Дмитрий Рогозин

О либерализации власти, или Послевкусие от невключенного наблюдения за жизнью чиновников

Статья написана по материалам двухлетнего исследования (2012–2013 гг.) профессиональной этики государственных и муниципальных служащих, организованного Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. В выборку попали государственные служащие федерального и регионального уровня, начиная от специалистов и заканчивая руководителями высшего звена. На материале 150 биографических интервью проанализированы мировоззренческие позиции, ценности и нормы, доминирующие в среде служащих. Проблематизирована ситуация неконсистентности либеральной риторики, задающей тональность в административных реформах последних десятилетий, и представлений о должном и сущем среди основных субъектов, призванных претворять реформы в жизнь. По результатам проделанной работы можно сформулировать три вывода. Во-первых, либера-

Рогозин Дмитрий Михайлович — социолог (МВШСЭН, 2000), кандидат социологических наук (ИС РАН, 2002), директор Центра методологии федеративных исследований РАНХиГС при Президенте РФ, старший научный сотрудник Института социологии РАН. Научные интересы: методология социальных исследований, телефонные опросы, неответы в массовых опросах, эффект интервьюера.

Статья написана по результатам двухгодичного исследования «Мировоззрение государственных и муниципальных служащих Российской Федерации: профессиональная этика, политические воззрения, особенности взаимодействия с центральной властью и местным населением», проведенного в 2012–2013 гг. Центром методологии федеративных исследований и Центром аграрных исследований РАНХиГС. Автор выражает признательность коллегам, сотрудничество с которыми обеспечило возможность многочасовых обсуждений и размышлений над собранным материалом: О. Я. Виноградской, В. Г. Виноградскому, Н. И. Галиевой, А. В. Куракину, А. А. Ипатовой, А. М. Никулину, К. Е. Новикову, И. А. Шмерлиной. Формированием рефлексивной позиции и критического отношения к проделанной работе автор, безусловно, обязан именно этим беседам, в результате которых к нему пришло понимание весьма призрачной грани между взвешенной аргументацией и личными пристрастиями. Экспликации этой области неразличения посвящена настоящая статья.

лизация власти вызвана не внутренними убеждениями её носителей, а диктуется внешними обстоятельствами: изменением институциональной среды, трансформацией гражданского сознания, проблематизацией идеи современного государства. Во-вторых, чиновник остаётся заложником бюрократических процедур, которые воспроизводятся в огромном количестве его же коллегами. Реформы захлебываются в активности их исполнителей, видящих свою основную деятельность в создании новых регламентов и форм отчетности. В-третьих, высший менеджмент государственной службы, обладая весьма близкими к европейским и североамериканским представлениями и взглядами, на деле поддерживает бюрократическую игру, нарушая юрисдикцию общих правил.

Ключевые слова: государственное управление, либерализация, мировоззрение чиновника, административная реформа в России.

Применение демократических и либеральных принципов в государственном управлении давно воспринимается в качестве обязательной риторической фигуры в публичных выступлениях общественных деятелей. Две самых употребимых в мировом общественном дискурсе словоформы («демократический» и «либеральный») считаются необходимыми для легитимации объяснительной силы высказывания [Moses, 2010] вне зависимости от политического режима страны, где оно звучит. Что стоит за либеральной риторикой? Разделяют ли либеральные взгляды все участники бюрократической пирамиды? Как строится обыденный дискурс российского чиновника и насколько в него инкорпорирован лексикон политической теории и современных подходов к государственному управлению? На каком языке мыслят и говорят государственные служащие и насколько адекватно он воспринимается окружающими? Что происходит с государственной машиной управления на идеологическом уровне? Какие ценности, нормы и убеждения не только декларируются, но и воспроизводятся в практиках управления на федеральном, региональном и муниципальном уровнях? Разобраться со всеми этими масштабными вопросами практически невозможно в рамках одной статьи или даже сборника. Поэтому мы лишь выносим их на повестку дня и пытаемся четче обозначить адекватное политической ситуации пространство дискуссии о том, что происходит в сфере государственного управления.

Либеральные практики государства

Когда речь заходит об идеологии современных государств, самыми частотными словоформами оказываются, пожалуй, «либерализация» и «демократия». Их объединение в единой конструкции — «либераль-

ная демократия» — по мнению Кристофера Худа, стало символом постсекулярной религиозной традиции [Hood, 2007, p. 7]. Предполагается, что представления об оптимальном политическом режиме и гуманной власти прочно связаны в сознании современных политиков, гуманитариев и общественных деятелей с либеральными ценностями и демократическими институтами. Власть, согласно Худу, описывается с помощью религиозных, неутилитарных понятий. Уверенность в достижимости хотя бы компромиссного варианта всеобщего блага в наращивании национального богатства, оптимизации государственного управления и формировании административного этоса покоится на безусловной вере в возможность рационального построения государства всеобщего благосостояния. Возвышенная риторика справедливой власти соседствует (в последнее время сдав позиции в результате неолиберальной критики) с утилитарной традицией управления государственными услугами. Первая опирается на политические теории и рассматривает государственное управление на уровне моральных решений. Вторая покоится на экономических представлениях о взаимовыгодных обменах, согласно которым государство является поставщиком услуг, освобожденным от любых политических интересов, кроме удовлетворения запросов потребителей и преодоления ситуации исключения любых социальных групп [Южаков, 2012]. Либерализация власти в таком ракурсе предстает символом современного, успешного, справедливого государства. Либеральная демократия, в свою очередь, зачастую начинает рассматриваться как оптимальная форма реализации гражданских прав в условиях национальных государств.

Исследуя особенности аналитических описаний современной власти, Худ выделяет два модуса, или позиции, в отношении государственного управления, понимаемого как движение и как наука [Hood, 2007, p. 12, 19]. Первая позиция напрямую связана с конституированием квазирелигиозного подхода к управлению и восходит к работам Джереми Бентама, посвященным обоснованию утилитарной логики, инкорпорированию религиозных практик в государственную службу и становлению искусства государственного управления [Bentham, 1983]. Вторая позиция опирается на идею о переносе управленческих практик из бизнеса в государственную сферу [Behn, 2002; Vigoda, 2003; Калгин, 2012; Шадрина, Виноградов, 2012]. Патрик Добел полагает, что обе позиции обоснованы этическими императивами [Dobel, 2007]. Именно они скрепляют основы государственного управления, конституируют способы администрирования, устанавливают систему взглядов и норм, определяющих как текущую политическую деятельность, так и политику долгосрочных преобразований. Добел предлагает рассматривать служебную этику исходя из трёх перспектив: (1) поддержание классических государственных ценностей, (2) воспроизводство либеральных ценностей, (3) развитие программы Нового государственного управления (рис. 1).



Рис. 1. Триада современного государственного этоса (по Патрику Добелу)

Предполагается, что описанные М. Вебером классические государственные ценности (главенство закона, равные права граждан на получение государственных услуг, тотальная отчетность и регистрация сделанного, устойчивое и доверительное управление) не утратили актуальности. При этом дискурс либерализации власти, скорее, дополняет и уточняет предложенные более столетия назад ценности, нежели вступают с ними в конфликт. Тотальность подотчетности дополняется тотальностью открытости и гарантиями прав на получение полной и достоверной информации о работе государственного аппарата [Бусыгина, Филиппов, 2013, с. 61–64]. Декларация равных прав на государственные услуги развивается через гражданское соучастие в поддержании законности и реализации политики государства. Доверие как основу власти поддерживает требование представлять весь спектр политических позиций и открытая конкуренция ценностей в политических и бюрократических решениях.

Иными словами, движение Нового государственного управления претендует на дивергенцию классического и либерального взглядов на власть. Ведущие державы впервые обратились к доктрине этого движения в 1970-х годах, и до сих пор ее положения занимают ведущее положение в этических и управленческих системах государственной службы [Бойн, 2012], а также в их риторике. Данную доктрину можно охарактеризовать тремя принципами:

— доминанта долгосрочного планирования и стремление увязать стратегические представления с тактическими ответами на вызовы и запросы граждан;

— активный поиск лучших практик и их тиражирование независимо от секторального или регионального контекста. Размытие границ между департаментами и преодоление внутриведомственных барьеров — одна из ключевых задач такой политики;

— формирование рынка государственных услуг на конкурентной основе, что требует легитимации различных форм собственности, а также создания организационных и финансовых структур для предоставления наиболее важных социальных услуг: образования, здравоохранения, пенсионирования, социальной поддержки, обеспечения возможностей заниматься культурой и спортом.

Линда Делеон выделяет два ведущих направления Нового государственного управления: (1) предоставление чиновникам права управлять, или рост автономии государственного служащего, и (2) «перековка» чиновника в менеджера, или формирование отчетности по результатам его деятельности, а также внесение предпринимательской этики и различных рыночных механизмов в процедуры государственного управления [Deleon, 2007, p. 104].

Кристофер Поллитт и Герт Букарт выделяют две модели Нового государственного управления: вестминстерскую и американскую [Pollitt, Bouckaert, 2011]. Первая появилась в Великобритании, однако наиболее широкое распространение и последовательное развитие получила в Австралии и Новой Зеландии. Основной идеей модели стал пересмотр роли государства в политической и экономической жизни страны. Институт власти подвергнут жесткой критике с точки зрения рациональных представлений об эффективности и оправданности тех или иных общественных функций. Исполнение этих функций, согласно вестминстерской модели, должно поддерживаться государственными структурами только при отсутствии возможности их реализовать в других секторах экономики: коммерческом и гражданском (некоммерческом). Критический потенциал вестминстерской модели послужил основанием для разворачивания масштабной программы по сокращению не только общего числа государственных служащих, но и целых структурных подразделений, а иногда и направлений деятельности.

Американская модель, также широко используемая для повышения эффективности государственного управления, в большей степени опирается не на передачу функций негосударственным институтам, а на их публичную проблематизацию. Через актуализацию негативных практик (неэффективного или нецелевого расходования бюджетных средств, низкого качества государственных услуг, длительных сроков исполнения работ и т. д.) и одновременное выявление успешных социальных, экономических и культурных проектов, реализуемых государством, формируется среда сотрудничества и кооперации между властью и обществом. В рамках американской

модели подчеркивается гражданственность как основная черта власти. Целью власти является воспроизводство гражданских практик и поддержка эффективного развития гражданского общества.

Вестминстерская и американская модели вошли в повестку дня большинства развитых стран. Однако, несмотря на весьма оптимистичную риторику обеих моделей, тотальное увлечение реформированием государственного сектора оказалось связано с катастрофическим падением интереса, доверия и поддержки, адресованных государству обществом. Гай Петерс отмечает следующий парадокс: чем заметнее работа государственных служащих, тем меньше она одобряется обществом [Peters, 1995, p. 1]. За последние 20–30 лет люди не только разуверились в эффективности государственной власти, но также стали ставить вопрос об осмысленности функционирования политических режимов, которые не оправдывают общественные ожидания. К причинам разочарования можно отнести: определение гражданства в национальных границах, распределение огромных бюджетов между силовыми структурами, культивирование иерархической власти и нарастающий разрыв между демократической риторикой и фактическим поведением политиков, государственных деятелей и служащих. Так, Линда Делеон отмечает, что уровень доверия к правительству в США (т. е. число положительных ответов на вопрос о доверии к действиям правительства в Вашингтоне) снизился с 70% в 1966 году до 25% в 1992 и 15% в 1995. Аналогичная ситуация, продолжает исследователь, типична для Канады, ряда европейских стран, Новой Зеландии и других государств [Deleon, 2007, p. 103]. Со временем положение только обострилось. То, что ранее вызывало недовольство разрозненных социальных групп, переросло в движение с четкой позицией, отрицающей право политических режимов реконструировать, защищать и поддерживать государственные идеологии.

В свете приведенных данных ситуация в России с уровнем доверия населения государственным служащим представляется ещё довольно оптимистической. И. В. Мерсиянова, В. Н. Якимец и Е. И. Пахомова на данных общероссийского опроса, проведенного ВЦИОМ, показали, что уровень личного доверия к гражданским служащим составляет 50%, чуть ниже доверие к правоохранительным органам — 47% и достаточно высоко доверие к военнослужащим — 69% [Мерсиянова, Якимец, Пахомова, 2012, с. 111]. Однако массовые протесты, имевшие место в крупных российских городах в 2010-х годах, — отнюдь не региональное явление, отражающее качество российской власти или отсутствие демократических институтов в стране. Все они вписываются в общемировой тренд утраты государством доверия [Behn, 1995; 1998; Ruscio, 1996; Deleon, 2007], что приводит к реконфигурации системы ценностей, в которой власть всё чаще предстает нелегитимной. Либерализация власти в такой перспективе рассматривается исследователями

в качестве ответа на вызовы современности, подчас единственным механизмом сохранения политического порядка, для которого характерно различение национальных государств, гражданского самосознания и социальных практик, легитимирующих административную власть.

Таким образом, воспринимаемая отечественными интеллектуалами с недоверием и даже с агрессией административная реформа в России вписывается в доминирующие западные идеологические концепции реструктурирования власти и усиления либеральной составляющей не только в сфере мировоззрения, но и в области повседневных практик. К ним относятся: реформирование бюджетных учреждений с предоставлением им большей самостоятельности в выборе средств; развитие местного самоуправления с делегированием важнейших функций и ответственности на более низкий уровень; давление на организации социальной сферы для формирования рыночных механизмов оценки услуг [Рогозин, 2012a, 2012b; Южаков, 2012]; создание конкурентной среды для всех операторов социальных услуг [Ефремов, 2013; Desrieux, Chong, Saussier, 2013; Sullivan, 2013]; тотальный перевод государственных служащих на систему оценки деятельности по результатам; реконфигурация правил и механизмов формирования бюджетного финансирования; перераспределение ответственности между отдельными ведомствами и формирование идеологии межведомственного развития [Калгин, 2012, с. 50–52]; вовлечение граждан в принятие управленческих решений и создание среды для взаимодействия основных заинтересованных сторон [Alves, 2013] и т. д. Все названные действия напрямую связаны с либеральными практиками и так или иначе воспроизводят идеологию Нового государственного управления (рис. 1). В данной перспективе чрезвычайно важно эксплицировать убеждения основных участников реформ, обозначить разрыв между базовыми концептами реформ и их восприятием, указать на особенности мировоззрения государственных служащих и его зависимость от личной биографии и истории страны.

Методология исследования, или рефлексия сделанного

Ставя перед собой задачу вышеуказанной экспликации, мы с группой коллег исходили из констатации факта, что абсолютно не понимаем мир государственной службы с его установлениями и предписаниями, рабочими авралами, дисциплиной, строгостью и однозначностью суждений. Будучи привычными к академическим свободам, мы даже представить себе не могли возможность нормированного непроектного труда по требованию во исполнение некоторого документа пусть даже государственной важности. Остается лишь добавить к этому влияние протестных событий прошлых лет, связанных с парламент-

скими и президентскими выборами. Волна возмущения 2011–2012 гг., захлестнувшая интеллигенцию и направленная против фальсификаций, не обошла и нас. Как можно пойти на такое? Кто эти люди, исполняющие свой долг в столь странной манере? Как они смотрят на мир? Что считают важным, а что незначительным? Чем дольше мы рассуждали об этом, тем менее очевидными представлялись ответы. Удивительно, но мир чиновника оказался нам абсолютно незнакомым. Проживая в одной стране, сталкиваясь по делам на улице или в кабинетах, имея родственников и друзей, входящих или входивших в те или иные государственные и муниципальные структуры, ментально, мировоззренчески мы оставались совершенно чуждыми друг другу. Опознать чиновника можно по речи, походке и взгляду, однако понять его трудно даже после многих часов, проведенных за душевными разговорами и размышлениями. Таким образом, идея исследовательского проекта заключалась в формировании дискурсивного пространства, подталкивающего к пониманию мира государственного и муниципального служащего; в маркировании концептов, которые позволили бы начать разговор с чиновником не на повышенных тонах, а спокойно, со взаимным вниманием к происходящему.

Беседу с государственными служащими мы решили построить на основе биографического интервью (Приложение 1), потому что биография — это то немногое, что могло бы создать единое смысловое пространство, обеспечивающее условия для понимания. Профессиональная биография, каким бы экзотическим ни был путь современного человека, легко структурируется, причем полученная структура будет принята всеми участниками коммуникации.

Мы старались чередовать и сочетать вопросы, увязывающие личное и общественное, частно-биографическое и государственное, стремясь создать атмосферу понимания и взаимного интереса, снизить пафос управленческой риторики, продемонстрировать наше непонимание государственной службы и попытаться узнать, осознается ли это непонимание другой стороной. В заключении интервью мы пытались узнать контакты людей, с которыми можно было бы поговорить на те же темы. Пожалуй, именно здесь мы добились наименьшего успеха. Классический снежный ком, переход от одного респондента к другому, так и не удалось осуществить. Практически все респонденты были готовы говорить лишь за себя в столь странной для них ситуации разговора о личном в служебном кабинете. Это оказалось еще одной контекстуальной особенностью интервью.

Разработав программу исследования и проведя операционализацию весьма неопределенных концептов «мировоззрения» и «профессиональной этики», мы запаслись письмами, подписанными ректором РАНХиГС, на имя министров нескольких федеральных министерств и ведомств, а также губернаторов ряда регионов. В письмах высказывалась

просьба содействовать в проведении исследования и организации серии глубинных интервью со служащими. Ни в одном месте мы не получили отказа, однако и прямого содействия так и не обнаружили. Типичными были просьба перезвонить, дождаться ответа, ссылки на этапы согласования и т. д. В конечном итоге шесть успешных с точки зрения достижимости регионов и одно федеральное министерство стали пространством для развертывания эмпирической программы отнюдь не из-за благорасположенности респондентов, а по причине настойчивости и наличия неформальных отношений с руководителями, уполномоченными принимать решения. По всей видимости, профессиональная этика — слишком сенситивный предмет, чтобы его изучение стало возможным на институционально нейтральных основаниях. В итоге было собрано 150 развернутых биографических интервью. Не все из них оказались удачны. Это связано как с открытостью респондента, так и с особенностями построения разговора интервьюером. Излишняя формализация неминуемо приводила к односложным ответам, демонстративная позиция анкетера — к воспроизводству стандартной процедуры заполнения биографической справки в отделе кадров. Поэтому мы отобрали 44 наиболее успешных интервью и работали лишь с ними, руководствуясь стремлением эксплицировать смыслы, собственные домыслы и заблуждения о взглядах, ценностях и нормах наших собеседников.

Результаты аналитической работы

Ценность настоящего исследования заключается в экспликации взгляда на чиновника со стороны, пожалуй, наиболее чуждой для него аудитории академических работников. Социализированные на радикальных принципах личной свободы и независимости от начальства, практически не имея опыта регулярной работы или отказавшись от такового, характеризующиеся высокой мобильностью в материальном мире и скептицизмом в мире духовном, исследователи-социологи как никто другой занимают антагонистическую позицию к миру чиновника. Не случайно сквозной темой всех написанных по итогам исследования работ независимо друг от друга оказался анализ негативного отношения к миру чиновника. Чужой всегда вызывает страх, удивление, неприязнь или агрессию. Непонимание сопровождается негативными оценками. Дискурсивная нейтральность диктуется стратегиями вежливости и воспитанием, нежели глубинными чувствами, испытываемыми людьми, стоящими на разных мировоззренческих позициях.

Вместе с тем у участников исследования не было даже мысли осуждать собеседников. Свою роль мы видели в создании коммуникативного пространства, позволяющего начать диалог между антагонистическими социальными классами, изначально не способными

понять позицию собеседника. Речь не идет об институциональной принадлежности. Мировоззрение чиновника или научного работника проявляется и вне стен соответствующих заведений. Однако концентрация в них соответствующих социальных типов создает смысловое пространство института. Можно быть чиновником в академии, но лишь настолько, насколько академия представляет собой институт господства (по М. Фуко). Можно быть исследователем в государственном учреждении, но, видимо, недолго, поскольку жёсткая структура не терпит вольности в интерпретациях и действиях. Другими словами, речь идет о столкновении мировоззрений и создании коммуникативного порядка между социальными позициями, а не об устройстве соответствующих институтов с их стремлением к функциональности.

На исходе проекта нам удалось сконструировать пространство смыслов служащих, в котором оси формируют дихотомии: государственная vs муниципальная служба, высшая бюрократия vs рядовые исполнители (рис. 2) [1].

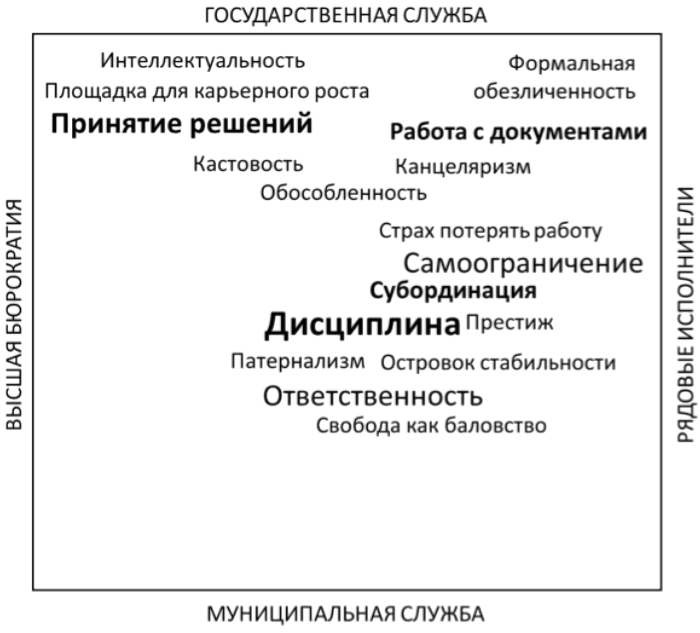


Рис. 2. Пространство смыслов служащих

1 Детальное раскрытие других коммуникативных областей исследования представлено в коллективной монографии, подготовленной для печати и имеющей шансы увидеть свет в 2013–2014 гг.

Именно в таких различениях возможно выделить базовые дискурсивные сходства и различия современной российской власти. Ядерным, занимающим центральную позицию в мировоззренческом устройстве чиновника предстаёт понятие дисциплины с воспроизводством жёсткой иерархии, делегированием прав и свобод вышестоящему начальнику, подчинением и смирением перед приходящим по служебной лестнице директивам. Соответственно риторика о переходе к сервисному государству и развитие рынка государственных и социальных услуг воспринимаются как форма отчетности, очередная директива начальства, нововведение из центра, что приводит к ужесточению формализации и увеличению форм отчетности, подчас не имеющих никакого отношения к реальным услугам [Симагина, 2012]. Дисциплина и порядок обеспечивают стабильность, создают область ответственности и приводят к восприятию свободы как баловства, немотивированной вольности, чуждой для граждан, ответственно выстраивающих свою карьеру и жизнь. Сами служащие поддерживают расхожий в интеллектуальной среде штамп, согласно которому функции чиновника сводятся к поддержанию порядка [Рац, 2013, с. 63] и заключаются в трансформации общих правил в конкретные решения [Peters, 1995, p. 2]. Это своеобразный маркер разграничения среды государственного управления от политики и общественной деятельности.

Принятие значимых решений свойственно высшей бюрократии, занимающей посты на государственной службе. Здесь востребованы интеллектуальные качества, навыки и способности эффективных менеджеров. Либеральная традиция наиболее близка именно этому кругу чиновников, а значит, в их случае осмысленный разговор с академической средой наиболее вероятен. Однако закрытость для чужаков, отсутствие практик демократического управления, кастовость и самоизоляция блокируют возможность подобной коммуникации. Чиновник высшего уровня не глуп и образован, однако его возможности скованы чрезмерной нагрузкой, в том числе мотивированной личными интересами. Напротив, рядовые сотрудники, составляющие большинство людей на государственной службе, характеризуются формальной обезличенностью, в их среде царит канцеляризм и главенствует работа над документами в качестве основной производственной практики.

В базовых дискурсивных конструктах чиновников мы не увидели либеральных ценностей и норм. В определенной степени они звучат в высказываниях высшего руководства, что, скорее, характеризует некоторую непрочность управленческих позиций респондентов в государственных структурах, их чуждость текущим регламентам и стремление реализоваться вопреки существующим бюрократическим традициям, «поверх закона», как пишет по результатам иссле-

дования в дальневосточном регионе Л. Е. Бляхер [Бляхер, 2013, с. 66]. Более того, наиболее эффективные управленцы высшего звена рекрутируются из бизнеса, демонстрируют весьма динамичную карьерную мобильность, развернутую систему отношений с различными представителями корпораций, государственных служб и влиятельных политических объединений. Тем самым они подвергают риску существующий традиционный уклад ведения дел, внося сумятицу своими решениями и действиями. Однако именно осмысленный хаос в высших эшелонах власти позволяет ей поддерживать политическую легитимность своих представителей, воспроизводить властный порядок в достаточно агрессивной социальной среде.

Заключение

В результате исследования мы пришли к выводу, что либерализация власти не вызвана внутренними убеждениями её носителей. Она диктуется внешними обстоятельствами: изменением институциональной среды, трансформацией гражданского сознания, проблематизацией идеи современного государства. Государственная и муниципальная служба, обладая общими ценностями и нормами, реализуя совместные практики, характеризуется весьма инертной средой для либеральных преобразований. Это связано не столько с отсутствием мотивации к изменениям или внешних условий, сколько с конфликтом базовых ценностей либерального и консервативного мировоззрений. Чиновник остаётся заложником бюрократических процедур, которые воспроизводятся его же коллегами. Поразительным образом реформы захлебываются в активности их исполнителей, видящих основной смысл своей деятельности в создании новых регламентов, форм отчетности, документарного оформления поступающих распоряжений и указаний. Высший менеджмент государственной службы, обладая весьма близкими к европейским и североамериканским представлениями и взглядами, на деле поддерживает бюрократическую игру, нарушая общие правила. Другими словами, эффективность государственной власти определяется способностью преодолевать, игнорировать, подстраивать, перекладывать и делегировать следование нормативным правилам, не нарушая законодательных установлений. Искусство решения проблем, граничащее с коррупционными практиками, выступает оборотной стороной основных тенденций либерализации, одновременно блокируя ее дальнейшее развитие.

Итак, либерализация власти в аутопойетической среде невозможна. Слишком чужды традиционной власти либеральные ценности. Инкорпорировав в свой лексикон основные смысловые конструкты либеральной риторики, власть как целостный институт не приняла их в качестве базовых ориентиров. Возможно, сама природа

власти блокирует её либерализацию, и усвоение демократических ценностей пока может актуализироваться лишь в утопическом мышлении. Однако при всей безнадежности текущих административных реформ видна перспектива воспроизводства либеральных представлений. И она заключается в установлении диалога между властью и различными социальными группами, одну из которых представляем мы, научные сотрудники, избалованные либерализмом в своей повседневной деятельности.

Библиография

1. *Бляхер Л. Е. Можно ли согласовать спонтанный порядок и полицейское государство? Государство vs локальное сообщество в малых городах Дальнего Востока России // Полития. 2013. № 2. С. 50–73.*
2. *Бойн Дж. Источники совершенствования государственной службы: Критический обзор научной литературы и программа исследований // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 3. С. 94–134.*
3. *Бусыгина И. М., Филиппов М. Г. Ограничить коррупцию: найти новых людей или изменить мотивацию? // Политические исследования. 2013. № 1. С. 50–71.*
4. *Ефремов С. В. Оценка готовности региональных органов власти привлекать независимых поставщиков социальных услуг // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 1. С. 91–109.*
5. *Калгин А. С. Управление по результатам на региональном уровне: контроль или результативность? // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 3. С. 35–60.*
6. *Клямкин И. М., Капустин Б. Г. Либеральные ценности в сознании россиян // Политические исследования. 1994. № 1. С. 2–26.*
7. *Мерсиянова И. В., Якимец В. Н., Пахомова Е. И. Доверие граждан к деятельности государственных служащих // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 4. С. 98–119.*
8. *Рац М. В. Политика, управление, власть: Концептуальный проект системы (государственной) организационно-управленческой деятельности // Политические исследования. 2013. № 3. С. 51–65.*
9. *Рогозин Д. Оценка качества социальных услуг людьми старшего возраста // Менеджмент качества. 2012a. № 4.*
10. *Рогозин Д. Образовательные услуги и индикаторы их качества // Отечественные записки. 2012b. Т. 49. № 4. № 4. С. 154–164.*
11. *Симагина О. В. Подходы к формированию показателей качества публичных услуг // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 2. С. 194–201.*
12. *Шадрина Е. В., Виноградов Д. В. Государственно-частное партнерство как форма организации бизнеса // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 4. С. 5–19.*
13. *Южаков В. Н. Эволюция смыслов и правового регулирования государственных услуг в России в 2004–2012 гг. // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 2. С. 5–22.*

14. *Alves E. Co-creation and Innovation in Public Services // Service Industries Journal. 2013. Vol. 33. No. 7–8. P. 671–682.*
15. *Behn R. D. Government Performance and the Conundrum of Public Trust // Market-Based Governance/J. D. Donahue, J. S. Nyer Jr. (eds). Washington, DC: Brookings Institution, 2002. P. 323–348.*
16. *Behn R. D. The Big Questions of Public Management // Public Administration Review. 1995. Vol. 55. P. 313–324.*
17. *Behn R. D. The New Public Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability // International Public Management Journal. 1998. Vol. 1. P. 131–164.*
18. *Bentham J. Chrestomathia: Collected Works of Jeremy Bentham/M. J. Smith, W. H. Burston (eds). Oxford: Oxford University Press, 1984. [First publication 1817].*
19. *Deleon L. Public Management Democracy, and Politics // The Oxford Handbook of Public Management/E. Ferlie, L. E. Lynn Jr., Ch. Pollitt (eds). Oxford: Oxford University Press, 2007. P. 103–130.*
20. *Desrieux C., Chong E., Saussier S. Putting all One's Eggs in One Basket: Relational Contracts and the Management of Local Public Services // Journal of Economic Behavior and Organization. 2013. Vol. 89. P. 167–186.*
21. *Dobel P. Public Management as Ethics // The Oxford Handbook of Public Management/E. Ferlie, L. E. Lynn Jr., Ch. Pollitt (eds). Oxford: Oxford University Press, 2007. P. 156–181.*
22. *Hood C. Public Management: The Word, the Movement, the Science // The Oxford Handbook of Public Management/E. Ferlie, L. E. Lynn Jr., Ch. Pollitt (eds). Oxford: Oxford University Press, 2007. P. 7–26.*
23. *Moses J. Liberal Internationalist Discourse and the Use of Force: Blair, Bush and Beyond // International Politics. 2010. Vol. 47. No. 1. P. 26–51.*
24. *Peters B. G. The Politics of Bureaucracy. 4th ed. N. Y.: Longman, 1995.*
25. *Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis — New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State/3rd. ed. Oxford: Oxford University Press, 2011.*
26. *Ruscio K. P. Trust, Democracy, and Public Management: The Theoretical Argument // Journal of Public Administration Research and Theory. 1996. Vol. 6. P. 461–478.*
27. *Sullivan H. Rethinking Public Service Delivery: Managing with External Providers // Australian Journal of Public Administration. 2013. Vol. 72. No. 2. P. 77–81.*
28. *Vigoda E. Performance and Democracy in Public Sector: Exploring Some Missing Links in the Study of Administration and Society // International Journal of Public Administration. 2003. Vol. 26. P. 883–890.*

Приложение 1
Гайд развернутого биографического интервью

БЛОК 1. Карьера и образование.

Кем Вы сейчас работаете (какую должность Вы сейчас занимаете)? Как давно Вы на государственной службе? (если менее 5 лет: где работали до этого?)

Какое Вы получили образование? Когда и кем впервые устроились на работу? Как и почему Вы выбрали этот вуз и это место работы? Видели ли Вы себя в то время на этом месте?

Назовите наиболее значимые события в Вашей карьере.

Если бы Вы сейчас были в самом начале жизненного пути, избрали бы Вы для себя Вашу нынешнюю карьеру? (Если нет, то какую тогда и почему?)

Что самое трудное в Вашей работе? А самое лёгкое, приятное, привлекательное?

Испытываете ли Вы необходимость в получении каких-либо дополнительных навыков? (В повышении квалификации?)

Как Вы отдыхаете в свободное от работы время? Где проводите отпуск?

Расскажите о своих достижениях в работе. Какие были трудности в работе (что хотели бы изменить, если была бы возможность)? Есть ли у Вас какие-либо награды, ордена?

Кем Вы видите себя через три года? Кем бы Вы хотели себя видеть?

Если представить, что завтра Вы уйдете с этой должности, чем бы Вы стали заниматься?

БЛОК 2. События в жизни России.

Назовите наиболее значимые события в жизни страны или региона за последние 30 лет (с 1980 г.). Почему эти события значимы с Вашей точки зрения?

Как Вы к ним относитесь? Как повлияли описываемые события на Вас лично?

Что, на Ваш взгляд, может произойти со страной в ближайшее время (в течение 3–5 лет)? А в среднесрочной (5–10 лет) и долгосрочной (от 10 лет) перспективе?

БЛОК 3. Госаппарат и народ.

Каким должен быть чиновник? Какими качествами он должен обладать прежде всего? (Что самое главное в работе чиновника?)

Госслужащий вообще — это обычный человек? Или у него есть какие-то отличительные особенности, связанные с профессией? (Например, у врача — изучающий взгляд, журналисты всегда задают много вопросов, преподаватели любят читать лекции по поводу и без повода.)

Насколько открытой должна быть работа госслужащего?

Как Вы думаете, люди в целом позитивно или негативно относятся к чиновникам? Справедливо или несправедливо? Почему?

Как Вы считаете, есть ли смысл бороться с коррупцией в нашей стране? (если да — то как это сделать?) Как Вы относитесь к тем

мерам, которые принимает наше правительство? А с алкоголизмом имеет ли смысл бороться?

Как Вы можете в целом охарактеризовать наш народ? Русские — они какие?

БЛОК 4. Семья.

Большая ли у Вас семья? Чем занимается жена? Дети? Какую роль в Вашей жизни сыграли родители? Существуют ли в Вашей семье семейные традиции? Какие?

Вы в семье и Вы на работе — это один человек или разные люди? Какой Вы дома?

Как Вы относитесь к тому, что сейчас мужчины могут уходить в декретный отпуск по уходу за ребёнком? Сами бы ушли?

Какие места Вы бы хотели показать своим детям/внукам?

БЛОК 5. Мировоззрение.

Как Вы относитесь к всеобщей воинской обязанности? Вы сами служили в армии? Вы хотели бы, чтобы Ваш сын служил в армии?

Считаете ли Вы себя верующим человеком и почему?

Какие у Вас политические взгляды? Как Вы относитесь к протестным движениям?

Как Вы относитесь к курению? Вы сами курите?

Что для Вас важно в жизни? Какая у Вас мечта?

БЛОК 6. Другое и контакты.

Какой вопрос Вы ждали от меня, а я не задал? Какой вопрос понравился Вам больше всего?

Могли бы мы поговорить с Вашими подчиненными? Кого Вы можете порекомендовать из Ваших коллег? Как с ним (и) связаться?