки и обеспечивать преимущества тем мероприятиям, которые они считают здоровыми в административном и финансовом отношении.

Во-вторых, Министерство финансов ответственно за общую экономическую политику и координацию экономической политики различных отраслей управления. Таким образом, его агенты следят за соответствием предполагаемого мероприятия правительственным установкам в области цен, заработной платы, внешней торговли, займов или кредитования; они стремятся рассматривать каждое отдельное мероприятие в соответствии с общей политикой правительства. Поэтому, будучи само по себе совершенно оправданным, оно может быть отклонено в связи с теми реакциями экономиче-

ского, психологического и т. д. характера, которые это мероприятие может вызвать в других секторах экономики или со стороны других социально-профессиональных групп.

*Министерство иностранных дел* и, в соответствующих случаях, ведомства, ведающие французской политикой в определенных географических районах, изучают проект с точки зрения его соответствия внешней политике правительства: соблюдаются ли условия международных договоров и соглашений, не наносится ли ущерб отношениям с дружественными государствами и т. д. Ведомство (или ведомства), ответственные за внешние сношения, могут высказывать свое мнение по вопросам, например, внешней торговли: торговля с Востоком или поддержание привилегированных коммерческих отношений с бывшими колониальными странами в настоящее время не являются такими вопросами, которые следует рассматривать под чисто экономическим углом зрения.

*Министерство внутренних дел* принимает участие в процессе подготовки решения, если предполагаемое мероприятие затрагивает интересы местных коллективов, над которыми министерство осуществляет административную опеку и которым оно оказывает поддержку. Министерство стремится выяснить, расширяет или сокращает предполагаемый акт автономию местных коллективов, их финансовые возможности и т. д. Оно также изучает возможные последствия принятия проекта для компетенции корпуса префектов. Наконец (но, несомненно, гораздо реже), министр внутренних дел рассматривает предполагаемое решение с точки зрения лица, несущего ответственность за охрану общественного порядка. Он информирует правительство о недовольстве и волнениях, которые оно может вызвать в определенных слоях населения, и доводит до сведения, в какой мере силы полиции будут готовы к возможным демонстрациям в различных пунктах территории страны.

Что касается военного ведомства, то оно довольно часто имеет возможность высказывать свою точку зрения по вопросам, которые, на первый взгляд, не имеют к нему никакого отношения. Подготовка к мобилизации промышленности, осуществление программ производст-

ва вооружений, размещение капиталовложений по различным районам страны, осуществление гражданской обороны требуют согласования действий военных и гражданских ведомств.

*Министерство юстиции* ведает всеми вопросами, относящимися к гражданскому, коммерческому, уголовному и др. законодательству. Поэтому оно привлекается к участию в подготовке всех решений, которые могли бы повлечь за собой изменение действующего права: правовой режим земледельческих хозяйств, статус акционерных обществ и т. д.

Наконец, следует указать еще на одного участника процедуры подготовки решений, который играет и, вероятно, будет играть все возрастающую роль в межведомственных обсуждениях, — *Генеральный комиссариат по вопросам планирования*. Этот орган, ведающий разработкой среднесрочных планов экономического, социального и культурного развития, так же как соответствующих планов развития регионов, фактически является партнером большинства ведомств. То же самое следует сказать и о *Комиссии по вопросам территориального планирования*.

Этот перечень органов, которым поручается рассматривать проекты документов, подготавливаемых правительственным аппаратом, и дать на них свое заключение (и который ни в коей мере не является исчерпывающим), создает лишь неполное представление о длительности и сложности административных процедур. Следует добавить, что создаются также многочисленные комиссии официального или полуофициального характера, состоящие исключительно из должностных лиц либо включающие представителей различных социально-профессиональных групп, которым поручается изучение проектов документов. Наконец, нельзя обойти молчанием роль консультативных комиссий Государственного совета, обязательной инстанции для большинства проектов правительственных решений.

Мы видим, что количество административных инстанций, которые проходит проект, может быть довольно значительным. Фактически большая часть подготавливаемых или принимаемых ведомствами решений является плодом коллективных усилий: их можно сравнить с рекой, которая питается множеством притоков.

Эта коллективность процесса выработки решения приводит к трем следствиям.

Во-первых, большинство, если не все решения, имеют *компромиссный характер*. Законное стремление учесть все стороны проблемы, желание не задевать самолюбия сторон, так же как чисто политическая озабоченность тем, чтобы намечаемое мероприятие не слишком повлияло на равновесие сил, приводят к любовным соглашениям: ни победителей, ни побежденных. Разумеется, это может сказаться на эффективности государственного управления.

Далее, *медлительность*, с которой рассматриваются и разрешаются вопросы, носит иногда скандальный характер: порою требуются месяцы и годы для того, чтобы довести до благополучного конца дело, которое почти не вызывает разногласий у заинтересованных сторон. Так что в тех случаях, когда орган управления хочет действовать быстро, он зачастую вынужден нарушать установленные процедуры: не собирается какая-то компетентная комиссия, обходят некоторые учреждения или каких-то должностных лиц и т. д.

Не всегда причиной медлительности административных процедур является небрежность или нерадивость должностных лиц. Если ответственный служащий не успевает рассмотреть проект в срок, то это часто вызывается тем, что ему приходится вести сразу несколько дел или что его ожидают уже просроченные досье. Поэтому его меньше всего нужно упрекать в том, что является следствием ненадлежащей организации деятельности всего учреждения или существованием «узких мест».

Наконец, решения имеют *безличный характер*. Когда к разработке решения привлекается большое число лиц, то практически невозможно сказать, кто из них является его автором. Понятие личной ответственности частично утрачивает свой смысл.

В первые годы после освобождения высокопоставленные должностные лица, исходя из лучших намерений, пытались придать ответственности некоторых категорий руководящих служащих более действенный характер. С этой целью был учрежден Суд бюджетной дисциплины, который имел право налагать санкции на должностных лиц, виновных в серьезных упущениях в

области финансов или в неправильных действиях, повлекших дополнительные затраты. Однако опыт показал, что новый институт не оправдывает все возлагавшиеся на него надежды. Были вынуждены признать, что при французской системе управления (как, несомненно, при любых существующих системах) невозможно фактически возложить ответственность за определенное решение на одно должностное лицо. Члены Суда бюджетной дисциплины заметили, что в наиболее серьезных случаях ответственность часто разделялась между несколькими начальниками отделов, несколькими инстанциями какого-либо органа, несколькими комиссиями, несколькими министерскими кабинетами.

Совсем недавно был издан акт, согласно которому в каждом министерстве или крупном учреждении ответственность за осуществление государственных закупок возлагается на одно из руководящих должностных лиц. Несомненно, это предписание трудно будет провести в жизнь.

Следует ли отсюда делать вывод о том, что возложение ответственности на должностных лиц за действия, совершаемые ими при исполнении служебных обязанностей, столь же нереализуемо, сколь и желательно? Быть может. Однако необходимо заметить, что все происходит так, как если бы этой безответственности желали и политические деятели, и общественность, и сами должностные лица, поскольку отсутствие личной ответственности в государственных учреждениях является следствием недоверия к служащим, следствием того, что им не желают предоставлять реальных полномочий на принятие решений, без которых ответственность является формулой, лишенной смысла. Если человек имеет возможность самостоятельно, свободно, учитывая мнения других, но и не будучи ими связан, принимать решения, которые могут в чем-то идти наперекор некоторым личным интересам, то тотчас в один голос говорят о «личной власти», «произволе» и даже «фаворитизме». И чтобы избежать этих подозрений, многие должностные лица предпочитают самоограничиваться формальными требованиями действующих норм права, сужая одновременно границы и своей дискреционной власти и своей ответственности.

## 2. *Вмешательство политических и социальных сил.*

Если предполагаемое решение может повлиять на интересы одной или нескольких групп, то их представители стараются вмешаться в процесс его подготовки на всех или на определенных стадиях. Эти представители действуют либо в поддержку, либо с целью изменить или провалить проект: их действия могут встретить сопротивление со стороны других групп, но они могут и объединить свои усилия.

Цели и методы деятельности этих внешних по отношению к государственному аппарату групп (политических партий, заинтересованных групп, отдельных предприятий, профсоюзов и т. д.) уже неоднократно рассматривались, и поэтому мы не будем возвращаться к этому вопросу. Однако следовало бы несколько остановиться на действии внутренних сил, т. е. структурных подразделений и корпоративных группировок служащих.

Мы только что рассмотрели административные инстанции, принимающие участие в процессе подготовки решения, как систему «зубчатых передач» административного механизма, действующего безличностно и нейтрально и основывающегося на критериях компетентности, которые определяются объективно и рационально. Такой подход исходит из долженствования, т. е. из того, какой должна быть организация государственной машины или, скорее, какой она должна быть в идеальном мире; этот подход учитывает конкретную реальность лишь частично.

Ведомства, которые принимают участие в разработке правительственных решений, состоят из человеческих групп. Можно ли их отождествлять с группами давления? Это вопрос определения. Некоторые из них явно отличаются от обычных групп давления (организаций промышленников, рабочих, сельскохозяйственных производителей, ассоциаций ветеранов войны и др.). Уподобляя внутренние структурные подразделения министерств и ведомств заинтересованным группам, хотя этим лишь подчеркнуть, что 1) цели, которые преследуются людьми, образующими эти группы (в одних случаях почти совпадающие с их служебными функциями, а в других — более или менее расходящиеся с ними), аналогичны тем, которые обычно преследуются заинтересо-

ванными группами *stricto sensu*: борьба за продление своего существования, стремление к власти и влиянию, приобретение материальных преимуществ, стремление обеспечить преимущество определенным ценностям; 2) некоторые средства, используемые для достижения этих целей, помимо тех специфических внутриаппаратных методов (например, «забастовка подписей»), заимствуются из арсенала групп давления: направление делегаций к министру, инспирирование вмешательства парламентариев, апелляция к общественному мнению и др.

Этим отнюдь не хотят сказать, что министерства или составляющие их структурные подразделения представляют собой *только* группы давления: просто подчеркивается тот факт, что в определенные моменты и в определенных аспектах своей деятельности, особенно в процессе участия в подготовке правительственных решений, административные единицы могут вести себя как частные группировки.

Каковы, схематически, собственные цели административных единиц? Напомним здесь выводы приведенных ранее анализов. Первый тип цели можно было бы определить, используя терминологию экономистов, как максимизацию деятельности органа, в соответствии с представлениями служащих. Другими словами, каждое ведомство стремится максимально увеличить «свой оборот» и повысить качество (с точки зрения собственных критериев) предоставляемых им услуг. Для осуществления данных целей орган стремится увеличить свои ресурсы (людские, финансовые), расширить полномочия и т. д.

Преследование этих целей включает в себя и борьбу за продление своего существования, даже расширение масштабов своей организации, что в конце концов превращается в самодовлеющую цель. Каждое ведомство полагает, что его существованию и автономии угрожает соперничающая организация, и само испытывает экспансионистские стремления по отношению к соседям (не всегда, разумеется, осознавая это).

Далее, частично по тем же причинам административные организации стремятся увеличить свой престиж, свое влияние на ход дел; стремятся приблизиться, насколько это возможно, к центрам, принимающим реше-

ния, в особенности к собственно правительственным институтам.

Наконец, руководители административных единиц стараются обеспечить (полностью или частично) преимущественное положение своим подчиненным, чтобы обеспечить приток высококвалифицированных кадров и поддержать моральное состояние своего персонала, стремятся добиться улучшения его материального положения.

Органы управления не всегда одинаково стремятся к достижению любой из этих целей. Каждое ведомство имеет собственную стратегию, которая, однако, часто приходит в столкновение со стратегиями других государственных органов.

Таким образом, можно сказать, что, участвуя в процессе подготовки правительственного решения, ведомства осуществляют давление на своих партнеров. Особенно ярко это проявляется при подготовке таких комплексных решений, как бюджет, долгосрочные экономические планы, реорганизация ведомств, проведение международных экономических переговоров и т. д.

3. *Значение тактических соображений.* В процессе обсуждений, которым подвергаются проекты правительственных решений, возникает множество конфликтных ситуаций, которые надо пытаться разрешать. Отсюда следует, что тактические соображения занимают большое место (и, может быть, чрезмерно большое) в сознании должностных лиц: озабоченность маскировкой своих планов, расчетливая медлительность, постоянные поиски компромиссов превращаются в конце концов в игру, которой увлеченно занимаются участники заседаний и в процессе которой иногда упускаются из виду конкретные задачи административной деятельности.

г) *Четвертая фаза: конечный выбор —  
принятие решения*

*Негативные решения.* Зачастую проекты решений не продвигаются дальше стадии обсуждения. Причина заключается в том, что в таких случаях не находят путей урегулирования разногласий между несколькими министерствами. Когда двум министрам не удастся преодо-

леть расхождений, они могут обратиться за разрешением спорных вопросов в вышестоящую инстанцию, а именно к главе правительства. Во Франции арбитражные решения подготавливаются членами кабинета премьер-министра, это одна из их основных функций; должностные лица заинтересованных министерств приглашаются в отель Матиньон, где производится последняя попытка примирения сторон, после чего на основе предложения своего сотрудника глава правительства разрешает спор и официально сообщает свое решение заинтересованным ведомствам. Гораздо реже перед арбитром предстают сами министры; спорные вопросы могут быть также включены в повестку дня заседания межведомственного комитета или совета министров.

Бывают, однако, случаи, когда министр, заинтересованный в успехе проекта, отказывается тем не менее обращаться в арбитражную инстанцию. По каким причинам? Во-первых, он может опасаться, что решение арбитра окажется для него неблагоприятным или сведется к такому компромиссу, который лишит проект действительности; тогда он предпочтет отложить дело до лучших времен. Во-вторых, возможно, что он хотел бы быть осторожнее с влиятельным коллегой и не ставить его в неприятное положение. Наконец, уклонение министра может объясняться тем фактом, что он не хочет слишком часто представлять на рассмотрение главы правительства такие проблемы, которые с точки зрения отеля Матиньон и с учетом политической конъюнктуры могли бы показаться малозначительными.

Уведомление главы правительства о разногласиях не гарантирует успешного завершения дела. Премьер-министр может счесть решение вопроса в данный момент политически несвоевременным и перенести его на более поздние сроки. Он может прийти к заключению, что представленное досье не содержит всех сведений, необходимых ему для вынесения мотивированного решения. Он может также подумать, что ему не следует решать данный вопрос, и предложить сторонам самим найти почву для соглашения. Наконец, возможно, что премьер-министр проявит нерешительность перед политическим риском выбора, что он не захочет дезавуировать одного министра и одновременно предоставлять преимущества другому и т. д. Во всяком случае, число ва-

риантов решения, которое в каждый данный момент может принять государственный деятель, ограничено.

Таковы некоторые из причин, по которым конфликтные ситуации не получают окончательного разрешения. Этот механизм блокирования решений имеет важное значение, поскольку, с одной стороны, число неосуществленных проектов значительно превосходит количество позитивных решений и, с другой, явление блокирования наблюдается на всех уровнях организации управления.

*Позитивные решения.* Когда после всех трудностей в последний момент путь к достижению соглашения оказывается найденным, мы имеем случай позитивного решения.

В конечном решении более или менее точно отражаются позиции, занятые сторонами в процессе его подготовки. Редко бывает, чтобы позиция одной из сторон одерживала верх по всем пунктам: большинство правительственных постановлений и актов органов управления имеют компромиссный характер. Для достижения соглашения всех основных участников процесса подготовки инициаторы проекта решения стараются беспристрастно распределять преимущества и издержки и не вносить в него никаких положений, которые могли бы быть восприняты одним из партнеров как окончательный отказ от того, что тот отнесит к своим главным целям.

Бывают случаи, когда конечное решение складывается из откровенных обоюдных уступок участников переговоров, которые, следовательно, публично берут на себя ответственность за компромисс. Так обстоит дело при более или менее равном соотношении сил сторон. Каждая из них на время отказывается от тотальности своих первоначальных притязаний ради достижения соглашения.

Бывают и другие случаи, особенно если решение официально исходит от государственных органов и в составе участников подготовительных заседаний государство имеет одного представителя. Заинтересованные группы, если даже они находят почти приемлемой формулу соглашения, к которой удалось прийти в результате дискуссии, отказываются брать на себя авторство решения: они предпочитают публично изображать дело таким образом, как будто решение им было навязано.

## Г л а в а VI

### Государственный аппарат и политическое общество: роль высокопоставленных должностных лиц

Группа *ответственных государственных служащих*, как их издавна называют во Франции, которая включает несколько тысяч человек (от 3 до 10 тысяч, по самым скромным подсчетам), слишком неоднородна, чтобы с точки зрения политолога представлять собой строго определенную категорию. Поэтому из данной группы следует выделить несколько сот экспертов, работающих в постоянном контакте с политическими деятелями и принимающих самое непосредственное участие в подготовке и осуществлении важнейших решений: их мы и будем обозначать термином *высокопоставленные должностные лица*.

Само собой разумеется, что между высокопоставленными и ответственными должностными лицами нет достаточно четкой грани. Мнения и позиции первых сходны с позициями и мнениями, преобладающими в тех корпусах, из которых они выдвинулись, или в тех управлениях и учреждениях, которыми они руководят.

Однако полной идентичности нет. Ответственные должностные лица — это не обязательно наиболее типичные представители средних тенденций в группе, которых политические деятели выдвигают на командные посты. С другой стороны, переход на руководящее положение, меняя сеть повседневных контактов и типы проблем, с которыми они теперь должны иметь дело, изменяет и их перспективы, а тем самым образ их мыслей и их поведение: они отдаляются от своей прежней группы. В данной главе, представляющей собой в известной мере синтез двух последних разделов книги, мы попытаемся ответить на два вопроса: какова степень однородности группы высокопоставленных должностных лиц? Каково их влияние?

## § 1. Однородность группы

Наблюдение за поведением высокопоставленных должностных лиц позволяет установить наличие в этой категории нескольких подгрупп, отличающихся, а иногда и противопоставленных друг другу. Однако эта неоднородность компенсируется могучими факторами сплоченности.

### *а) Подгруппы и разногласия внутри категории*

Аппарат центральных органов государственного управления не представляет собой монолитный блок без трещин. В нем действуют внутренние силы, среди которых наибольшее значение имеют следующие: соперничество на служебной почве, соперничество между различными корпусами должностных лиц, политическая принадлежность должностного лица, принадлежность к различным возрастным группам.

#### 1. Соперничество на служебной почве

Конфликты данного рода являются общей чертой всех крупных организаций: промышленных предприятий, фирм, армии, церкви и др. Характер таких конфликтов зависит от масштабов организации, неоднородности выполняемых ею задач и сложности ее внутренней структуры.

Французскую администрацию можно рассматривать как единую организацию и как совокупность автономных и одновременно взаимозависимых организаций. Должностные лица, стоящие во главе этих учреждений (руководители министерств, комиссариатов, полуавтономных учреждений, местных органов центральных ведомств), имеют естественную тенденцию проникаться частичными целями организаций, которыми они руководят. Каждая из возложенных на них задач представляется им если не как самодовлеющая цель, то по крайней мере как такая область деятельности, которую следует максимально развивать и качественно и количественно. Вновь прибегая к терминологии экономистов,

можно сказать, что каждый руководитель стремится максимизировать деятельность своего учреждения путем увеличения объема и повышения качества предоставляемых им услуг.

Для достижения этих целей высокопоставленные должностные лица стремятся получить в свое распоряжение как можно больше средств, т. е. полномочий на принятие решений, штатных единиц, кредитов и др. Однако получить дополнительные денежные средства и штатные единицы удается редко. Удовлетворить одновременно все требования просто невозможно, так же как невозможно при существующей взаимозависимости функций государства предоставить руководителю каждой правительственной организации право свободно разрешать все те вопросы, которые, как ему представляется, относятся к его ведению.

Поскольку, с другой стороны, в организациях не существует предустановленной гармонии, то маловероятно, чтобы каждый член организации по собственной воле ограничивал уровень своих притязаний, позволяя тем самым удовлетворять притязания других членов организации. Это создает предпосылки для возникновения чувств и отношений соперничества, которые понижают повседневную работу ответственных должностных лиц. Некоторые из таких конфликтных ситуаций разрешаются министрами или главой правительства; другие продолжают существовать в латентном состоянии.

Межведомственные конфликты в значительной мере объясняются тем фактом, что правительственная деятельность представляет собой постоянный компромисс между различными целями ведомств. Наиболее острыми конфликтными ситуациями являются такие, когда одна из сторон представлена органом, ответственным за поддержание равновесия государственных финансов — Управлением бюджета, а другая — получателем кредитов. В области экономики ощутимое расхождение в целях противопоставляет органы отраслевого управления, ведающие определенными секторами производства или вопросами, связанными с определенной социально-профессиональной группой (например, Управление машиностроения, Генеральный секретариат торгового флота), и функциональные органы, которые координируют фун-

ционирование экономической системы в целом (Главное управление по вопросам цен, Управление по внешним экономическим связям и др.). Наконец, другой тип конфликтов возникает в отношениях между бюрократией центрального аппарата ведомств, стремящейся обеспечить последовательность и единообразие, и представителями этих органов на местах, которые более восприимчивы к местным нуждам и особенностям.

## 2. Противоречия между различными корпусами

Внутренние разногласия в аппарате государственного управления возникают не только на почве различия служебных функций. Они связаны с тем, что высокопоставленные должностные лица сознательно или неосознанно становятся выразителями целей групп подчиненных им служащих. Такая позиция легко объяснима: будучи выдвинутыми на руководящие посты из состава корпуса администраторов, высокопоставленные должностные лица эмоционально связаны с ценностями и целями этой группы; но даже не принадлежа к ней до своего выдвижения, высокопоставленные должностные лица стремятся завоевать доверие и повысить мораль своих сотрудников, становясь адвокатами по крайней мере части их требований. Именно через высокопоставленных должностных лиц корпусы государственных служащих часто ведут борьбу в защиту уже полученных или за приобретение новых преимуществ.

Взаимные трения и ревнивое отношение друг к другу различных корпусов частично объясняются конфликтами, возникающими вследствие различия служебных функций; среди целей, преследуемых группами служащих, как раз фигурирует желание наилучшим образом осуществлять те задачи, которые официально возложены на данное подразделение. Корпоративный дух лишь обостряет проявляющиеся конфликты. Однако борьба между различными категориями служащих заходит дальше: продление своего существования и численное увеличение группы превращаются в самодовлеющие цели, осуществление возложенных на организацию задач отходит на задний план или рассматривается лишь в качестве официального оправдания.

Отношения соперничества на государственной службе возникают не только между должностными лицами различных специальностей, но также между ответственными служащими, получившими одинаковую или однотипную подготовку.

Существует постоянное противоречие между категориями «специалистов» и категориями должностных лиц, имеющих общую подготовку, особенно в тех министерствах, где и те и другие конкурируют друг с другом за доступ к руководящим постам. Несколько лет назад в «Revue administrative» публиковалась серия статей, в которых автор, гражданский администратор Министерства земледелия, разоблачал существующую якобы в этом ведомстве монополию инженеров-агрономов на ключевые посты. «Эти выдающиеся агрономы, — заключал он после того, как превознес достоинства администраторов, имеющих специальную юридическую подготовку, — несут значительную долю ответственности за отставание французского сельского хозяйства». Задетые этим, инженеры ответили снисходительной и одновременно иронической по тону статьей.

Не менее сильное соперничество существует и между должностными лицами, получившими специальную административную подготовку. Не говоря уже о столкновениях престижного характера между корпусами или раздражении, которое вызывает у администраторов старших поколений высокомерная порой позиция выпускников Государственного административного училища, напомним о существующем конфликте (в аппарате Министерства финансов) между корпусами гражданских администраторов и финансовых инспекторов. Три года назад журнал «Promotions» опубликовал в связи с этим интересную статью, авторы которой Ж. Бонин и П. Лелонг представляют оба лагеря. Они писали, что «присутствие инспекции (внутри управления) обычно нежелательно для гражданских администраторов, в лучшем случае оно просто терпимо; иногда с ним открыто и безуспешно борются». Они пришли к выводу, что введение общего набора (через канал Государственного административного училища) вместо того, чтобы ослабить издавна существующие противоречия, значительно усилило их.

Наконец, следует указать и на конфликты между

различными корпусами специалистов, в особенности между группами инженерно-технических работников. Не прекращаются конфликты между инженерами путей сообщения и инженерами сельского хозяйства, работающими в смежных областях; однако отношения между ними не достигают той степени остроты, которая характеризует конфликты в американской федеральной администрации между корпусом военных инженеров и специалистами Министерства внутренних дел, поскольку к области ведения и тех и других относятся ирригационно-мелиоративные работы. В своем исследовании «человеческого климата на табачных фабриках» М. Крозье проанализировал напряженность отношений между инженерами, окончившими Политехническую школу, и инженерами-механиками, учившимися в других институтах, которые пользуются меньшим престижем. Первые, не сомневаясь в своем профессиональном превосходстве, энергично претендовали на право командовать вторыми. М. Крозье отметил у X «сильную раздраженность» по отношению к инженерам-механикам<sup>1</sup>, «людям, с которыми трудно иметь дело»; несколько человек из опрошенных инженеров считали, что «следовало бы упразднить корпус инженеров-механиков». В свою очередь те проявляли неприязнь к «касте политехников» и настойчиво требовали уравнивания возможностей продвижения и равенства с X.

Эти несколько примеров показывают, какую остроту приобретают отношения соперничества между различными корпусами служащих. Разумеется, высокопоставленные должностные лица не всегда лично разделяют «шовинистические» чувства своих сотрудников. Их лояльность по отношению к группе, которой они руководят и из которой они были выдвинуты, уравнивается лояльностью к организации в целом и стремлением войти в другую группу, группу руководителей. Однако это не означает, что теперь они могут меньше учитывать умонастроения «своих людей» и по-прежнему должны защищать часть их целей: в противном случае они рискуют потерять всякое доверие с их стороны.

---

<sup>1</sup> X — во французском разговорном обиходе употребляется для обозначения Политехнической школы или выпускников этого учебного заведения. — *Прим. перев.*

### 3. Политическая принадлежность некоторых администраторов

Французская государственная служба не полностью «аполитична». Это следует понимать в том смысле (определение условно), что при назначениях на должности определенного уровня формальные нормы, регулирующие прохождение службы в государственных организациях (поступление на службу по конкурсу, оценка качеств служащего его непосредственным начальником, обсуждение решений о продвижении паритетными комиссиями и др.), не соблюдается или соблюдается в исключительных случаях. Вместо или наряду с этими нормами вступают в действие другие факторы: принадлежность к политической партии или группировке и предшествующее личное сотрудничество с министром. Если согласиться с этим утверждением, то относительная политизация французского государственного аппарата происходит по двум каналам.

Во-первых, путем назначения на должности, требующие специальных знаний, людей без «административного прошлого». В период IV Республики депутатов, покидавших свое место в парламенте вследствие непостоянства избирателей, ставили во главе организаций парагосударственного сектора. V Республика не отказалась в этой части от опыта своей предшественницы.

Тем не менее случаи назначения на руководящие посты лиц, ранее совершенно не связанных с государственным аппаратом, довольно редки. Гораздо чаще встречаются примеры аномальной административной карьеры, аномальной не в смысле редкости, а в смысле отступления от обычной процедуры последовательного продвижения по лестнице служебной иерархии (*filiers*)<sup>1</sup>. В связи с этим можно указать на два крайних случая: первый, когда государственный служащий благодаря расположению министра назначается на руководящий пост, до которого он не смог бы дослужиться при обычной бюрократической процедуре либо из-за своей специальности (инженер лесного хозяйства назначается начальником управления Министерства здра-

<sup>1</sup> Здесь и далее мы даем смысловой перевод фигурального термина «*filiers*» — *Прим. перев.*

воохранения), либо в силу различия статусов (сборщик налогов назначается директором Казначейства)<sup>1</sup>, второй случай, когда политическое покровительство или вхождение в состав министерского кабинета позволяет служащему занять должность, до которой он мог «дорасти», однако назначение произведено значительно раньше, чем это произошло бы при отсутствии поддержки политического характера (пример: молодой гражданский администратор назначается заместителем начальника управления после того, как он входил в состав кабинета министерства).

Разумеется, в интервале между этими двумя крайними точками мы встречаем промежуточные случаи (назначения лиц, не находившихся ранее на службе в государственном аппарате, членами Государственного совета и Расчетной палаты, в корпус префектов и дипломатический корпус и др.).

Насколько частыми являются назначения, обусловленные политической поддержкой (в широком смысле, который мы придаем этому понятию)? По данным Пуйдессо, в 1960 г. 50% начальников управлений центральных ведомств до своего назначения на этот пост сотрудничали с министром, 31% из них были назначены с поста члена министерского кабинета<sup>2</sup>. Следует добавить, что в большинстве случаев назначения касались ответственных служащих, имевших широкую подготовку, либо должностных лиц, специальная подготовка которых соответствовала характеру работы на данном посту.

Из факта относительной политизации высших должностей во французском аппарате государственного управления вытекает несколько следствий, касающихся однородности категории ответственных должностных лиц. В сравнительно небольшом числе случаев отношения должностного лица и политического деятеля не ограничиваются чисто служебным взаимодействием, имеющим характер технического ассистирования первого второму в министерском кабинете: должностные лица имеют политические обязательства, которые сохраняются и после их назначения на руководящий пост; верность партии

---

<sup>1</sup> Эти примеры являются чисто условными.

<sup>2</sup> J. P o u y d e s s e a u, *Les directeurs des administrations centrales*, «Mémoire pour le Doctorat en Science Politique», Paris, 1962,

или политическому деятелю делает их чуждым элементом в группе; такие должностные лица, вероятно, не полностью разделяют аполитичную концепцию общественной пользы.

В других, составляющих большинство, случаях, вхождение в состав министерского кабинета, по-видимому, не имеет для высокопоставленного должностного лица политического значения; для него оно может быть связано с сенсублизацией к политической жизни, с необходимостью учиться оценивать проблемы с государственной точки зрения, с расширением его кругозора. Все это может привести его к отказу от известных технократических концепций, но в то же время противопоставить другим высокопоставленным должностным лицам, остающимся еще приверженцами аполитичной концепции государства.

#### 4. Принадлежность руководителей к различным возрастным группам

Конфликты поколений существуют в административных организациях так же, как и во всех человеческих группах. Их интенсивность тем выше, чем выше средний возраст руководящего состава и чем значительнее различия в характере подготовки и опыте разных возрастных групп.

Внутри групп ответственных должностных лиц нет конфликтов поколений в собственном смысле. Согласно данным Пуйдессо, в 1960 г. 80% начальников управлений центральных ведомств были в возрасте от 40 до 60 лет<sup>1</sup>. Если в среднем возраст начальников управлений равнялся 50 годам, то в различных ведомствах можно констатировать значительные отклонения как вверх, так и вниз: в среднем, возраст директора Управления бюджета (должность, на которую чаще всего выдвигают членов корпуса финансовых контролеров) — 38 лет<sup>2</sup>, в то время как средний возраст начальников управлений Министерства почт и телекоммуникаций достигает 57 лет.

<sup>1</sup> J. Pouydesseau, op. cit.

<sup>2</sup> P. Lalumière, L'Inspection des Finances, p. 141.

Эти расхождения возрастных характеристик влияют на сплоченность группы ответственных должностных лиц. Если разница в возрасте достигает пятнадцати-двадцати лет, то даже окончившие одно и то же учебное заведение лица имеют, по существу, различную подготовку. С другой стороны, важность поста начальника управления в различных ведомствах неодинакова, и в зависимости от этого ответственные служащие занимают эту должность в середине или в конце своей карьеры. «Должность начальника управления занимает неодинаковое место в карьере служащих различных ведомств: в Министерстве почт и телекоммуникаций эти должности замещаются почти всегда специалистами и являются вершиной их служебного пути; наоборот, в системе Министерства иностранных дел дипломаты не завершают свою карьеру в центральном аппарате ведомства. Аналогично положение и в Министерстве финансов, где начальники основных управлений занимают впоследствии более высокие посты вне системы своего министерства»<sup>1</sup>.

Из различий в возрасте ответственных должностных лиц не следует делать поспешных выводов. Дух поисков нового и независимость суждений не всегда связаны с возрастом и могут быть присущи как более молодому, так и более старшему поколению.

### *б) Факторы сплоченности*

Элементы разобщенности, наличие которых внутри группы ответственных должностных лиц можно установить, полностью компенсируются факторами стандартизации мнений и поведения.

Факторами, способствующими процессу стандартизации, являются общность образования, существование системы последовательного продвижения по лестнице служебной иерархии, обеспечивающей отбор людей определенных психологических типов, буржуазное происхождение и городская культура, унифицирующее влияние корпусов высокопоставленных чиновников (*grands corps*), определенная общность целей и ценностей.

<sup>1</sup> J. Pouydesseau, *op. cit.*

## 1. Общность образования

Высокопоставленные должностные лица получают неидентичное образование, однако большинство из них вышли из стен юридических факультетов, Института политических наук либо Государственного административного училища, однородность которых нельзя отрицать, или из Политехнической школы. Эта двойственность источников получения образования вносит, по-видимому, какой-то элемент разобщенности и препятствует хорошим коммуникациям внутри группы.

В то же время оно приводит и к возникновению внутри группы ответственных должностных лиц частичной солидарности, которая смягчает остроту конфликтов, возникающих в силу различия функций, вследствие соперничества различных корпусов служащих и противоречий между поколениями. Общий язык, сходство образа мышления и методов работы облегчают циркуляцию информации; институтское товарищество способствует образованию неформальных коммуникаций между министерствами, которые, по крайней мере частично, компенсируют недостаточность координации по официальным каналам.

## 2. Отбор руководящего состава конкурсным путем и системой последовательного продвижения

Ранее уже отмечалось, что назначения сразу на крупные руководящие посты в порядке чисто политической процедуры происходят довольно редко.

Чаще всего на ответственные должности назначают люди, сравнительно быстро продвигающиеся по служебной лестнице в порядке обычной бюрократической процедуры, либо такие лица, у которых последовательное прохождение службы в порядке обычной процедуры прерывается «политическими фазами», что позволяет им перепрыгивать через некоторые ступени или проходить их за короткие промежутки времени. В обоих случаях карьера начинается с конкурсной процедуры.

Итак, конкурсный порядок и система продвижения по службе имеют огромное значение, поскольку они приводят к такому отбору лиц, который основывается

на учете как социально-психологических позиций кандидатов, так и степени их подготовки.

В процессе всякого конкурса производится оценка кандидатов в зависимости от наличия у них знаний и способностей, которые признаются необходимыми, с одной стороны, органами, установившими программу испытаний, а с другой — проверяющими или экзаменаторами, поскольку эти последние могут довольно свободно интерпретировать предписания первых. Министерские комиссии, разрабатывающие программы, и жюри, производящие оценку кандидатов, состоят из должностных лиц, которые по вполне понятным причинам полагают, что кандидаты должны показать знание того же материала и проявить те же способности, наличие которых они сами в свое время (столь блестяще) доказали: например, штабные академии всегда отдавали предпочтение офицерам, доказавшим свою способность выигрывать сражения предыдущих войн. Вот почему административные конкурсы благоприятствуют тем кандидатам, которые обладают багажом традиционных знаний.

В процессе конкурса производят и другой отбор: при одинаковой степени подготовки предпочтение отдается здравомыслящим, уравновешенным и ловким молодым людям; оригинальные и инакомыслящие имеют мало шансов.

Этот механизм отбора продолжает действовать на всем протяжении служебного пути. При равном уровне квалификации инстанции, принимающие решение о продвижении, зачастую предпочитают лиц, которые умеют «сыграть на руку» и приспособиться, людям неблагодарным и принципиальным. И чем выше ступень служебной иерархии, тем чаще проявляется это предпочтение.

Таким образом, система, основанная на конкурсном наборе и понятии карьеры, дает максимальные шансы лицам, которые усваивают, если не принимают, нормы, присущие этой системе: разнообразие характеров и умов уменьшается и укрепляется однородность группы.

В Соединенных Штатах Америки, где значительная часть высших должностей замещается не на основе системы последовательного продвижения по служебной лестнице, группа ответственных должностных лиц значительно менее однородна: профессиональные политики

приглашают на эти должности университетских преподавателей, адвокатов или промышленников, которые вносят в работу значительно большее разнообразие знаний и характеров, чем это можно наблюдать в Великобритании или во Франции.

### 3. Буржуазное происхождение и городская культура

В XIX и начале XX в. корпус ответственных должностных лиц формировался почти исключительно из представителей высших слоев общества: парижской и, в меньшей степени, провинциальной аристократии, крупной буржуазии, из лиц свободных профессий. В некоторых патрицианских семьях сын замещает отца на государственной службе: эта традиция продолжает существовать и в наши дни.

Развитие прогресса за последние пятьдесят лет усилило темпы социальной мобильности. Разумеется, это преобразование происходило не без столкновений: должностные лица, выходцы из привилегированных социальных групп, стремились (более или менее неосознанно) затормозить движение; однако постепенно те формы набора служащих государственного аппарата, которые были связаны с социальным фаворитизмом, упразднялись или изменялись.

Чем объясняется этот процесс относительной демократизации элиты? Рост числа государственных функций и увеличение объема предоставляемых государственными органами услуг привели к возрастанию общей численности служащих и, соответственно, количества командных постов; облегчалось продвижение по службе. Войны, реорганизации, развитие миграции служащих из одного сектора в другой (и наоборот), продвижение, связанное с вхождением в министерский кабинет, также способствовали развитию этого процесса.

Итак, демократизация категории ответственных должностных лиц является реальным процессом, но он не в одинаковой мере затрагивает различные социальные группы. Представители городской и земельной аристократии не составляют в ней теперь большинства. Если они почти сохраняют свою численность (в абсолютных показателях), то процентное отношение постов

янно изменяется в пользу выходцев из слоев средней буржуазии и частично мелкой торговой буржуазии, ремесленников, служащих, инженерно-технических работников промышленности. Однако удельный вес выходцев из семей промышленных рабочих и крестьян, а также сельскохозяйственных предпринимателей (даже при их высоком жизненном уровне) исключительно мал. Следовательно, высокопоставленные должностные лица имеют то общее, что принадлежат к буржуазным слоям или к тем социальным слоям, которые к ним тяготеют, и в силу этого принимают нормы этой социальной группы. Кроме того, все они почти исключительно являются продуктом городской культуры: сельские слои, все еще составляющие значительную часть населения Франции, не представлены или почти не представлены в высшей администрации.

#### 4. Унифицирующее влияние корпусов высокопоставленных должностных лиц

Многие французские и зарубежные авторы ограничивают круг высшей французской администрации традиционными корпусами высокопоставленных государственных служащих. Это упрощенная точка зрения, возникновение которой, быть может, объясняется отсутствием аналогичных корпусов в других странах. Изменения, которые произошли в положении этих корпусов, не уменьшили их реального влияния. Во-первых, влияние корпусов высокопоставленных должностных лиц в том, что они осуществляют свою контрольную деятельность во всех областях государственного управления. Контроль со стороны Государственного совета распространяется на все правительственные решения, в то время как его консультативные комиссии рассматривают большинство проектов министерских решений. Контрольные полномочия Инспекции финансов и Расчетной палаты распространяются на все или почти все центральные и местные органы государственного управления.

Во-вторых, влияние корпусов высокопоставленных должностных лиц проявляется в том, что они представлены во всех или почти во всех важнейших министер-

ствах и учреждениях: постоянно от 30 до 50 членов этих корпусов входят в составы министерских кабинетов; в порядке откомандирования члены Государственного совета и Инспекции финансов возглавляют управления во многих министерствах и ведомствах (в частности, члены Инспекции финансов занимают большинство командных постов в сфере управления экономикой и финансами). Наконец, члены корпусов высокопоставленных государственных служащих, особенно Государственного совета и Расчетной палаты, принимают участие в подготовке множества решений органов управления в качестве председателей, главных секретарей или докладчиков бесчисленных консультативных комиссий.

Выполнением официально возложенных на них функций, а еще больше своим проникновением во все поры административного организма, деятельность членов этого корпуса способствует унификации французского государственного аппарата. Большинство высокопоставленных должностных лиц принадлежит к этим корпусам, что, несомненно, является одним из факторов, способствующих сохранению группой высокопоставленных должностных лиц Франции определенной собственной идеологии.

#### 5. Общность целей членов группы и доктрина общественной пользы

Стремится ли (сознательно или неосознанно) группа высокопоставленных должностных лиц достигнуть своих специфических целей или обеспечить преимущество определенным ценностям?

Во-первых, поведение высокопоставленных должностных лиц объясняется элементарным стремлением обеспечить продление своего существования, без которого достижение других целей делается невыполнимым. Это стремление включает в себя как желание обеспечить свою личную безопасность, сохранить занимаемые позиции, непрочность которых осознается должностными лицами, так и их стремление сохранить организационную обособленность руководимых ими административных единиц.

Во-вторых, нельзя а priori исключать того, что поведение высокопоставленных должностных лиц может объясняться и желанием сохранить или увеличить размер получаемого оклада.

Однако следует заметить, что обычно эта группа должностных лиц относится к наиболее высокооплачиваемым на государственной службе категориям служащих. Поэтому они не могут надеяться на получение более высокого оклада, находясь на государственной службе: для этого им надо было бы ее покинуть.

Иногда пишут, что поддержка многими ответственными должностными лицами идей европейского единства объясняется теми «позолоченными перспективами», которые откроет для них создание наднациональных органов. Вполне возможно, что когда речь идет о создании этих учреждений, некоторые лица движимы такими расчетами. Если бы это угрожало карьере, то не вызывало бы, очевидно, никакого энтузиазма у высокопоставленных должностных лиц.

В-третьих, поведение высокопоставленных должностных лиц объясняется стремлением увеличить свой личный престиж, а также престиж той группы, к которой они принадлежат.

Забота о почете занимает важное место в сознании этой категории государственных служащих. Наблюдения показывают, что соображения престижа являются одной из основных мотиваций поведения лиц как внутри системы французского аппарата управления, так и в тех отношениях, которые они поддерживают с внешней (к государственным органам) средой. Ощущение престижа вызывает настолько большое чувство удовлетворения, что оно, по крайней мере частично, компенсирует фрустрацию, которая вызывается существованием разрыва в уровне окладов между государственным и частным сектором. Престиж определенных государственных функций или корпусов служащих заботливо поддерживается: это позволяет привлекать на государственную службу необходимый в количественном и качественном отношении контингент людей и, следовательно, сохранять высокий уровень подготовки кандидатов, который в свою очередь способствует поддержанию системы управления на должном уровне.

Сознание высокопоставленными должностными лица-

ми того, что выполняемые ими государственные функции относятся общественным мнением к наиболее важным ценностям и тем самым обладают высоким престижем, в значительной мере объясняет нам психологию их поведения: стремление сохранять дистанцию, подчеркивать свой высокий ранг и свое превосходство по отношению к другим категориям руководителей.

«Этот род занятий приобрел значительные потенциальные возможности, которые возрастают по мере того, как растет значение государства в экономической жизни. Стремление к обладанию властью является сегодня основным побуждением ответственных должностных лиц. Директор Государственного казначейства имеет значительно более низкий оклад, но обладает значительно большей властью, чем генеральный директор частного банка. И эта власть осуществляется в масштабах всей страны. Высокопоставленные чиновники любят собираться в своем кругу и обсуждать между собой положение дел в стране, считая более занимательным, по парафразе Цицерона, повелевать богатыми, чем быть богатыми самим»<sup>1</sup>. В этом отрывке из статьи, написанной Бриндилляком двенадцать лет назад, удачно выражается распространенное в среде крупных государственных служащих представление (обоснованное или иллюзорное) о том, что они руководят делами страны, и то удовлетворение, которое они испытывают.

Еще недавно в некоторых деловых кругах, разделявших идеи экономического либерализма, охотно изображали ответственных должностных лиц как людей, страдаемых мрачным *libido dominandi*, охваченных манией величия в стремлении подчинить всю страну своей диктатуре.

Подобные утверждения содержат крайние преувеличения. Однако справедливо, что в представлениях большинства высокопоставленных должностных лиц идеалом является централизованное, придающее всему единообразию государство, которое не может допустить существования рядом с собой какой-либо силы, способной оказать ему сопротивление. Им представляется, что власть этого государства постоянно подрывается цент-

---

<sup>1</sup> С. Brindillac, *Les hauts fonctionnaires et le capitalisme*, «Esprit», juin 1953.

робежными силами и подвергается угрозам раздробления<sup>1</sup>. Многие администраторы испытывают это чувство тревоги за могущество государства, которую выражает в своих работах Дебре; разве в учебниках права, на которых они были вскормлены, не твердят, что сущностью отношений между государством и гражданином является присущее им неравенство?

Институционные реформы V Республики были благожелательно встречены молодыми государственными служащими, вышедшими из стен административного училища, если даже их убеждения были левыми: им представлялось, что они направлены на восстановление государства, что является одним из лейтмотивов преподавания в этом училище.

Имеет ли группа высокопоставленных должностных лиц собственную доктрину, которая принадлежала бы только ей? Существует ли какая-то общая основа, которая придавала бы всей группе определенное идеологическое единство?

Когда государственных служащих спрашивают, к какому идеалу стремятся или по крайней мере должны стремиться те, кто облечен государственными полномочиями, то почти всегда следует ответ: служение общественной пользе.

Совершенно очевидно, что такой ответ является тавтологией: понятие общественной пользы не имеет объективного содержания; каждый пользуется им в своих собственных целях и по-разному толкует его в своей концепции власти и общества.

Какое содержание вкладывается в это понятие ссылающимися на него высокопоставленными должностными лицами? Высказываемые по этому вопросу точки зрения можно разбить на две основные группы.

К одной из них относятся мнения, согласно которым служение общественной пользе означает деятельность по переустройству общества в направлении технического и экономического прогресса. Для тех, кто придерживается этого мнения, роль административной элиты заключается в создании или, по крайней мере, содействии силам экономической экспансии и модернизации

---

<sup>1</sup> См. доклад Расчетной палаты: «Les démembrements de l'administration», Rapport Public 1960—1961, p. 42—51.

производства. Общество завтрашнего дня, к которому они стремятся и наступление которого надеются ускорить своей повседневной деятельностью, не будет коллективом роботов: это будет процветающее общество, в котором исчезнет нищета, а с нею страдания и невежество. Слуги государства — гуманисты: будущее, которое обещано французам четвертым планом, гармонично сочетает в себе подъем благосостояния и повышение культуры. Но рост жизненного уровня и развитие личности неотделимы от определенной рационализации общества: она включает в себя устранение разбазаривания средств во всех его формах и организацию общежития, в котором индивиды и социальные институты объединялись бы ясными и стабильными отношениями.

Именно высшая администрация должна стать движущей силой этих преобразований: просвещенное меньшинство, которое поможет обществу стать самим собой. Распространением просвещения и путем длительного воспитания государство должно научить социально-экономические группы распознавать свои подлинные интересы. Но прежде чем придет это осознание, государственный аппарат должен действовать; он без колебаний должен применять принуждение во имя собственных интересов управляемых, «вытягивая» их из косности и дрязг.

Высокопоставленные служащие, разделяющие эти точки зрения, порой считают себя революционерами. Они, конечно, революционеры не в обычном смысле слова: ниспровержение государственных институтов, приход к власти новых политических сил или изменение правового положения собственности представляются им ложными проблемами. Их лучше называть реформаторами. Государство, идеалами которого они прониклись, способно, по их представлениям, понять необходимость и произвести посредством убеждения или принуждения соответствующие изменения в структуре. Государство может все, если оно этого захочет, говорят они; люди с характером, если они к тому же обладают достаточной широтой взглядов и знаниями, подкрепленными практикой, могут преодолеть любые препятствия и помешать действию всякого рода предопределенностей.

Существует и другая интерпретация концепции общественной пользы и той роли, которую должны играть

высокопоставленные должностные лица в ее обеспечении. Люди, разделяющие эти точки зрения, менее озабочены проблемами прогрессивного развития общества с помощью долгосрочного планирования, направленного на поддержание равновесия и гармонии. Для них проблема общественной пользы заключается в поддержании определенных ценностей (единства нации, порядка, государственного суверенитета), угрозой которым возникнет в случае торжества частных интересов. Государство прежде всего должно выступать в роли арбитра. На высокопоставленных должностных лиц возложена миссия предотвращать такое спонтанное развитие техники и экономики и такие столкновения между различными политическими и социальными группами, которые могли бы привести в расстройство общественную жизнь. Исключить использование насилия в отношениях между индивидами и в межгрупповых отношениях; предотвращать и ограничивать конфликты, побуждая стороны прибегать к арбитражу государства и принимать его решения; предотвращать такое положение, при котором необходимые экономические и социальные изменения происходили бы беспорядочно; стоять над столкновением интересов, оберегая престиж государства, без которого оно не может выполнять функцию регулирования,— таковы основные задачи, которые ставят перед собой эти высокопоставленные должностные лица.

Оба подхода к проблеме общественной пользы и роли руководящего состава государственного аппарата, которые были только что изложены, не исключают, а во многих отношениях дополняют друг друга и, во всяком случае, уживаются в сознании многих.

Оптимизм реформаторов, вера в силу рациональной организации и долгосрочного планирования широко распространены среди государственных служащих молодого поколения и, в частности, среди выпускников Государственного административного училища, в среде служащих экономических и финансовых органов, а также специалистов (инженеров, архитекторов, специалистов по проблемам городского развития и т. д.). Одним из наиболее ярких выражений этого течения общественной мысли являются сочинения группы «изыскателей», в составе которой фигурируют лица, занимавшие в про-

шлом или продолжающие занимать ответственные посты в различных ведомствах.

Точки зрения, отнесенные нами ко второй группе, более свойственны старшим поколениям государственных служащих. Они распространены в Государственном совете и Расчетной палате, в среде ответственных должностных лиц, выполняющих функции власти или представительства общего характера (в корпусе префектов, дипломатическом корпусе).

Обе рассмотренные интерпретации имеют одну общую черту: они аполитичны (несомненно, это более справедливо в отношении первой трактовки, чем второй). Государство в представлении группы высокопоставленных должностных лиц, являясь для одной ее части носителем прогресса, а для другой — беспристрастным арбитром, авторитарным, но и патерналистским, — для тех и других это государство свободно от всех политических ферментов.

## § 2. Влияние высокопоставленных должностных лиц

Непосредственное влияние высокопоставленных должностных лиц на выбор основных направлений французской политики последних десятилетий представляется ограниченным. Однако они осуществляют косвенное и диффузное влияние на эволюцию структур французского общества.

### *а) Высокопоставленные должностные лица и политические кризисы*

Положение о том, что высокопоставленные должностные лица играли и продолжают играть ведущую роль в руководстве государственными делами, настолько распространено, что почти никто его не оспаривает.

Наиболее распространенная аргументация объясняет могущество высокопоставленных должностных лиц правительственной и министерской нестабильностью, которая характерна для Франции почти на протяжении ста лет и которая продолжала существовать, по крайней мере в некоторых министерствах, после 1358 г. Те-

зис выражается обычно в форме неопровержимого силлогизма.

— Тот, кто занимает должность длительное время, обладает большей властью, чем тот, кто занимает ее временно; далее, министры приходят и уходят, высокопоставленные должностные лица остаются; следовательно, точка зрения последних обязательно восторжествует.

— Тот, кто глубоко знает определенный круг вопросов, имеет больше власти, чем тот, кто менее компетентен; далее, министры являются дилетантами, а высокопоставленные государственные служащие — опытными специалистами; следовательно, они получают все большее и большее преимущество над министром, поскольку постоянно усиливается технический характер проблем, решаемых государством.

— Люди, которые знают, чего они хотят, обладают преимуществами перед теми, кто нерешителен; далее, министры — люди колеблющиеся, а правительства расколоты, в то время как высокопоставленные должностные лица имеют хорошо разработанную доктрину; следовательно, точка зрения последних обязательно восторжествует.

Вывод из этих умозаключений напрашивается сам собой: политические деятели, выступающие на авансцене событий, являются лишь рупором идей компетентных и постоянно работающих администраторов; с другой стороны, поскольку полномочия представительных учреждений постоянно сокращаются и все то, что ими утрачивается, переходит в компетенцию исполнительной власти, влияние правительства и, следовательно, технократов все более усиливается.

Ослабление власти и влияния политических деятелей подтверждается множеством примеров из истории отношений Франции с территориями, находившимися в то время на колониальном режиме: адмирал Аржанлье в Индокитае, резиденты в Тунисе, Жюэн и Гийом в Марокко принимали важные решения, не уведомляя об этом министров и даже вопреки официальным директивам. Еще больше примеров можно было бы привести из области экономики и финансов. В отношении бюджета, планирования, кредитной политики, заработной платы, цен, внешней торговли, развития регионов власть пар-

ламентала слаба или она вовсе отсутствует, в то время как правительство ограничивается утверждением предложений специалистов.

Это положение, охарактеризованное нами в общих чертах, как и силлогизмы, на которых оно основывается, при ближайшем рассмотрении оказывается значительно более уязвимым, чем может показаться.

Нет сомнений, что постоянный характер служебной деятельности высокопоставленных должностных лиц и их сотрудников (впрочем, представления о нем преувеличены<sup>1</sup>) приводит к возникновению преемственности стиля и методов работы, чего нельзя найти в менее стабильном государственном аппарате (например, в Соединенных Штатах Америки). Однако нельзя с уверенностью утверждать, что в том противоборстве сил, которое предшествует политическому выбору, именно фактор постоянства играет роль независимой переменной, которая изменяет баланс в пользу высокопоставленных должностных лиц. Что касается нестабильности положения министров, то оно не обязательно должно свидетельствовать о слабой эффективности их деятельности. Для обладателя министерского портфеля осознание им факта кратковременности своих полномочий может оказаться как стимулирующим, так и тормозящим фактором: склад характера человека и давление обстоятельств играют в этом отношении главную роль.

Что касается власти должностных лиц, которая обеспечивается им глубоким знанием дела, то, по-видимому, ее переоценивают: собственно технический аспект вопроса редко приобретает определяющее значение при решении важных вопросов межведомственного характера. Утверждения о якобы некомпетентности политических деятелей совершенно неубедительны: большинство председателей совета министров, министров иностранных дел и министров финансов IV Республики были достаточно осведомленными людьми.

Из трех силлогизмов последний, несомненно, является наиболее слабым. Министры преследуют подчас взаимоисключающие цели, и внутри исполнительной власти

---

<sup>1</sup> По данным Пуйдессо, средняя продолжительность нахождения на посту начальников управлений центральных ведомств в 1945—1950 гг. составляла 2,7 года, а в 1951—1958 гг.— 4,1 года.

существуют конфликты тенденций, особенно в коалиционных правительствах, — эти факты никто не оспаривает. Однако могут ли специалисты в отличие от министров, не имеющих четких программ, и правительств, лишенных единства, предложить внутренне непротиворечивую политику? Имеют ли высокопоставленные должностные лица (рассматриваемые в рамках отдельных ведомств или аппарата управления в целом) в момент принятия решения государственного значения собственную линию, отличающуюся от тех, которые проводятся наличными политическими силами?

Большинство работ, посвященных проблемам технократии, по существу, обходит эти вопросы и не содержит убедительных ответов. Как было показано выше, группа высокопоставленных должностных лиц преследует определенные цели: продление своего существования, стремление к власти и престижу, приобретение материальных преимуществ, обеспечение превалирования определенной доктрины государства. Эти групповые цели и эта доктрина могут побудить ответственных государственных служащих занять по ряду вопросов, непосредственно затрагивающих их интересы (административная реформа, статус государственной службы, оплата труда в государственном секторе и др.), позицию за или против выдвигаемых политическими деятелями проектов и, защищая свои привилегии, вести себя даже как группа давления. Тем не менее совокупность целей и ценностей высокопоставленных должностных лиц не образует, собственно говоря, политической доктрины, в каком бы смысловом аспекте ни употреблялось это понятие: концепция общества и власти, концепция человека (марксистская доктрина, доктрина демохристиан), совокупность ответов на актуальные проблемы (программа, выработанная в период оккупации Национальным советом Сопротивления).

Доктрина высокопоставленных должностных лиц является одновременно и частичной и расплывчатой. Она дает ответы лишь на ограниченный круг вопросов, причем ответы не всегда ясные. Она, например, обходит молчанием все, что касается внешнеполитических проблем: доктрина общественной пользы не дает аргументов ни сторонникам предоставления независимости народам колоний, ни сторонникам французского присут-

ствия. Она игнорирует проблемы взаимоотношений Востока и Запада или атомного вооружения Франции. В области внутригосударственных проблем она вследствие своего юридизма и экономизма почти не затрагивает вопросы президентского строя, реформы предприятий, школьного образования и т. д.

Изучение всех обстоятельств принятия основных политических решений, явившихся вехами в истории Франции последних двадцати лет, совершенно не позволяет сделать вывод о существовании важных технократических планов. Например, ни одна из реформ в экономической и социальной областях, проведенных после Освобождения, не была, очевидно, проявлением воли всех или большинства представителей высшей французской администрации.

Аналогично и в области внешнеполитических решений того же периода. Если рассмотреть важнейшие из них — вступление в Атлантический союз, создание объединения угля и стали, принципиальное согласие с перевооружением Западной Германии, выход из Европейского оборонительного сообщества, новая голлистская дипломатия и др., — то в каждом случае можно обнаружить, что то или иное лицо либо орган оказали существенное влияние на ход событий; однако в принятых решениях нельзя усмотреть проявление какой-либо «политики специалистов». Специалисты могли выражать цели, которых добивались определенные партии или лоббисты; они могли развивать аргументацию технического характера, которую брала на вооружение одна из сторон, а иногда и оба лагеря; но им редко удавалось выработать собственное решение, а тем более провести его.

Например, по вопросу об отношении к движению в заморских территориях в группе высокопоставленных должностных лиц не было единства. В Северной Африке военные и большинство представителей гражданской администрации проводили жесткую политику; но существовала и другая позиция по этой проблеме: в докладе, составленном в 1956 г. группой столичных ответственных должностных лиц, предлагалось предоставить Алжиру самостоятельность. Несомненно, что через несколько лет вся высшая французская администрация, за исключением нескольких непримиримо настроенных лиц,

склонилась к политике деколонизации. Однако нет оснований полагать, что это обстоятельство сыграло решающую роль. Кое-кто утверждал, что ныне действующая конституция является делом технократов, в частности из Государственного совета. Действительно, в составе рабочих групп, которые летом 1958 г. разрабатывали проект основного закона, было много членов этого высокого собрания. Отсюда был сделан вывод, что новые институты отражают собственные цели этого учреждения. Подобные взгляды не выдерживают критики: Конституция 1958 г. отражает концепции генерала де Голля, изложенные им в речи, произнесенной в Байо, и основные идеи Мишеля Дебре в преломлении Молле и Пфлимлена, а также некоторых африканских лидеров (в отношении институтов Сообщества); она не выражает идей Государственного совета, если предполагать, что они у него имелись.

В социальной области влияние высшей администрации оказывается не более определяющим: ни введение скользящей шкалы заработной платы, ни установление трехнедельного оплачиваемого отпуска, ни распространение страхования на случай болезни на сельскохозяйственных производителей и т. д. не были предложены или приняты по настоянию высокопоставленных государственных служащих.

Обычно указывают на область экономики как на поле деятельности, принадлежащее менеджерам. Их влияние в этой сфере нельзя отрицать; однако и в этом случае также следует ясно поставить вопрос: имеет ли группа ответственных должностных лиц собственные экономические идеи? Смогла ли она в решающие моменты послевоенной истории страны провести их в жизнь? Если рассматривать основные пункты экономической доктрины, обычно приписываемой группе высокопоставленных должностных лиц (стремление к количественному анализу явлений экономической жизни, особый интерес к технике прогнозирования и программирования, примат проблем роста производства и производительности труда над проблемами распределения доходов и др.), то оказывается, что ни одна из этих идей не зародилась в кругу высокопоставленных государственных служащих. Ознакомление с многочисленными планами, программами и манифестами, появившимися

в первые месяцы после Освобождения, показывает, что отрицательное отношение к экономическому и демографическому мальтузианству, стремление к обновлению структуры французской экономики и желание использовать некоторые советские методы планирования были широко распространены в молодом поколении, принимавшем участие в Солпротивлении, и среди руководства партий, пришедших к власти. Первые шаги в области организации государственного учета и отчетности, разработки бюджета и т. д. были предприняты не должностными лицами. С 1946 по 1953 г. эти работы велись изолированной горсткой экономистов и статистиков и не оказывали почти никакого влияния на правительственные решения.

Какого бы мнения по поводу принадлежности авторства современной доктрины высшей администрации ни придерживаться, достоверно известно, что в IV и V Республиках подобных взглядов придерживалась не только эта группа. То обстоятельство, что некоторые авторы защищают противоположную точку зрения, вполне объяснимо: французские политические партии, в том числе и UNR, никогда не включали в свои платформы проблемы общей экономической политики, сформулированной последовательно и относительно определенно; из этого делается вывод о том, что их руководители не имели экономических идей. В действительности же лидеры центристских партий, которые последовательно сменяли друг друга на постах руководителей экономических и финансовых министерств и ведомств, имели собственные взгляды по экономическим проблемам и в большинстве своем придерживались экспансионистской доктрины. Такие люди, как Морис Петч, Робер Бюрон, Эдгар Фор, Феликс Гайяр, Робер Лакост и Пьер Пфлимлен, не были единодушны относительно мер, которые необходимо было предпринять в данный момент. Однако они говорили на одном языке, и между ними существовало широкое согласие по вопросу ориентации экономической политики. Следовательно, утверждение о том, что экономическая политика IV Республики была детищем высокопоставленных должностных лиц аппарата управления, которые проводили ее в борьбе с некомпетентными политическими деятелями, является по меньшей мере упрощенчеством. Нет со-

мнений в том, что высшая французская администрация сделала возможным проведение этой экономической политики, предоставляя в распоряжение руководителей высококвалифицированных советников, информацию и надежный исполнительный аппарат. С другой стороны, достоверно известно, что штабы экономико-финансовых ведомств оказывали диффузное влияние на министерский персонал, пытаясь воспрепятствовать использованию новых нерутинных методов. Поэтому при современном состоянии знаний о механизме правительственных решений нельзя утверждать, что экономическая политика IV и даже V Республики — дело группы высокопоставленных должностных лиц.

Два примера, которые чаще всего приводятся в качестве иллюстрации власти технократов, неубедительны. Комплекс мер, принятых в самом конце 1958 г. (и обычно называемых «планом Рюэффа»), был разработан комиссией, состоявшей, за одним исключением, не из служащих государственного аппарата; судя по тому, что удалось узнать, предложения бывшего управляющего Французского банка встретили сдержанный прием на улице Риволи.

Что касается четырех планов модернизации и развития, подготовленных соответствующими официальными службами, то их значения нельзя отрицать, поскольку они, с одной стороны, фиксировали внимание руководящих кругов и общественного мнения на необходимости решения тех или иных задач, а с другой, — предоставляли в распоряжение руководителей государственного и частного сектора экономики совокупность взаимосвязанных проектов, возможных решений, в рамках которых они могли сделать выбор своих частных вариантов. Однако эти проекты содержали именно вероятные решения. Поэтому действительное решение еще должно было быть принято. Единственной областью, в которой планы предлагали конкретные решения, являлась область государственных инвестиций: однако и здесь по крайней мере главные решения, т. е. арбитраж требований и предложений, выдвигавшихся различными комиссиями по модернизации, принимались министрами. Высшая администрация играла важную роль, однако роль правительства была еще более важной.

Таким образом, нам представляется, что в области

внешней политики, институциональных преобразований и экономической политики влияние высокопоставленных должностных лиц не является определяющим. Точнее, оно почти не играет роли в тех случаях, когда принимаемые решения дают повод для возникновения острых конфликтов между политическими силами. В этом нет ничего удивительного: когда проблема вызывает споры, и партии, профсоюзы, профессиональные организации занимают по отношению к ней определенные позиции, высокопоставленные должностные лица стремятся уклониться от ясного высказывания своего отношения к спорному вопросу отчасти из-за осторожности, отчасти из-за приверженности нейтральной концепции общественной пользы; более того, они считают, что могут играть роль посредников в подготовке компромиссного решения. Именно вследствие этого влияние высокопоставленных должностных лиц (как категории) по таким проблемам, как Европейское оборонительное сообщество или независимость Алжира, было слабым.

Напротив, в тех случаях, когда принимаемое решение не создает конфликтной ситуации или по крайней мере острого конфликта между политическими силами, влияние группы высокопоставленных должностных лиц может быть более сильным. Не являясь определяющим, влияние этой категории на решения вопросов экономического характера проявляется более осязательно, чем в области внешней политики, просвещения, социальной политики и др. Французские политические партии не имеют экономических доктрин в собственном смысле слова. Они часто выступают защитниками тех или иных социально-профессиональных категорий или региональных экономических интересов. Однако они редко выдвигают такие предложения, которые представляли бы собой арбитраж интересов категорий или интересов регионов. С другой стороны, относительно специальный характер некоторых экономических и финансовых проблем чрезвычайно затрудняет их доктринальное изложение (например, вопросы координации транспортных перевозок, установления денежного курса, финансовой помощи франкоязычным африканским государствам и др.). Поэтому по таким важнейшим экономическим проблемам, как ориентация сельскохозяйственного производства или координация политики в области энергети-

ки, руководители партий зачастую занимают позиции, свидетельствующие об их озабоченности интересами определенных социально-профессиональных категорий, но они лишь в редких случаях выдвигают свои программы в противовес правительственным проектам.

Эта относительная «деполитизация» экономических проблем порождает в сознании высокопоставленных должностных лиц представление о том, что в данной области они могут разрабатывать и предлагать различные программы и планы, «не занимаясь политикой».

### *б) Высокопоставленные должностные лица и французское общество*

Если влияние, оказываемое группой высокопоставленных должностных лиц на политические решения, является по своему характеру ограниченным, то иначе обстоит дело с решениями проблем, касающихся структур французского общества. В этих случаях влияние (не всегда легко прослеживаемое) проявляется по-разному.

В области экономической оно направлено на введение новшеств. В процессе подготовки или исполнения важных решений высокопоставленные должностные лица склонны или по крайней мере могут подходить к своим задачам творчески. Нельзя сказать, чтобы им был присущ большой внутренний динамизм, чем, например, профсоюзным деятелям или руководителям промышленных и сельскохозяйственных предприятий. Просто при наличии норм, регулирующих карьеру государственных служащих, они рискуют значительно меньше других.

Кроме того, влияние высокопоставленных должностных лиц, направленное на введение новшеств, облегчается тем обстоятельством, что престиж (престиж занимаемой ими должности, а в некоторых случаях — личная репутация) обеспечивает широкое распространение их идей в руководящих кругах и определенных секторах общественного мнения.

Деятельность высокопоставленных должностных лиц бывает направлена не только на внесение изменений. В вопросах, касающихся структуры управления или характера социальных отношений, она играет роль замедляющего или по крайней мере стабилизирующего фактора.

В силу личной заинтересованности, с одной стороны, и искренней убежденности в своей правоте, с другой, высокопоставленные должностные лица способствуют сохранению определенной структуры государственного управления и оказывают сопротивление тем силам, которые стремятся ее изменить. Эти силы прежде всего добиваются передачи региональным и локальным ассамблеям (ныне существующим или проектируемым) части решающих полномочий, принадлежащих центральным органам. Когда Дебре выступает против создания провинциальных политических ассамблей, которые, по его мнению, нанесут ущерб единству и неделимости государства, он выражает мнения большинства, даже всех высокопоставленных должностных лиц. Рефлекс централизма проявляется у ответственных служащих также по отношению к проектам, направленным на повышение роли местных агентов центральных органов в разработке решений. Столичные органы сталкиваются по этому вопросу с представителями корпуса префектов: нынешний опыт регионализации плана посредством «операционных вмешательств» показывает, что центральные органы управления не очень склонны отказываться от наиболее важных из своих prerogatives.

Представляется, что было бы неправильным объяснять сохранение административной централизации одной лишь волей и влиянием высокопоставленных должностных лиц аппарата центральных органов: почти все депутаты собраний (местных и национального) выступают против создания региональных политических ассамблей. Что касается тенденции сосредоточения в центре возможно больших полномочий на принятие решений, то она в значительной мере объясняется устоявшимися позициями французских граждан: опасением произвола и желанием единообразия решений.

Высокопоставленные должностные лица сохраняли структуру государственного аппарата, сопротивляясь давлению заинтересованных групп, стремившихся проникнуть в него через консультативные комиссии, полуавтономные предприятия, руководимые профессиональными организациями, и по другим каналам. Перед лицом постоянно усиливающихся попыток инфильтрации высокопоставленные должностные лица потребовали сохранения в аппарате государственного управления

«защищенных зон», в которых эксперты могли бы выполнять возложенные на них функции, оставаясь независимыми в своих суждениях. Этот защищенный от вредного давления сектор включает в себя корпуса высокопоставленных должностных лиц, управления Министерства финансов, систему межведомственных функциональных органов, которые стоят над министерствами и учреждениями, считающимися слишком склонными идти навстречу частным интересам.

Доктрина высокопоставленных должностных лиц придает большое значение не только поддержанию авторитета государства, но и прогрессу социальной организации. Однако изменения должны производиться не внезапно и резко, а в определенном порядке, после тщательной подготовки, путем арбитража различных сил, которые, будучи предоставленными самим себе, ведут бесплодную борьбу друг против друга. Эта враждебность по отношению к насилию делает высокопоставленных должностных лиц проводниками концепции «золотой середины» (в той мере, в какой они влияют на социальные механизмы). Высокопоставленные служащие в одинаковой мере враждебны и к упрямому консерватизму, и ко всему революционному. «Традиция и прогресс», «ни реакции, ни революции», «новое и умеренное», «укрепление стабильности» — эти лозунги достаточно хорошо отражают их умонастроения. Когда какому-нибудь начальнику управления или члену министерского кабинета поручается разработка проекта решения, то он стремится найти формулу, приемлемую для всех заинтересованных сторон, т. е. компромиссный вариант, который не нарушал бы существующего равновесия сил. То же стремление к умеренности проявляется на стадии исполнения, когда акты управления применяются в конкретных случаях.

Эти замечания позволяют, быть может, лучше понять роль, которую играют высокопоставленные администраторы в общественно-политической жизни. Их воздействие сравнимо с влиянием центристских партий в парламентах III и IV Республик. Выступая против насилия, эти партии охотно шли на разумные изменения эволюционного характера. Участвуя во всех правительствах, они остерегались прямолинейности крайних партий, а идеологической чистоте предпочитали программы

синтетического характера и практические шаги по осуществлению прогрессивных мероприятий. Близкое к этому умонастроение свойственно группе высокопоставленных должностных лиц; оно объясняет многие их мнения и позиции.

Оно позволяет, например, понять некоторые расхождения в настроениях высокопоставленных должностных лиц и других категорий руководителей. Для администраторов, как и для интеллигенции, культура и знания представляют собой высшие ценности. Однако первые ставят в упрек вторым их методичность и прямолинейность нравственных принципов, в то время как те, со своей стороны, с раздражением высказываются о скептицизме и оппортунизме высокопоставленных государственных служащих. Взаимное непонимание того же порядка проявляется в последние годы и между руководителями государственного аппарата и левыми профсоюзами, наиболее крайними элементами армии и др.

Констатация реформистского характера идеологии и практической деятельности группы высокопоставленных должностных лиц позволяет ответить, по крайней мере частично, на вопрос, который ставится весьма часто: каково влияние высшей администрации на эволюцию структур французского общества? Являются ли они, сознательно или неосознанно, защитниками капиталистического общественного строя или способствуют его исчезновению?

По правде говоря, проведенный анализ не подсказывает однозначного ответа на поставленный вопрос: этот ответ зависит от личных позиций каждого и в особенности от его отношения к марксистской интерпретации общества.

У тех, кто разделяет положения марксизма, ответ не вызывает сомнений. Реформистские идеи общественной пользы и государства-арбитра являются чистой мистификацией. Любые силы, которые не нацелены на социалистическую революцию, являются по существу реакционными. Псевдопрогрессивная политика технократов, в большинстве своем выходцев из среды крупной буржуазии, направлена лишь на обновление фасада капитализма.

Напротив, с точки зрения тех, кто не относит себя к сторонникам марксизма, высшая администрация являет-

ся фактором трансформации экономической и, следовательно, социальной структуры. Способствуя распространению идей преобразования, высшая администрация воздействует на умонастроения и косвенно влияет на изменение поведения. Это можно подтвердить примером: еще восемь или десять лет тому назад идея о том, что часть активного населения, занятая в сельскохозяйственном производстве, должна значительно сокращаться (постоянный в кругах высшей администрации тезис), резко отвергалась профессиональными организациями сельскохозяйственных производителей и рассматривалась ими как технократическая, негуманная идея и т. д. Сегодня эти организации официально выражают согласие с ней, и заодно она перестала быть технократической, негуманной и т. д. Изменение их отношения происходило под влиянием многих сил, и, в частности, здесь следует указать на деятельность национального центра сельской молодежи. Однако этим несколько не умаляется значение воздействия, оказанного самой администрацией.

Следовательно, в данной области, как и в других, группа высокопоставленных должностных лиц, упорядочивая внутреннюю динамику сил, осуществляющих изменения, способствует их развитию и усилению.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

### ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АППАРАТ И ИЗМЕНЕНИЯ: АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА И АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМЫ

Во всех странах и во все времена люди были недовольны своей администрацией. Франция, очевидно, не является исключением из общего правила. Перечитайте, например, речи, произносившиеся перед Национальным собранием кандидатами на пост председателя Совета министров за последние двадцать лет; выступления почти всегда посвящаются «настоятельной необходимости глубокого преобразования нашего государственного аппарата». С другой стороны, невозможно перечислить все проекты административных реформ и статьи, посвященные этой теме.

Постоянство употребления указанной формулы сравнимо лишь с неопределенностью ее содержания. Так было в случаях и с административной реформой, и с реформой просвещения, и с налоговой реформой: лозунг встречается единодушно; критическая часть не вызывает особых расхождений; однако, как только предлагается какое бы то ни было конкретное мероприятие, оно вызывает страстные споры в лагере сторонников реформы.

Поэтому было бы небесполезно рассмотреть в общих чертах социологию административной реформы, стараясь показать, какие виды конфликтов возникают при попытках изменить структуру и методы деятельности государственных органов.

Рассмотрим последовательно следующие вопросы: кто выступает за проведение реформы и кто ей проти-

вится? О каких реорганизациях мечтают прежде всего реформаторы? Каковы процедуры осуществления реформ?

## § 1. Реформаторы

Группы и лица, заинтересованные в проведении административных реформ, слишком многочисленны. Поэтому мы ограничимся упоминанием лишь некоторых из них.

Во-первых, можно считать, что в административной реформе заинтересована в первую очередь сама публика, абстрактно рассматриваемая как единое целое. Управляемые имеют много претензий к органам государственного управления и должностным лицам; к наиболее существенным из них относятся обвинения в паразитизме, лени, безответственности, неэффективности, негуманности, придиричivosti. Каждое из этих обвинений уже содержит ориентацию реформы: упразднение бесполезных должностей в государственном аппарате; обеспечение более ревностного отношения служащих к своим обязанностям; повышение чувства ответственности; достижение наилучших результатов при имеющихся в распоряжении средствах или получение тех же результатов с меньшими средствами; обеспечение учета органами управления специфических нужд отдельных районов; отказ от принуждения и бесполезной мелочной опеки...

Если бы потребовалось кратко выразить представления французских граждан об административной реформе, то можно было бы сказать так: реформа государственного аппарата означает экономию средств в целях снижения налогов. Конечно, в эту формулу следует внести уточнения, отражающие различия во мнениях некоторых социальных, профессиональных и географических групп. Степень враждебности отношения к аппарату управления у сельского населения выше, чем у городского, у собственников выше, чем у лиц, получающих заработную плату, у мелких предпринимателей выше, чем у крупных.

Рассмотрим теперь позиции политических партий, парламентариев или кандидатов на тех или иных выборах по отношению к административной реформе. Если

судить по официальным программам, законопроектам, выдвинутым парламентариями, или предвыборным выступлениям, то они проявляют к этой проблеме повышенный интерес. Однако в действительности дело обстоит иначе. Политические деятели весьма редко проявляют подлинный интерес к проблемам административной реформы: в этом отношении за последние годы можно было бы привести примеры лишь Эдуарда Боннэфуса, Мишеля Дебре и Эдгара Пизани<sup>1</sup>.

Какого рода предложения выдвигаются политическими партиями? Все они почти единодушно выступают за административную децентрализацию. Это, несомненно, объясняется тем обстоятельством, что почти все парламентарии в то же время являются муниципальными советниками, мэрами или генеральными советниками, и, с другой стороны, тем, что члены местных представительных органов чаще всего являются выборщиками. Вот уже длительное время тема «защиты местных свобод» вновь усиленно дебатруется, особенно в оппозиционных кругах, — классическая позиция всякой оппозиции. Правительственные проекты административной реформы вызывают с их стороны необычно резкую реакцию.

Что касается правительств, то каждое из них рассматривает проблемы административной реформы с точки зрения собственных перспектив. Прежде всего, у каждого правительства есть желание удовлетворить надежды общественного мнения, приступив к проведению широкой реформы государственного аппарата. Это желание почти всегда соответствует искренним мнениям министров, которые в процессе выполнения возложенных на них функций сами убеждаются в том, что административный аппарат неповоротлив, что существуют препятствия межведомственной координации и трудности, являющиеся следствием чрезмерной жесткости

---

<sup>1</sup> Проблеме административных реформ всегда уделяла большое внимание Французская коммунистическая партия, и особенно в период после Освобождения. Так, например, по инициативе Мориса Тореза, являвшегося в 1946 г. государственным министром по вопросам административной реформы, был разработан и принят известный Закон о государственных служащих, который в основном действует и поныне (в редакции 1959 г.). Этот акт во французской литературе и прессе часто называют «законом Тореза». В последние годы ФКП выступает с контрпредложениями по правительственному проекту административной реформы.— *Прим. перев.*

статусов персонала, и т. д. Естественно, у них возникает желание изменить существующее положение. Однако вскоре они начинают понимать, что попытки даже самых незначительных изменений сталкиваются с тысячами препятствий, и их намерения часто остаются несуществующими. Далее, правительства побуждаются к осуществлению если не полной административной реформы, то по крайней мере некоторых частичных изменений требованиями финансового характера. В основе многих реформ государственного аппарата, проведенных после первой мировой войны, лежали именно эти причины. Министр финансов, стремясь представить в парламент проект сбалансированного бюджета, сокращал общую сумму расходов на 10, 20 или даже 50 миллиардов, рассматривая «экономню, которую необходимо получить», в качестве одного из источников обеспечения расходов. Комиссии «мудрецов» поручалось разработать в трех-шестимесячный срок перечень должностей, подлежащих сокращению. Само собой разумеется, подобный метод вызывал общее осуждение. В действительности ни одна сколько-нибудь существенная реорганизация никогда не проводилась таким путем: большинство административных реформ, по крайней мере на первых стадиях, вызывали дополнительные расходы.

Важную роль в судьбе административных реформ играет отношение к ним со стороны различных категорий государственных служащих (включая и профсоюзы служащих). Требования реорганизации того или иного органа не в последнюю очередь исходят от самих служащих этого учреждения. Почти каждое должностное лицо носит в кармане программу реорганизации своей службы и даже план реформы всего государственного аппарата.

Чем это объясняется?

Прежде всего надо указать на тип людей, являющихся реформаторами в силу своего характера. Речь идет о лицах, постоянно чем-то неудовлетворенных; они без устали разоблачают «абсурдность существующей системы» и придумывают одно изменение за другим. Если послушать этих дон-кихотов, то следовало бы засадить всех ответственных должностных лиц за разработку плана административной реформы и постоянно

ставить под вопрос все, что существует. С их точки зрения эффективной является лишь такая реорганизация, которая затрагивает структуру учреждения. Поэтому все свое время они тратят на составление различного рода органиграмм.

Каковы побудительные причины, определяющие отношение большинства должностных лиц к административной реформе (исключая патологические случаи)? Обратимся вновь к выводам предшествовавших анализов.

Желание реорганизации зачастую проистекает из стремления администраторов добиться новых успехов в осуществлении задач, возложенных на организацию. Говоря более конкретно, должностные лица хотят проведения реформы, которая позволила бы выполнять поставленные перед ними задачи в возможно лучших условиях, иными словами, которая позволила бы им осуществлять свои функции с максимальной эффективностью. Каждое должностное лицо в своей повседневной работе встречает трудности или сталкивается с препятствиями, которые являются следствием обособленности структурных подразделений, усложненности регламентации, длительности процедур и т. д. Желание устранить эти препятствия почти инстинктивно приводит их к разработке программ реорганизации.

Желание реорганизации может иметь и другие мотивы. Каждое лицо, каждая группа служащих желает проведения реформы, которая увеличивала бы их безопасность, их власть, престиж и, разумеется, оклады. Аналогичным образом государственные служащие противятся осуществлению проектов реформ, которые ущемляют независимое положение их корпуса или службы, угрожают тому, что они считают своими приобретенными правами, и т. д. Однако в силу принципа, согласно которому «ничто не утрачивается, ничто не приобретается», практически нет таких проектов реформ, которые не затрагивали бы в какой-то мере интересов тех или иных лиц либо групп. Именно по этой причине бывает столь трудно осуществить реорганизацию в сколько-нибудь широких масштабах.

В заключение отметим, что различие мотивов по признакам заинтересованности и незаинтересованности является неудовлетворительным. В реальности они тес-

но переплетены. За принципиальными декларациями и добродетельными заявлениями порой скрываются корыстные расчеты. Впрочем, между требованиями эффективности и корпоративными требованиями нет противоречий. Когда какая-либо категория служащих выступает с требованием реорганизации, которая приведет к повышению заработной платы для членов этой группы, то она это делает в силу причин, связанных одновременно и с общественной пользой, и с интересами службы, и с личными интересами ее членов. Служба может функционировать нормально и вносить свой вклад в выполнение общественно полезных функций, лишь располагая достаточным в количественном и качественном отношении персоналом. Однако это условие выполнимо только при надлежащем уровне заработной платы служащих.

## § 2. Объекты реформ

Мы не будем здесь рассматривать все возможные объекты административных реформ. Фактически они соответствуют основным разделам данной работы.

Чтобы дать о них представление, рассмотрим вкратце рекомендации одной из комиссий, занимавшихся проблемами административной реформы. В 1947 г. президент Трумэн учредил комиссию, в состав которой были включены сенаторы, конгрессмены, университетские преподаватели и др., а председателем назначен бывший президент Соединенных Штатов Америки Герберт Гувер.

Среди множества выводов и предложений комиссии имеется одно, заслуживающее особого упоминания, поскольку оно соответствует одной из общих тенденций развития аппарата управления в современных государствах. Речь идет о предложении сконцентрировать некоторые функции управления, возложив их на специально созданные для этих целей межведомственные органы, подчиненные непосредственно главе правительства.

Комиссия Гувера, как, впрочем, любая комиссия такого рода, была особо озабочена проблемой дублирования функций. Всякий реформатор, обнаруживая дубли-

рование функций, т. е. выполнение одинаковой работы двумя различными службами или совпадение их компетенций, склонен заявлять: «Для сокращения расходов, обеспечения большей эффективности и т. д. следует сконцентрировать в одной службе всех людей, выполняющих одни и те же функции». Это несколько упрощенный подход к проблеме. Если быть последовательным, то тогда, например, нужно было бы сконцентрировать всех машинисток в единственной службе, подчиняющейся главе правительства.

Какие же перегруппировки были предложены на самом деле комиссией Гувера? Она установила, что каждый федеральный орган управления имел свою медицинскую службу для обслуживания либо собственного персонала, либо находящихся в его ведении лиц (например, медицинские службы ведомства просвещения, военного министерства, ведомства мест заключения и др.). Поэтому комиссия предложила слияние всех этих служб. Комиссия констатировала, что каждое министерство располагало собственной службой внешних сношений, и предложила объединить их. Аналогичным образом комиссия предложила создать межведомственные службы организационной экспертизы (*О* и *М*)<sup>1</sup> по предоставлению субсидий штатам и городам, нормализации форм и методов учета и отчетности органов управления, типографию, статистическую службу, строительную службу, службу кредитной политики, орган управления научными исследованиями, службу связи с внешними органами федерального правительства и др. Многие из этих предложений впоследствии были реализованы, однако, вообще говоря, энергия реформаторов часто затрачивается впустую и их рекомендации остаются на бумаге.

### § 3. Процедура реформы

Какие процедуры использовались или могут быть использованы в процессе подготовки мероприятий административной реформы?

---

<sup>1</sup> Служба *О* и *М* — служба организации и методов. — *Прим. перев.*

Несколько лет назад Международный институт административных наук в Брюсселе организовал встречу за круглым столом, посвященную проблемам административной реформы. В частности, представители стран-участниц обменялись мнениями и информацией по вопросу об органах, которые осуществляют подготовку административных реформ.

Во французском докладе, например, указывались следующие инстанции:

1. *Государственный министр или секретарь по вопросам административной реформы.* Во Франции на лицо, занимающее этот пост, одновременно возлагаются функции министра по делам государственной службы. Несомненно, двойственный характер полномочий имеет свои объяснения. Однако недостаток состоит в том, что министр вынужден тратить довольно большую часть своего времени на рассмотрение требований служащих (по вопросам правового положения, индексов зарплаты и др.) и не может полностью посвящать себя выполнению достаточно важных задач.

2. *Временные комиссии.* Часто используемым способом является учреждение комиссии, которая должна в определенные сроки представить правительству комплекс рекомендаций. Выбор членов комиссии производится по признакам компетентности лиц или представительства заинтересованных сторон (члены парламента, профсоюзные деятели, университетские преподаватели, представители деловых кругов и высокопоставленные должностные лица). Во Франции комиссии по вопросам административных реформ состоят почти исключительно из ответственных государственных служащих. Эта традиция имеет нежелательные последствия. Разработка мероприятий производится в узком кругу «посвященных», «по-семейному»: несомненно, таким путем государственному аппарату не будет придан столь необходимый для него характер открытой по отношению к внешней среде системы.

3. *Постоянные комиссии.* Поскольку административная реформа является перманентной проблемой, создаются органы для выполнения работ, требующих длительного времени. Во Франции наиболее важным учреждением такого рода является Центральный комитет по вопросам издержек и производительности. Комитет,

учрежденный еще в 1947 г., возглавляется первым председателем Расчетной палаты. В нем представлено большинство контрольных корпусов органов французского государственного управления; корпус контролеров военного ведомства, Генеральная инспекция Министерства внутренних дел, Финансовая инспекция, Расчетная палата и др. Таким образом, комитет представляет собой (правда, в зачаточной форме) «комиссию по координации деятельности контрольных корпусов и инспекций», создания которой вот уже длительное время добиваются различные реформаторы.

Комитет имеет широкую компетенцию, которая распространяется на всю систему органов управления. Постоянное возрастание значения специальных проблем в сфере государственного управления привело к возникновению идеи о необходимости придания инстанциям типа Комитета специализированных органов для глубокого изучения определенных вопросов административной реформы. Именно вследствие специализации возникли такие органы, как Центральная комиссия по вопросам закупок (созданная в 1953 г.), Комиссия по вопросам оснащения государственного аппарата электронно-вычислительной техникой и др.

4. *Органы контроля.* Органы контроля различных министерств, так же как и органы надведомственного контроля, в известной мере, естественно, призваны заниматься вопросами административной реформы. Эти корпусы представлены своими членами фактически почти во всех перечисляемых нами инстанциях.

5. *Главное управление по делам государственной службы.* Когда в 1945 г. было создано Управление государственной службы, то перед ним были поставлены важные задачи. Оно должно было играть роль «конструкторского бюро» и даже «двигателя» административной реформы. К сожалению, этот орган не стал ни тем, ни другим. Располагая малочисленным штатом сотрудников, занимаясь в основном вопросами юридического характера или текущим регулированием (подготовка и пересмотр статусов различных категорий государственных служащих, изучение выдвигаемых профсоюзами служащих требований и т. д.), новое управление предоставило другим органам заботы об административной реформе. Не исключено, однако, что в будущем

правительство обеспечит Главное управление средствами, которые позволят ему играть в этом отношении главную роль.

6. *Управление бюджета.* Это управление играет важную роль при решении вопросов, касающихся административной реформы. Оно располагает «бюджетным стимулятором», другими словами, на совещаниях по бюджетным вопросам оно может обусловить предоставление кредитов осуществлением определенной реорганизации или облегчить проведение реорганизации предоставлением специальных фондов на покрытие связанных с этим расходов и т. д. Кроме того, в составе Управления бюджета вот уже несколько лет функционирует специальный отдел, которому подчинена центральная служба организации и методов.

7. *Бюро О и М.* В каждом министерстве к разработке мероприятий административной реформы могут привлекаться бюро *О и М.*

\* \* \*

Количество инстанций, которые в том или ином качестве принимают участие в разработке мероприятий административных реформ, внушительно; к тому же здесь приводится неполный перечень этих органов. Следует ли отсюда делать вывод, что «реформа органов, занимающихся реформой», является наиболее актуальной проблемой? По-видимому, нет. Они не изолированы: часто одни и те же лица входят в состав нескольких различных органов, которые дополняют друг друга. Во всяком случае причина медленных темпов осуществления административных реформ кроется отнюдь не в многочисленности этих органов.

Когда обзираешь разнообразие средств, которыми располагают публичные власти для подготовки мероприятий административной реформы, то совершенно естественно встает вопрос: почему при наличии таких возможностей столь часто провозглашаемые административные реформы почти никогда не бывают осуществленными? Не является ли административная реформа мифом? Не обречен ли французский государственный аппарат на вечный консерватизм? Вместо заключения

мы попытаемся ответить на этот вопрос. Однако ответ не будет единым.

Прежде всего, если под Административной Реформой (с большой буквы) понимать радикальные и резкие изменения в структуре французского аппарата, революцию в умонастроениях и психологии служащих, то такой «переворот» не произойдет в ближайшем будущем и, вероятно, не произойдет никогда. Ни одно из современных развитых индустриальных обществ плюралистического типа не создавалось подобным образом, тем более во Франции, где за вербальной радикальностью скрывается консерватизм поведения.

Далее, следует ли из этого, что французский государственный аппарат обречен на вечное состояние покоя? Стало признаком хорошего тона говорить о том, что мы живем при системе управления, созданной еще Наполеоном. Многие авторы писали, что до сих пор французские органы управления проявляли свою неспособность к изменениям экономической и социальной структуры.

Мы не согласны с этими мнениями. Если сравнить ныне существующую систему органов управления с той, которую мы имели тридцать лет назад, придется признать, что она подверглась значительным изменениям. Почему в таком случае представление о застое разделяется многими секторами общественного мнения? Причина кроется в том, что эта перестройка осуществляется путем постоянных изменений, ни одно из которых не имело сенсационного характера и не оказывало заметного воздействия на повседневную жизнь французских граждан.

Чаще всего изменения протекали в форме процесса, который можно было бы назвать «осадочным» или процессом «наслаивания». Этим мы хотим подчеркнуть, что к традиционным органам управления постепенно присоединяются новые службы, значение которых вначале невелико, но впоследствии возрастает. Так возникли Управление внешних экономических связей, Комиссариат по вопросам планирования, Комиссариат по атомной энергии, Управление государственного учета и отчетности, Французская ассоциация развития производительности, Комиссариат по вопросам производительности, филиалы Кассы вкладов и депозитов, бюро организации и мето-

дов, отделы экономических исследований в министерствах и префектурах, Главное управление научно-исследовательских работ, Комиссия по вопросам территориального планирования, Управление Парижского округа и др. Все эти службы представляли собой «лаборатории новых идей», влияние которых постепенно распространялось на всю систему органов управления<sup>1</sup>.

На протяжении этих тридцати лет изменялись также и люди. Конечно, среди должностных лиц еще встречаются начальники отделов, подобные персонажам Куртелена. Однако не менее справедливо и то, что после Освобождения французский государственный аппарат становится открытым для влияний извне. Посылка многочисленных делегаций в Соединенные Штаты Америки для изучения вопросов производительности, постоянные контакты с нашими партнерами по Общему рынку, направление должностных лиц в составе миссий содействия в развивающиеся страны и т. д. обогатили опыт французских администраторов. Внутри самой Франции направление выпускников Государственного административного училища в префектуры, усиление обмена персоналом между органами управления и частным сектором, между государственным аппаратом и университетами также способствовало этому обновлению.

Наконец, изменились и методы работы, как об этом можно судить по тем главам книги, которые посвящены вопросам использования современной оргтехники и ЭВМ, деятельности бюро *О* и *М*. Государственный аппарат все более широко использует современную науку и технику. Он начинает использовать и достижения общественных наук.

Эти изменения невозможно отрицать. Однако не протекают ли они слишком медленно? Верно, что через 5 или 10 лет Франция будет еще сохранять административные структуры, унаследованные от прошлого. Она, вероятно, все еще будет иметь 90 департаментов и слишком многочисленные коммуны. Французские граж-

---

<sup>1</sup> В небольшой книжке Ж. Билли (Jacques Billy, *Les techniciens et le pouvoir*, Paris, Presses universitaires de France, 1963, 128 p.) дается общая картина, быть может слишком оптимистическая, всех этих трансформаций.

дане будут продолжать оставаться недовольными своими органами управления. Служащие по-прежнему будут неудовлетворены своим положением и будут находить удовольствие в составлении бесчисленных планов реформ.

Но столь же несомненно, что процесс трансформации государственного аппарата, о котором шла речь в этой книге, будет продолжать развиваться, и это позволит ввести новые главы в курс науки управления.

## СОДЕРЖАНИЕ

Вступительная статья . . . . .	5
Введение . . . . .	23
Часть первая. Функции органов государственного управления	30
Глава I. Задачи управления . . . . .	35
§ 1. Как можно классифицировать задачи органов государственного управления . . . . .	35
§ 2. Проблемы, обуславливающие необходимость исследования функций управления . . . . .	38
Глава II. Управление кадрами . . . . .	45
§ 1. Численность штатов . . . . .	45
§ 2. Кадровая политика: унифицированная или дифференцированная? . . . . .	46
§ 3. Подбор и подготовка персонала . . . . .	51
§ 4. Карьера профессионального государственного служащего . . . . .	60
§ 5. Заработная плата . . . . .	67
Глава III. Приобретение органами управления имущества и услуг: проблема государственных закупок . . . . .	71
§ 1. Определение потребностей . . . . .	73
§ 2. Процедуры заключения договоров поставки . . . . .	79
Глава IV. Финансовая функция . . . . .	83
А. Административная подготовка бюджета . . . . .	83
§ 1. «Действующие лица» бюджетного процесса . . . . .	84
§ 2. Цикл бюджетных операций: его основные этапы . . . . .	94
Б. Исполнение бюджета органами управления . . . . .	101
Глава V. Юридические функции . . . . .	110
А. Редактирование проектов решений . . . . .	111
Б. Толкование законов и нормативных актов . . . . .	112
В. Кодификация нормативных материалов . . . . .	113
Г. Участие в судебных процессах . . . . .	114

Глава VI. Исследование и программирование . . . . .	115
§ 1. Изучение существующего положения дел . . . . .	115
§ 2. Предвидение хода развития . . . . .	118
§ 3. Разработка программ . . . . .	121
Глава VII. Улучшение отношений с общественностью . . . . .	125
§ 1. Систематическое изучение запросов и позиций общественности . . . . .	125
§ 2. Общее информирование общественности . . . . .	127
§ 3. Информирование практического характера и улучшение повседневных взаимоотношений с управляемыми . . . . .	130
Глава VIII. Контроль . . . . .	131
§ 1. Различные формы контроля . . . . .	132
§ 2. Результаты контроля . . . . .	139
§ 3. Организация контроля . . . . .	141
Часть вторая. Организация и методы выполнения админи- стративной работы . . . . .	148
Глава I. Рационализация управленческого труда . . . . .	148
§ 1. Рационализация существующего порядка работы . . . . .	150
§ 2. Механизация управленческого труда . . . . .	152
§ 3. Службы организации труда во французских ор- ганах управления . . . . .	155
Глава II. Рационализация внутренней структуры учреж- дений . . . . .	161
§ 1. Разделение труда внутри учреждения . . . . .	162
§ 2. Распределение полномочий на принятие решений . . . . .	169
Часть третья. Система органов государственного управления . . . . .	177
Глава I. Распределение функций между министер- ствами . . . . .	177
§ 1. Количество министерств . . . . .	178
§ 2. Координация деятельности министерств: основ- ные функции государства . . . . .	180
§ 3. Координация собственно административной дея- тельности: централизация «горизонтальных» функций . . . . .	184
Глава II. Централизация, децентрализация, децентра- лизация . . . . .	190
§ 1. Участие граждан . . . . .	195
§ 2. Полномочия местных представительных органов . . . . .	197
§ 3. Местная автономия и административная опека . . . . .	204
Глава III. Переход полномочий к автономным органам управления . . . . .	206
§ 1. Причины роста парагосударственного сектора . . . . .	207
§ 2. Проблемы, возникающие в связи с включением автономных органов в систему правительствен- ного аппарата . . . . .	213

Часть четвертая. Административная среда . . . . .	221
Глава I. Служащий, основные характеристики . . . . .	224
§ 1. Позиция служащих . . . . .	225
§ 2. Поведение служащих . . . . .	231
§ 3. «Мораль» (moral) государственных служащих . . . . .	237
Глава II. Психология служащего: опыт объяснения . . . . .	241
§ 1. Возраст . . . . .	242
§ 2. Старшинство . . . . .	244
§ 3. Профессиональный опыт до поступления на работу в аппарат управления . . . . .	245
§ 4. Пол: женщины на государственной службе . . . . .	247
§ 5. Университетская подготовка . . . . .	252
§ 6. Социальное происхождение . . . . .	253
§ 7. Индивидуальные психологические качества . . . . .	254
Глава III. Служащий и организация . . . . .	256
§ 1. Индивиды, группы, организации . . . . .	256
§ 2. Коммуникации в органах управления . . . . .	262
§ 3. Влияние и власть в аппарате управления . . . . .	272
Глава IV. Служащий и общественность . . . . .	278
§ 1. Мнения и позиции общественности . . . . .	278
§ 2. Поведение служащих . . . . .	282
Глава V. Конфликты в государственном аппарате . . . . .	286
§ 1. Конфликты внутри учреждений . . . . .	287
§ 2. Конфликты между ведомствами . . . . .	294
§ 3. Конфликты между центральными органами и внешней средой . . . . .	300
§ 4. Взаимосвязанность конфликтов: коалиции и стратегия . . . . .	301
§ 5. Административные конфликты: их реальное значение и влияние на функционирование государственного аппарата . . . . .	303
Часть пятая. Органы государственного управления и политическая власть . . . . .	308
Глава I. Государственный аппарат и политическая идеология . . . . .	308
§ 1. Алэн и проблема бюрократии . . . . .	309
§ 2. Точки зрения и идеологическая борьба по вопросу государственного аппарата; некоторые основные аспекты . . . . .	312
Глава II. Государственный аппарат и политический режим . . . . .	327
§ 1. Структура власти и государственный аппарат . . . . .	328
§ 2. Партийная система и государственный аппарат . . . . .	330

Глава III. Кабинеты министерств . . . . .	335
Глава IV. Государственный аппарат и группы давления	342
§ 1. Давление различных групп на государственный аппарат . . . . .	342
§ 2. Участие заинтересованных групп в осуществлении функций государственных органов: консултации . . . . .	352
§ 3. Руководство общественно полезными службами	354
Глава V. Государственный аппарат и генезис правительственных решений . . . . .	357
§ 1. Понятие решения . . . . .	357
§ 2. Типология решений . . . . .	358
§ 3. Основные фазы процесса принятия решения . .	360
Глава VI. Государственный аппарат и политическое общество: роль высокопоставленных должностных лиц . . . . .	379
§ 1. Однородность группы . . . . .	380
§ 2. Влияние высокопоставленных должностных лиц	399
Заключение. Государственный аппарат и изменения: административная реформа и административные реформы . . . . .	413
§ 1. Реформаторы . . . . .	414
§ 2. Объекты реформ . . . . .	418
§ 3. Процедура реформы . . . . .	419

**Бернар Гурней**

**ВВЕДЕНИЕ В НАУКУ УПРАВЛЕНИЯ**

Редактор *Г. А. Кудрявцева*

Художник *К. Сиротов*

Художественный редактор *Л. Ф. Шканов*

Технический редактор *Л. Н. Шупейко*

Сдано в производство 3.X.1968 г.

Подписано к печати 2.IV.1969 г.

Бумага 84×108<sup>1</sup>/<sub>32</sub> бум. л. 6<sup>3</sup>/<sub>4</sub> печ. л. 22,68

Уч.-изд. л. 24,14. Изд. № 9/8910

Цена 1 р. 70 к. Зак. 327

Издательство «Прогресс»

Комитета по печати при Совете

Министров СССР

Москва, Г-21, Зубовский бульвар, 21

Московская типография № 20

Главполиграфпрома Комитета по печати

при Совете Министров СССР

Москва, 1-й Рижский пер., 2

## В ближайшее время выходит из печати:

ШИБУТАНИ Т. Социальная психология. Нью-Йорк, 1964. Перевод с английского.

Автор книги Тамоцу Шибутани — молодой американский ученый, профессор Калифорнийского университета. Его книга представляет собой популярное, доступное широкому кругу читателей изложение проблем современной социальной психологии. Шибутани дает определения основных понятий и категорий этой науки, прослеживает закономерности, выявляемые в результате конкретных исследований. Автор характеризует различные подходы к объяснению получаемых данных. Описание эмпирических исследований занимает значительную часть книги. По всем затронутым вопросам предлагается обширная библиография.

На мировоззрение Шибутани наложили отпечаток концепции прагматизма и психоанализа. Однако под напором фактов ученый вынужден пересматривать многие взгляды.

Советским философам, психологам и социологам книга принесет несомненную пользу, познакомит их с накопленными зарубежной наукой данными, с борьбой мнений и теми вопросами, перед которыми встало одно из наиболее влиятельных направлений современной зарубежной социальной психологии.