

Обзоры и аналитика

УДК: 32:35

DOI: 10.17072/2218-1067-2023-2-112-122

ЛЕОНАРД УАЙТ И ЕГО ВКЛАД В ИССЛЕДОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Д. В. Ефременко

Ефременко Дмитрий Валерьевич, доктор политических наук, главный научный сотрудник, заместитель директора,

Институт научной информации по общественным наукам РАН.

E-mail: efdv2015@mail.ru (ORCID: 0000-0001-6988-472X. Researcher ID: Q-1907-2016).

Аннотация

Представлен очерк биографии и основных этапов научной деятельности Леонарда Д. Уайта (1891–1958), предваряющий публикацию русского перевода его статьи «Политика и гражданская служба» (1933). Рассматривается вклад Уайта в развитие исследований государственного управления в Соединенных Штатах, прежде всего его анализ меритократического и патронажного подходов к формированию кадров государственной службы. Анализируется роль Уайта в судьбе Чикагской школы политических исследований, его участие в экспертном обеспечении государственного управления, в том числе мероприятий Нового курса Ф.Д. Рузвельта. Особое внимание уделяется исследованиям Уайта по административной истории США и их значению в контексте конкуренции различных подходов к изучению государственного управления в конце 1940–1950-х гг. XX столетия.

Ключевые слова: Леонард Уайт; Чикагская школа политических исследований; государственное управление; США; патронажная система; меритократия; политическая экспертиза.

Сто лет назад один из университетов Среднего Запада США – Чикагский – по меньшей мере, на два десятилетия перехватил пальму первенства у колледжей и университетов Лиги плюща в развитии новой отрасли знания – политической науки. Успех был достигнут за счет комбинации больших возможностей (в том числе финансовых) и больших амбиций. Лидером направления стал руководитель департамента политической науки Чикагского университета Чарльз Мерриам (Ефременко, 2021), провозгласивший в 1921 г. программу «новой науки о политике», которая позволила бы политологии выйти за рамки сугубо теоретической рефлексии и превратиться в практическую науку, позволяющую повысить эффективность функционирования демократических институтов. Обновление методического инструментария (включая широкое заимствование методов естественных наук, особенно биологии), продуктивное взаимодействие с другими отраслями знания и общая переориентация на систематическую экспертную поддержку государственного управления должны были обеспечить превращение политологии в подлинно научную дисциплину. Лучшие выпускники департамента политической науки составили когорту исследователей, осуществивших, по образному выражению Гэбриэла Алмонда, «чикагскую революцию» в американской политологии (Алмонд, 1999: 86). В их числе – Гарольд Госнелл, Гарольд Лассуэлл, Леонард Уайт. Весьма показательно, что в отношении своих учеников старшего поколения Мерриам добился отмены запрета на «академический инбридинг» – правила, согласно которому выпускники какого-либо университета, избравшие по его окончании научную и преподавательскую карьеру, должны продолжить ее в другом университете. В результате в момент провозглашения новой программы исследований и преподавания политической науки Мерриам уже знал, на кого он сможет опереться в ближайшие годы.

Каждый из трех учеников и младших коллег Мерриама внес свой, весьма значимый, вклад в развитие политического знания. Но если Гарольд Лассуэлл до сих пор входит в топ-лист наиболее цитируемых американских политологов, то имя Леонарда Уайта вспоминают чаще всего специалисты по проблемам государственного управления. Тем не менее, вклад Уайта в эту дисциплинарную

область заслуживает отдельного рассмотрения, а его работы представляют интерес для современного читателя, занимающегося данной проблематикой.

Леонард Дюпи Уайт родился 17 января 1891 г. в Эктоне, штат Массачусетс. После получения магистерской степени во входящем в Лигу плюща Дартмутском колледже с 1915 по 1918 г. Уайт работал инструктором в Университете Кларка, а затем снова в Дартмуте в качестве помощника профессора. Его исследовательские приоритеты с самого начала научной карьеры были связаны с государственным управлением. Судя по всему, выбор этой области политических исследований был обусловлен теми вызовами, с которыми столкнулось государственное администрирование в США и других странах в годы Первой мировой войны (Gaus, 1958: 231). В 1920 г. он познакомился с Чарльзом Мерриамом, который пригласил его в свой департамент в Чикагском университете, где Уайт продолжил научную и преподавательскую деятельность начиная с 1921 г. При этом Мерриам, сам мало интересовавшийся деталями государственного управления, настоятельно рекомендовал Уайту познакомиться на практике с предметом его исследований. Следуя этому совету, Уайт активно участвовал в работе комиссий, осуществлявших гражданский контроль за деятельностью городских служб, в том числе чикагской полиции.

В 1922 г. Уайт, только что защитивший докторскую диссертацию, организовал неформальный ужин на полях ежегодной конференции Американской ассоциации политической науки, проходившей в Чикаго. Во встрече приняло участие очень небольшое количество исследователей, в чью сферу научных интересов входило государственное управление (Gaus, 1958: 232). Однако несмотря на скромные масштабы мероприятия, Уайту удалось главное – сформировать ядро будущей исследовательской сети. Она в дальнейшем достаточно быстро разрасталась, причем в немалой степени – за счет учеников Уайта.

В 1926 г. Уайт выпустил учебное пособие «Введение в исследование государственного управления», которое для своего времени считалось эталонным и выдержало на протяжении 30 лет четыре издания (каждое последующее – с исправлениями и дополнениями). Рассматривая государственное управление как распоряжение «людьми и материалами для достижения целей государства», Уайт фиксировал следующие принципы разработки темы:

- государственное управление представляет собой единый процесс, содержательно единый в своих базовых характеристиках, в связи с чем нет необходимости жестко разделять его на муниципальное управление, управление на уровне штатов и федеральное управление;
- его изучение должно начинаться с рассмотрения основ управления, а не его юридических аспектов (в том числе решений судебных инстанций)¹;
- государственное управление по-прежнему является искусством, но при этом необходимо стремиться к его трансформации в науку;
- управление стало и будет оставаться впредь центральной проблемой деятельности современных правительств (White, 1926: vii-viii).

Уайт не стремился в данной работе к созданию оригинальной теории государственного управления, но видел свою задачу в «выстраивании упорядоченной системы взаимосвязей», позволяющей «представить проблему» и найти продуктивные способы ее решения (White, 1926: viii). Признавая необходимость отделить политику от управления, автор констатировал, что администратор в любом случае действует в политическом окружении и испытывает на себе влияние многих политических факторов. Данные вопросы Уайт обсуждает и в статье «Политика и гражданская служба» (White, 1933a), перевод которой публикуется в этом номере журнала.

Следует отметить, что знакомство со статьей требует известного погружения в американский политико-административный контекст последней трети XIX–первой трети XX вв. Уайт начинает с упоминания о юбилее Акта Пендлтона (Pendleton Civil Service Reform Act), принятом Конгрессом в 1883 г. Акт Пендлтона вводил принцип опоры на заслуги при назначении на административные должности. Тем самым наносился удар по одной из опор политической коррупции – клиентелизму, сопровождавшему доминирование политических машин в избирательном процессе и системе власти, особенно в крупных городах. По сути дела, политические машины двух ведущих политических партий США, обеспечивавшие электоральный успех поддержанных партийными боссами кандидатов, оказывали мощное влияние и на систему административного управления (особенно в крупных городах – Нью-Йорке, Чикаго и др.). Характеризуя типичные для Америки той эпохи политические ма-

¹ Тем самым Уайт выступил решительным оппонентом Вудро Вильсона, который рассматривал государственное управление как «детальное и систематическое исполнение публичного права» (Wilson, 1887: 214).

шины, Гарольд Госнелл, коллега Уайта по департаменту политической науки, писал, что само это понятие ассоциируется «с безжалостными боссами, нечистыми на руку чиновниками, политиками-гангстерами, мошенничеством на выборах и беспринципными юристами и бизнесменами, которые сообща манипулируют запутавшимися и апатичными избирателями с помощью особых одолжений, обмана и силы» (Gosnell, 1933: 22). Например, в Нью-Йорке XIX в. городская штаб-квартира Демократической партии – Таммани-холл – стала настоящим символом политической коррупции. Поистине легендарным было влияние на политическую жизнь партийного босса Уильяма Твида (1823–1878), вокруг которого сформировалась мощная система клиентелизма, взяточничества и даже организованной преступности – «шайка Твида», о которой упоминает в статье Леонард Уайт. Добившись в годы Гражданской войны практически неограниченного контроля над Таммани-холлом, Твид за счет манипуляций с подрядами, многократного завышения сметной стоимости объектов строительства, финансируемых городом и штатом Нью-Йорк, прямого казнокрадства, сколотил огромное состояние, а общий объем аккумулированных «шайкой Твида» средств превышал размер внешнего долга США к исходу Гражданской войны. В результате разоблачения со стороны одного из немногих не контролируемых им изданий, Твид был арестован в 1873 г., но бежал из-под ареста и сумел добраться до Испании. Однако испанское правительство выдало беглеца американским властям. Вплоть до своей смерти от пневмонии он содержался в нью-йоркской тюрьме Ладлоу, на подрядах на строительство которой он ранее неплохо нажился (Askerman, 2005).

Акт Пендлтона был направлен на то, чтобы ограничить систему партийного патронажа в сфере государственного управления и в целом нанести удар по политической коррупции. Уайт положительно оценивает результаты действия этого Акта, полагая, что меритократический подход позволил освободить от политического вмешательства и порочного круга покровительства целые сектора административных работников. В итоге, по крайней мере, лучшие образцы американской государственной службы стали в полной мере соответствовать мировым стандартам, а масштаб происшедших изменений автор охарактеризовал как революцию. При этом он отмечал, что по состоянию на начало 1930-х гг. наиболее высоким престижем пользуется федеральная служба, тогда как престиж службы в органах власти штатов, и особенно городов, оказывается ощутимо ниже. Последнее, по мнению Уайта, связано с тем, что меритократические принципы утверждались в разных штатах далеко неравномерно, а в крупных городах с их мощными политическими машинами все еще ведется «окопная война» с покровительством. В частности, Уайт обращал внимание на тревожные попытки отмены или ревизии в отдельных штатах законодательства о заслугах, предпринимавшиеся Демократической партией.

Рассматривая далее перспективы укрепления меритократической системы, Уайт фокусировал внимание на группах интересов, выступающих за или против принципа назначения на административные должности в соответствии с заслугами. Очевидными сторонниками этой системы являются существующие организации гражданских служащих и профессиональные группы государственных чиновников. Последние не действуют напрямую, но вполне способны формировать благоприятные условия для укрепления меритократической системы, задавая стандарты профессиональной квалификации.

В то же время позиция ведущих американских партий относительно окончательного искоренения патронажа оставалась противоречивой, поскольку это означало отказ от одного из наиболее эффективных инструментов партийного влияния. Итоговый вывод статьи, однако, не слишком оптимистичен: Уайт уверен, что ведущие партии будут стремиться сохранить систему покровительства и лояльности чиновников-назначенцев до тех пор, пока это допускает закон, терпят избиратели, а сами партии не найдут альтернативных инструментов политического влияния.

С начала 1930-х гг. Уайт, подобно Мерриаму и другим ключевым фигурам чикагской политологической школы, активно участвовал в экспертной деятельности на федеральном уровне. Он был включен президентом Гербертом Гувером в состав Комитета по изучению социальных тенденций, где отвечал за подготовку аналитических материалов по проблематике государственного управления. Как отмечал Уайт в одном из этих материалов, американская система государственного управления, подобно всем другим административным системам, отражает собственную окружающую среду. Однако американская система, в отличие от административных систем ведущих европейских стран, не претерпела значительных изменений, хотя ее социальное окружение изменилось очень сильно (White, 1932: 3). Тем самым Уайт обосновывал необходимость дальнейших реформ, включая более решительное избавление от наследия политического патронажа.

В 1932 г. Уайт в течение нескольких месяцев находился в Великобритании, где изучал опыт работы советов Уитли (Whitley Councils). В 1917 г. под председательством члена Палаты общин Джона Генри Уитли (в 1921–1928 гг. – спикер этой палаты) был сформирован комитет для изучения взаимоотношений трудящихся и работодателей. В соответствии с рекомендациями комитета, под влиянием роста социальной напряженности и примера большевистской революции в России, с 1919 г. начали создаваться т.н. советы Уитли – органы социального партнерства, позволяющие поддерживать устойчивый диалог между сторонами трудовых конфликтов. Принцип работы этих советов был распространен и на другие сферы, в частности, на гражданскую службу (с 1919 г.), что, разумеется, представляло для Уайта особый интерес. Он стал убежденным сторонником британского опыта, обеспечившего институционализацию механизмов переговоров, сотрудничества, арбитража и координации между правительством и гражданскими служащими. По оценке Уайта, система Уитли породила «обширную сеть соглашений», определивших условия службы почти 300 тыс. британских административных работников (White, 1933b: 334).

По возвращении в США Уайт получил весьма лестное предложение от Гарольда Икеса, министра внутренних дел в администрации Франклина Рузвельта, занять вакантную должность члена Комиссии по гражданской службе от Республиканской партии. Приняв предложение и вступив в должность в начале февраля 1935 г., Уайт должен был выработать определенную тактику в отношении действий президента и Демократической партии, касающихся закрепления меритократического подхода при назначении на административные должности. Достаточно мощные группы влияния в Демократической партии стремились к возврату к патронажной системе, сам президент явно колебался. Уайт предпочел не критиковать Рузвельта, но акцентировать те высказывания президента, в которых он заявлял о поддержке меритократического принципа. Пытаясь таким способом представить президента в качестве своего единомышленника, Уайт развернул целую кампанию в поддержку профессиональной государственной службы. Его усилия способствовали тому, что в 1938 г. Рузвельт своим указом перевел 100 тыс. административных должностей на федеральном уровне из патронажной в меритократическую систему.

Во второй половине 1930-х гг. обстановка в Чикагском университете становилась все более неблагоприятной для возглавляемого Мерриамом научного направления. Неумолимо приближался срок, когда Мерриам должен был сложить с себя полномочия руководителя Департамента политической науки. После того, как под давлением президента Чикагского университета Роберта Хатчинса департамент политической науки вынуждены были покинуть Лассуэлл и Госнелл, Леонард Уайт оставался практически безальтернативным преемником «шефа». В свою очередь, руководством университета Уайт мог рассматриваться в качестве наименее неприятного из учеников Мерриама. Тем не менее, президент университета Хатчинс отказался утвердить Уайта в должности руководителя департамента. Хатчинс настоял на том, чтобы Департаментом руководила «тройка», двое членов которой служили бы противовесом Уайту. На деле замысел Хатчинса не вполне удался, и фактическое руководство оставалось за Уайтом (Baer, Jewell, Sigelman, 1991: 110).

Однако в силу ряда объективных и субъективных причин Уайт не сумел обеспечить полную преемственность в отношении программных установок Мерриама. Лассуэлл и Госнелл уже прервали устойчивую связь с университетом; с началом Второй мировой войны многие сотрудники департамента надолго (в нескольких случаях – навсегда) покинули Чикаго. Лишь четыре преподавателя (включая самого Леонарда Уайта) читали лекции и вели занятия со студентами. В дальнейшем кадровая эклектика становилась еще более сильной, особенно если поддержку ей оказывало руководство на уровне университета.

С субъективной точки зрения Леонард Уайт прodelывал эволюцию как исследователь, постепенно уводившую его не столько даже от программы «новой науки о политике», сколько от политической науки как таковой. К Мерриаму он сохранял полный пиетет и даже подготовил в 1942 г. в его честь сборник эссе ведущих авторов Чикагской политологической школы (White, 1942). В своей собственной статье в этом сборнике он изложил взгляды на пути трансформации американской системы государственного управления в ближайшие два десятилетия, а также на перспективы формирования структурных элементов мирового правительства после неизбежной победы антигитлеровской коалиции. Но обсуждая возможное будущее, Уайт все более тяготел к исследованию прошлого.

Особый и постоянно возраставший интерес Уайта к истории увенчался созданием *Opus magnum* – четырехтомной «Административной истории» Соединенных Штатов (White, 1948; White, 1951; White, 1954; White, 1958). Он использовал широкий круг источников, в том числе неопубликованные официальные документы, дневники чиновников и государственных деятелей, частную переписку.

Впечатляющий успех этого труда привел к тому, что сегодня Уайта чаще называют историком, а не политологом¹.

Стоит отметить, что первый том – «Федералисты», посвященный истории административного управления в США в период президентств Джорджа Вашингтона и Джона Адамса (1789–1801), был опубликован почти одновременно с выходом двух фундаментальных работ по проблемам административного управления. Автором одной из них был Герберт А. Саймон, представитель младшей когорты Чикагской школы политических исследований, впоследствии – лауреат Нобелевской премии по экономике (1978). Его книга «Административное поведение» (Simon, 1947), основу которой составила диссертация, защищенная в Чикагском университете в 1942 г., с полным основанием может считаться парадигмальной основой исследовательского подхода, рассматривающего государственное управление в контексте человеческого поведения (и, следовательно, тесно связанного с социальной психологией). Подход Саймона позволяет выстраивать науку государственного управления вокруг тезиса об ограниченности человеческой рациональности, с учетом которого оптимальной является стратегия управления, способствующая наиболее полному достижению поставленных целей. Однако выбор такой стратегии в любом случае будет происходить в условиях неполного и приблизительного знания об имеющихся альтернативах.

С минимальным временным лагом на прилавках американских книжных магазинов появилась еще одна фундаментальная работа о государственном управлении, ставшая базисом противоположной парадигмы. Речь идет о книге Дуайта Уолдо «Административное государство» (Waldo, 1948), также основанной на недавно защищенной диссертации (правда, не в Чикагском, а в Йельском университете). Уолдо анализирует противоречия между бюрократией и демократией, отягощенные тем, что в странах, подобных Соединенным Штатам, профессионалы государственной службы обязаны защищать демократические принципы. По мнению Уолдо, эти противоречия разрешимы, если государственные служащие стремятся найти баланс между эффективным управлением, правовыми нормами и общественными интересами. Соответственно, государственное управление качественно отличается от бизнес-менеджмента, поскольку, помимо эффективности, должно учитывать общественное мнение и доминирующие ценности. При этом Уолдо был весьма критичен в отношении работ предшественников, включая и Леонарда Уайта с его фокусировкой на принципах государственного управления.

Ретроспективно можно сказать, что «Административная история» Уайта оказалась в тени работ и последовавших вслед за их публикацией дебатами Саймона и Уолдо (Waldo, 1952a; Simon, 1952; Waldo, 1952b). Однако есть достаточно оснований согласиться с мнением А. Робертса, который ставит труд Уайта в один ряд с книгами Саймона и Уолдо, причем не в силу его бесспорных достоинств как исторического исследования, но благодаря аналитическому методу изучения макродинамики административного развития (Roberts, 2009). Благодаря этому методу историческая реконструкция эволюции государственного управления позволила учесть изменения политической и экономической структуры США с конца XVIII до начала XX вв., трансформацию международного порядка, социокультурные факторы, развитие коммуникационных и организационных технологий. Немаловажно, что в тетралогии Уайта можно вычленить аргументацию, близкую к основным аргументам будущих теорий зависимости от пути предшествующего развития (path dependency).

Подготовка Уайтом первого тома «Административной истории» пришлось на период руководства Департаментом политической науки. Когда в 1948 г. после медицинского обследования личный врач настоятельно рекомендовал Уайту значительно сократить нагрузки, он без колебаний отказался от должности руководителя Департамента в пользу продолжения работы над «Административной историей». В результате последующие тома тетралогии объемом 2 тыс. страниц выходили с интервалом в 3–4 года.

В октябре 1956 г. Леонард Уайт вышел на пенсию, оставаясь заслуженным профессором Чикагского университета. Несмотря на онкологическое заболевание, он продолжал работать над «Административной историей». Уайт ушел из жизни 23 февраля 1958 г. в возрасте 67 лет. Спустя несколько недель вышел последний том его тетралогии, за который Уайту и помогавшей ему Дж. Шнайдер была присвоена Пулитцеровская премия в области работ по истории.

¹ Так характеризует Уайта статья в англоязычной Википедии, впрочем, весьма краткая и малоинформативная (mode of access: URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Leonard_D._White, accessed 30.03.2023); статья в электронной Британике представляет Уайта как историка и политолога (mode of access: URL: <https://www.britannica.com/biography/Leonard-Dupee-White>, accessed 30.03.2023).

Публикация перевода статьи Леонарда Уайта продолжает серию публикаций текстов классиков Чикагской школы политической науки 1920–1940-х гг. В течение одного года выдержал два издания новый, полный перевод «Техники пропаганды в мировой войне» Гарольда Лассуэлла (Лассуэлл, 2021), а также опубликована на русском языке программная статья Чарльза Мерриам «Современное состояние изучения политики» (Мерриам, 2021). В ближайшее время увидят свет переводы нескольких статей Гарольда Госнелла. Тем самым российские читатели получают возможность составить более полное представление о выдающемся и многостороннем вкладе чикагцев в развитие политической науки и ряда ее субдисциплинарных направлений.

Перевод статьи Леонарда Уайта выполнен к.соц.н., доцентом Национального исследовательского университета – Высшая школа экономики В.Г. Николаевым.

Политика и гражданская служба

Леонард Д. Уайт
(перевод с английского¹)

Пятидесятая годовщина Акта Пендлтона, введшего в формирование федерального правительства принцип опоры на заслуги, служит удобным поводом, чтобы оценить прогресс «гражданской службы» в нашей стране.

До 1883 г. агитация, призывавшая защитить родники американской демократии путем сокращения объемов покровительства, выпадающего на выборщиков на каждых крупных выборах, была настойчивой, но тщетной. Наблюдатель, пишущий в 1880 г., отметил бы почти полное доминирование системы покровительства, доходившее в худшем случае до таких вакханалий воровства, как «шайка Твида». Он заметил бы, что покровительские ресурсы нации, штата, округа и города одинаково беспрепятственно эксплуатируются партийными машинами обеих главных политических групп.

Единственное ограничение, которое можно было найти, исходило от просвещенного эгоизма. Сенатор Марси, пытавшийся в бытность свою государственным секретарем защитить штат своего департамента законом о заслугах, в ответ на упоминание его знаменитой ремарки «Добыча принадлежит победителям», возражал, что вовсе не собирался этим сказать, что станет грабить собственное гнездо. Правительству надо было работать, и рядом с политическим растратчиком, приходящим и уходящим с каждым поворотом политического колеса, даже в самые мрачные дни предвоенного периода, можно было различить неброскую фигуру «регулярного» работника, на которого политик опирался в выполнении необходимых минимальных функций.

В 1933 г. сценарий изменился. Американское муниципальное управление, поначалу характеризовавшееся Брайсом в 1888 г. как «наш самый вопиющий провал», теперь год от года привлекает выдающихся исследователей управления из-за рубежа. Целые сектора муниципальных работников и служащих практически свободны от всякого политического вмешательства; в 11 штатах формальные требования создают более или менее эффективный барьер для раздатчиков покровительства; огромное число из 470 тыс. позиций в федеральном правительстве подчинено конкурсному отбору. Сильные организации государственных служащих, развивающие мастерство и эффективность своих членов, встречаются на каждом шагу; многие издают журналы со свежей информацией; некоторые занимаются исследованиями. Короче говоря, лучшие образцы американской государственной службы ныне заслуживают того, чтобы их поставили вровень с лучшими образцами тех стран, чьи стандарты повсеместно приняты в качестве моделей для всего мира.

Система заслуг на уровне нации, штата и округа

Основополагающее значение для заметных улучшений, принесенных последними 50 годами, имеет постепенное, но неуклонное убывание покровительства в американской государственной службе. Одобрение Акта Пендлтона в 1883 г. установило систему заслуг для менее чем 14 тыс. позиций, т.е. примерно для 10% правительственной гражданской службы. Благодаря президентскому указу и, в некоторых случаях, акту Конгресса число позиций, охваченных законом Пендлтона в 1930 г., составило 462 тыс., или 75% правительственной гражданской службы. Вопреки упорному сопротивлению произошла настоящая революция в характере федеральной службы, абсолютно не-

¹ Перевод выполнен по источнику: White L.D. (1933) 'Politics and civil service', *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 169 (1), pp. 86–90.

обходимая для должного выполнения тех деликатных и трудных задач, с которыми она в настоящее время сталкивается.

Влияние этой революции на престиж национальной государственной службы очевидно. К федеральной службе у общественности, несомненно, доверия больше, чем к любой службе штата или локальной службе; и хотя отчасти это обусловлено очарованием далекого, это обусловлено также и репутацией, которую «правительство» заслужило своим честным, надежным и эффективным управлением. Недавний эксперимент, обобщивший взгляды 7 500 чел., статистически показал, что престижность федеральной службы составляет около 80 баллов по 100-балльной шкале; для штатской службы она была около 70 баллов, для городской – около 58. В целом дружелюбное отношение общественности к федеральной службе может быть подтверждено общественными реакциями на службу лесного хозяйства, дипломатическую, службу национальных парков, налоговую службу; но переменные успехи службы по соблюдению сухого закона, вероятно, выявили бы в этот момент иной уровень престижа. Необходимо также признать, что в кругу федеральных служащих циркулирует немало критики, что вызвано отчасти нынешней необходимостью сокращения жалований и привилегий.

В штатах прогресс системы заслуг был относительно медленным. 12 штатов законодательно ввели эту систему; из них один штат (Коннектикут) вернулся к покровительству. В последнее десятилетие законы штатов нового типа ввели элементы классовых разрядов и стандартизации оплаты труда без законодательного требования отбора достойных или установления резонных гарантий сохранения должности. Реальное применение законов о заслугах сильно варьировало. В Массачусетсе, Нью-Йорке, Нью-Джерси и Мэриленде стандарты были в целом удовлетворительными; в других штатах многое оставляет желать лучшего; в некоторых – враждебно настроенные губернаторы или законодательные органы фактически свели смысл законов о заслугах на нет.

Округа после полувека агитации остаются почти не затронутыми системой заслуг, несмотря на существование отдельных комиссий окружной гражданской службы и, что выглядит более многообещающе, отдельные случаи менеджерских форм управления округами.

Система заслуг в городах

В крупных городах система заслуг все еще втянута в окопную войну с покровительством. Некоторые сектора определенно отвоеваны, такие как инженерия, библиотечное дело, медицина и конторская работа. Другие открыто остаются в руках организации, в частности, юридические услуги и услуги по найму рабочей силы. Третьи добились признания заслуг в ходе конкурсного отбора, но остаются под глубоким влиянием политических соображений при назначениях, переводах, продвижениях и увольнениях, как, например, полиция, пожарная и инспекционная службы.

В группе средних городов достигнут весьма заметный прогресс. Он достигнут не столько благодаря формальному введению в действие законов о заслугах или принятию статей об учете заслуг в хартиях самоуправления, сколько благодаря усилиям группы, включающей около 425 городских менеджеров, призванных обеспечить в их городах непартийное управление. Устойчивый прогресс схемы управления по типу «совет–менеджер» был одним из самых могущественных факторов, способствовавших в последние 15 лет упразднению покровительства, и с расширением влияния этого типа муниципального управления система заслуг будет продолжать укрепляться.

В этих городах и городах меньшего размера тренд в сторону непартийных выборов также действенно готовил почву для повышения стабильности в государственной службе, даже без гарантий и поддержки законов о заслугах. Хотя мы и не можем в точности выяснить, какой эффект можно отнести на счет таких влияний, как развитие конкурирующих типов массового интереса вроде «кино», автомобиля и радио, можно утверждать, что они много сделали для отвлечения внимания от избыточного интереса к тому виду личностной «политики», который превозносил поколение тому назад мистер Дули. Больше и лучшее образование расширили кругозоры за пределы участка или квартала.

Итак, при весьма скромных недавних завоеваниях формальной системы заслуг, как ее понимало старшее поколение реформаторов гражданской службы, можно параллельно констатировать явный прогресс в существенных элементах здоровой кадровой практики: это и назначение на должности по достоинствам, как бы они ни удостоверялись, и должностное продвижение на благо службы, а не ради выгоды индивида или партии, и дисциплина и исполнительность, ориентированные на защиту высоких стандартов, а не на ублажение обид или капризов какой-либо фракции.

Союзники системы заслуг

Во многих секторах, однако, окопная война все еще в порядке вещей, и с каждым изменением в политическом контроле силы и решимость армии покровительства обновляются. Система заслуг, даже будучи закрепленной в законодательстве, не всегда находится в безопасности. Целеустремленные демократы в Иллинойсе последовали примеру, поданному в этом трудном штате предыдущей республиканской администрацией, и пытаются отменить закон штата о гражданской службе *in toto* или, по крайней мере, вернуть его в то убогое состояние, в котором он находился в 1911 г. Когда пишутся эти строки, этот натиск вроде бы еще сдерживается; но и надежды на успешное контрнаступление и отвоевание новых территорий тоже уже нет. В штате Висконсин сенат поддержал отмену закона о заслугах и передал этот вопрос на рассмотрение в палату представителей; на июнь 1933 г. решение еще не было принято.

Замена покровительства как критерия назначения на должности с учетом заслуг – вещь совершенно элементарная с точки зрения экономии. Но лиги налогоплательщиков и национальные группы бизнесменов, стремящиеся сократить общественные расходы, вряд ли это понимают. Эти борники экономии, похоже, сбиты с толку верой в то, что административные службы сократить невозможно, и совершенно не видят того, что упорядоченные процедуры увольнений и сокращения штата являются существенной частью любого набора правил, регламентирующих гражданскую службу.

Итак, бизнес не показал себя союзником системы заслуг в нынешнем кризисе. Организованный труд, находясь, несомненно, под влиянием того, что работодателем многих его членов является государство, и признавая ценности безопасности в ненадежном мире, настроен в отношении нее более дружелюбно. Организации гражданских служащих, функционирующие в федеральном правительстве, в штате Нью-Йорк и в некоторых крупных городах, действительно входят в число наиболее влиятельных групп, активно поддерживающих систему заслуг. Общество муниципальных служащих Чикаго, разумно управляемое и широко поддерживаемое более чем пятью тысячами городских служащих, является, по сути, главной опорой системы заслуг в этом городе. Чикагская ассоциация гражданской службы утратила то влияние, которым некогда обладала; деловые группы явно не заинтересованы в этой системе, индифферентны к ней или того хуже; какая-то газета будет выступать смело и эффективно во время крупного кризиса, но другие молчат; некоторые граждански мыслящие группы, особенно среди женщин, активны, но в ограниченном масштабе. Реально защищать систему заслуг выпало тем, чьи жизненные шансы зависят от ее внедрения.

В более широком масштабе система заслуг обнаруживает постоянного и полезного союзника в Лиге женщин-избирателей. Интересно и, наверное, значимо то, что в национальном масштабе мужчины существенно ослабили активную поддержку системы учета заслуг, в то время как женщины вышли на передний план как ее защитницы.

Влияние профессиональных групп и федеральной власти

Помимо организаций гражданских служащих, основными союзниками обоснованной процедуры подбора кадров в нашей стране сегодня являются профессиональные группы государственных чиновников. Напрямую они не всегда готовы прийти на помощь коллегам по государственной службе, сталкивающимся с покровительством, так, как можно было бы ожидать или желать, но поддержка инженеров в деле «Дэвис против Дэвиса» кое о чем говорит. Косвенно, задавая стандарты эффективности, которым не могут отвечать люди без должной квалификации, направляя вес профессионального неодобрения против практик, которым они не могут потакать, и постепенно изолируя случаи политического контроля, они приносят бесценную пользу обществу.

Одно из важных последних новшеств, способствующих укреплению влияния профессиональной группы в государственной службе, – размещение значительного числа организаций государственных служащих в Чикаго по соседству друг с другом в окрестностях Чикагского университета. Одна за другой такие организации, как Ассоциация городских управляющих, Бюро по управлению государственным персоналом, Ассоциация американских законодателей, Информационный центр по вопросам государственного управления, Американская ассоциация общественного благосостояния, Американская муниципальная ассоциация, Конференция мэров Соединенных Штатов, Ассоциация муниципальных финансовых служащих и Ассоциация правительственных исследований, открыли

свои офисы в Чикаго, где держат общую библиотеку и эффективно сотрудничают в развитии своих программ.

Быстрое развитие профессиональной подготовки для государственной службы и внутри нее в последние пять лет также содействовало ограничению влияния сугубо личных или фракционных соображений при назначении на должности и управлении государственными службами. По мере расширения профессиональной подготовки и профессионального опыта партийность вынуждена отступать.

Влияние федеральных властей на штаты в ряде случаев было очень полезным для обуздания неуместных влияний в управлении совместными проектами, имеющими грантовую поддержку. В распределении федеральных средств, выделяемых на оказание помощи, сложилась отчетливая тенденция требовать надлежащего распоряжения выделяемыми ресурсами. Покойный д-р Аллен рассказывал, что в департаменте сельского хозяйства федеральная власть использовалась иногда для сдерживания намечавшихся политических рейдов на опытные сельскохозяйственные станции.

Корпорация финансирования реконструкции, предоставляющая займы частным корпорациям, уже создала прецедент, устанавливающий, что там, где ждут федеральной помощи, чрезмерные жалования чиновников терпеть не будут. Схожим образом влияние федерального правительства можно было бы решительнее бросить на поддержку высоких стандартов государственного и локального администрирования. Это могло бы в свою очередь потребовать реформы в некоторых федеральных кругах.

Эффекты партийной системы

Фундаментальное значение для окончательного искоренения системы покровительства в государственной службе имеет некоторое преобразование основы, на которой держатся американские партии. Доктор Госнелл отмечает в этом выпуске «Анналов», что «муторная работа по поддержанию контактов с избирателями не предпринимается партийными работниками, если за нее не предлагается какое-нибудь конкретное вознаграждение в виде денег или политической должности». Американская партия сохраняет свое могущество за счет перспектив предоставления должностей или иных преимуществ. Есть ли какая-то другая основа для обеспечения выполнения той огромной массы детальной и плотной работы, которой требует от политических организаций ситуация партийной конкуренции? Партии в своем состязании за власть ещё явно не нашли никакой другой эффективной основы.

В муниципалитетах между тем мы находим поразительные иллюстрации успешных политических организаций, вообще не зависящих ни от какого покровительства. Наверное, самым ярким примером является Комиссия по уставу города Цинциннати. Эта комиссия, почти всецело опирающаяся на добровольные усилия, за которые не предусмотрено никаких вознаграждений (кроме удовлетворения от победы в борьбе за хорошее правительство), уже лет десять держит под контролем муниципальные выборы в Цинциннати, расширила за это время свое влияние на округ и работает в тесной гармонии со школьными властями. «Город-королева», тем самым, дает пример нового типа политической организации, вполне конкурентоспособного в борьбе за выживание, поддерживающего высокие идеалы правительственной работы и не зависящего в своем существовании от покровительства.

В другой области Ассоциация общественных школ Балтимора достигла впечатляющего успеха в защите от покровительства и партийных влияний муниципальных школ города. С политической стороны точкой приложения усилий этой ассоциации стали выборы мэра, назначающего в свою очередь местный школьный совет. Этой ассоциацией движет желание обеспечить разумное, непартийное управление школами, и она вполне в этом преуспела, не будучи вынужденной строить свою силу на партийных соображениях.

В более широком масштабе мы еще ждем доказательств возможности успешной политической организации, опирающейся на ту или иную основу, исключаящую покровительство. Опыт других стран показывает, что партии могут организовываться по-разному. Пока американские партии не найдут силу в других опорах, которые позволили бы им поступательно двигаться к успеху, можно ожидать, что они будут цепляться за любое покровительство, которое будет допускаться законом и общественным мнением.

Перевод В. Г. Николаева

Список литературы / References

- Алмонд, Г. А. (1999) 'Политическая наука: история дисциплины', в: Гудин, Р., Клингеманн, Х. Д. (ред.) *Политическая наука: новые направления*. Москва: Вече, сс. 69–112. [Almond, G. A. (1999) 'Political Science: History of the Discipline' [Politicheskaya nauka: Istorija discipliny], in: Goodin, R., Klingemann, H. D. (eds.) *Political Science: New Directions*. Moscow: Veche, pp. 69–112. (In Russ.)].
- Ефременко, Д. В. (2021) 'Столетие манифеста научной политологии Чарльза Мерриам', *Полития*, 1 (100), сс. 170–182. [Efremenko, D. V. (2021) '100-Year Anniversary of Charles Merriam's Manifesto of Scientific Political Science' [Stoletie manifesta nauchnoy politologii Charlza Merriama], *Politeia*, 1 (100), pp. 170–182. (In Russ.)].
- Лассуэлл, Г. Д. (2021) *Техника пропаганды в мировой войне*. Москва: ИНИОН РАН. [Lasswell, H. D. (2021) *Propaganda Technique in the World War* [Technika propagandy v mirovoj vojne]. Moscow: INION]. (In Russ.)].
- Мерриам, Ч. Э. (2021) 'Современное состояние изучения политики', *Полития*, 1 (100), сс. 183–192. [Merriam, C. E. 'The Present State of the Study of Politics' [Sovremennoe sostoyanie uzuchenia politiki], *Politeia*, 1 (100), pp. 183–192. (In Russ.)].
- Ackerman, K. D. (2005) *Boss Tweed: The Rise and Fall of the Corrupt Pol Who Conceived the Soul of Modern New York*. New York: Carroll & Graf Publishers.
- Baer, M. A., Jewell, M. E., Sigelman, L. (eds.) (1991) *Political Science in America: Oral Histories of a Discipline*. Lexington: The University Press of Kentucky.
- Gaus, J. M. (1958) 'Leonard Dupee White 1891–1958', *Public Administration Review*, 18 (3), pp. 231–236.
- Gosnell, H. (1933) 'Political Party Versus Political Machine', *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 169 (1), pp. 21–28.
- Roberts, A. (2009) 'The Path not Taken: Leonard White and the Macrodynamics of Administrative Development', *Public Administration Review*, July–August, pp. 764–775.
- Simon, H. A. (1947) *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization* (1st ed.). New York: Macmillan.
- Simon, H. R. (1952) 'Development of Theory of Democratic Administration': Replies and Comments', *American Political Science Review*, 46 (June), pp. 494–496.
- Waldo, D. (1948) *The Administrative State: a Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York: Ronald Press Co.
- Waldo, D. (1952a) 'Development of Theory of Democratic Administration', *American Political Science Review*, 46 (March), pp. 81–103.
- Waldo, D. (1952b) 'Development of Theory of Democratic Administration: Replies and Comments', *American Political Science Review*, 46 (June), pp. 501–503.
- White, L. D. (1926) *An Introduction to the Study of Public Administration*. New York: Macmillan.
- White, L. D. (1932) *Trends in Public Administration*. President's Research Committee on Social Trends, York, PA: Maple Press Company.
- White, L. D. (1933a) 'Politics and civil service', *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 169 (1), pp. 86–90.
- White, L. D. (1933b) *Whitley Councils in the British Civil Service*. Chicago: The University of Chicago Press.
- White, L. D. (ed.) (1942) *Essays in Honor of Charles E. Merriam: The Future of Government in the United States*. Chicago: The University of Chicago Press.
- White, L. D. (1948) *The Federalists: A Study in Administrative History*. New York: Macmillan.
- White, L. D. (1951) *The Jeffersonians: A Study in Administrative History, 1801–1829*. New York: Macmillan.
- White, L. D. (1954) *The Jacksonians: A Study in Administrative History, 1829–1861*. New York: Macmillan.
- White, L. D. (1958) *The Republican Era, 1869–1901: A Study in Administrative History*. New York: Macmillan.
- Wilson, W. (1887) 'The Study of Administration', *Political Science Quarterly*, 2(2), pp. 197–222.

Статья поступила в редакцию: 25.03.2023

Статья принята к печати: 20.04.2023

**LEONARD WHITE AND HIS CONTRIBUTION TO THE STUDY
OF PUBLIC ADMINISTRATION**

D. V. Efremenko

D. V. Efremenko, Doctor of Political Sciences, Leading Researcher, Deputy Director,
Institute for Scientific Information on Social Sciences of the Russian Academy of Sciences.
E-mail: efdv2015@mail.ru (ORCID: 0000-0001-6988-472X. Researcher ID: Q-1907-2016

Abstract

The article is an outline of the biography and main stages of the academic career of Leonard D. White (1891-1958), anticipating the publication of the Russian translation of his article "Politics and Civil Service" (1933). White's contribution to the development of public administration studies in the United States is considered, especially his analysis of the meritocratic and patronage approaches to the formation of civil service personnel. The article provides insight into the White's role in the development of the Chicago School of Political Studies, his participation in providing expertise in public administration, including the activities of F. D. Roosevelt's New Deal. Special attention is paid to White's research on the administrative history of the United States and its significance in the context of the contest of different approaches to public administration research in the late 1940s and 1950s of the twentieth century.

Keywords: Leonard D. White; Chicago school of political studies; public administration; USA; patronage system; meritocracy; political expertise.