МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУ ЖӘНЕ ҚЫЗМЕТ
государственное управление и

УДК 351/354

А. Патапас,
доктор социальных наук (управление и администрация), доцент Института Государственного Управления Университета Миколаса Ромериса (Вильнюс, Литва)
В. Смальскис,
доктор социальных наук (управление и администрация), доцент, директор Института Государственного Управления Университета Миколаса Ромериса (Вильнюс, Литва)

РАЗВИТИЕ БЮРОКРАТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В ЗАПАДНЫХ СТРАНАХ (XIX В. – НАЧАЛО XX В)

Аннотация

В статье анализируется развитие бюрократического управления в странах Западной Европы в период начала XIX века до начала XX-ого века. Считается, что началом создания современных бюрократических структур и были как раз реформы традиционного общественного администрирования. Бюрократия приспособилась к технологическим новшествам. Тоталитарные государства, сформировавшиеся в 3 и 4 десятилетиях XX-ого века, совместили модели партийной и административной власти в одну, тем самым еще больше «усовершенствовав» бюрократическое правление.

Ключевые слова: бюрократия, страны Запада, развитие, совершенствование реформ, XIX и XX века.

Аңдатпа

Мақалада XIX ғасыр мен XX ғасыр аралығындағы Батыс Европа елдеріндегі бюрократтық басқарудың дамуы талданған. Қазіргі бюрократтық құрылымды жасаудың басталуы, дәстүрлі қоғамдық әкімшілік реформалар болып саналады. Бюрократия технологиялық жаңалықтарға икемделді. Тоталитарлы мемлекеттер XX ғасырдың 3 және 4 онжылдықтарында құрылған партиялық және әкімшілік биліктің моделін бірге түйістіріп, соның негізінде бюрократтық басқарманы одан сайын «жетілдірді».

Тірек сөздер: бюрократия, батыс елдері, даму, реформаны жетілдіру, XIX және XX ғасырлар.

Abstract

In this article we analyze the development of the bureaucratic management in the Western Europe countries in the period from the beginning of the XIX century to the beginning of the XX century. It is considered that the beginning of creation of the modern bureaucracy was related precisely to the reform of the traditional public administration. The bureaucracy has adapted to the technological innovations. Totalitarian states, formed in the 3 and 4 decades of the XX century, combined the models of party and administrative powers into one, thus further 'improving' the bureaucratic management.

Key words: bureaucracy, Western Europe countries, development, improvement of reforms, XIX and XX century.

1. Государственная служба и аспекты бюрократического правления в XIX веке

Учрежденные и сформированные Наполеоном институции во Франции дали начало формированию классического общественного администрирования в континентальной Европе. Большинство европейских стран XIX века внедрили в жизнь административные реформы, похожие на французскую модель. Были созданы и усовершенствованы институции самоуправления, учреждены административные суды, проведена реформа об отчетности правительства перед парламентом. Внедрив в жизнь эти изменения, были усовершенствованы административные процедуры, понадобилось больше государственных служащих. Можно утверждать, что изменения систем классического или традиционного общественного администрирования стали началом создания современной бюрократии [2, с. 52].

Весь XIX век количество государственных служащих в странах Запада постоянно росло. Увеличение штатов объясняется созданием новых служб и усовершенствованием уже имеющихся (напр., государственные железные дороги и почтовая служба). Служащие (особенно имеющие юридическое образование) начали влиять на формирование политических процессов. Административное управление все больше становилось бюрократическим. В конечном счете, службы стали профессиональными и служащие были объединены обязательствами разного рода перед государством.

К примеру, в Англии долгое время центральная и локальная власть была в руках аристократии. Только в конце первой половины и во второй половине XIX века было получено право работать в государственных институциях также и представителям других (особенно городских) сословий. В то время в Англии интенсивно формируется профессиональная бюрократия (близкая к континентальной модели). При отборе служащих высшего ранга были введены обязательные экзамены. Системой экзаменов во второй половине XIX века должна быть объята вся государственная служба. Обязательные экзамены были введены по предметам и знаниям из истории, права, политической экономии, иностранных языков и географии [3, с. 109–110].

В Соединенных Штатах Америки в 1829 году была проведена реформа федеральной администрации. Президент США А. Джексон ввел систему предоставления государственных постов за политические услуги (spoils system). Все федеральные должности, от самых высоких до самых низких, были предоставлены сторонникам победившего на выборах президента. Служащие проигравшего бывшего президента обязаны были оставить свои посты. Отчасти президент Джексон политизировал и дебюрократизировал федеральную администрацию США. Вскоре дали о себе знать отрицательные аспекты этой реформы. С 1829 до 1883 года из-за того, что служащих меняли каждые четыре года, страдали их профессионализм и качество работы. Служащие были непрофессиональны, некомпетентны, плохо подобраны. Появились признаки коррупции. Самые высокие должности получали те, кто финансировал избирательную кампанию кандидата в президенты, (который выигрывал выборы и становился президентом). Чувствуя временность своего пребывания на посту, все служащие хотели как можно быстрее разбогатеть, чаще всего, нелегальными методами [3, с.54]. Такая система государственной службы стала шагом назад, в начало или середину XVIII века. Это было одной из причин, почему США, будучи большой страной, в XIX веке не стала мощным мировым государством. В восьмидесятых годах XIX века, приняв акт Пендлтона, США начали проводить административные реформы по возвращению к бюрократической модели управления в федеральной администрации.

США, ликвидировав систему предоставления государственных постов за политические заслуги, тем самым присоединились к другим странам Запада, опыт которых в создании бюрократической системы правления был значительно больше, чем у американцев. С вводом модели бюрократического правления была ликвидирована политизация служб. Хотя проблема деполитизации часто решалась формально.

Американцы также создали «Движение реорганизации», которое предлагало создать методы предпринимательского менеджмента в управлении городами. По современным представлениям, это не было инновационным методом, так как в предпринимательских организациях той поры приоритетной была модель бюрократического правления. В правлении Штатами долгое время преобладали элементы децентрализации. Однако в 1917 году в США была реализована реформа штатов, которая укрепила бюрократическое правление на уровне штатов. В административной сфере губернаторам было дано гораздо больше прав по сравнению с тем, что они имели весь XIX век [3, с.112].

В разгар административных реформ проблема соотношения политики и администрации в переходный период от системы государственных постов к бюрократическому правлению США удостоились внимания исследователей государственного администрирования. Уже упомянутый акт Пендлтона, принятый в 1883 году, по прошествии четырех лет все еще не был до конца задействован. Будущий президент США профессор Принстонского университета В. Вилсон в своей известной студии The Study of Public Administration проанализировал проблемы связи общественной политики и общественного администрирования [10]. В. Вилсон утверждал, что общественное администрирование неразрывно связано с общественной политикой. Политические решения, сформированные структурами высшей власти, должны осуществляться бюрократическим аппаратом. Высшая политическая власть (выпускающая законы и исполняющая их) не может существовать без бюрократического аппарата. В противном случае сформированные политической властью решения станут бессмысленными, их некому будет исполнять. Однако желания попробовать отделить политику от администрирования были замечены и в конце XIX века [9, с.161–162].

В. Вилсон писал, что общественное администрирование столь же старо, сколь стара политическая власть. Когда возникает государство и его политическая власть, возникает и

административный аппарат, осуществляющий политические решения. Оказали ли большое влияние идеи Вилсона на теорию и практику государственного администрирования континентальной Европы конца XIX и начала XX веков? Считается, что нет. Еще в 1865 – 1868 годах в своей знаменитой работе «Наука администрации», один из родоначальников науки об администрировании в континентальной Европе Л. фон Штейн писал: «Администрация охватывает почти всю деятельность государства, исключая лишь издательство законов, а наука о администрации охватывает все сферы администрирования» [8, с. 42–47]. Принимая во внимание, что политические решения обязаны быть законными (правовыми) решениями, можно утверждать, что в континентальной Европе еще за 20 лет до известной студии В. Вилсона анализировалась проблема разъединения политики и администрирования.

Во Франции, невзирая на падение Наполеона Бонапарта, им созданные административные институции оставались в силе весь XIX век и вплоть до восьмого десятилетия века XX-ого, когда частично они были реформированы. Централизованное бюрократическое управление по вертикали «сверху вниз» стало символом французской административной культуры. Во Франции служащие высшего ранга (узкой технической специализации) в своем большинстве выбирались из государственных технических школ. Старейшая из таких школ была создана еще до Великой Французской революции. Служащими общего направления во французском государстве в основном становились выпускники Политехнической школы. Политехническая школа была основана Наполеоном Бонапартом в 1794 году. Это была военная техническая школа, однако ее выпускники получали также хорошее социально-гуманитарное образование и занимали основные гражданские должности в государственном аппарате Франции. Были случаи, когда воспитанники этой школы поднимались по карьерной лестнице до должности в Государственном Совете, которая требовала юридического образования [3, с. 113–115].

В XIX веке во Франции сформировалась система разделения государственных служащих по корпусам. Корпусы – это сложная бюрократическая система организации государственной службы во Франции. Некоторые корпусы, такие, как, например, администрирование иностранных дел или администрирование дорог и мостов, зародились еще в дореволюционные времена (XVIII век). Корпусы сохранились до наших дней. И сегодня перейти из одного корпуса в другой является нелегким делом. Членство в «больших корпусах»: в Государственном Совете, в Государственном контроле, Налоговой инспекции – служащим гарантирует возможности карьеры в перечисленных службах [3, с. 113–115].

В Пруссии начатое еще в XVIII веке формирование бюрократического правления было продолжено и в веке XIX-ом. Основными чертами модернизации бюрократической системы следует считать создание административных судов, а также реформы территориального самоуправления. Соответственно, росло число профессиональных служащих в сфере самоуправления. Весь XIX век в Пруссии, а с 1871 года уже в объединенной Германии, для всех государственных служащих высокого ранга существовали квалифицированные требования. В Германии стало обязательным высшее юридическое образование. Однако при желании стать государственным служащим иметь только высшее образование юридического направления было слишком мало.

2. Влияние различных доктрин на формирование современной бюрократической системы

В XIX веке большое влияние на административное управление имели две трудно сопоставимые тенденции: авторитарное правление и расширение либеральных ценностей. Автократическое правление положило основу для формирования модели государственного администрирования. Такие страны, как Пруссия, продолжали административные реформы еще с XVIII века. Однако Пруссия (позднее уже объединившаяся в единую Германию), в XIX веке, перед введением либеральных политических реформ, еще больше рационализировала бюрократическое администрирование. Как уже упоминалось, еще во времена автократического правления Наполеона созданная строгая бюрократическая система правления «пережила» реформы демократической страны, две мировые войны, и начала реформирование лишь в восьмом десятилетии XX века.

Либеральные реформы, происходившие в большинстве стран Запада в середине и конце XX века, создали формуляры политики и структуры правления, которые должны были в период абсолютных монархий и автократического правления трансформировать сложившуюся систему

бюрократического правления. Расширение прав и возможностей парламента, расширение территориального самоуправления, создание административных судов – все это вроде бы и должно было ограничить права бюрократии в институциях центрального управления в области формирования решений. Однако этого не произошло. В XIX веке, в его 6–8 десятилетиях, в континентальной Европе формировалась доктрина правового государства и самостоятельная ветвь административного (общественное администрирование) права. Немецкие ученые внесли огромный вклад в создание этой доктрины. Одним из родоначальников этой доктрины считается профессор Хейдельбергского университета Роберт фон Моль (1799–1875). Другой теоретик общественного администрирования континентальной Европы Лоренс фон Штейн (1815–1890), написавший труд в семи томах «Учение об администрации», предлагал согласовать между собой доктрину правового государства и социально ориентированного государства [3, с. 66–67]. То же замечание по поводу постраничной ссылки. Огромную роль в создании социально ориентированного государства фон Штейн отвел администраторам. Он утверждал, что администрация должна играть основную роль в создании будущего страны. От нее зависит социальное благополучие страны. Утверждения этих ученых только частично противоречили друг другу. Доктрина правового государства фон Моля подняла приоритет общества по отношению к государству и поддержала такие реформы, как ответственность министров перед парламентом, расширение территориального самоуправления, равенство всех перед законом и др. С другой стороны, эта доктрина и из нее сформировавшееся административное право во второй половине XIX века оказались под влиянием рутинного правового позитивизма [там же, с. 66–67]. То же замечание по поводу постраничной ссылки.

Правовая система приспособилась к практике иерархического бюрократического правления. Правовые акты должны были поступать в иерархическом порядке. Наверху пирамиды должна была стоять конституция, ниже – законы, еще ниже – принятые администрацией правовые акты. Все эти акты не должны были противоречить конституции, а также друг другу. Такое общепринятое нормирование общественного правления превратило служащих в «слепых исполнителей правовых актов». Конструкция правового государства не превратилась в программу демократического либерального общества, а все больше становилась похожей на бюрократическую рутинную административную практику названой также «концепцией административного государства». Это не противоречило утверждениям Л. фон Штейна о социальной монархии, авторитете государства и усилении роли служащих [8, с. 42–47]. То же замечание по поводу постраничной ссылки.

Можно утверждать, что влияние правового позитивизма в континентальной Европе для практики государственного администрирования имело отрицательные последствия: взрастило уверенность у служащих и общества в том, что администрирование состоит лишь только в исполнении законов и принятии административных решений, не противоречащих законам. Так было создано благоприятное пространство для роста формализма – одной из составных частей бюрократизма. Формализм и сегодня воспринимается как недостаток бюрократической деятельности, который трудно преодолевается процессами модернизации общественного администрирования.

Есть и положительные тенденции в либерализации. Например, государство отказалось от вмешательства в промышленность, лишив тем самым бюрократию возможности оказывать влияние на промышленную деятельность.

3. Основные черты бюрократического правления в XIX веке

Анализируя административные процессы в разных странах XIX-ого века, мы видим, как бюрократия того времени мало отличалась от служащих абсолютных монархий. С другой стороны, по сравнению с XVIII веком она сильно разрослась, действовала более рационально. Бюрократическое управление было нелегко адаптировать. В XIX веке бюрократическая система концентрировала решения и согласовывала их с процессами централизации. До второй половины XIX века, когда уже был сформирован профессиональный корпус служащих самоуправлений, все вопросы решал и внедрял специальный бюрократический аппарат центральных звеньев. Результатом было то, что претворение тех или иных решений в жизнь запаздывало. Служащие центрального государства часто не были ознакомлены с особенностями деятельности локальной власти.

Можно утверждать, что ученые более активно начинают исследовать бюрократию лишь во второй половине XX века. Интересное наблюдение: первую монографию о бюрократии написали ученые не Западной Европы и не США, а польский исследователь из Львовского университета Ю. Ольшевский. В своей в 1903 году выпущенной книге «Бюрократия» он утверждает, что бюрократия – это последствие плохо функционирующего государственного администрирования. Ю. Ольшевский говорит о том, что, желая достичь роста государственных институций, связанных с расширением бюрократии, надо хорошо проанализировать, каким должно стать будущее развитие общественного администрирования. Он утверждал, что существуют две противоборствующие одна с другой системы государственного администрирования. Одна из них, более старая, конструируется «сверху вниз», вторая, более современная, – «снизу вверх». В первой системе управления, где государство (правитель) опекает граждан, не принимая во внимание их потребности, создает новые структуры правления и тем самым возможность распространяться бюрократическому правлению. Вторая система управления, укрепленная меньшим вмешательством государства в дела людей, более способна ограничить полномочия бюрократии [6, с. 58–59]. То же замечание по поводу постраничной ссылки. Также в начале XX века знаменитый немецкий историк, социолог и экономист М. Вебер преподнес модель идеальной бюрократии. Это современная оценка бюрократии и формулировка принципов ее деятельности, сохранившиеся до наших дней.

Иерархическое правление создает возможности для централизации властных структур и концентрации решений. Распределение работы может создать проблемы в согласовании решений. Судебные решения могут помочь в реализации целей и надежд общества, но могут сделать правление формальным, а значит, неэффективным. Различные проблемы бюрократического правления устранить невозможно. С другой стороны, нельзя совершенно отказаться от принципов такого правления. Нет гарантий, что замена будет более эффективной. Внедренная в США система XIX века показала свою неэффективность [3, с. 115–117]. То же замечание по поводу постраничной ссылки.

В XIX веке были сделаны попытки найти способы ограничения полномочий бюрократии изнутри. Начата рационализация управления, согласования ее с социальными процессами, постоянно меняющимися. Уже упомянутыми конкретными примерами могут служить рапорт комиссии Норткота и Тревелиана в Великобритании и административные реформы 6-го и 7-го десятилетий XIX века.

4. Административно-бюрократические изменения в странах Европы (конец XIX века – 3–5-е десятилетия XX века)

В анализируемый период времени бюрократическая система администрирования продолжала совершенствоваться. Как уже упоминалось, в восьмом десятилетии XIX века большие административные изменения произошли в англосаксонских государствах. В самоуправление Великобритании было внедрено бюрократическое управление, а государственная служба США стала профессиональной.

Расширялись структуры Правительств. Служащие этих структур, эксперты различных министерств еще больше стали влиять на решения кабинетов Министров. В конце XIX века также усилилось влияние групп по интересам на структуры власти. Сформировавшиеся группы интересов стали представлять интересы бизнеса, промышленности и наемных работников (профсоюзов).

Большим новшеством стало появление электрического телеграфа, который позднее был заменен телефоном. В 1876 году была открыта первая телефонная станция, а в 1892 году – первая автоматическая телефонная станция. Это новшество сразу же было использовано в организациях общественного сектора. Новые способы коммуникации и средства передачи известий в иерархической системе правления на разных уровнях увеличили скорость внедрения решений. Ускорился процесс согласования решений. Введение телефона и телеграфа укрепило процесс феминизации государственной службы. С другой стороны, это не уменьшило количества бумаг в организациях общественного сектора. В конце XIX века была изобретена печатная машинка, которая тут же была внедрена в массовое производство. В 1890 году печатная машинка была взята в оборот в организациях государственного сектора, и это благоприятствовало большим переменам в работе бюро. Печатная машинка создала возможность печатать документы в нескольких экземплярах, что облегчило канцелярскую

работу. После создания первых копировальных аппаратов возможности большего количества документальных публикаций создали условия для печатания более полных и подробных инструкций, предназначенных для работников общественного сектора, а также для государственных служащих. Административная работа еще больше отделилась от граждан [3, с. 146–147].

Невзирая на возникновение новых технических и коммуникационных средств, облегчивших деятельность общественного сектора, иерархическое бюрократическое правление по-прежнему сохранилось. Бюрократия приспособилась к новшествам. Бюрократическая деятельность стала еще менее прозрачной, появилось так называемое «телефонное право» [3, с. 146–147].

Конец XIX и первая половина XX века, годы Первой мировой войны дали начало формированию недемократических союзов. Большие послевоенные (после Первой мировой войны) экономические трудности в России привели к власти партию большевиков, а в Италии – фашистов. Большой мировой экономический кризис 1929 года и его тяжелые последствия в экономике Германии создали условия для прихода к власти, хоть и демократическим путем, национал-социалистической партии рабочих. В области общественного правления Италия и Германия частично произвели ревизию идеальной бюрократической модели М. Вебера. Бюрократия Италии и бывшей демократической Республики Веймара успешно адаптировалась к новым условиям правления, массово пополняя ряды фашисткой партии в Италии и национал-социалистической – в Германии. Бюрократическому принципу политического нейтралитета был нанесен серьезный удар. В России, когда партия большевиков (коммунистов) захватила власть, модель бюрократического правления была еще более усовершенствована. Была создана модифицированная система бюрократического правления, соединившая функции коммунистической партии и административного аппарата.

С приходом к власти 1-ого декабря 1933 года национал-социалистической рабочей партии в Германии был принят закон о единстве государства и партии. Партия взяла в свои руки систему управления государством не только в структурах центрального правления, но и в локальной администрации. Управлять немецкими землями (ландами), были назначены гаулейтеры (партийные лидеры округов), которые в своих руках сконцентрировали партийную и административную власть над землями [4, с. 121–125].

Надо признать, что еще со времен королевства Пруссии немецкой бюрократии были свойственны лояльность и услужливость по отношению к правителям. Пруссия, соединившая немецкие земли в единое государство Германию, сохранила стиль деятельности прусской администрации, распространив его на всю нацию того периода. Демократические принципы управления здесь не были в почете – верность королю (позднее правительству) была важнейшим критерием деятельности. Одной из причин, приведшей Республику Веймара (употребляемое название Германии после Первой мировой войны) к катастрофе 1919–1933 гг., является то, что немецкая бюрократия не признавала демократию как политическую систему [7, с. 138–145]. Когда был создан Третий рейх, государственная бюрократия бросилась выполнять указания партии национал-социалистов и канцлера правительства А. Гитлера и, как уже упоминалось, охотно вступала в ряды нацисткой партии [5, с. 66–70].

На родине М. Вебера в Германии тоталитарный нацистский режим «модифицировал» и им же предложенный принцип бюрократического правления, основанный на сформированных правовых актах высших институций. А культура управления «Rechtstaat», создавшая систему законной ответственности в общественном правлении, сама стала жертвой этой системы. Нацисты прекрасно воспользовались этой системой, совершая свои преступления. Слепо исполняя законы и приказы, они могли значительно легче оправдывать свои преступления. В нацистской Германии начальник высшего управления безопасности А. Эйхман, ответственный за уничтожение евреев, был самым обыкновенным бюрократом, старательно выполняющим законы и другие правовые акты [11, с. 342–355]. Сам он не убивал, но, опираясь на изданные в нацистской Германии правовые акты, послал миллионы людей на смерть в концентрационные лагеря.

После второй мировой войны демократическая Западная Германия, а также и другие страны, желая обезопасить себя от возврата тоталитаризма, политизировали систему государственной службы. Основной причиной, склонившей к увеличению влияния политических партий на государственную службу, стало то, что принцип нейтралитета и

лояльности был дискредитирован в период правления национал-социалистов, и избавление от остатков нацизма в государственной службе было поддержано покровительством политических партий государственным службам. Присутствие представителей правящих и оппозиционных партий в государственной службе гарантировало лояльность бюрократии по отношению к демократической политической системе. С другой стороны, такие принципы, как квалификация, компетенция служащих, иерархия общественного управления и др., остаются актуальными и в наши дни.

Большевики (коммунисты), захватив власть в России, приспособили сдвоенную модель партийной и административной власти. Лояльность по отношению к царю они заменили лояльностью по отношению к партии. В советском государстве, созданном на руинах Российской империи, политическая и административная сферы также слились в одну. При В. Ленине был брошен клич о необходимости создания нового государства «без бюрократии, полиции и армии». Однако в реальности все происходило наоборот. Царский аппарат управления сразу же был заменен своими созданными структурами безопасности. Чрезвычайная Комиссия в борьбе с саботажем и контрреволюцией (ЧеКа, позднее НКВД) и Красная Армия должны были обеспечивать по всей России стабильность правления и гарантировать диктатуру партии большевиков. С другой стороны, на начальном этапе создания Советского государства новая власть, проводя политику «красного террора», не располагала подготовленной профессиональной бюрократией. Были необходимы профессиональные служащие, которые могли бы эффективно проводить политику большевистской партии [4, с. 121–125].

С одной стороны, В. Ленин объявил войну бюрократии, с другой – создавал и ужесточал механизмы государственного контроля. Он утверждал, что строгий контроль является главной опорой государства. Стремясь отстоять свое существование и более качественное управление, большевикам пришлось вернуть в структуры управления часть служащих из старой царской администрации, которые контролировались партией и ее аппаратом [4, с. 121–125]. Борьба с бюрократией стала фикцией. Уже в царские времена широко распространившиеся в России традиции и привычки бюрократического правления «победили» большевиков. Соединив партийную и административную сферы, они так усовершенствовали бюрократическое управление, как никогда бы не сделала даже царская Россия.

Коммунистическая партия контролировала административный аппарат. В правление И. Сталина контроль над государственным аппаратом все более ужесточался. В Центральном Комитете Коммунистической партии Сталин в 1924 году создал отдел Организационного распределения (который был позднее неоднократно реформирован). Этот новый отдел, который периодически менял персонал, назначенный В. Лениным, помог формировать не только партийную, но вместе с ней и государственную номенклатуру. Он уничтожался, отправлялся в ссылки, сажался в тюрьмы. Реформированная большевиками партия получила название Всесоюзной Коммунистической (большевиков) партии (ВКП (б)). Была создана хорошо обдуманная система специальных привилегий (в областях питания, бытового и коммунального обслуживания и в других областях) [1, с. 84–88].

В системе советского правления структуры коммунистической партии и структуры государственного администрирования создали единую номенклатурную систему, которая и правила страной. Формально, посмотрев со стороны, может, мы и могли бы утверждать, что партийные органы решали вопросы с точки зрения партии, а правительственные институции – с точки зрения администрации, однако реально эти две структуры дублировали одна другую. Коммунистическая партия не существовала рядом с государственным аппаратом, она сама была этим государственным аппаратом, подключившим к своей монопольной власти все остальные структуры правления [11, с. 342–355].

Роль правящей коммунистической партии, закрепленная Конституцией, означала, что партия подключила к себе административный аппарат и его политизировала. Была создана своеобразная система административных должностей, отвечающих за политическую лояльность. Пребывание в рядах коммунистической партии гарантировало успешную административную карьеру.

С падением коммунистической системы часть традиции этого тоталитарного государственного бюрократического правления была «перенесена» в государственную службу постсоветских стран, в которых и сегодня существует практика назначения «своих» людей на высокие посты. На имеющиеся свободные места государственными служащими часто назначаются лица,

лояльные по отношению к правящим кругам, но не обязательно квалифицированные личности. Небольшие зарплаты, малые доходы государственных служащих по сравнению с зарплатами рабочих частных и некоторых государственных промышленных предприятий вновь создают условия для коррупции.

Возвращаясь к управлению демократических государств Запада, можно утверждать, что здесь мировой экономический кризис 1929 года еще более укрепил силы и возможности бюрократии. Без помощи профессиональных министерских экспертов парламенты не смогли формулировать действенную экономическую и социальную политику. Сложилось убеждение, что государства из кризиса смогут вывести только профессиональные эксперты министерств, которые обладают большим управленческим опытом. В период большого экономического кризиса эту группу бюрократов стали называть технократами. Термин «технократы» появился из двух слов древнегреческого происхождения: техне (искусство, профессия) и кратос (власть). Технократы были ответственны за эффективное внедрение реализованных решений. Мировой экономический кризис вызвал и кризис парламентаризма. Часто партийные коалиции были хрупкими и недолговечными, поэтому без помощи технократов обойтись было невозможно [3, с. 129–132].

Большое влияние на рост бюрократии имели создание социально ориентированных теорий и их претворение в жизнь. В условиях экономического кризиса большое влияние получили труды английского экономиста Джона Мейнарда Кейнса. Этот экономист высказался за государственным регулированием рынка. Выделять больше средств социальным программам, администрировать и провести в жизнь экономическую доктрину Джона Мейнарда Кейнса – все это стало основой для расширения концепции „Welfare State" (государства благосостояния). Для администрирования социальных услуг потребовалось большее количество служащих. Уже до Второй мировой войны в большинстве стран были созданы системы социального страхования, пенсионного социального обеспечения. Процесс администрирования социальных услуг был формализирован, создавались сложные бюрократические структуры социального страхования и пенсионного фонда [3, с. 133–134].

В междувоенный (между Первой и Второй мировыми войнами) период большинство Западных стран пытались рационализовать систему общественного администрирования. С этой целью в Великобритании (1918 г.), во Франции (1922 г.) и в Бельгии (1925 г.) создавались специальные комиссии. (Можно напомнить, что в междувоенное время Литва также не выделилась из тенденций того времени. В 1933 и 1935 годах при Министерстве Финансов были созданы две комиссии для рационализации аппарата государственного правления – Прим. авторов). В Бельгии в 1936–1939 гг., а в Венгрии – в 1930–1933 гг. были созданы должности комиссаров Государства, ответственных за рационализацию общественного управления [3, с. 138–157].

Результаты деятельности этих комиссий и комиссаров в разных странах были различными. Однако видна общая тенденция: усиливалась централизация управления общественного сектора и государственной службы. Во многих странах расширялись службы глав Правительства. В них создавались подразделения, несущие ответственность за контроль над администрацией, обучение служащих, за их карьеру и отбор. Можно утверждать, что эти реформы еще больше укрепили бюрократическое правление.

Выводы

1. Весь XIX век и начало XX века в большинстве стран Запада формировалась профессиональная государственная служба.
2. Утверждалось, что сформированные высшими звеньями правления политические решения должны претворяться в жизнь бюрократическим аппаратом.
3. К совершенствованию бюрократического правления, частично присоединилась и концепция правового государства.
4. Процессы централизации государств создали условия для того, чтобы и в правление самоуправлений ввести принципы бюрократического правления.
5. Появление тоталитарных государств (фашисткой Италии, национал-социалистической Германии и коммунистического Советского Союза) и соответствующие изменения в правлении этих государств, «модифицировали» идеальную модель бюрократии. В системе правления этих стран были объединены (сдвоены) партийные и административные функции.
6. В свою очередь, и демократические государства укрепляли и централизовали правление общественного сектора и государственной службы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1 *Bunič ius I. Partijos auksas. – Vilnius: Viltis, 1994.*

2 *Izdebski H. Administracia w systeme politycznym. Administracija publizcna (red. nauk. J. Hausner). – Warszawa: PWN, 2005.*

3 *Izdebski H. Historia administracji. – Warszawa: Liber, 2001.*

4 *Kuźmicz K. Administracja w państwach totalitarnych. Nauka administracji (red. B. Kudrycka, B.Guy Peters, P.J. Suwaj). –Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2009.*

5 *Minkevičius A., Smalskys V. Valstybės tarnyba užsienio šalyse: raida ir tendencijos. – Vilnius: MRU leidykla, 2008.*

6 *Olszewski J. Biurokracyja. – Lwów, 1903.*

7 *Омельченко О. А. Всеобщая история государства и права. – Москва: Тон, 1999.*

8 *Smalskys V. Lorenco von Steino viešojo administravimo koncepcija. Viešoji politika ir administravimas. 2002, – Nr. 2. – p. 42 – 47.*

9 *Szczepankowski R. Administracija i polityka w ujęciu Wodrowa Wilsona. Nauka administracji (red. B. Kudrycka, B.Guy Peters, P.J. Suwaj). –Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2009.*

10 *Wilson W. (1887). The Study of Public Administration. Political Science Quarterly 2 July.[from:] J. M. Shafritz, A. C. Hyde, S. J. Parkes. Classics of Public Administration (5 ed.). – Belmont CA: Wadsworth – Thomson Learning, 2004.*

11 *Židonis Ž. Pokyčiai Lietuvos valstybės tarnyboje: demokratinis valdymas versus vadybinė valstybė. Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis.(ats. red. K. Masiulis ir A. Krupavičius). – Vilnius: UAB PRaction, 2007.*

Дата поступления статьи в редакцию 9.01.2014