

Э. Л. РУБИН¹

¹ Школа права, Университет Вандербильта, г. Нэшвилл, шт. Теннесси, США

БЮРОКРАТИЧЕСКОЕ ДАВЛЕНИЕ: ПРИЧИНЫ И МЕТОДЫ ПРЕОДОЛЕНИЯ*

Цель: рассмотрение и изучение правовых процедур для сдерживания бюрократического давления.

Методы: диалектический подход к познанию социальных явлений, позволяющий проанализировать их в историческом развитии и функционировании в контексте совокупности объективных и субъективных факторов, который определил выбор следующих методов исследования: анализ, синтез, сравнение, системный, формально-юридический, сравнительно-правовой.

Результаты: в работе рассмотрены правовые процедуры для сдерживания бюрократического давления. Автор приходит к выводу о том, что они (правовые процедуры) являются одним из множества механизмов, с помощью которых можно регулировать взаимодействие государства с частными лицами. В связи с тем, что область исследования чрезвычайно широка, в работе проанализированы только отдельные виды взаимодействий и выявлены их особенности между правительством и гражданами, которые могут быть потенциально подавляющими: отношения регулирующих органов к бизнес-структурам; отношение финансирующих органов к получателям государственных грантов; отношение органов поддержания порядка к гражданам; отношение государственных органов к частным лицам.

Научная новизна: в ч. I данной статьи обсуждаются источники бюрократического давления и выделяются четыре таких источника: различия в статусе, отношения с незнакомыми людьми, институциональные отклонения и дивергентные стимулы. В ч. II рассматриваются четыре решения проблем бюрократического давления, предложенные автором и частично применявшиеся на практике. Первые два из них – судебное решение о надлежащих правовых процедурах и законодательное решение об омбудсменах – затрагивают действующих лиц вне административной системы. Вторые два – решение теории управления об администрировании, ориентированном на клиента, и микроэкономическое решение о рыночных стимулирующих механизмах – являются внутренними для этой системы. Ввиду ограниченности этих решений в ч. III предложено еще одно решение, получившее название «коллективный наблюдатель». Таким наблюдателем мог бы стать специальный орган законодательной системы, привлекающий внимание административного органа к случаям давления, а затем работающий совместно с данным административным органом с целью ликвидации проблемы или улучшения ситуации.

Практическая значимость: основные положения и выводы статьи могут быть использованы в научной, педагогической, правотворческой и правоприменительной деятельности.

Ключевые слова: бюрократическое давление; причины бюрократического давления; методы бюрократического давления

Благодарность. Выражаю благодарность Лизе Брессман, Даниэлю Корнфилду, Мэттью МакКуббинсу, Роджеру Ноллу, Даниэлю Родригесу и Кевину Стеку за их комментарии по различным аспектам статьи, а также моим помощникам Ли Брессаку и Марии Гловер. Все высказанные мнения принадлежат автору.

Как цитировать русскоязычную версию статьи: Рубин Э. Л. Бюрократическое давление: причины и методы преодоления // Актуальные проблемы экономики и права. 2017. Т. 11, № 4. С. 170–225. DOI: <http://dx.doi.org/10.21202/1993-047X.11.2017.4.170-225>

* Впервые статья опубликована на английском языке в журнале Washington University Law Review. По вопросам коммерческого использования обращаться по адресу: digital@wumail.wustl.edu.

Цитирование оригинала статьи на английском языке: Rubin Edward L. Bureaucratic Oppression: Its Causes and Cures // Washington University Law Review. 2012. Vol. 90. № 2. Pp. 291–362.

E. L. RUBIN¹

¹ Vanderbilt University Law School, Nashville, TN, USA

BUREAUCRATIC OPPRESSION: ITS CAUSES AND CURES*

Objective: to consider and study the legal procedures aimed at deterring bureaucratic oppression.

Methods: dialectic approach to cognition of social phenomena, enabling to analyze them in historical development and functioning in the context of the totality of objective and subjective factors that determined the choice of the following research methods: analysis, synthesis, comparison, systematic, formal-legal, comparative-legal methods.

Results: the article views legal procedures aimed at deterring bureaucratic oppression. The author comes to the conclusion that these legal procedures are one of the multiple mechanisms which allow regulation of interaction between a state and private persons. As the problem extends to an extremely broad range of interactions, the paper analyzes and reveals the features of only certain types of potentially oppressing interactions between a state and citizens: the treatment of business enterprises by regulatory agencies; the treatment of government grantees by funding agencies; the treatment of individuals by protective services; and the treatment of individuals in government institutions.

Scientific novelty: Part I of the Article discusses the sources of bureaucratic oppression and identifies four such sources: status differences, stranger relations, institutional pathologies, and divergent incentives. Part II explores four solutions to the problem of bureaucratic oppression that have been proposed and in some cases implemented. The first two – the judicial solution of due process and the legislative solution of ombudspersons - involve actors external to the administrative system. The second two – the management theory solution of client-centered administration and the microeconomic solution of market simulating mechanisms – are internal to that system. Because of the limitations of these various solutions, Part III proposes an additional solution, described as a collaborative monitor. This monitor would be an agency of the legislature that could bring the issue of oppressiveness to an administrative agency's attention and then work collaboratively with that agency to resolve or ameliorate the problem.

Practical significance: the main provisions and conclusions of the article can be used in scientific, educational, law-making and law-enforcement activities.

Keywords: Bureaucratic oppression; Causes of bureaucratic oppression; Means of bureaucratic oppression

Acknowledgements. I want to thank Lisa Bressman, Daniel Cornfield, Matthew McCubbins, Roger Noll, Daniel Rodriguez, and Kevin Stack for their comments on various aspects of this Article, and my research assistants, Leah Bressack and Maria Glover. All the views expressed are, of course, my own.

For citation of Russian version: Rubin E. Bureaucratic oppression: its causes and cures, *Actual Problems of Economics and Law*, 2017, vol. 11, No. 4, pp. 170–225. DOI: <http://dx.doi.org/10.21202/1993-047X.11.2017.4.170-225>

* The article is first published in the English language by Washington University Law Review. For more information, please contact digital@wumail.wustl.edu.

For original publication: Rubin Edward L. Bureaucratic Oppression: Its Causes and Cures, *Washington University Law Review*, 2012, vol. 90, No. 2, pp. 291–362.

Одним из главных достижений в области изучения современного публичного права в последние годы являются многочисленные работы, рассматривающие административное право с точки зрения не столько законности, сколько управления. Ранее изучение функционирования современных правительств сосредотачивалось в первую очередь на законных ограничениях административных действий¹. Это важная область, и исследовать ее можно по известным моделям правового анализа. Эти исследования получали также несомненную поддержку Верховного суда, возрождавшего формалистские подходы к федерализму и разделению властей². Но и с учетом этого проводимые исследования, как и решения суда, оставались на периферии области современного управления, не затрагивая его существенных функций. Напротив, недавние работы обращаются к базовым проблемам организации и деятельности государственного аппарата: как должны быть устроены министерства и ведомства? Как они должны исполнять свои обязательные функции?

¹ Эти работы могут быть охарактеризованы как принадлежащие либо к направлению формализма, когда они выводят эти ограничения из правовых норм, в первую очередь Конституции, либо к направлению функционализма, когда ограничения выводятся из прагматических нужд управления. Обсуждение этих направлений см., например: [1] (отмечается, что Верховный суд решал вопросы разделения властей то на основе формального, то на основе функционалистского подходов); [2, pp. 573, 584–586] (объясняется, как организации, имеющие формальные различия, являются при этом функционально сходными). Функционалистский подход, хотя и ссылается на те же правовые ограничения, что и формалистский подход, позволяет при этом перейти к управленческому подходу, описанному ниже. См. ниже текст к сноскам 5–6.

² Ср., например, *Clinton v. New York*, 524 U.S. 417, 448–49 (1998) (опротестование закона о праве постатейного вето по причине нарушения Статьи 1, раздел 7 Положения, регулирующего вступление законов в силу); *Printz v. United States*, 521 U.S. 898, 935 (1997) (запрещение федеральному правительству «давать поручения» государственным чиновникам для исполнения федеральных законов); *United States v. Lopez*, 514 U.S. 549, 567 (1995) (опротестование федерального закона о запрете ношения оружия на территориях школ, поскольку принятие закона «передает полномочия Конгресса в рамках Положения о торговле органам полиции штатов»); *Bowsher v. Synar*, 478 U.S. 714, 736 (1986) (опротестование закона Gramm-Rudman-Hollings Act как недопустимой передачи исполнительной власти чиновнику законодательного органа); *INS v. Chadha*, 462 U.S. 919, 956–59 (1983) (опротестование законодательного вето за нарушение Положения о представительстве и принципа двухпалатности в соответствии со Статьей I, разделы 1 и 7).

Как они должны взаимодействовать друг с другом? Влияет ли отчетность о соотношении затрат и выгод на качество их решений? Влияют ли сроки принятия решений на их качество?³ Эти вопросы требуют новых способов анализа, часто неизвестных юридической науке, но позволяющих лучше понять и усовершенствовать современное государственное управление.

Множество работ последнего времени посвящено тому, что в модели законности называется «нормотворчеством»⁴. С точки зрения государства

³ Эти вопросы рассматриваются, например: в [3] (анализируется обособленность агентств на примере отсутствующих элементов структуры агентств); [4] (изучается влияние анализа затрат и результатов, а также других форм контроля исполнительной власти над деятельностью агентств); [5] (то же); [6] (обсуждаются попытки реформирования министерств и ведомств и предлагается модель «коллективного руководства»); [7] (изучается влияние времени вынесения решений агентствами на контроль над деятельностью агентств); [8] (анализируется контроль административных агентств со стороны администраций президентов); [9] (изучается влияние изменений в политическом контроле над органами исполнительной власти на особенности законодательства); [10] (изучается влияние институционального устройства на стремление агентств участвовать в получении информации); [11] (выявляет и анализирует феномен лоббирования между агентствами).

⁴ Данная терминология появляется в Законе об административной процедуре (*Administrative Procedure Act (APA)*). 5 U.S.C. § 553 (2010). Явление, которое в современной науке обычно называется «нормотворчеством», должно более точно называться «неформальным нормотворчеством», поскольку в Законе устанавливается более формальная процедура создания норм, по сути эквивалентная вынесению судебного решения. См. §§ 553(c), 556, 557. Поскольку практически невозможно создавать нормы таким образом, Конгресс редко требует соблюдения данной процедуры, а Верховный суд избегает интерпретировать положения закона таким образом, чтобы пришлось это делать. См. *United States v. Fla. East Coast Ry.*, 410 U.S. 224 (1973) (не предполагается, что Конгресс будет требовать соблюдения формальной процедуры нормотворчества); [12, pp. 1132, 1142–1150] (описываются трудности формулирования положения, описывающего содержание арахиса в арахисовом масле, при использовании формальной процедуры нормотворчества). Таким образом, неформальное нормотворчество, описанное в разделе 553, является самой формальной процедурой создания административных постановлений. См. в целом [13, pp. 195–402] (подробное описание неформальной процедуры нормотворчества). Даже это неформальное нормотворчество часто критикуется как слишком формальное. См. [14] (показано, что Конгресс, президент и суды налагают такие научные и существенные требования на процедуру нормотворчества, которые делают ее неоправданно формализованной). По-настоящему неформальными являются только

нормотворчество представляет собой всего лишь подмножество в рамках более обширной категории административных актов, которые было бы правильнее называть «выработкой политических решений» или «обобщенной реализацией политических решений»⁵. Кроме нормотворчества, государство в большом объеме осуществляет реализацию отдельных решений, т. е. применяет принятые политические решения к конкретным ситуациям. В модели законности данную функцию принято описывать как «судебное решение»⁶, но с точки зрения государства это также всего лишь подмножество в рамках более обширной категории, включающей в себя планирование, постановку целей, устрашение, мотивирование, рекомендации и большое количество других подобных функций⁷. Эта более обширная категория включает также

такие подходы к нормотворчеству, которые позволяют обойти требования раздела 553. См. [15, pp. 381, 383–388] (разграничиваются законодательные и незаконодательные положения и описываются различные незаконодательные положения); [15, pp. 402–410] (доказывается, что незаконодательные положения играют важную и необходимую роль); ср. [16, pp. 276, 303–324] (дается обоснование повсеместного тщательного исполнения положений, принятых без соблюдения требований раздела 553); [17, pp. 1463, 1464–1466] (доказывается, что описательные положения, не подпадающие под требования раздела 553, являются нормативно приемлемыми, когда обязанности лежат на государстве, а не на гражданине, однако в ситуациях, когда обязанности лежат на гражданине, требуется более формальный подход, т. е. неформальное нормотворчество).

⁵ Это описание сознательно сделано в неюридических терминах, т. е. категория описывается без ссылки на превалирующее положение закона. Цель такого описания – «вынести за скобки» данное положение, чтобы оценить его описательное значение в сравнении с другими точками зрения. См. [18, pp. 12–22, 191–226] (описывается и применяется метод «вынесения за скобки»).

⁶ Данная терминология также используется в АРА – Законе об административной процедуре (Administrative Procedure Act). 5 U.S.C. § 554 (2010). О различии между вынесением судебного решения и нормотворчеством см., например, [19, pp. 274, 277–282] (описываются правовые и практические аспекты выбора между нормотворчеством и вынесением судебного решения с точки зрения федерального агентства); [20, pp. 1383, 1398–1403] (описываются различные методы выработки политических решений, применяемые федеральными агентствами); [21, pp. 447, 452–454] (описывается законодательная история различия между нормотворчеством и вынесением судебного решения в АРА).

⁷ Эти разнообразные функции иногда описываются в науке об административном праве как «неформальное судебное решение»; этот термин отсутствует в АРА, но вытекает из структуры

большинства видов взаимодействий государства с частными лицами, не относящимися к каким-либо государственным институтам, например, школам, вузам, больницам, психиатрическим больницам или тюрьмам. Однако юридические исследования в области таких взаимодействий остаются в основном в рамках модели законности, не пытаясь рассмотреть более широкий круг вопросов управления⁸.

Одной из причин такого положения может быть тот факт, что выработка политических решений и масштабная реализация политических решений более наглядны, чем рутинное взаимодействие между государством и гражданами. Другая причина – значительная актуальность и привлекательность модели законности в контексте реализации индивидуальных решений. Применение законных, особенно конституционных, норм в области государственных структур является противоречивым; многие комментаторы⁹ и целый

этого закона. См. Note, The Federal Administrative Procedure Act: Codification or Reform?, 56 Yale L.J. (принадлежит нежелательной организации в РФ / belongs to an undesirable organization in the Russian Federation.) 670, 705 (1947) (показывает процессуальные требования АРА в виде таблицы из четырех ячеек, при этом категория «неформальное судебное решение» вытекает из структуры таблицы, но не отражена в положениях закона АРА). Фактически большинство из них не признаются в качестве судебных решений; более точно их можно охарактеризовать как действие органа исполнительной власти [22, pp. 95, 173–181] (описывается категория «действие органа исполнительной власти» и объясняется ее отношение к существующим категориям АРА).

⁸ Некоторые действия, совершаемые государственными ведомствами и попадающие в категорию неформальных судебных решений, действительно являются настоящими судебными решениями, не попадающими под правовые требования статей 5 U.S.C. §§ 554, 556 и 556. Возможно, следует расширить действие указанных статей на такие действия. См. [23] (обсуждается обоснование для расширения действия статей и предлагается проект постановления для достижения этой цели). Однако это не относится к огромному большинству действий, попадающих в категорию неформальных судебных решений, поскольку они не имеют признаков настоящих судебных решений.

⁹ Ср., например, [24] (показано, что суды не должны способствовать федерализму или разделению властей, если политический процесс идет эффективно); [25] (показано, что суды должны вмешиваться только в том случае, если политический процесс нарушается из-за предвзятого отношения); [26, pp. 149–335] (показано, что аргументы за федерализм или разделение властей уже не актуальны в американском культурном и правовом контексте); [27, pp. 40–67] (показано, что существующее распределение ресурсов и правоприменение в рамках общего права не соответствуют требованиям современности); [28] (показано, что

ряд бывших и нынешних членов Верховного суда¹⁰ с радостью уклонились бы от этого. Напротив, модель законности широко применяется в области реализации индивидуальных решений, поскольку опирается на надлежащие правовые процедуры. Хотя масштабы такого применения также вызывают множество споров, вряд ли кто-либо сомневается в значимости или применимости данной модели к широкому кругу современных государственных функций. В настоящее время общепризнано, что надлежащие правовые процедуры применяются при отзыве лицензий и льгот, завершении государственной службы, отчислении из государственных учебных заведений, ужесточении содержания в исправительных учреждениях¹¹.

делегирование власти является существенной чертой современного правительства и не должно рассматриваться как нарушение принципа разделения властей); [29, pp. 369, 387–397] (показано, что понятие делегирования неприменимо в административном контексте и что принцип разделения властей не должен ограничивать законную передачу полномочий агентствам); [1, pp. 510–525] (показано, что решения Верховного суда в пользу разделения властей не учитывают функциональной структуры современного правительства, в котором ранее разделенные ветви власти теперь сочетаются друг с другом); [30, pp. 789, 812–817] (показано, что отмена судом законодательного вето на формалистских основаниях принципа разделения властей не учитывает политических функций, присущих праву вето).

¹⁰ Самым горячим противником формалистских решений Верховного суда был судья White. См. *Bowsher v. Synar*, 478 U.S. 714, 759 (1986) (White, J., противник) (высказано мнение, что «взгляды [суда] на разделение властей» являются «удручающе формалистскими»); *INS v. Chadha*, 462 U.S. 919, 967–1003 (1983) (White, J., противник) (доказывается, что конгресс должен иметь право устанавливать положения законодательного права вето). В последние годы суд по целому ряду дел занимал позицию функционализма и открыто отрекся от формалистской аргументации, иногда даже чересчур активно. См., например, *Whitman v. Am. Trucking Ass'ns*, 531 U.S. 457 (2001) (единогласное решение об отклонении заявления, что Закон о чистом воздухе разрешает недопустимый масштаб делегирования); *Mistretta v. United States*, 488 U.S. 361 (1989) (8-1 решение, разрешающее судебным комиссиям устанавливать правила вынесения приговоров).

¹¹ Среди дел, в которых возникает право на применение надлежащих правовых процедур в различных контекстах, см., например, *Cleveland Bd. of Educ. v. Loudermill*, 470 U.S. 532 (1985) (прекращение государственного найма); *Hewitt v. Helms*, 459 U.S. 460 (1983) (перевод заключенного на режим административной изоляции); *Goss v. Lopez*, 419 U.S. 565 (1975) (временное отчисление из государственной школы); *Morrissey v. Brewer*, 408 U.S. 471 (1972) (отмена решения о досрочном освобождении); *Bell v. Burson*, 402 U.S. 535 (1971) (отзыв водит-

Ниже мы рассмотрим значение надлежащих правовых процедур для сдерживания бюрократического давления¹². Пока мы не обсуждаем, хорошо это или плохо, а лишь утверждаем, что это один из множества механизмов, с помощью которых можно регулировать взаимодействие государства с частными лицами. Ограничить рассмотрение этих механизмов лишь защитными свойствами надлежащих правовых процедур – значит совершить ту же ошибку, какую только недавно преодолели ученые в отношении изучения формирования политического курса, а именно сосредоточиться на вопросах законности в ущерб рассмотрению более широкого круга вопросов государственного управления.

Цель данной статьи – расширить представление о проблемах, связанных с взаимодействием между правительством и гражданами, и предложить возможные решения этих проблем, используя те же подходы, что при изучении проблем и возможных решений в сфере государственной политики. Поскольку область исследования чрезвычайно широка, наиболее целесообразно рассмотреть отдельные виды взаимодействий между правительством и гражданами. В данной работе мы рассмотрим лишь те взаимодействия, которые могут быть потенциально подавляющими¹³. Парадигматический пример, который сразу приходит в голову, – это отношение к частным лицам, обращающимся за государственными льготами или лицензиями. Однако изучаемая проблема относится к гораздо более широкому кругу взаимодействий, таких как отношение регулирующих органов к бизнес-структурам, отношение финансирующих органов к получателям государственных грантов, отношение органов поддержания порядка (например, полиции или пожарных) к гражданам или отношение государственных органов в целом, будь то благотворное или

тельского удостоверения); *Goldberg v. Kelly*, 397 U.S. 254 (1970) (прекращение права на пособие от благотворительных фондов). В рамках данных дел оспаривается, наносится ли ущерб жизни, свободам или имуществу гражданина и какой объем защиты требуется в данных обстоятельствах. См. ниже Часть II.A. Эти дела иллюстрируют общее положение о том, что надлежащие правовые процедуры применимы ко всем указанным административным ситуациям.

¹² См. ниже Часть II.A.

¹³ Определение бюрократического давления см. ниже в тексте к сноске 28.

ограничительное, к частным лицам. Очевидно, каждая из этих ситуаций имеет свои специфические черты, заслуживающие отдельного тщательного анализа. Таким образом, общее обсуждение этой темы будет по необходимости носить характер предварительного.

В ч. I данной статьи обсуждаются источники бюрократического давления и выделяются четыре таких источника: различия в статусе, отношения с незнакомыми людьми, институциональные отклонения и дивергентные стимулы. В ч. II рассматриваются четыре решения проблем бюрократического давления, предложенные автором и частично применявшиеся на практике. Первые два из них – судебное решение о надлежащих правовых процедурах и законодательное решение об омбудсменах – затрагивают действующих лиц вне административной системы. Вторые два – решение теории управления об администрировании, ориентированном на клиента, и микроэкономическое решение о рыночных стимулирующих механизмах – являются внутренними для этой системы. Ввиду ограниченности этих решений в ч. III предложено еще одно решение, получившее название «коллективный наблюдатель». Таким наблюдателем мог бы стать специальный орган законодательной системы, привлекающий внимание административного органа к случаям давления, а затем работающий совместно с данным административным органом с целью ликвидации проблемы или улучшения ситуации.

1. ИСТОЧНИКИ БЮРОКРАТИЧЕСКОГО ДАВЛЕНИЯ

Современное административное, или бюрократическое, правление получило широкое распространение в Европе к концу XVIII в.¹⁴ Оно быстро рас-

¹⁴ См. [31, pp. 156–263] (обсуждается состояние государственного управления в Англии и его становление в конце XVII – начале XVIII вв.); [18, pp. 29–34] (то же); см. также [32, pp. 21–76] (обсуждается создание «либерального государства» и становление государственного управления в начале XIX в.). В США, однако, полный переход на общенациональном уровне произошел на столетие позже. См. [33, pp. 366–415] (обсуждаются изменения в структуре американского общества после Гражданской войны); [34, pp. 1–152] (описывается развитие органов власти, усиление регулирования в Соединенных Штатах с конца 1800-х гг. до «Нового курса»); [35, pp. 177–211] (описывается развитие органов управления в период «Прогрессивной эры»).

пространилось потому, что было более эффективным по сравнению с традиционным подходом, основанным на феодальных взаимоотношениях и службе королю¹⁵. Кроме того, такое правление давало определенную защиту рабочему классу, который в результате перемещения из традиционных деревень в промышленные города столкнулся с новыми, до тех пор никак не регулировавшимися сложностями современности. Однако рост влияния бюрократии создал также и значительный потенциал для злоупотреблений в отношении граждан, которые оказались зависимы от нового вида правления.

Неудивительно, что классический пример бюрократического подавления был описан в повести Н. Гоголя «Шинель»¹⁶, действие которой происходит в России в XIX в., где бюрократия использовалась как средство контроля над обширной и слабо развитой территорией, не имеющей никаких демократических механизмов противостояния злоупотреблениям¹⁷. В повести рассказывается о робком, бедном государственном чиновнике по имени Акакий Акакиевич. Когда у Акакия Акакиевича украли новую шинель, на которую он потратил все свои скудные сбережения, ему говорят, что он никогда не получит ее обратно, если обратится в полицию, поскольку не сможет доказать, что это именно его шинель. Вместо этого он должен обратиться к чиновнику, Значительному Лицу, который мог бы походатайствовать за него. Однако Акакий Акакиевич оказывается у Значительного Лица в тот момент, когда

¹⁵ См. в целом [36, pp. 375–437] (описываются средневековые государства, основанные на феодальной структуре); [37, pp. 21–32] (администрация Нормандской Англии, развившаяся из управления королевским двором); [38, pp. 41–76] (описывается развитие финансовой и правовой систем Анжуйской Англии из феодальной структуры и административной системы из управления королевским двором); [39, pp. 49–52] (описывается расширение власти французских монархов путем распространения феодальной модели поместного управления на вновь завоеванные провинции); [40, pp. 158–169, 177–187; 41, pp. 1–54]; [42, pp. 65–86, 125–133] (описывается создание системы королевской власти в средневековой Англии на основе системы управления королевским двором).

¹⁶ Nicolai V. Gogol, *The Overcoat*, in *Tales OF Good and Evil* 233 (David Magarshack trans., 1957).

¹⁷ См. [43, pp. 114–117] (описывается жесткое правление Петра Великого и созданная им бюрократия); [44, pp. 156–161] (описываются трудности Петра Великого в управлении Российским государством).

тот принимает своего друга детства, на которого хочет произвести впечатление. Заставив Акакия Акакиевича бесконечно ждать в приемной, Значительное Лицо позволяет ему войти и изложить свою просьбу. Однако затем он обрушивается на Акакия:

«— Что вы, милостивый государь, — продолжал он отрывисто, — не знаете порядка? Куда Вы зашли? Не знаете, как водятся дела? Об этом Вы бы должны были прежде подать просьбу в канцелярию; она пошла бы к столоначальнику, к начальнику отделения, потом передана была бы секретарю, а секретарь доставил бы ее уже мне...»¹⁸

Дальнейшие замечания такого рода доводят Акакия до нервного срыва; его выгнали на улицу, он заболел горячкой и умер¹⁹.

Чарльз Диккенс в «Крошке Доррит»²⁰ изображает Министерство Околичностей в менее мрачных тонах, но этот порядок кажется нам более знакомым, так как более упорядочен и хотя бы внешне более демократичен. Когда джентльмен Артур Кленнэм пытается узнать, из-за какого рода долга Уильяма Доррита держат в тюрьме Маршаллси, его отправляют в Министерство Околичностей. Там с ним обращаются достаточно вежливо, но посылают из одного кабинета в другой; во всех кабинетах сидят высокомерные чиновники, которые все свое время посвящают тому, чтобы ничего не было сделано. Самый полезный совет, который получает Артур, — продолжать спра-

шивать, пока не узнаешь, в каком департаменте есть информация о задолженности:

«Вы подадите заявление в тот департамент (согласно установленной форме, о которой можете разузнать), с тем чтобы получить разрешение подать заявление в этот департамент. Когда вы его получите (для этого потребуется время), ваше заявление поступит в тот департамент, откуда перейдет в этот департамент для занесения во входящие дела, будет отослано обратно для подписи в тот департамент и передано для удостоверения подписи в этот департамент, а затем уже пойдет в обычном порядке делопроизводства в том департаменте»²¹.

Последние слова чиновника, предоставившего эту ценную информацию: «Вам лучше захватить с собой пачку бланков... Дайте ему пачку бланков!»²²

Эти два повествования, описывающие взаимодействия, результаты которых варьируют от трагедии до раздражения, можно объединить под заголовком «бюрократическое давление»; они представляют собой крайние или почти крайние варианты в этой сфере, но только относительно одного типа взаимодействия — отношения к гражданам, обращающимся в государственные учреждения за разрешением или льготами. Для другого типа взаимодействий можно описать другие сценарии, например, при обращении чиновников с руководителями крупных предприятий²³.

¹⁸ Gogol, см. сноску 18, р. 263. Когда Акакий робко возражает, Значительное Лицо говорит: «Знаете ли Вы, кому это говорите? Понимаете ли Вы, кто стоит перед вами? Понимаете ли Вы это, понимаете ли это? Я вас спрашиваю».

¹⁹ Гоголь также создал две несколько более легкие вариации на ту же тему. В комедии «Ревизор» мелкий государственный служащий, проезжавший через городок, был по ошибке принят местными коррумпированными чиновниками за грозного проверяющего из столицы. См. Nikolay Gogol, *The Government Inspector: A Comedy in Five Acts*, in *The Theater of Nikolay Gogol: Plays and Selected Writings* 51, 74–80 (Milton Ehre ed., Milton Ehre & Fruma Gottschalk trans., 1980) (сцена первого разговора между приехавшим мелким чиновником и испуганным мэром городка). В повести «Нос» государственный служащий восьмого ранга проснулся и обнаружил, что у него нет носа, потому что нос произвели в государственные советники пятого ранга. Nicolai V. Gogol, *The Nose*, in *Tales of Good and Evil*, см. сноску 18, р. 203.

²⁰ Charles Dickens, *Little Dorrit* (Alfred A. Knopf, Inc. 1992) (1857) / пер. М. А. Энгельгардт. Ленинградское газетно-журнальное и книжное издательство, 1951.

²¹ Там же, р. 116. Похожая пародия на бюрократические процедуры показана в фильме «Бразилия» (Brazil, Universal Studios 1985).

²² Dickens, см. сноску 22, р. 158.

²³ [45, pp. 105–113]. Теодор Лоуи предлагает следующий воображаемый диалог, в некоторой степени литературную параллель Гоголю и Диккенсу:

«Чиновник по зарплатам и рабочим часам: Господин Работодатель, мы обнаружили, что Вы задолжали десятерым Вашим сотрудникам \$10 000 плюс штрафы, за то, что они были вынуждены принимать текстовые сообщения в обеденный перерыв.

Работодатель: Возражаю. Вы опросили моих сотрудников без моего ведома, а меня ни о чем не спросили...

Чиновник: Как насчет \$2500 в виде моего вознаграждения?
Работодатель: Черт возьми, я...

Чиновник: И Вы согласитесь участвовать в программе проверки рабочих мест?

Работодатель: Хмм... (в сторону: платить юристам... ездить на суды... просить одолжения у нашего проклятого конгрессмена...)

Официальное письмо от Чиновника, через несколько недель: Вам надлежит приостановить... См. там же, pp. 108–109 (все скобки, курсив и пропуски текста сохранены, кроме первого пропуска, обозначающего отсутствие текста согласно

Можно смело сказать, что бюрократическое давление в различных вариациях в современном мире имеет место практически во всех случаях взаимодействия гражданина с обществом. Оно подпитывает как повсеместные свидетельства недостатков современного государства²⁴, так и анекдотические описания его истинной неэффективности²⁵. Ликвидация или уменьшение бюрократического давления может восприниматься как благо независимо от того, какой политической ориентации придерживается человек. Сторонники строгого регулирования хотели бы минимизировать неприятные и неэффективные бюрократические процедуры, чтобы система работала более эффективно и вызывала меньше противодействия. Противники же выступают за уменьшение строгости и неэффективности в тех достаточно частых ситуациях, когда бюрократия неизбежна и ее нельзя совсем ликвидировать по политическим или практическим причинам.

Для целей дальнейшего обсуждения мы определяем бюрократическое давление как действие со стороны органов власти, налагающее ненужные и вредные обязательства на частных лиц²⁶. Это определение охва-

тывает не только противоправные действия. Хотя оно, несомненно, включает наложение неоправданного штрафа или вынесение решения, нарушающего собственные правила государственного органа²⁷, но охватывает также и упорное следование обременительным бессмысленным процедурам (например, заставлять людей стоять в очередях или излишне жестко настаивать на выполнении формальных правил). David Shipler описывает «кафкианские лабиринты бумаг» в местном отделе соцобеспечения:

«Если вам нужно устроиться на работу, придется оплатить содержание ребенка в детском саду; если вы не можете себе это позволить, нужно взять талон на бесплатное содержание, а для этого доказать, что вы работаете. Чтобы получить талон, нужно много раз прийти в различные кабинеты – разумеется, в рабочее время»²⁸.

James Q. Wilson подобным образом описывает государственную контору по регистрации автомоби-

оригиналу). Смысл текста Лоуи не в том, что работодатель напуган или ему неудобно, а в том, что он находится в подчиненном положении от произвола чиновника. См. там же, р. 109 («Отвращение, разочарование, недоверие возникают в таких случаях, потому что агентство оказалось бесхарактерным.»). Агентство пользуется своими полномочиями, бесконтрольно или незаконно налагая различные требования. Ср. Chamber of Commerce v. U.S. Dep't of Labor, 174 F.3d 206 (D.C. Cir. 1999) (показано, что директива Управления охраны труда (OSHA) нарушала положения и разъяснения к закону APA). Как и в диалоге Лоуи, согласие на выполнение программы Коммерческой Палатой было получено под угрозой внеочередных проверок. См. там же, р. 208 (работодатель, который участвует в программе, на 70–90 % уменьшал вероятность проверки). Сложность ситуации в том, что данная программа довольно успешно выполняла свою задачу сокращения травматизма на рабочих местах. Отсюда следует, что к проблеме бюрократического давления следует подходить с осторожностью, чтобы не ограничить ценные инициативы в области регулирования.

²⁴ См. такие свидетельства, например, в [46, pp. 112–131; 47; 48].

²⁵ Подобные анекдотические описания можно найти, например, в [49–51].

²⁶ В целом лучше избегать термина «бюрократия», который возник в XVIII в. как синекода от французского слова «стол»; этот термин получил столько отрицательных ассоциаций, что воспринимается скорее как ругательство, чем как описание явления. См. [52, pp. 16–21] (обсуждается происхождение

и двусмысленность данного термина); [18, pp. 22–25] (обсуждаются отрицательные коннотации данного термина). Предпочтительной альтернативой может быть «администрация» или «административное управление». Однако в контексте подавляющих действий органов управления термин «бюрократия» становится описательным, поскольку сразу отсылает к множеству способов негативного отношения данных органов к гражданам.

²⁷ Об общем принципе, согласно которому орган управления должен исполнять свои собственные правила, см., например, Vitarelli v. Seaton, 359 U.S. 535, 539–40 (1959) (показано, что, отказывая просителю, чиновник «был связан положениями, которые были приняты самим данным учреждением для таких случаев, хотя без таких положений он мог бы отказать в просьбе по ряду оснований»); Service v. Dulles, 354 U.S. 363 (1957) (показано, что Государственный секретарь обязан придерживаться положений Государственного департамента при увольнении работника); United States ex rel. Accardi v. Shaughnessy, 347 U.S. 260 (1954) (установив процедуру депортации, генеральный прокурор должен руководствоваться ею в конкретных случаях); Ariz. Grocery Co. v. Atchison, Topeka & Santa Fe Ry., 284 U.S. 370, 387–89 (1932) (установив максимальные расценки за доставку грузов, Комиссия по торговле между штатами не может изменять их для отдельных случаев); [53, pp. 1319–1331] (обсуждаются дела о превышении административных полномочий); [54, pp. 569, 594–603] (другая формулировка принципа Accardi о том, что агентства должны следовать своим собственным правилам). Ср. Marshall v. Barlow's, Inc., 436 U.S. 307 (1978) (показано, что государство должно получать разрешение на обыск при ведении административных дел, но не должно называть конкретную возможную причину; вместо этого можно указать, что осуществляется плановая проверка).

²⁸ [55, p. 229].

лей: «Автомобилисты стоят в медленно движущихся очередях к окошкам без ясной маркировки... Когда человек добирается до окна, часто оказывается, что нужно было стоять в другой очереди: «Возьмите заявление в другом окне и приходите снова...» [56, р. 113]. Бюрократическое давление происходит не только при личном контакте, но в таких условиях оно, разумеется, процветает²⁹.

Чтобы разработать средства противодействия бюрократическому давлению, необходимо в первую очередь определить его источники. Здесь мы сталкиваемся с «затруднением от избытка»: кажется, что почти каждая черта государственного управления несет в себе потенциал для развития давления. Именно поэтому необходимо проявить осторожность. Было бы политической вульгарностью считать, что государство с неизбежностью подавляет, что оно никогда ничего не делает как надо. Такую упрощенную ворчливую позицию охотно занимают многие американские политики, стремясь получить поддержку избирателей³⁰. Как отмечает Anthony Giddens, современное общество невероятно функционально³¹. Вода доставляется на дом, мусор вывозится, продовольствие поступает

в магазины, электричество доступно; огромное количество базовых услуг, необходимых для жизни в нашем сложном, урбанизированном обществе, систематически и бесперебойно обеспечивается правительством или при его поддержке, причем в большинстве случаев без какого-либо давления. Кроме того, государство устанавливает высокий уровень гражданского порядка, поддерживая целостность нации как изнутри, так и снаружи. Следовательно, определяя источники бюрократического давления, следует учитывать, что эти источники, кажущиеся повсеместными, на самом деле не всегда существуют. Многие государственные органы, будь то на федеральном, региональном или местном уровне, компетентны и внимательны³². Источники давления широко распространены, но не повсеместны.

Источники, которые мы рассмотрим ниже, охватывают как сущность государственных органов, так и природу воздействующих на них сил. К первой категории принадлежат статусные различия и отношения незнакомых людей; ко второй – институциональные отклонения и дивергентные стимулы. Мы рассмотрим по очереди каждый из этих факторов.

А. Статусные различия

В большинстве обществ на протяжении всей истории государственные чиновники обычно занимали позиции с высоким статусом. В западных странах социальная и государственная иерархия была практически одной и той же в период раннего и позднего Средневековья. Король был главой правительства именно потому, что занимал высшее положение в обществе, т. е. был верховным феодалом стоящим над всем дворянством³³. В свою

²⁹ Такая ситуация обычна среди сотрудников, непосредственно контактирующих с клиентами, которые составляют большую и все возрастающую долю как в государственном, так и в частном секторе. См. в целом [57, pp. 1–23] (обсуждается рутинизация «интерактивного обслуживания»); [58, pp. 13–26] (показано, что «бюрократы низшего звена» играют большую роль в проведении политики через взаимодействие с населением); [59, pp. 205–221] (обсуждаются отношения к покупателю и трудовые процессы в контексте услуг, продаж и интеллектуального труда).

³⁰ Ярким примером служит известная шутка Рональда Рейгана: «10 самых опасных слов в английском языке – это «Здравствуйте, я из правительства и я прибыл, чтобы помочь вам». President Ronald Reagan, Remarks to Representatives of the Future Farmers of America (July 28, 1988). URL: <http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1988/072888c.htm> (дата обращения: 08.01.2012). Более систематическое описание такого взгляда см. в [60, pp. 66–83; 61, pp. 53–62]. Противоположную точку зрения см. в [62, pp. 149–240] (показано, что конституционное устройство может порождать эффективные административные управленческие структуры); [63, pp. 87–121] (показано, что микроэкономический анализ свидетельствует о том, что политические рынки создают эффективные административные структуры).

³¹ См. [64, pp. 172–181] (описывается эффективность систем транспорта и связи); [65, pp. 79–100] (обсуждается, как взаимосвязи в современном мире зависят от доверия, организации и компетентности). For a similar view, см. [66, pp. 17–32] (описывается экономическая координация при поставках потребительских товаров).

³² [67, pp. 84–111] (объясняется, почему стереотипные представления о бюрократах неверны); [68, pp. 63–116] (по результатам опроса клиентов семи государственных учреждений чуть более двух третей из них были удовлетворены, а почти половина – полностью удовлетворены).

³³ См. [69, pp. 157] («Даже монархия представляет собой, по сути, крайнее выражение аристократии; король – это «первый аристократ» «коронованной республики»); ср. [70, pp. 137–139] (описываются различные источники королевской власти); [71, pp. 47–59] (обсуждаются принципы теократической монархии); [72, pp. 30–37]. Идея о том, что король правит по божественному праву, то есть получает власть от Бога, соответствует идее о королевской власти как вершине социальной иерархии, поскольку сама эта иерархия считалась ниспосланной богом. Ср. [73, p. 194] («Папа римский Бонифаций неустанно указывал политическим струк-

очередь, социальный статус дворян определялся их положением феодальных лордов; это положение делало каждого из них официальным правителем территории, или владения и всех, кто проживал на этой территории³⁴. По мере развития королевской власти в период позднего Средневековья, Ренессанса и Реформации начал зарождаться класс чиновников, отделенный от дворян-землевладельцев. Эти чиновники часто были благородного происхождения [76; 77, pp. 60–65], а также быстро приобретали свой собственный высокий статус, часто находивший формальное подкрепление в виде дарованных земель и титулов³⁵. Французская практика продажи государственных постов естественным образом способствовала трансформации назначаемых чиновников в наследственную знать³⁶.

Возникновение административного государства и быстрое развитие промышленного богатства в конце XVIII – начале XIX вв. привели к четкому разделению между статусом и официальным положением. По классическому определению Вебера, бюрократическое правление характеризуется наличием сотрудников на полную ставку, получающих регулярную заработную плату, а не те деньги, которые они собирают³⁷. Все, кроме самых высокопоставленных

чиновников, назначаются на основе их заслуг, а не общественного положения [83, pp. 11–74]. Индустриализация произвела сдвиг в преимущественном положении богатства и статуса с землевладельческой аристократии, осуществлявшей свои управленческие или квазиуправленческие функции на определенной территории, к группе лиц, которые позиционировали себя как частные лица, хотя при этом не отказывались влиять на правительство в свою пользу³⁸. Эти изменения в сочетании со значительным ростом правительств в административную эпоху, привели к появлению группы должностных лиц, не имевших четкого положения в общественной иерархии.

Конкретный общественный статус чиновников и его следствия носят комплексный характер. С одной стороны, многие из тех, кем управляют чиновники, обладают более высоким общественным статусом; в особенности это касается глав корпораций. С другой стороны, власть чиновников и их способность накладывать санкции повышают их статус далеко за пределы того, что подразумевает их должность или уровень зарплаты³⁹. Государственные служащие, распределяющие льготы или услуги, – например, соцработники, чиновники соцобеспечения, учителя, врачи, медсестры, полицейские – находятся примерно посередине общественной иерархии. В пригородных районах, где проживает верхушка среднего класса, учителя и полицейские воспринимаются как имеющие более низкий статус, чем те, кого они обслуживают, хотя и пользуются преимуществами своего положения. В более бедных районах они явно имеют более высокое общественное положение⁴⁰.

турам на их место, еще и еще раз подчеркивая иерархическую точку зрения, что политические органы являются чисто функциональными образованиями внутри мирового сообщества; при этом последнее является мистическим телом Христа, т. е. церковью, во главе которой стоит Христос, а его видимое воплощение – представитель Христа на Земле, римский понтифик»).

³⁴ См. в целом [74, pp. 24–59] (обсуждается развитие аристократии в Европе); [36, pp. 145–344] (обсуждаются различные аспекты феодальной системы); [69, pp. 135–156] (обсуждается аристократия); [75, pp. 113–117, 129–133] (обсуждаются различные типы феодальных владений и различия в правах лордов и вассалов в феодальных владениях). Как указывает Fichtenau, термин «владение» (*honore*) изначально относился к должности, а затем его значение расширилось на собственность аристократии в феодальную эпоху [69, p. 141].

³⁵ См. в целом [77, pp. 137–159; 78, pp. 132–140; 79; 80, pp. 145–173].

³⁶ См. в целом [81, pp. 1–28] (обсуждается, кроме прочего, практика покупки и продажи должностей во Франции); [31, pp. 100–110] (обсуждается военное дело и занятие официальных постов во Франции с 1494 по 1559 гг.).

³⁷ См. [82, pp. 959, 963] (описывается занятие официальных постов как оплачиваемая работа). Подобное определение см. [52, p. 22] («Тип организации, называемый бюрократическим... имеет несколько неизменных характеристик. Они включают в первую очередь иерархию, юрисдикцию, специали-

зацию, профессиональную подготовку, фиксированную оплату и постоянство»).

³⁸ См. в целом [84, pp. 44–73, 202–217]; [85, pp. 57–74] (описываются «человеческие результаты» промышленной революции); [86, pp. 103–147].

³⁹ Ярким примером является Совет управляющих Федеральной резервной системы. Регулируя финансовые институты, чиновники Федерального резерва имеют дело с самыми высокооплачиваемыми и авторитетными руководителями корпораций в стране. Однако широкие полномочия и общепризнанные компетенции Федерального резерва призваны сгладить неравенство между его сотрудниками и теми, чью деятельность он регулирует. См. в целом [87, pp. 159–172] (описывается имидж Федерального резерва); [88, pp. 48–74] (обсуждается, кроме прочего, уникальный статус Федерального резерва).

⁴⁰ Полиция более ориентирована на оказание услуг в бога-

Чиновники, предоставляющие услуги гражданам в тяжелом положении, – соработники или чиновники ЖКХ – однозначно воспринимаются как имеющие более высокий статус: с одной стороны, в силу самого своего положения, а с другой – поскольку их клиенты автоматически становятся в подчиненное положение ввиду специфики услуг, которые им оказываются⁴¹.

Следствием такого положения оказывается то, что в современном административном государстве чиновники не являются автоматически вышестоящими по отношению к тем, кем они управляют, как это было в случае феодальных лордов или гоголевского Значительного Лица. Они занимают более высокую позицию лишь в определенных ситуациях, как высокомерные служащие Министерства Околичностей у Чарльза Диккенса. В ситуациях, когда это превосходство проявляется, оно несет с собой существенные возможности для подавления. Подавление может выражаться в форме пренебрежения, высокомерия, отказа войти в положение или, что хуже всего, нежелания исполнять свою задачу – предоставить льготу, объяснить, защитить. Такое отношение может быть явным и откровенным⁴² либо более умеренным⁴³; но оно всегда обижает людей и часто подрывает ту политику, которую законодательство призвано внедрять.

В своем исследовании Управления социального страхования Jerry Mashaw отмечает, что люди, обра-

тых пригородах и на подавление в бедных городских районах. См. в целом [89] (показано, что домовладельцы имеют более положительное отношение к полиции); [90, pp. 105–106] (описывается негативное отношение жителей городского микрорайона к полиции).

⁴¹ Ср. [91, pp. 815, 825–830] (рассматриваются методы распределения общественных благ, например, препятствование обращениям граждан за благами, на которые они имеют право, путем создания бюрократических барьеров и систематической стигматизации получателей благ); [92] (описывается ситуация, когда клиент соцобеспечения пытается выступить в административном суде, испытывая трудности, связанные с социальными барьерами, включая непонимание между ней и сочувствующим ей социальным работником). Обсуждение того, как социальные работники реагируют на подобные статусные различия в частных организациях, см., например, в [93–95].

⁴² См., например, [96] (описывается невнимательное отношение к подозреваемым в уголовных судах Нью Хэвен).

⁴³ См., например, [92] (показано, кроме прочего, как социальные работники, несмотря на свою добросовестность и стремление помочь, могут не понимать жизненную ситуацию своих клиентов).

щавшиеся за льготами по социальному страхованию, в целом получали уважительное и добросовестное обслуживание⁴⁴. Это подтверждает идею, что статусные различия являются одной из причин бюрократического давления. Обычно получатели государственных льгот по бедности и безработице – это люди с низким общественным статусом, но в случае получателей льгот по социальному страхованию ситуация совершенно иная. Каждый человек стареет, включая богатых, имеющих связи, умеющих добиться своего. Кроме того, пособия по социальному страхованию воспринимаются не как благотворительность, а как возврат выплат, сделанных работающим человеком, что полностью соответствует замыслу Франклина Рузвельта, который разработал эту программу [98, p. 133; 99, pp. 308–309]⁴⁵. Эти черты повышают статус получателей льгот по социальному страхованию, в результате чего чиновники агентства относятся к ним уважительно.

Такой процесс может быть и обратным. Льготы, которые воспринимаются как заслуженное вознаграждение, повышают статус получателя. Примерами этого, кроме социального страхования, являются льготы для ветеранов⁴⁶ и федеральная помощь в жилищном ипо-

⁴⁴ См. [97, pp. 132–145]. Автор показывает неоднозначную картину, но она явно выигрывает при сравнении с другими массовыми административными программами.

⁴⁵ Другие точки зрения на представление Рузвельта о программе социального обеспечения см., например, в [100, pp. 109–172; 101, pp. 282–285]. Когда Рузвельту сказали, что заложенный в его плане принцип выплат в соответствии с вкладом работника является отражением нездоровой экономики, он возразил, что налоги зависят не от экономики, а от политики: «Мы назначили такие выплаты, чтобы каждый налогоплательщик имел законное, моральное и политическое право получать свою пенсию и свои пособия по безработице. Пока действуют такие налоги, ни один политик не сможет отменить мою программу социального обеспечения» [99, pp. 308–309].

⁴⁶ См. 38 U.S.C. § 101 et seq (2012). Сюда входит широкий спектр выплат, например пособие в случае смерти или инвалидности, 38 U.S.C. §§ 1101–1163, 1501–1508; здравоохранение, 38 U.S.C. §§ 1701–1786; страхование жизни, 38 U.S.C. §§ 1901–1980A; консультирование по поиску работы, психологическая поддержка и помощь в предоставлении жилья бездомным ветеранам, 38 U.S.C. §§ 2001–2066; пособия на похороны, 38 U.S.C. §§ 2301–2308; помощь в получении образования, 38 U.S.C. §§ 3001–3493. Федеральное правительство ежегодно публикует данные об этих льготах. См., например, Department of Veterans Affairs, Federal Benefits for Veterans, Dependents and Survivors (2011). Правительство также ведет веб-сайт, предоставляющий такую информацию. См. Dep't of Veteran Affairs, <http://www.vba.va.gov/VBA/>. Дополнительную

течном кредитовании⁴⁷. Такие льготы могут повысить статус получателя, но даже если этого не происходит, получатели не воспринимаются как люди с низким статусом. И наоборот, программы, которые предоставляют льготы на общих основаниях, например, талоны на продукты⁴⁸, государственное жилье⁴⁹, благотвори-

тельность⁵⁰, обычно носят более неоднозначный характер и часто становятся частью критики в адрес правительства⁵¹. Такое отношение может понижать статус получателей таких льгот, так как они начинают восприниматься как незаслуженные. Можно предположить, что подавляющее поведение будет более характерно для тех чиновников, которые предоставляют или контролируют эту последнюю категорию льгот. Однако такое эмпирическое заключение необходимо подтвердить фактами.

информацию о льготах для ветеранов см. в целом [102].

⁴⁷ Федеральное правительство учредило три института для расширения вторичного рынка жилищного ипотечного кредитования. Первый из них – Федеральная национальная ипотечная ассоциация (FNMA), учрежденная согласно Национальному закону о жилье (National Housing Act) 1934 г., Pub. L. No. 84–345, 48 Stat. 1246. См. [103] (обзор истории и деятельности FNMA). Второй – Государственная ассоциация ипотечного кредитования (GNMA), учрежденная согласно Закону о развитии жилья и городов (Housing and Urban Development Act) 1968 г., Pub. L. No. 90–448, 82 Stat. 476; ее задачей было распространение ипотечной поддержки FNMA на государственных служащих и ветеранов. Третий – Федеральная корпорация ипотечного кредитования (FHLMC), учрежденная согласно Закону о срочном финансировании жилья (Emergency Home Finance Act) 1970 г., Pub. L. No. 91–351, 84 Stat. 450, дополняла FNMA. Эти программы охватывают только тех граждан, которые могут претендовать на ипотеку на частное жилище, т. е. в основном только служащих. В настоящее время эти институты подвергаются массовой критике, но в целом она относится к аспектам управления ими, а не к тому, что служащие не должны получать поддержку ипотечного кредитования. См., например, [104, pp. 11–60] (показано, что ошибки в структуре позволили FNMA и FHLMC расширяться за пределы фискальной ответственности); [105, pp. 41–73] (показано, что чрезмерное и неоправданное кредитование вызвало «мыльный пузырь» в сфере аренды жилья). См. в целом [106, pp. 8–40] (показано, как FNMA и FHLMC, будучи частными корпорациями, переводили федеральное финансирование в руки частных акционеров); [107] (описывается, как FNMA и FHLMC используют государственные субсидии для своего расширения за пределы фискальной ответственности).

⁴⁸ Программа продуктовых карточек была недавно переименована в Программу помощи с дополнительным питанием (The Food Stamp Program was recently renamed the Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP)). См. Pub. L. No. 110–234, 122 Stat. 1092 (2008) (код 7 U.S.C. § 2011 et seq. (2012)). Программа продуктовых карточек была введена Законом о продуктах карточках 1964 г., Pub. L. No. 88–525, 78 Stat. 703. См. в целом [108] (обзор программы продуктовых карточек и ее провозвестника в рамках программы «Новый курс» 2006 г.); [109] (рассматриваются проблемы политического давления, вызванного введением продуктовых карточек).

⁴⁹ Последнюю версию закона, регулирующего предоставление государственного жилья, см. the Cranston-Gonzalez National Affordable Housing Act of 1990, Pub. L. No. 101–625, 104 Stat. 4079. Его предшественниками были Закон о жилье (Housing Act) 1949 г., Pub. L. No. 81–171, 63 Stat. 413 (первый из основ-

В. Отношения незнакомых людей

С вышеизложенным тесно связан тот факт, что человек, с которым имеет дело государственный служащий, скорее всего, оказывается ему незнакомым⁵².

ных законов программы президента Трумэна «Справедливый курс») и Закон о развитии жилья и городов (Housing and Urban Development Act) 1965 г., Pub. L. No. 89–117, 79 Stat. 451 (учреждено министерство развития жилья и городов как часть программы президента Джонсона «Борьба с бедностью»).

⁵⁰ Закон об урегулировании персональной ответственности и возможности трудоустройства (Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act) 1996 г., Pub. L. No. 104–193, 110 Stat. 2105 (код 42 U.S.C. §§ 601–17 (2012)). Этот закон пришел на смену Закону о социальном обеспечении и помощи семьям с детьми на иждивении (Social Security Act's Aid to Families with Dependent Children), известному как Закон о помощи детям, находящимся на иждивении (Aid to Dependent Children), что представляло собой название части IV Закона о социальном обеспечении (Social Security Act) 1935 г., Pub. L. No. 74–271, 49 Stat. 620. Закон о помощи детям, находящимся на иждивении, подвергался широкой критике в течение трех десятилетий своего существования. См. в целом [110, pp. 287–305] (обсуждается критика движения помощи детям, находящимся на иждивении); [111, pp. 66–78] (описывается взгляд феминистского движения на проблему бедности). Программа несколько раз корректировалась с целью побудить получателей к поиску работы, вместо того чтобы надеяться на общественную поддержку. См., например, Social Security Amendments of 1967, Pub. L. No. 90–248, § 204, 81 Stat. 821, 884–92 (устанавливаются программы поощрения для работающих граждан); Family Support Act of 1988, Pub. L. No. 100–485, §§ 201–04, 102 Stat. 2343, 2356–82 (устанавливаются программы для поиска работы и повышения квалификации).

⁵¹ Дальнейшее обсуждение этого положения см. [112] (обсуждается, кроме прочего, критика Закона о реформе системы здравоохранения и защиты пациентов).

⁵² Для иллюстрации этого общего положения см. [113]. Ср. [66, pp. 17–32] (показано, что современная экономика основана на сотрудничестве между незнакомыми людьми); [114, p. 48] («Город – это среда, где вероятно встреча незнакомых людей»). Sennett относит начало процесса урбанизации в западном

В доадминистративную эпоху давление, которое неизбежно порождается статусными различиями между правителями и их подчиненными, могло смягчаться за счет локализованного характера общественного контроля. Взаимоотношения между людьми высокого и низкого статуса обычно имели место в пределах деревни или поместья, где люди, подвергавшиеся контролю, как правило, проводили всю свою жизнь. Лорд или чаще его сенешаль, или управляющий, вероятнее всего, знал каждого человека в своих владениях и каждого, кто обращался к нему за помощью. То же можно сказать о приходском священнике, который и оказывал помощь, и давал знания. Хотя такие тесные взаимоотношения могут привести к неприязни и обидам, все же подобный уровень личного знакомства способствовал, хотя бы потенциально, эмпатии и пониманию. В любом случае члены местных элит хорошо понимали заботы простых людей своей деревни или поместья, поскольку эти две группы всю жизнь проводили бок о бок⁵³. Кроме того, в отличие от гоголевского Значительного Лица деревенской элите не было нужды прибегать к давлению, чтобы

утвердить собственное социальное превосходство. Статусная иерархия в небольших селениях того времени была прочно установлена и хорошо известна всем заинтересованным лицам⁵⁴.

Чиновник, осуществляющий функцию регулирования, может познакомиться с руководством и юристами компании, которую проверяет. Он может даже установить с ними дружеские отношения, особенно если собирается устроиться на работу в эту компанию после выхода на пенсию. Но обычно чиновники органов социального обеспечения, социального страхования, полицейские, медики имеют дело с огромным количеством людей, которых они не знали раньше и вряд ли встретят еще раз. Кроме того, учитывая расовые различия между чиновниками и их клиентами, степень «чужеродности» может быть еще выше, что ведет к проявлениям враждебности или давления⁵⁵. Эти факторы не только делают каждого гражданина чужим для чиновника, но и порождают чувство перегруженности работой, из-за которого чиновник пресекает любые попытки уменьшить эту отчужденность⁵⁶.

мире к середине XVIII в., что несколько ранее установления административного правления. Там же, pp. 47–52. При этом он отмечает, что в XVIII в. истинная урбанизация в Европе была ограничена Лондоном и Парижем, которые были в то время крупнейшими городами, но охватывали лишь малую долю общего населения своих стран. Там же, pp. 49–50. В Лондоне в то время было около 750 000 жителей, в Париже – около 500 000. Там же, p. 50. К середине XIX в., когда административное управление полностью установилось, в Англии в результате индустриализации было уже множество крупных городов, а население Лондона выросло до пяти миллионов. Там же. Таким образом, отношения незнакомых людей не только были широко распространены в городах, но и городское население, где они имели место, начало доминировать в общем количестве населения страны.

⁵³ Описание жизни людей с низким статусом в таких условиях см., например, в [36, pp. 241–279; 69, pp. 359–378; 115, pp. 67–87]. Литературное описание традиционного деревенского уклада см. [116–118]. Как известно, эти произведения были написаны, когда традиционная деревенская культура приближалась к своему закату. Это не удивительно, во-первых, потому что литература более ранних периодов редко обращалась к описанию жизни простых людей, а во-вторых, потому что именно ностальгия по утраченной деревенской культуре побуждала писателей изображать ее [119, pp. 13–45]. Дело не в том, что эта общественная система прошлого была особенно доброжелательной или эффективной, а в том, что власть осуществлялась знакомыми людьми.

⁵⁴ Одна из причин такого понимания и принятия этого положения вещей состояла в том, что люди воспринимали ее как данную Богом [72, pp. 8–9; 120, pp. 67–98] (концепция цепочки бытия пыгается объединить веру в божественное происхождение вселенной с множественностью творений).

⁵⁵ Ср. [121] (показано, что отношения между клерками и клиентами одной расы были более дружескими, что измерялось с помощью количества словесных реплик, улыбок и взглядов, по сравнению с отношениями между клерками и клиентами, принадлежащими к разным расам). При этом отношения между обслуживающим персоналом и клиентами одного пола носят менее дружественный характер, чем между обслуживающим персоналом и клиентами разного пола. Ср. [122] (изучаются различия между обслуживанием официантами и официантками). Разница, по мнению Hall, обусловлена гендерными ролями. Эта разница может приводить к притеснениям работниц женского пола со стороны клиентов и работодателей. См. в целом [123] (обсуждаются, кроме прочего, притеснения со стороны клиентов); ср. [124] (обсуждаются притеснения со стороны работодателей). Дополнительным фактором выступает то, что гендер не обусловлен классом или расой, поскольку в любом классе и расе есть мужчины и женщины. Таким образом, гендерные различия вызывают чувство непохожести, которое отличается от такового, вызванного расовыми или экономическими различиями.

⁵⁶ Ср. [125] (показано, что обслуживающий персонал в магазинах с большим потоком посетителей проявляет меньше положительных эмоций); [126] (показано, что обслуживающий персонал в магазинах с большим потоком посетителей и длинными очередями менее склонен проявлять положительные

Если уделять персональное внимание посетителям, работать станет просто невозможно⁵⁷.

В современном правительстве существует также явление разрастания функций, которое проистекает из необходимости управлять крупными сообществами; этому явлению нет аналога в прошлых эпохах. Современным людям нужно получать водительские права, паспорта, разрешения на использование земель, регистрацию мест жительства, лицензии, льготы, надбавки и многое другое. Из-за возрастания специализации, которая, по замечанию Emile Durkheim⁵⁸, является практически неотъемлемой чертой современного индустриального общества, каждое из множества взаимодействий требует обращения в отдельное агентство⁵⁹. Это не только препятствует всесторонней оценке потребностей человека, но и мешает созданию устойчивых взаимоотношений между чиновниками и гражданами, которых они обслуживают. В исследовании Barbara Gutek, посвященном взаимоотношениям с клиентами в бизнес-организациях, делается вывод, что большая часть взаимодействий с клиентом принимает форму знакомства; это общение носит характер искусственного, нацеленного на инструментарий, далекого от реальных человеческих контактов; его нельзя назвать взаимоотношениями⁶⁰. Взаимодействия между государственными чиновниками и гражданами носят в целом подобный характер.

эмоции, чем в магазинах с более спокойной обстановкой).

⁵⁷ Ср. [127] («Большой поток посетителей, претендующих на социальные льготы, производит ошеломляющий эффект. Основные задачи учреждения – определить обоснованность претензии на льготы, ее размер и набор социальных услуг, включая трудоустройство – предполагают индивидуальный подход, но это требует большего количества времени и усилий, чем могут дать сотрудники учреждения»).

⁵⁸ См. [128, pp. 68–174].

⁵⁹ О специализированном характере современной бюрократии см. в целом [52; 79; 82, pp. 973–997; 129; 130].

⁶⁰ См. [131, pp. 33–61] (описывается «обслуживание через взаимодействие»). Gutek отличает такого рода взаимодействия от взаимоотношений. Там же, pp. 15–32 (описывается «обслуживание через взаимоотношение»); там же, pp. 63–94 (описываются «ключевые различия» между взаимодействиями и взаимоотношениями в контексте отношений клиента и поставщика услуг). Далее исследователь отмечает, что некоторые компании стараются персонализировать обезличенные взаимодействия, создавая «псевдовзаимоотношения». Там же, pp. 197–213 (описываются два вида псевдовзаимоотношений).

Важно, разумеется, не романтизировать прошлый уклад, рисуя такие картины, как Оливер Голдсмит в стихотворении «Покинутая деревня»⁶¹. Близкое знакомство не гарантировало отсутствия жесткого отношения со стороны вышестоящих, а жизнь в маленьком, замкнутом городке могла быть в целом очень унылой и подавляющей. В эпоху Средневековья, Возрождения и Реформации города рассматривались как место свободы⁶², что подтверждается известной поговоркой «Городской воздух делает человека свободным» [136, p. 232]. Но мы не должны больше беспокоиться о многочисленных ситуациях подавления, процветавших в прошлые времена; нужно заниматься давлением, существующим сегодня. Рассмотрение прошлых эпох ценно лишь для выстраивания сравнения с нынешней ситуацией.

Современное городское сообщество, несомненно, предоставляет гражданам избавление от давления замкнутой деревенской культуры. Однако это избавление дается не бесплатно, а ценой другого, более изощренного давления⁶³. Действительно, админи-

⁶¹ Милый Оберн, красивейшая деревушка в долине,
Где здоровье и изобилие радуют трудолюбивых пастушков;
В нее первую с улыбкой приходит весна,
А лето не спешит из нее уходить...
Как часто я любовался всеми ее прелестями:
Надежным хлебом, возделанной землей,
Неумолчным ручьем, непрестанной работой мельницы,
Прекрасной церковью на вершине соседнего холма...

Oliver Goldsmith, *The Deserted Village*, in *ENGLISH PROSE AND POETRY, 1660-1800: A SELECTION* 306 (Frank Brady & Martin Price eds., 1961). В стихотворении автор оплакивает разрушение подобных деревушек в результате движения огораживания. Анализ стихотворения см. [119, pp. 74–79].

⁶² См. в целом [74, pp. 167–196; 132, pp. 199–210] (описываются правительства городов в указанный период), [133, pp. 7–61] (описывается рост коммун в Италии до XIII в.), [134, pp. 41–53] (описываются уникальные характеристики городов, проявившиеся в XI–XII вв.), [135, pp. 42–56] (описываются города в средневековой Европе), [82, pp. 1236–1262] (описывается крупный западный город в Средневековье). Одна из причин такой точки зрения в том, что города и даже более мелкие населенные пункты, которые можно назвать деревнями, находились вне феодальной системы и феодальной иерархии. См. в целом [74, pp. 117–132, 167–196; 115, pp. 199–210; 134, pp. 41–53]. Выделение городов из феодальной системы означало, что все жители города, даже самые бедные, были свободными гражданами. См. [74, pp. 168–171; 115, pp. 199–202].

⁶³ [114, pp. 28–122]. Sennett так описывает потребность людей в современном городском окружении утвердить или выстроить свою идентичность: «Все окружены незнакомцами;

стративное правление можно рассматривать как попытку восстановить контроль над людьми в наиболее неопределенных ситуациях современной жизни, которые без такого правления были пущены на самотек. Принципиальный момент в том, что знакомства и связи, игравшие существенную роль в прошлом, теперь не могут быть средством против новой формы контроля. Свобода, которую современное общественное устройство предоставило гражданам, может быть подорвана или вовсе уничтожена бюрократическим надзором, а анонимность, которая была неотъемлемой частью этой свободы, оборачивается одиночеством и незащищенностью, когда этот надзор превышает свои полномочия.

С. Институциональные отклонения

Средневековый лорд имел определенные обязательства по отношению к вышестоящему феодалу, однако в обращении с простыми людьми в рамках своей ответственности он был волен судить и миловать, тогда как его сенешаль, или управляющий, отчитывался только перед ним. Приходской священник был частью огромного, иерархически организованного института, однако и он был свободен в своих каждодневных взаимоотношениях с прихожанами⁶⁴. Современные чиновники

люди, становящиеся свидетелями наших поступков, высказываний, дел, обычно ничего не знают об их предыстории и о других поступках, высказываниях, делах в нашем прошлом; поэтому окружающим трудно по внешним проявлениям судить, стоит ли верить человеку в данной ситуации... Возникновение доверия зависит от поведения – слов, жестов, движений, одежды, реакции, – данного человека внутри данной ситуации». Там же, р. 39. В попытке установить свой статус и социальное превосходство современные городские жители могут прибегать к более подавляющим формам поведения, чем представители деревенской элиты, чей статус в целом уже известен и всеми признан. Можно сказать, что та же социальная потребность движет Значительным Лицом у Гоголя, высокомерными чиновниками у Диккенса, равнодушными клерками у Вильсона.

⁶⁴ Христианство наложило серьезные ограничения, которые отличали средневековое общество от его языческих предшественников. См. [70, pp. 136–161; 137, pp. 477, 488–298; 138, pp. 42–97]. Хотя мы не можем в точности знать, как монархи вели себя в частной жизни, видимо, нет данных о том, чтобы средневековые короли занимались такими публичными бесчинствами и жуткими пытками, как многие из римских императоров. Например, об этом рассказано в Gaius Suetonius Tranquillus, *The Twelve Caesars* 162 (Michael Grant ed., Robert Graves trans., rev. ed. 2003) («У [Калигулы] была привычка совершать инцест

являются частью обширных комплексных институтов. Неудивительно, что последствия этого неоднозначны. С одной стороны, административная иерархия обеспечивает надзор и контроль, который ограничивает или пресекает давление, особенно если оно противоречит политике учреждения. С другой – та же иерархия может способствовать проявлениям давления.

Теория организации дает множество примеров таких злоупотреблений⁶⁵. Например, из-за сложностей управления крупной организацией и необходимости регулировать действия сотен, тысяч и десятков тысяч сотрудников менеджеры среднего звена часто ставят такие промежуточные задачи, результатом которых становится нанесение вреда тем самым людям, которым они призваны помогать. Так, по наблюдению David Super, чиновники социального обеспечения получают бонусы за уменьшение предоставляемых ими льгот – что экономит деньги министерства, – а не за то, что каждый гражданин, имеющий право на льготы, получил их⁶⁶. Полицейских поощряют

с каждой из его трех сестер, и на больших пирах он клал их всех по очереди перед собой в присутствии своей жены»); там же, р. 229 («Нерон... придумал новую игру: он выбегал из клетки одетым в шкуры диких зверей и набрасывался на интимные места мужчин и женщин, привязанных к колымаг»); George C. Brauer, Jr., *The Decadent Emperors: Power and Depravity in Third-Century Rome* 66 (Barnes & Noble 1995) (1967) (сообщается, что, придя к власти, Каракалла казнил 20 тысяч человек); там же, pp. 132–133 (Гелиогабал, одетый в женскую одежду или вовсе обнаженный, играл роль проститутки в борделе, устроенном в его дворце).

⁶⁵ Теория организации, которая в целом является областью социологии, имеет множество направлений. Среди них теория принятия решений, согласно которой организация представляет собой иерархию принятия решений, см. в целом [139–141]; теория человеческих отношений, согласно которой организация – это арена взаимодействия людей, см. в целом [142–144], и общая теория систем, которая рассматривает организацию как организм, см. в целом [145–147]. Нет нужды говорить, что каждая школа имеет еще множество направлений. Кроме того, теория рационального поведения, являющаяся в настоящее время доминирующим подходом в микроэкономике, склонна рассматривать организацию как группу отдельных личностей со своими интересами. См. в целом [148–150]. В экономической теории транзакционных издержек была сделана попытка совместить эту точку зрения с рядом положений социологического подхода. См. в целом [151].

⁶⁶ См. [68, р. 195] («В отсутствие адекватной обратной связи касательно базовых задач руководители низшего звена часто подменяют главную цель второстепенными»); [91, pp. 836–844] (этот подход описан как «неформальное распределение»);

за аресты и признания заключенных, а не за сокращение преступности; врачи и медсестры в государственных больницах могут получать поощрения за быстрое обслуживание пациентов и скорую выписку или за то, что вообще отговаривают людей обращаться в больницу, а не за тщательное обследование их состояния здоровья⁶⁷. Руководители учреждений часто не выполняют свою основную цель в ответ на внешнее давление, чтобы дольше оставаться на своей должности или получить субсидию⁶⁸. Например, Федеральная торговая комиссия «прославилась» тем, что чрезвычайно снисходительно относилась к нечестным и мошенническим способам торговли, осуществляемым крупными, политически влиятельными компаниями, при этом принимая строгие меры против мелких, незначительных игроков на рынке⁶⁹.

Одним из самых распространенных и неприятных институциональных отклонений, характерных для государственных учреждений, является чрезмерный

формализм, известный под названием «волокита»⁷⁰. Это зло описано у Гоголя, когда Значительное Лицо говорит Акакию Акакиевичу, что «об этом вы бы должны были прежде подать просьбу в канцелярию; она пошла бы к столоначальнику, к начальнику отделения, потом передана была бы секретарю, а секретарь доставил бы ее уже мне...»⁷¹, и у Диккенса, когда чиновник Министерства Околичностей заявляет, что «Вы подадите заявление в тот департамент, с тем чтобы получить разрешение подать заявление в этот департамент. Когда Вы его получите, Ваше заявление поступит в тот департамент, откуда перейдет в этот департамент для занесения во входящие дела, будет отослано обратно для подписи в тот департамент и передано для удостоверения подписи в этот департамент»⁷². На этом основана жалоба Джеймса Вильсона об автомобильной конторе, где людей заставляют ждать в длинных, медленно двигающихся очередях, чтобы завершить даже самое простое действие⁷³. Однако этот термин, хотя и очень наглядный, не получает научного объяснения. Это метафора, очевидно произошедшая от английской практики использования красной ленты для перевязывания стопок юридических документов [англ. red tape «бюрократические проволочки, волокита» – буквально «красная лента». – Прим. переводчика]⁷⁴. Фактически это явление легче заклеить, чем определить. В исследовании этого феномена Herbert Kaufman отмечает, что обычные люди, используя этот термин, «подразумевают, что они зависят от множества ограничений, причем многие из этих ограничений бессмысленны, а агентства, кажется, затягивают дела бесконечно» [160, р. 5]. Это хорошее объяснение, но оно далеко от строгого определения. Данная проблема детально осуждается в докладе Гора, но в нем не делается даже попытки дать какое-либо определение [162].

Чтобы разобраться в проблеме, нужно отделить волокиту от бюрократии в целом. Классическое опре-

ср. [152] (описывается, как процесс принятия решений переместился на уровень низшего звена социальных работников); [55, р. 229] («Обманщики от соцобеспечения – это те, кто придумывает кафкианские лабиринты бумаг и заставляет нуждающихся в получении талонов на питание, или медицинского обслуживания, или иной социальной помощи собирать кипы документов и проходить сквозь бесконечный строй государственных чиновников, причём в свое рабочее время»).

⁶⁷ Обсуждение, как бюрократия может ограничить объем услуг, см. в целом [56, pp. 113–136; 141, pp. 140–207].

⁶⁸ См. [144, pp. 85–104, 238–242]. Selznick показывает, что правительство Tennessee Valley значительно сократило популистскую аграрную политику, которую оно было призвано реализовывать, в пользу менее противоречивой задачи электрификации сельских районов.

⁶⁹ См. в целом [153] (критика Федеральной торговой комиссии за неспособность защитить интересы потребителей по причине неэффективности, пассивности и предвзятого отношения к бизнесу); [154] (критика Федеральной торговой комиссии за неспособность защитить интересы потребителей). Однако, попытавшись применить более агрессивный подход, Федеральная торговая комиссия вызвала гнев Конгресса и поспешила вернуться к прежнему подходу. См. в целом [155, pp. 69–117; 156] (описывается, как Конгресс осуществляет всесторонний контроль над деятельностью Федеральной торговой комиссии через надзор, законодательное вето, контроль бюджета и другими средствами). Поскольку Федеральная торговая комиссия первоначально получила мандат от Конгресса, его отзыв может рассматриваться как институционально адекватный ответ со стороны вышестоящей организации, а не как институциональное отклонение.

⁷⁰ Обсуждение волокиты см. в целом [67, pp. 60–65; 157–159; 160, pp. 5–22; 161].

⁷¹ Gogol, см. сноску 18, р. 263.

⁷² Dickens, см. сноску 22, р. 157.

⁷³ См. текст сопроводительной записки к [56].

⁷⁴ [160, р. 1]. «Лента давно не используется, но отвратительные условия и практики, которые она символизирует, никуда не исчезли, и символ продолжает существовать». Там же, р. 22.

деление бюрократии Вебера включает такие черты: «полномочия отдавать приказы, необходимые для исполнения [официальных] обязанностей, распределены на постоянной основе» [82, р. 956] и «управление современным офисом основано на наличии письменной документации, сохраняемой в своей первоначальной форме или в проектах, и штата различного рода сотрудников и клерков» [82, р. 957]. Отсюда следует, что постоянство, с которым люди следуют предписанным правилам и взаимодействуют с иерархически выстроенным штатом чиновников, является неотъемлемым свойством современного административного управления⁷⁵. Если принять такую точку зрения, то отличительной чертой «волокиты» будет восприятие ее как ненужной. Огромное число правил и ограничений неизбежны, но ненужные правила и ограничения воспринимаются как давление именно потому, что они налагают дополнительное бремя на и без того обременительные процедуры, причем без какой-либо причины. Однако отделить нужное от ненужного – сложная задача. Если вы открываете сборник должностных инструкций (обычно очень объемистый) или руководство для чиновника государственного учреждения⁷⁶, то вряд ли вы найдете там утверждение, что то или иное требование

является необязательным. Только с помощью тщательной оценки, микроанализа конкретного учреждения можно определить, какие из правил и ограничений существенны для бесперебойной работы крупной организации, а какие созданы лишь для удобства самой организации или являются остатками каких-то давно забытых действий⁷⁷.

D. Дивергентные стимулы

Дивергентные стимулы как источник бюрократического давления широко известны благодаря вниманию со стороны теории общественного выбора⁷⁸. Теория общественного выбора основана на предпосылке, что люди стремятся максимизировать свои материальные интересы. Предполагается, что интерес выборных чиновников, в первую очередь законодателей, состоит в том, чтобы их переизбрали⁷⁹, а не в том, чтобы представлять взгляды своих избирателей или внедрять свои собственные взгляды на общественное благо⁸⁰. Поскольку данная теория опирается на общую теорию поведения человека, то она утверждает, что все государственные чиновники мотивированы подобными интересами. Таким образом, и законодатели, и сотрудники государственных учреждений, хотя их в основном назначают, а не избирают, тоже будут мотивироваться желанием максимизировать свои материальные интересы, а не стремлением исполнить свой долг, удовлетворяя нужды получателей льгот по государственным программам или широкой общественности.

⁷⁵ Ведется обширная дискуссия по поводу того, больше ли распространена волокита в государственных учреждениях, чем в частных организациях эквивалентной величины и сложности. См., например, [163] (показано, что именно государственный характер организации лучше всего объясняет распространенность в ней волокиты); [164] (показано, что волокита распространена в некоммерческих частных больницах); [165] (показано, что волокита распространена в государственных учреждениях больше, чем в подобных частных некоммерческих организациях).

⁷⁶ Это один из аспектов, показывающих, что управление выходит за рамки правовой модели. Если какое-либо агентство следует общему принципу ведения дел в форме регулирования, то оно должно соответствовать положениям и процедурам Закона об административной процедуре, 5 U.S.C. § 553 (2006). Множество работ по административному праву рассматривает его соответствие этим требованиям закона. См., например, [14, 166–168]. Однако агентство может достичь того же результата, прописав этот общий принцип в должностных инструкциях своих сотрудников. См. *Morton v. Ruiz*, 415 U.S. 199 (1974) (оспаривается решение, принятое на основе правила, прописанного во внутренней инструкции Бюро по делам индейцев, что индейцы, живущие вне резерваций, не имеют прав на льготы). В этом случае агентство не подчиняется ограничениям закона, и вся юридическая литература не описывает его образа действия.

⁷⁷ Об институциональном микроанализе см. [169].

⁷⁸ См. в целом [170–174].

⁷⁹ См. в целом [172, pp. 230–302; 175; 176]. Это заявление было оспорено на эмпирических и теоретических основаниях. См., например, [177, pp. 63–86; 178, pp. 134–136; 179, pp. 147–178].

⁸⁰ Эти две нормативные цели ставит теория репрезентативного управления. См. [180] (показано, что выборы являются альтернативой прямой демократии, и ставится вопрос, насколько представитель должен быть подотчетен избирателям); [181, pp. 61] (показано различие между индикативным представителем, который действует от имени избирателей, и репрезентативным представителем, который выражает их мнение); [182] (показано различие между формалистским, символическим, описательным и действительным представительством, где символическое и описательное представительства подразумевают отношение к избирателям, а действительное представительство подразумевает действия по управлению).

Очевидно, что результатом таких дивергентных стимулов будет, вполне вероятно, давление. Не столь очевидна, однако, природа интересов, которые законодатели и сотрудники государственных учреждений будут стараться максимизировать. В рамках теории общественного выбора создано множество правдоподобных моделей, согласно которым законодатели стремятся максимизировать свои шансы на переизбрание; однако создать подобную модель для государственных чиновников не удалось. Идея William Niskanen, что они стремятся максимизировать бюджет своего агентства [183]⁸¹, оказалась несостоятельной⁸², а последующие заявления, что они пытаются максимизировать «свободу действий» или полномочия⁸³, избежали этой участи только благодаря своей двусмысленности. Более убедительной представляется гипотеза, что многие правительственные агентства не стремятся ничего максимизировать, а скорее пытаются минимизировать объем и сложность работы (однако такая гипотеза не входит в рамки теории общественного выбора)⁸⁴. Именно это впечатление производит описание Вилсоном бюро по автотранспорту.

Однако проблема дивергентных стимулов выходит далеко за рамки теории общественного выбора и даже

близкой ей гипотезы о минимизации усилий и отклонений. Как отмечают Wilson и Charles Schultze, правительственные агентства не извлекают какой-либо прямой выгоды из эффективности или обходительности при оказании услуг⁸⁵. Они работают как институты, а институты пользуются властью над нижестоящими. Формальные правила и неформальные нормы данного агентства, густая сеть инструкций, институциональная практика, отношения с вышестоящими и равными – все это основные и неизбежные факторы, определяющие их действия. Одно из конкретных проявлений таких институциональных эффектов, которое напрямую противоречит понятиям гуманного и эффективного обслуживания, – групповая солидарность⁸⁶. Общительность, вообще присущая людям, приводит к тому, что государственные чиновники устанавливают близкие, иногда по-настоящему дружеские отношения с коллегами: они взаимодействуют в течение рабочего дня, вместе обедают, возможно, общаются и после работы. С другой стороны, граждане, которых они обслуживают, – это обычно незнакомые люди, и они воспринимаются как нежелательные чужаки. Таким образом, ведущей мотивацией может стать стремление избавиться от них или минимизировать контакты с ними, а не предоставить требуемую услугу.

Можно перечислить и множество других дивергентных стимулов. В ряде исследований было отмечено, что чрезмерно состязательное отношение американских агентств к объектам их регулирования или обслуживания способствует усилению подавляющего административного поведения⁸⁷. В других работах

⁸¹ См. также [184] (показано, что административные агентства стремятся максимизировать количество персонала).

⁸² См. [185] (показано, что главы бюро мотивированы за счет целого комплекса мотивов, включая мотив поддерживать бюджет на прежнем уровне, но не повышать его); [56, pp. 118, 214–215] (показано, что некоторые главы агентств видят свою миссию в том, чтобы сократить расходы); [186] (показано, что главы крупных банков стремятся избегать рисков и повышать свою репутацию, но не увеличивать свой бюджет). Может показаться, что Федеральная торговая комиссия во главе с защитником прав потребителей Майклом Пертшукком – это классический пример агентства, стремящегося увеличить свой бюджет. См. [155]. Однако как убедиться, что это не желание вновь назначенного директора выполнять первоначальные задачи агентства, за пренебрежение которыми его столь активно критиковали в предыдущие периоды? См. [187] (в противоположность широко распространенному мнению независимые федеральные агентства, такие как Федеральная торговая комиссия, подвергаются строгому контролю со стороны Конгресса).

⁸³ [188] (показано, что административные агентства стремятся максимизировать свои полномочия, или «свободу действий»); [189] (то же).

⁸⁴ См. [190, 191] (показано, что административные агентства стремятся минимизировать политический риск); см. также [144] (скорее социологическое, чем микроэкономическое, объяснение стремления избегать политического риска среди бюрократов).

⁸⁵ Ср. [192] (описаны стимулы государственных служащих); [56, pp. 113–136] (то же).

⁸⁶ [193] (показано, что жизнь организации определяется неэкономической, нерациональной культурой, специфичной для данной организации); [194] (изучается влияние профессиональной и организационной культуры на поведение пилотов коммерческих авиалиний и хирургических бригад); [195, pp. 119–123, 208–213, 368–370] (культура конкретной организации оказывает всестороннее влияние на поведение сотрудников, приводя в том числе к таким последствиям, как восприятие внешних влияний как угрозы); [196, pp. 97–119] (групповая ментальность в организациях с низким уровнем оплаты труда); Skolnick, см. сноску 40, pp. 39–60 (у полицейских вырабатываются коллективные, ограниченные и направленные на самозащиту, взгляды, отчуждающие их от сообщества, которое они обслуживают).

⁸⁷ См. [197, pp. 163–168; 198, pp. 57–110; 199, pp. 181–206].

утверждается, что давление возникает в результате предоставления излишних полномочий административным агентствам [45, pp. 92–126, 200, 201]. Такие утверждения требуют более глубокого анализа и работы более точных определений. Например, полномочия – это слишком расплывчатое понятие⁸⁸; сомнения вызывает и его применимость в данном контексте: фактически все административные агентства имеют свой набор задач – будь то более или менее эффективные, более или менее клиенто- или институционально ориентированные, – которые они призваны исполнять, пользуясь иерархической структурой [18, pp. 74–96; 204; 205; 206, pp. 1299, 1304–1305, 1317]. Не вызывает сомнений, однако, тот факт, что правительственные агентства имеют обширный и разнообразный круг стимулов и мотиваций и что только некоторые из них поощряют те действия, которые соответствуют ожиданиям разработчиков программ или способствуют достижению заявленных в программах целей.

II. ВОЗМОЖНЫЕ РЕШЕНИЯ

Бюрократическое давление нельзя назвать неприятным явлением. Оно очевидно для каждого добросовестного наблюдателя, и каждый человек, вероятно, сталкивается с ним время от времени. Однако причины бюрократического давления так тесно связаны с внутренней структурой современного государства и современного общества, что так же очевидны и трудности в решении этой проблемы. Иногда это может породить чувство фатализма, но существуют также и продуманные программы и предложения, направленные на фундаментальные изменения в различных аспектах официальной деятельности. Например, с юридической точки зрения, необходимо внедрить стандарты надлежащих процедур во всех правительственных агентствах⁸⁹; законодатели предлагают ввести механизм омбудсменов⁹⁰; в аспекте менеджмента предлагается

клиенто-ориентированное управление⁹¹; с точки зрения микроэкономики необходимо положиться на рыночные стимулы⁹². Государственные чиновники применяли все эти подходы, хотя и в различной степени, а ученые призывали к широкому внедрению каждого из них. В данном разделе рассмотрим все эти подходы.

А. Надлежащие процедуры: судебное решение

Использование надлежащих процедур для борьбы с бюрократическим давлением имеет сильные основания, и эта концепция применялась на практике разнообразными и сложными способами. Изначально надлежащие процедуры представляли собой набор правил, регулирующих гражданское и уголовное судопроизводство [207, pp. 30–33; 208, pp. 326–331; 209, pp. 143–166]⁹³. Историческое значение этих правил в том, что в те времена суды были единственным правовым механизмом, позволяющим налагать наказание или ограничение на обычных граждан. В этих условиях, обеспечивая защиту путем надлежащих процедур, государство в добюрократическую эпоху могло эффективно ограничивать возможное давление своих органов на граждан.

С возникновением административного государства, однако, государственные органы стали основным средством правоприменения, а значит, и основным механизмом, через который государство взаимодей-

⁹¹ См. ниже Часть II.C.

⁹² См. ниже Часть II.D.

⁹³ Он берет начало в гл. 39 Великой хартии вольностей: «Ни один свободный человек не будет арестован или заключен в тюрьму, или лишен владения, или объявлен вне закона, или изгнан, или каким-либо способом обездолен, и мы не пойдём на него и не пошлём кого-либо на него иначе как по законному решению суда равных или по законам страны». J.C. Holt, *Magna Carta* 461 (2^d ed. 1992). Сама фраза «надлежащие правовые процедуры» появляется позже в переизданиях этого документа последующими королями. Согласно Пятой и Четырнадцатой поправкам к Конституции США, надлежащие правовые процедуры широко применяются в судебной практике. Современные особенности применения принципа надлежащих процедур, см., например, в *Hamdi v. Rumsfeld*, 542 U.S. 507 (2004) (принцип надлежащих процедур требует, чтобы лицо, задержанное как военнослужащий вражеской армии, проходило процедуру слушаний с участием нейтрального судьи); *In re Gault*, 387 U.S. 1 (1967) (принцип надлежащих процедур требует, чтобы гражданин прошел через судебную процедуру, прежде чем будет признан несовершеннолетним преступником).

⁸⁸ Существуют различные определения этого понятия. См. [202, pp. 31–32] (определяются две формы: слабые полномочия, когда выносятся решения, и сильные полномочия, предполагающие неограниченную власть); [203, p. 144] (полномочия определяются как «возможность выбирать из нескольких видов действий, каждый из которых воспринимается как допустимый»).

⁸⁹ См. ниже Часть II.A.

⁹⁰ См. ниже Часть II.B.

стует со своими гражданами. Проблема в том, что изначально не существовало каких-либо установленных способов переноса механизма надлежащих процедур на ситуации вне правового поля. Поэтому первым побуждением стало объявить, что этот механизм вообще неприменим в таких ситуациях, что административные льготы являются привилегией, а не правом и что их можно ограничить или отменить по своему усмотрению⁹⁴. Такая позиция была продуктом эпохи существенных надлежащих процедур, когда неуместное сочувствие к владельцам собственности заставляло суды использовать механизм надлежащих процедур для осуществления общего законодательства⁹⁵; это со-

⁹⁴ Например, *Fleming v. Nestor*, 363 U.S. 603 (1960) (выплаты по социальному обеспечению как привилегия); *Barsky v. Bd. of Regents*, 347 U.S. 442 (1954) (лицензия на медицинскую практику как привилегия); *Hamilton v. Regents of the Univ. of Cal.*, 293 U.S. 245 (1934); (зачисление в государственный университет как привилегия); *McAuliffe v. Mayor of New Bedford*, 29 N.E. 517, 517 (1892) («Автор петиции имеет конституционное право говорить о политике, но он не имеет конституционного права быть полицейским»); См. также [210] (осуждается отношение к общественным благам как к привилегии; доказывается, что они должны иметь тот же законный статус, что традиционные виды собственности); [211, pp. 1047–1060] (описывается развитие и стирание различий между правом и привилегией в административном контексте); [212] (описываются различия между правом и привилегией и постепенный отказ от этого различия в судебных решениях).

⁹⁵ *Lochner v. New York*, 198 U.S. 45 (1905) (критика законов, запрещающих наем работников на большую, чем предписано, продолжительность рабочего дня, поскольку это нарушает принцип свободы договоров, заложенный в концепции надлежащих правовых процедур). Разумеется, Верховный суд по-прежнему использует положение о надлежащих правовых процедурах, чтобы налагать ограничения на законодательство. См., например, *Roe v. Wade*, 410 U.S. 113 (1973) (критика запрета абортов как нарушающего принцип неприкосновенности частной жизни, заложенный в концепции надлежащих правовых процедур). Такое использование Положения о надлежащих правовых процедурах, в целом называемое «процедурой рассмотрения дела с надлежащим соблюдением норм материального права», охватывает применение с целью выработки государственной политики и применение общего характера (включая законотворчество), а не применение частного характера (включающее вынесение судебных решений). Однако Верховный суд больше не осуществляет пересмотр законодательства в целом на основании принципа надлежащих правовых процедур, поскольку это приводит к экономическим последствиям. См. [213] (предлагается более доброжелательное объяснение мотивации Верховного суда, однако подтверждается снижение роли Положения о надлежащих правовых процедурах как основания для судебного пересмотра законодательства в сфере экономики).

чталось с соответствующим недостатком сочувствия к гражданам, получавшим зарплату и скудные пенсии, которые зависели от льгот, создававшихся законодателями и предоставлявшихся через государственные учреждения.

Поскольку понятие надлежащих процедур было концептуально связано с судебной системой, разделение по принципу «право – привилегия» продолжало существовать еще тридцать лет после отмены существенных надлежащих процедур⁹⁶. Отсюда следует, что главная сложность в применении механизма надлежащих процедур к административным действиям носила не столько политический, сколько концептуальный характер⁹⁷. Эта концептуальная сложность была в конце концов разрешена с помощью отделения элементов надлежащих процедур от их судебного гражданско-правового контекста. Так что их стало возможно применять к более широкому кругу ситуаций – в частности, к взаимодействиям государственных органов и граждан, которые к тому времени стали повсеместными⁹⁸. Видимо, этот процесс начался с дела *Mullane v. Central Hanover Bank & Trust Co.*⁹⁹, но переломным стало решение Верховного суда

⁹⁶ *Fleming v. Nestor*, 363 U.S. 603 (государственные льготы рассматриваются как привилегия, а значит, не подлежат защите с помощью надлежащих правовых процедур); *Barsky v. Bd. of Regents*, 347 U.S. 442 (профессиональные лицензии рассматриваются как привилегия, а значит, не подлежат защите с помощью надлежащих правовых процедур). См. [210, 214]. В целом считается, что эпоха «процедуры рассмотрения дела с надлежащим соблюдением норм материального права» закончилась после вынесения Верховным судом решения по делам *West Coast Hotel v. Parrish*, 300 U.S. 379 (1937) и *United States v. Carolene Prods. Co.*, 92 U.S. 144 (1938). См. [213, pp. 175–194; 215, pp. 139–226].

⁹⁷ Дальнейшее обсуждение концептуального характера этой доктрины см. в [26, pp. 204–252; 216].

⁹⁸ См. [217] (определены компоненты надлежащих правовых процедур, выдвигается требование раздельной оценки их значимости).

⁹⁹ 339 U.S. 306 (1950). Законом штата Нью-Йорк установлено, что уведомление бенефициариям о прекращении работы общего траст-фонда может осуществляться через газетную публикацию. Там же, pp. 309–310. Судья Jackson утверждал, что принцип надлежащих правовых процедур требует более конкретного уведомления в тех случаях, когда бенефициарии известны Совету попечителей фонда. Там же, pp. 313–315. Его аргументация состоит в отделении концепции уведомления от обжалования в традиционном суде, а затем приложении этой более общей концепции к конкретной ситуации в рассматриваемом деле. Там же, pp. 318–320.

от 1970 г. по делу *Goldberg v. Kelly*¹⁰⁰. *Goldberg* был известен своим отрицанием разделения по принципу «право – привилегия», но к тому времени, когда рассматривалось дело, эта точка зрения стала уже общим местом¹⁰¹. Важнее то, что это решение представляло собой попытку определить общие элементы защиты с помощью механизма надлежащих процедур, так чтобы применение этого механизма в административном контексте стало практически осуществимым¹⁰². Суд в своем решении объявил, что таковыми элементами являются: уведомление о предмете рассмотрения; слушание в устной или письменной форме, во время которого каждая сторона может изложить свою точку зрения; наличие нейтрального лица, принимающего решение; вынесение решения на основе свидетельских показаний и представленной аргументации¹⁰³.

Охарактеризовав сущность надлежащей процедуры таким образом, суд получил возможность применять ее к широкому спектру административных контекстов, что и произошло в целой серии рассмотренных затем дел. Так, в деле *Mathews v. Eldridge*¹⁰⁴ суд постановил, что для отмены социальных льгот по инвалидности необходимо представить письмен-

ное заявление¹⁰⁵. В деле *Vitek v. Jones*¹⁰⁶ была оформлена квазиадвокатская процедура для определения возможности отправки заключенных в психиатрическую больницу¹⁰⁷. Самое интересное дело – *Goss v. Lopez*¹⁰⁸, в котором суд сократил требования к надлежащей процедуре до минимума, чтобы применить их к двухнедельному отстранению от посещения государственной школы¹⁰⁹. Из достаточно формализованной и структурированной процедуры, предназначенной для судебных разбирательств, Верховный суд создал гибкий инструмент, который можно адаптировать практически к любому административному контексту, связанному с судебным определением правового статуса личности.

Этот впечатляющий концептуальный успех по распространению защиты с помощью механизма надлежащих процедур на частных лиц был подкреплен научной дискуссией. *Jerry Mashaw* и *Frank Michelman* указывают, что механизм надлежащих процедур выполняет функцию повышения статуса гражданина

¹⁰⁰ 397 U.S. 254 (1970).

¹⁰¹ Апеллянт не оспаривает, что надлежащая процедура не применима в случае прекращения действия социальных льгот. Такие льготы назначаются по закону лицам, которые имеют на них право. Прекращение этих льгот происходит по решению суда, который имеет полномочия их присуждать. Конституционное противоречие не может быть разрешено с помощью аргумента, что социальные льготы являются «привилегией», а не «правом». Соответствующие конституционные ограничения применимы в данном случае в той же степени, что и в случае лишения пособия по безработице. Там же, pp. 261–262 (без цитирования).

¹⁰² Обсуждение роли дела *Goldberg*, см., например, [211, pp. 1060–1065; 218, pp. 197–200; 219; 220, p. 126–128].

¹⁰³ *Goldberg*, 397 U.S., pp. 267–271. Единственной проблемой был вопрос, достаточно ли в данном случае предварительного слушания в письменной форме; к этому моменту штат уже отказался от утверждения о применимости надлежащей процедуры и ее компонентов. Там же, pp. 255–261. Признав процедуру штата неконституционной, Верховный суд потребовал проводить предварительное слушание в устной форме в делах о прекращении льгот, но признал, что слушания в письменной форме могут применяться в других ситуациях. Там же, pp. 262–264.

¹⁰⁴ 424 U.S. 319 (1976).

¹⁰⁵ Там же, p. 349. Слушание в устной форме могло проводиться после прекращения льгот. Там же, p. 339. Это дело получило широкую известность благодаря трехчастной проверке, установленной Верховным судом (частные интересы, риск ошибки, общественные интересы) для определения, какого рода процедура применима в данной ситуации. См. там же, p. 335. См. в целом [221, pp. 331, 336–337] (доказывается, что такая проверка решения суда представляет собой адекватный способ определения необходимости надлежащей процедуры); [222] (доказывается, что такая проверка решения суда игнорирует важные ценности). О сущности данного дела см. в целом [223, p. 228].

¹⁰⁶ 445 U.S. 480 (1980).

¹⁰⁷ Там же. См. также *Hewitt v. Helms*, 459 U.S. 460, 476 (1983) (устанавливается квазисостязательное слушание, требующее только «неформального несостязательного обзора» для помещения заключенного в карцер).

¹⁰⁸ 419 U.S. 565 (1975).

¹⁰⁹ Суд заявил: «Не должно быть отсрочки между “уведомлением” и слушанием дела. В подавляющем большинстве случаев лицо, отвечающее за поддержание дисциплины, может неформально обсудить с учащимся предполагаемое нарушение дисциплины через несколько минут после его совершения. Суд лишь настаивает, чтобы учащемуся вначале предъявлялось обвинение и основания для этого обвинения, а затем он получал возможность объяснить факты со своей точки зрения... Суд не утверждает, что Положение о надлежащих правовых процедурах требует во всех случаях в связи с мелкими нарушениями дисциплины проведения слушаний, заседаний, очных ставок и перекрестных допросов или вызова свидетелей для поддержки своей точки зрения. Там же, pp. 582–583.

или принятия его в круг избранных, давая частному лицу право голоса и обязывая государство дать осмысленный ответ на его запросы или заявления [97; 224; 225, pp. 126–128]. Том Tyler путем эмпирического исследования показал, что исполнение государством требований надлежащих процедур придает его решениям моральное обоснование и заставляет граждан примиряться с неприятными решениями¹¹⁰. Своими исследованиями эти и другие авторы подчеркнули важную мысль, что административные надлежащие процедуры, воплощая абстрактную, обобщенную модель судебной процедуры, призваны объединить символические и драматургические черты судебного заседания с требованием справедливости при установлении фактов.

Хотя обобщенные надлежащие процедуры основаны на базовой теории правительства, хотя они были тщательно проработаны судьями и учеными, все же в качестве средства контроля над бюрократическим давлением они имеют ряд ограничений. Прежде всего и важнее всего то, что они применимы только к таким взаимодействиям между частными лицами и государством, которые представляют собой своего рода судебные решения, т. е. окончательное установление права или ограничение права частного лица на льготу¹¹¹. Однако большинство взаимодействий, при кото-

рых возникает бюрократическое давление, не входят в эту категорию. У Гоголя Значительное Лицо ничего не решает, а только требует, и весьма сурово, чтобы Акакий Акакиевич следовал установленным процедурам; раздражительный чиновник в автомобильной конторе Вильсона просто сообщает незадачливым просителям, что они стояли не в той очереди. Давление часто возникает в ходе неформальных, рутинных контактов между частными лицами и государственными чиновниками. Поскольку и решения в рамках надлежащих процедур, и научные разработки в этой области берут начало в юриспруденции, то они следуют модели законности (а не управления) и страдают тем же непропорциональным вниманием к процедуре вынесения приговора¹¹². Модель законности просто неспособна дать адекватное концептуальное обоснование тем взаимодействиям, в которых не происходит вынесения приговора.

Даже в области вынесения приговора, где модель законности может применяться, требования надлежащих процедур не всегда дают ответ на проблему бюрократического давления. Обращение к механизму вынесения приговора требует определенной ориентации на наличие прав – т. е. оптимистической уверенности в личном статусе и способностях, а именно этого зачастую не хватает получателям помощи от государства [228, p. 126; 229, pp. 701, 707, 722–723]. Было бы, разумеется, неверно утверждать, что люди, способные добиться льгот через суд, – это люди, которые в этих льготах не нуждаются. Однако очевидно, что многие из тех, кто получает льготы или услуги от государства – инвалиды, больные, пожилые, молодежь, дети, умственно отсталые или психически

¹¹⁰ См. [226] (эмпирическое исследование, показывающее, что люди охотнее принимают неблагоприятные для них судебные решения, если чувствуют, что слушание было проведено надлежащим образом). Tyler делает вывод, что причина этого не только в восприятии справедливости решения в результате надлежащей процедуры, но также в эффектах подчиненности и причастности, описанных Mashaw и Michelson. См. там же, p. 164.

¹¹¹ Закон об административной процедуре широко использует термин «судебное решение», но определяет его лишь косвенно, в отношении к законотворчеству. См. 5 U.S.C. § 551(7) (2006) («Судебное решение – это процедура формулирования постановления»); § 551(6) («Постановление – это полный текст или часть окончательного решения... в делах, не относящихся к законотворчеству»). Указ определяется как «заявление данного учреждения, имеющее общую или частную применимость и вызывающее определенный результат в будущем» § 551(4). Это определение является спорным с концептуальной точки зрения, поскольку классические судебные решения также имеют результат в будущем. Верховный суд предложил гораздо более приемлемое определение при рассмотрении двух дел несколькими десятилетиями ранее. См. *Londoner v. City & Cnty. of Denver*, 210 U.S. 373, 385–86 (1908) (частные лица имеют право на слушание дела в рамках надлежащей процедуры, если

налог начислялся на них как на частных лиц); *Bi-Metallic Inv. Co. v. State Bd. of Equalization*, 239 U.S. 441, 445 (1915) (частные лица не имеют права на слушание дела в рамках надлежащей процедуры, если налог начислялся на группу лиц). См. в целом [227]. Levin доказывает, что в Закон об административной процедуре необходимо внести поправку, определяющую термин «указ» с точки зрения «всеобщности, а не будущих результатов». Там же, p. 1079. Обоснование, данное Верховным судом этому определению термина «судебное решение» и использованное в данном тексте, состоит в том, что группы имеют доступ к политическому процессу, а частные лица – нет, а значит, должны быть защищены с помощью надлежащей процедуры.

¹¹² По словам Robert Kagan, это специфическая культурная черта американской юридической системы [8].

больные люди, — это именно те, кто в силу своего уязвимого положения нуждаются в утверждении своих прав. Как и остальные потребители, они склонны скорее «бросить это все», чем вступить на незнакомую и явно опасную территорию судебных исков¹¹³.

Адвокаты и другие профессиональные посредники могут придать необходимое чувство уверенности и гнева, но их услуги страшно дороги, а кроме того, часто воспринимаются как настолько же незнакомая и пугающая область, что и сама судебная система, ведь они, несомненно, принадлежат ей. Оба эти соображения не относятся к услугам юристов, предоставляемых социальными службами, но они всегда в дефиците, возможно именно по этой причине, если быть циничным¹¹⁴.

Даже если оскорбленный гражданин может получить правовую помощь или дело настолько неформальное, что большинство людей в состоянии сами озвучить свои претензии, как в случае отстранения

¹¹³ См. [230, р. 171] (отмечается, что малообеспеченные люди редко отстаивают свои права для изменения коммерческой ситуации); [231, рр. 4, 14] (показано, что большинство рядовых граждан не используют обращение в суд для отстаивания своих прав); [232, рр. 213–214] (отмечается, что недоверие к юристам и высокая стоимость приводят к тому, что малообеспеченные граждане избегают отстаивать свои права по закону); [233, рр. 525, 562] (выдвигается гипотеза, что американская культура в целом менее состязательна, чем принято считать, поскольку рядовые граждане избегают обращаться в суд).

¹¹⁴ Нежелание Конгресса отстаивать права на социальные льготы средствами закона стало особенно очевидным после принятия Закона о личной ответственности и восстановлении на рабочем месте [Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act (PRWORA) of 1996], Pub. L. No. 104–193, 110 Stat. 2105 (изменения кодифицированы первоначально в отдельных разделах 7 и 42 U.S.C.). Научный анализ положений PRWORA о приватизации социальных льгот на основании надлежащих процедур, см. в целом [234] (показано, что приватизация социальных льгот приводит к нарушениям прав малообеспеченных граждан в рамках надлежащих процедур со стороны поставщиков льгот, и в этой области требуется государственный контроль); [235] (показано, что реформы штата Висконсин в области социальных льгот, вызванные принятием закона PRWORA, нарушают требования положений об уведомлении и слушаниях); [91, рр. 869–882] (обсуждается сокращение роли закона в системах социальных льгот после принятия закона PRWORA); [236] (еще во время обсуждения проекта закона PRWORA Конгрессом показано, что без дополнительных мер новая система социальных льгот будет нарушать существенные права малообеспеченных граждан в рамках надлежащих процедур).

от школьных занятий, остается вопрос, действительно ли механизм надлежащих процедур уменьшает бюрократическое давление¹¹⁵. Привлекателен образ судебного заседания, обеспечивающего внимательное применение общих правовых категорий к частному лицу или, еще лучше, выражающего чувства уважения и справедливости; и такой образ не лишен фактических оснований. Существует, однако, и противоположный образ, отображенный Malcolm Feeley в его исследовании уголовных судов Нью Хэвена под красноречивым названием «Процесс есть наказание» [96]. Судебные процедуры могут быть и инструментом давления, а не только средством против него; они могут погрузить среднестатистического гражданина в чуждый ему мир, где малопонятные действия потенциально приводят к катастрофическим последствиям. Люди, имеющие юридические знания или опыт, видят в судебных или подобных процедурах логику, почет и защиту от давления государства, но другим может вспоминаться удушающая и совершенно непостижимая атмосфера печали в романе Франца Кафки «Процесс»¹¹⁶ или абсурдная сцена суда из «Алисы в Стране Чудес», когда странные существа несут чепуху, а председательствующий кричит: «Давай показания и не нервничай, а не то я велю тебя казнить на месте!»¹¹⁷ Люди могут воспринимать надлежащие процедуры не как защиту от власти государства, а как реализацию этой власти; эту ситуацию Джон Тенниэл, иллюстратор сказки Кэрролла, изобразил в виде Короля, председательствующего на суде над Алисой, в короне поверх судейского парика¹¹⁸.

¹¹⁵ Как установлено в деле *Goss v. Lopez*, 419 U.S. 565, 583 (1975). Однако такая ситуация возникает нечасто. По утверждению суда, были использованы решения о ветеранских льготах в деле *Walters v. National Ass'n of Radiation Survivors*, 473 U.S. 305 (1985), но это утверждение неубедительно.

¹¹⁶ Franz Kafka, *The Trial* (Willa & Edwin Muir trans., 1953). Точнее говоря, первоначальный смысл судов у Кафки, скорее всего, религиозный, но это также сатира на средневековую европейскую бюрократию; именно этот одновременно метафизический и приземленный характер его прозы делает роман настолько проникновенным.

¹¹⁷ Lewis Carroll, *The Annotated Alice: Alice's Adventures in Wonderland & Through the Looking Glass* 147 (Martin Gardner ed., 1960).

¹¹⁸ Там же, р. 144. Кэрролл счел этот образ достаточно значимым, чтобы поместить его на фронтиспис своей книги, о чем упоминает в тексте. Там же, р. 16.

Наконец, даже если надлежащая процедура избежит такого рода деспотизма Значительного Лица, она может привести к жесткости в рамках закона, что противоречит цели той самой программы, которую она призвана контролировать. Как пишет Philip Howard о реализации социальных льгот, что было предметом дела *Goldberg*, «надлежащие процедуры не... дадут вам хлеба; правительство может установить льготы на том уровне, на каком пожелает. Что дает надлежащая процедура, так это толстый свод правил, призванных обеспечить единообразие и законность процедуры» [198, р. 156]. Словно повторяя указание чиновника из Министерства Околичностей дать растерянному гражданину «побольше бланков», он добавляет: «Нуждающимся дадут много законов» [198, pp. 156, 104–108, 150–168]¹¹⁹. Да, суд создал более неформальные версии надлежащих процедур для административных контекстов, но эти контексты бывают такими расплывчатыми и запутанными, что четкая процедура обернется жесткостью. При этом неформальность бюрократического процесса делает ситуацию не менее, а более угрожающей. Самая зловещая черта судебного процесса у Кафки – это то, что суд происходит на верхнем этаже многоквартирного дома, тем самым бесцеремонно, без предупреждения вторгаясь в повседневную жизнь людей¹²⁰.

В. Омбудсмены: законодательное решение

Механизм омбудсменов возник в Скандинавии¹²¹, отсюда его странное название. Омбудсмен – это лицо, или, учитывая масштабы современных правительств, учреждение или агентство, которое находится в сто-

роне от административной иерархии и призвано вмешиваться в административные процедуры от имени частных лиц¹²². В первоначальной и классической формулировке омбудсмен – это чиновник законодательной власти¹²³. Такое положение призвано в том числе устанавливать контроль законодательной власти над административным аппаратом, что помещает омбудсмена в ту же категорию, что надзорные слушания¹²⁴, контроль бюджета¹²⁵ и ныне неконституционное, но вовсе не исчезнувшее законодательное право вето¹²⁶. Однако этот институт отражает и более общее

¹¹⁹ См. [243, pp. 3–23] (описывается распространение системы омбудсменов); [244, pp. 16–21]. См. в целом [241, pp. 5–33] (описание работы омбудсмена в Дании); там же, pp. 49–80 (Финляндия); там же, pp. 91–141 (Новая Зеландия); там же, pp. 154–191 (Норвегия); там же, pp. 194–227 (Швеция).

¹²⁰ См. [240, с. 20] («Термин “омбудсмен” обозначает человека (людей), избираемого парламентом в качестве его представителя»); там же, pp. 25–27 (описаны попытки шведского парламента утвердить омбудсмена в качестве представителя законодательной власти); см. также [241, pp. 8, 51, 158, 202–203] (описан процесс законодательного выбора омбудсменов в Скандинавских странах).

¹²¹ См. [245] (описано увеличение роли надзорных слушаний как средства, с помощью которого Конгресс может осуществлять контроль над разрастающимся административным аппаратом); [246] (описано, как надзорные слушания используются для ограничения и мотивирования административных агентств); Ср. [247] (выдвигается предположение, что надзор может быть эффективным средством контроля Конгресса над такими агентствами, как Управление по охране окружающей среды, но имеет и существенные ограничения).

¹²² См. [248] (отмечается, что Конгресс устанавливает и контролирует государственную политику через изменение, особенно в меньшую сторону, бюджетов государственных учреждений); [155, pp. 76–97]; [249, pp. 1363–1377] (описаны механизмы, с помощью которых Конгресс может использовать финансы для контроля над исполнительной властью).

¹²³ Законодательное вето – положение закона, дающее полномочия одному комитету, одной палате или обеим палатам Конгресса отменить принятое каким-либо агентством постановление, уже вступившее в законную силу, – было объявлено неконституционным в решении по делу *INS v. Chadha*, 462 U.S. 919 (1983), как нарушающее главу Конституции о предъявлении [the Presentment Clause] и в случае вето со стороны одной палаты или одного комитета нарушающее требование двухпалатности, изложенное в статье I, части 7, пункте 2. См. там же, pp. 956–959. Однако Конгресс продолжал включать положения о законодательном вето в свои постановления и после вынесения решения по делу *Chadha* на том основании, что отрицательное отношение Конгресса не позволит агентствам пользоваться этими положениями, даже если они имеют на это право. См. [250, p. 288].

¹¹⁹ Другие рассуждения о том, как вопрос прав может подрывать эффективность управления, см. в целом [237] (показано, что оформление политического дискурса в терминах прав приводит к абсолютистским требованиям, снижает личную ответственность и подрывает дух коллективизма); [238] (утверждается, что доминирование судебных тяжб подрывает готовность идти на компромисс и полагаться на авторитет); [239] (показано, что стратегия ориентирования на права может подпитывать общественные движения, а также определяет и ограничивает выдвигаемые ими требования).

¹²⁰ Kafka, см. сноску 118, pp. 43–49.

¹²¹ См. в целом [240, pp. 21–36] (обзор истории развития института омбудсменов в Швеции); [241, pp. 194–195] (то же); [242, p. 298] (описывается создание института омбудсменов в Швеции).

стремление сохранить независимость омбудсмена от административной иерархии.

Данный институт достаточно широко используется в англоязычных странах, а именно в Соединенном Королевстве¹²⁷, Канаде¹²⁸, Новой Зеландии¹²⁹ и Индии¹³⁰, а также принят Европейским союзом¹³¹. В США его используют в ряде специфических административных программ на федеральном уровне и на уровне штатов¹³², а также в полной мере в нескольких штатах¹³³. Особенно развит этот институт в Соединенном Королевстве, где существуют три отдельные группы омбудсменов на общегосударственном уровне: одна с общей юрисдикцией [265, pp. 135–137, 266, pp. 122–175], вторая с юрисдикцией в вопросах здравоохранения [265, pp. 137–138; 266, pp. 176–194] и третья для местного управления [265, pp. 137–138; 266, pp. 195–226]. Кроме того, во многих государственных учреждениях Соединенного Королевства действуют свои омбудсмены¹³⁴.

Позднее Конгресс принял Закон «the Contract with America Advancement Act of 1996», Pub. L. No. 104–121, § 251, 110 Stat. 847, 86874 (1996) (кодифицирован в 5 U.S.C. §§ 801–803 (2011)), который обязывает агентства представлять свои постановления Конгрессу и ожидать в течение установленного периода перед их вступлением в силу. См. там же.

¹²⁷ См. в целом [251; 252, pp. 391–455; 253; 254, pp. 87–112, 137–138].

¹²⁸ См. в целом [255, 256].

¹²⁹ См. в целом [241, pp. 91–153, 257].

¹³⁰ См. в целом [258, 259]. Индию можно с долей условности считать частью англоязычного мира.

¹³¹ См. в целом [260] (сравнительный анализ служб омбудсменов в Европе); [261, 262].

¹³² См., например, Older Americans Act of 1965, 42 U.S.C. § 3011(d) (2011) (омбудсмен по проблемам пациентов, нуждающихся в долгосрочной медицинской помощи); Ind. Code § 4-13-1.2 to 1.3 (2012) (омбудсмен по жалобам заключенных). В соответствии с буквой закона, в штате Юта привлекали омбудсменов к помощи в делах при обвинении в распространении порнографии. Utah Code Ann. § 67-5-18 (LexisNexis 2011). Конструктивное, хотя ныне и устаревшее, исследование этого подхода в США см. в [263]. Более современное исследование см. [264, pp. 1031–1036].

¹³³ В качестве примера можно привести штаты Аляска, Аризона, Гавайи, Айова, Монтана, Небраска, Огайо и Род-Айленд. Некоторые отдельные города также имеют омбудсменов, например, Атланта, Кливленд, Портланд и Сиэтл. В Нью-Йорке есть выборный омбудсмен.

¹³⁴ См., например, [267]; см. там же, pp. 412–414 (тюрьмы), 414–421 (полиция).

Чтобы воспользоваться полномочиями британских омбудсменов, гражданин должен подать жалобу члену Палаты общин, который затем передает ее омбудсмену [265, pp. 135–136; 266, pp. 142–143; 268, pp. 21, 24–25]. Такой порядок, отражающий исторические корни данного механизма, напоминает порядок ведения адресной работы в США: законодатели участвуют в процессе, выступая от имени избирателей¹³⁵. Фактически в Великобритании законодатели выполняют функции рассмотрения и барьера, передавая большую часть жалоб омбудсменам, но не пытаясь внести собственные поправки и получить за это политические бонусы¹³⁶. Получив жалобу, омбудсмен расследует дело и может либо непосредственно вмешаться в работу агентства, либо порекомендовать внести поправки в закон [266, pp. 155–161, 268, pp. 27–30].

Содержание жалоб охватывает широкий круг проблем, связанных с деятельностью административных агентств. Типичными являются жалобы по существу – агентство предоставило неверную информацию, применило не то постановление или применило верное постановление неверным образом. Если жалобу сочтут убедительной, омбудсмен может начать расследование для установления ее справедливости¹³⁷. Круг возможных мер воздействия в основном ограничен рекомендациями и инструкциями. Во многих случаях этого достаточно; если агентство совершило ошибку,

¹³⁵ См. в целом [175, pp. 41–70; 269, pp. 95–118] (обрисован механизм и процесс ведения адресной работы в законодательных органах); [176, pp. 52–61] (обсуждается ведение адресной работы как форма «зарабатывания кредита доверия», позволяющая законодателю получить политический капитал). Адресная работа может также рассматриваться как форма законодательного надзора со стороны администрации, что объединяет ее со слушаниями, выделением ассигнований и законодательным вето. См. в целом [270] (изучаются случаи, когда адресная работа может быть эффективна как форма надзора); См. сноски 127–128 и сопутствующий текст.

¹³⁶ См. [271, pp. 475–479]; см. также [252, pp. 423–455] (описывается и оценивается система работы парламентской комиссии по административным жалобам); [272] (описывается механизм функций рассмотрения и барьера).

¹³⁷ Решение о начале расследования находится в ведении омбудсмена Парламента, главы службы омбудсменов Великобритании (иначе эта должность называется «член парламентской комиссии по вопросам управления»). См. [268, pp. 25–26]. Этот омбудсмен вправе потребовать раскрытия информации любым лицом, при этом отказ расценивается как оскорбление суда. Там же, pp. 27–28.

часто достаточно довести эту ошибку до сведения ответственного лица. Собственная мотивация ответственного лица на исправление ошибки во многом усиливается благодаря тому, что лицо, указавшее на ошибку, является представителем законодательного органа. Если наблюдаются систематические ошибки как следствие несовершенства законодательства, омбудсмены должны оформить рекомендации для его корректировки [266, pp. 142–150; 268, pp. 28–30].

Итак, три основополагающие черты законодательных омбудсменов следующие: они действуют на основе жалоб, они наделены властью расследовать дела, они независимы от административной иерархии. В этом отношении они сходны с судьями, которые исполняют требования надлежащих процедур¹³⁸. Как судьи, так и омбудсмены наделены правом исправлять определенные ошибки или проблемы, касающиеся частных лиц, делая это на основе информации об этих ошибках или проблемах и действуя с более нейтральных и противостоящих позиций по отношению к административным агентам, чем органы, стоящие выше или наравне с этими агентами в административной иерархии¹³⁹. Таким образом, механизмы, используемые судьями и омбудсменами, зависят от наличия независимых центров политической власти, которые характерны для демократии, в отличие от унитарных структур монархии или автократии¹⁴⁰. Отличие этих двух механизмов друг от друга, однако, состоит в том, что судьи уполномочены выносить конкретные решения, изменяющие административные действия, тогда

как омбудсмены редко имеют такие полномочия¹⁴¹. Этот недостаток полномочий можно считать четвертой основополагающей чертой механизма омбудсменов и, возможно, его неотъемлемым дефектом; либо его можно рассматривать как не до конца раскрытый потенциал данного механизма.

Механизм омбудсменов возник как средство осуществления законодательной власти и часто продолжает действовать в этой функции, однако его можно обнаружить и во многих других контекстах. Как отмечалось выше, административные агентства иногда создают собственные внутренние службы омбудсменов [267, pp. 412–421; 276, pp. 211, 212]. Так же иногда поступают университеты, организации здравоохранения и другие некоммерческие институты, чтобы разбираться с жалобами сотрудников или клиентов [244, pp. 33–36]. Данный механизм был также взят на вооружение и рядом частных, коммерческих корпораций, также для работы с жалобами сотрудников или клиентов¹⁴². Хотя такие структуры также в основном действуют на основе жалоб и наделены властью расследовать дела, им часто не хватает той независимости, которой пользуются законодательные омбудсмены. Причина этого в том, что у таких институтов нет отдельного центра власти, который существует в демократическом правительстве. В определенном смысле это автократии, в какой бы мягкой форме они ни управлялись. На этом основании многие исследователи утверждают, что такие механизмы не могут рассматриваться в той же категории, что и законодательные омбудсмены, и осуждают использование термина «омбудсмен» для придания им незаслуженной законности¹⁴³. Утверждается, что их настоящая цель

¹³⁸ В Америке судьи в целом не инициируют расследования, однако подкрепляют силой закона расследования, проводимые сторонами. Европейская судебная система предусматривает проведение расследования непосредственно судьями. См. [273, p. 62] («Председательствующий судья играет первостепенную роль в судебной процедуре, тогда как в рамках англо-американской процедуры эта роль принадлежит оппонизирующему адвокату, он является главным экспертом»); [274, p. 828] («Судья выступает главным экспертом. После того как он закончит допрос каждого свидетеля, советник любой из сторон может задать дополнительные вопросы, но советники не выступают в качестве экспертов»).

¹³⁹ См., например, [241, pp. 422–426; 265, pp. 4–5; 275, pp. 2–4, 399–404].

¹⁴⁰ [275, pp. 397–399]; см. там же, с. 397 («Омбудсмены и смешанные институты обычно не могут эффективно выполнять свои функции в тех государствах, где демократическое управление не достигло определенного уровня развития»).

¹⁴¹ [241, pp. 433–436; 265, pp. 5; 275, p. 4]. Reif описывает «крайнюю степень власти омбудсмена (в Гане и Танзании), когда он может выступать в суде "настаивая на своих рекомендациях"» [275, p. 404].

¹⁴² [277] (описана роль омбудсмена в корпорациях как человека, которому сотрудники могут рассказать о своих проблемах); [244, pp. 36–39].

¹⁴³ [278] (разъясняется, что изначально омбудсмен, как чиновник законодательного органа власти, был независим от института, на который поступают жалобы, но теперь в США этот термин обозначает лицо, назначаемое руководством этих институтов); [279] (показано, что расширение в США количества должностей, называемых омбудсменом, подрывает значение и функции первоначальной концепции).

не решать проблемы, а, по выражению Эрвинга Гоффмана [Erving Goffman], «выпускать пар»¹⁴⁴.

Механизм законодательных омбудсменов лишен этого недостатка, но имеет противоположный недостаток – в нем изначально заложен характер конфронтации. Расследование со стороны тех, кто подчиняется правительственной структуре, которая может пересмотреть бюджет агентства, применить надзорные меры, изменить принятые постановления и даже полномочия, неизбежно несет ощущение угрозы. Вмешательство закона через надлежащие процедуры также, разумеется, имеет характер конфронтации, но при этом оно подкреплено реальными санкциями. Напротив, законодательные омбудсмены, лишённые права на такие санкции, не могут ничего противопоставить защитной реакции, которую вызывает их вмешательство. В результате агентство сопротивляется попыткам расследования со стороны омбудсмена, стремясь скорее скрыть, чем предоставить информацию, и пресекая любую самокритику своих сотрудников, вызывая к институциональной лояльности и угрожая принять к ним скрытые меры в будущем. Можно было бы наделить агентство правом вызывать в суд¹⁴⁵, но и это не гарантирует раскрытия необходимой информации, а также, несомненно, усилит конфронтацию. При обсуждении возможных решений агентство будет стремиться оправдать действующие процедуры, поскольку будет считать любые изменения признанием своих ошибок, а также потому, что эти изменения навязываются со стороны. Короче говоря, законодательный омбудсмен часто оказывается в положении, когда не имеет никаких средств изменить ситуацию, кроме пустых угроз.

¹⁴⁴ [280] (описано, как в учреждениях социального обеспечения используют специальных сотрудников, чтобы объяснять гражданам, что они не имеют повода жаловаться, тогда как на самом деле это не так).

¹⁴⁵ В Великобритании омбудсмен обладает такими же полномочиями, см. [268, pp. 27–28], что и Конгресс США, см. *Eastland v. U.S. Servicemen's Fund*, 421 U.S. 491, 509 (1975); *McGrain v. Daugherty*, 273 U.S. 135, 174 (1927). В решении по делу *Eastland* суд постановил, что полномочия вызывать повесткой в суд являются «неотъемлемой частью правовой системы». 421 U.S. at 505. Санкции за отказ подчиниться повестке Конгресса определяются законом. 2 U.S.C. § 194 (2010); См. [281, pp. 73–84] (описаны полномочия Конгресса по ведению расследования); [282, pp. 566–568, 575–582] (обсуждаются способы принуждения к исполнению повесток Конгресса).

С. Администрирование, ориентированное на клиента: управленческое решение

Теория управления, созданная на основе таких дисциплин, как социология и инженерия, предлагает иное решение проблемы бюрократического давления¹⁴⁶. Согласно управленческому подходу, нужно не пытаться привлечь другие ветви власти – такие как судебная или законодательная – к надзору за административными агентами, а изменить внутреннюю структуру и процедуры самого агентства, что позволит ему выполнять свои функции более справедливо и эффективно¹⁴⁷. В конкретном случае контроля над бюрократическим давлением теория управления стремится изменить или устранить процедуры, порождающие это давление, и привить сотрудникам этику клиенто-ориентированного обслуживания, т. е. убежденность, что людей, которым агентство предоставляет льготы или услуги, нужно рассматривать в качестве клиентов или, еще лучше, потребителей [162, pp. 43–64; 293, pp. 102–140; 294, pp. 73–78; 295, pp. 166–194].

Теория управления основывается на предпосылке, что организационные реалии определяют поведение, поэтому в рамках этой теории существует тенденция

¹⁴⁶ Теория управления – это философское направление, созданное в первой половине XX в. Она выдвигает идею «научной» или систематической модели функциональных организаций, как государственных, так и частных. О принципах данной теории см. [283], [284] (обсуждаются, кроме прочего, эксперименты Готорна); [285]; [82, pp. 220–226, 956–1003] (анализ бюрократии). Вебер писал работу «Экономика и общество» с 1911 по 1913 год. См. [286, pp. 423] (документированная дата публикации труда Вебера).

¹⁴⁷ См. [287, pp. 137–143] (перечисляются проблемы применения анализа модели стратегии к процессу принятия решений в государственных учреждениях); [288, pp. 66–73, 108–134, 157–180] (обсуждается роль государственных учреждений в принятии решений, процесс принятия плана мероприятий и используемый ими инструментарий); [289, pp. 53–64, 155–170] (обсуждается подход к обслуживанию клиента и инфраструктура государственных учреждений, предназначенная для решения проблем); [290, pp. 74–88, 201–254] (описано обслуживание клиента и протокол принятия решений в организациях); [291, pp. 496, 500–510] (обсуждаются прямые и косвенные государственные меры и отношение государственных учреждений к частным сторонам). О применении этого подхода к административному праву см. [292, pp. 516–544] (установлено, что конституционные принципы, которыми руководствуются государственные учреждения, можно более эффективно использовать для противодействия произволу, чем принцип подотчетности).

игнорировать различия между государственными органами и частными компаниями. Те виды стратегий, которые частные компании используют, чтобы угодить покупателям и получить прибыль, могут применяться и государственными органами при обслуживании их клиентов. Согласно докладу Гора – плану мероприятий, намеченному в начале первого президентского срока Клинтона, в котором обобщались результаты исследования под названием «Национальный анализ показателей работы» (National Performance Review), «государственные органы должны сделать то, что сделали многие лучшие американские компании, – повысить направленность на клиентов»¹⁴⁸. Кроме того, в докладе приводятся несколько примеров, когда агентства действительно применили этот подход¹⁴⁹.

Michael Barzelay дает более систематическую характеристику клиенто-ориентированного управления¹⁵⁰. С его точки зрения, первым этапом должна стать тщательная идентификация клиента: «Отношение к клиенту представляет собой взаимное приспособление, основная цель которого со стороны поставщика услуги – это удовлетворение потребностей клиента» [293, р. 110]. После идентификации клиента агентство должно определить, какую конкретно услугу оно должно оказать. Лучший источник информации об этом – сами клиенты: «Как правило, – пишет он, – клиенты верно оценивают, насколько данная услуга отвечает их потребностям»¹⁵¹. Для соблюдения этики обслуживания клиентов контрольные функции должны быть отделены от функций обслуживания и приданы другому подразделению агентства.

Один из способов достичь указанных целей – метод, описанный Arlie Hochschild как «эмоциональное усилие»¹⁵². В ее исследовании на примере борт-

проводников показано, что их работодатель внедрял дружелюбное, приветливое отношение к клиентам, поощряя тех бортпроводников, которые реально испытывали подобные эмоции по отношению к клиентам. В дальнейших исследованиях было показано, что работодатели используют широкий арсенал средств, вызывая подобные чувства среди сотрудников¹⁵³, тем самым способствуя возникновению таких чувств и среди клиентов¹⁵⁴.

Еще один важный метод, возникший на основе постфордизма в организации производства¹⁵⁵, состоит в привлечении клиентов к постановке целей и разработке стратегий их реализации. Этот подход используется во многих коммерческих организациях¹⁵⁶. В контексте государственного сектора он базируется на принципах права, известных как Новое государственное управление (New Public Governance)¹⁵⁷. Одно

с клиентами); [303] (то же). Hochschild в целом отрицательно относится к эмоциональным усилиям, так как считает, что это налагает излишние требования на сотрудников с целью увеличения прибылей руководства и владельцев компаний. Обсуждение поведения в суде как эмоционального усилия см. [304].

¹⁵³ См., например, [305] (обзор различных методик); [57] (установление жестко предписанных вариантов общения между персоналом и клиентами заведений фаст-фуда); [95] (контроль над кассирами в супермаркетах); [306] (отбор персонала парка развлечений и контроль над ними).

¹⁵⁴ См. [307] (показано, что начинающие парикмахеры вызывают положительную реакцию клиентов, демонстрируя свои эмоции); [308] (клиенты «заражаются» настроением персонала).

¹⁵⁵ См., например, [309, pp. 47–119; 310, pp. 201–231; 311, pp. 194–231; 312, pp. 251–307]. Идея состоит в том, чтобы расширить понимание конвейерного, или «фордистского», метода за счет различных способов, включая командное производство и гибкие структуры. Несколько иная интерпретация термина «пост-фордизм» содержится, например, в [313] (теория регуляционизма, которая раскрывает исторический смысл капитализма и анализирует его внутренние слабые места).

¹⁵⁶ См., например, [314] (обсуждается использование эмоционального усилия медсестрами для создания атмосферы выздоровления среди пациентов); [315] (показано, что портретисты должны взаимодействовать с клиентами и отвечать на их запросы для достижения успеха).

¹⁵⁷ Помимо постфордизма, Новое государственное управление опирается на теорию организации и прикладные исследования в области публичного права. См., например, [144] (анализируются недостатки системы TVA, особенно в постановке задач); [316] (обсуждается роль ритуалов, символов и паттернов поведения в организациях); [317] (изучаются стратегии, используемые государственными учреждениями при выполнении их законных миссий); [318] (исследуется реализация программы

¹⁴⁸ [162, р. 44]; см. в целом там же, pp. 43–64 (раздел «Клиенты прежде всего»).

¹⁴⁹ Там же, pp. 45–47 (описаны программы, проводимые Внутренней налоговой службой США, Управлением социального страхования и Почтовой службой).

¹⁵⁰ [293, pp. 102–114]. Barzelay разработал направление стратегического анализа под названием «Новое государственное управление», которое оказало значительное влияние на доклад Гора. Другие примеры этого подхода – см. сноску 150; [296–298].

¹⁵¹ [293, р. 110]. Это часто приводит к чрезмерному вниманию к жалобам. См., например, [299–301].

¹⁵² [302, pp. 137–161] (изучаются попытки работодателей использовать эмоции сотрудников для улучшения отношений

из основных положений этого направления гласит, что командное и контролирующее регулирование неэффективно и должно быть заменено более гибкими механизмами, включающими консультирование, сотрудничество и компромисс¹⁵⁸. Применительно к государственным поставкам товаров и услуг это означает, что клиенты государственных агентств должны получать консультации относительно разработки и внедрения программ¹⁵⁹.

Так, описывая замену обычных мер уголовного воздействия на специальные суды по делам о наркотиках, Michael Dorf и Charles Sabel пишут:

«Главная особенность такой системы управления в том, что подконтрольные агенты сами выбирают конкретные цели своей деятельности и средства их достижения, снабжая центральный орган информацией, позволяющей оценить их деятельность... Осуществляя такого рода сотрудничество, центральная власть и периферийные агентства могут совместно вырабатывать и оценивать решения сложных проблем, которые по отдельности, без обмена информацией друг с другом, не могли бы даже распознать, а тем более исследовать и решить. Кроме того, этот обмен информацией дает возможность институтам постоянно развивать средства решения проблем на основе получаемого опыта» [326, pp. 833–834]¹⁶⁰.

Несмотря на широкую поддержку и глубокую теоретическую обоснованность, которую обеспечивают его сторонники, клиентоориентированное управление имеет серьезные ограничения в качестве метода решения проблемы бюрократического давления. Поскольку этот подход является частью стратегического анализа, подразумевается, что его субъекты – рационально действующие чиновники высшего звена [288, p. 214; 289, pp. 11–14; 290, pp. 3–4], или, если добавить дозу реализма, рациональный элемент политического процесса¹⁶¹. Когда речь идет о реальных субъектах,

то рекомендованная политика приобретает черты пропаганды или проповеди. Конечно, и это дает свои результаты. Полезно знать об оптимальной стратегии для достижения желаемого результата – т. е. стратегии, которую считает убедительной рациональный чиновник, не связанный политическими ограничениями. Аналогичным образом мнения, высказываемые учеными, часто имеют большее влияние, чем ожидалось, особенно в долгосрочной перспективе¹⁶².

Однако проблема бюрократического давления, по-видимому, обладает значительной устойчивостью к рациональным стратегиям и нравственным проповедям. Никто не выступает за сохранение бюрократического давления; и хотя ряд чиновников прибегают к нему, чтобы отвлечь просителей и сэкономить деньги, мало кто делает это осознанно¹⁶³. Как показано выше, истинными причинами бюрократического давления являются глубоко укоренившиеся структурные факторы: различия в статусе, отношения с незнакомыми людьми, институциональные недостатки и дивергентные стимулы¹⁶⁴. Таким образом, необходимо противостоять этим факторам, чтобы уменьшить или устранить препятствия, не позволяющие сознательным чиновникам оказывать такие услуги, которые они считают необходимыми. Недостаточно говорить им, что клиентоориентированное управление является оптимальным подходом, или призывать их следовать этому подходу. Как замечает Philip Howard, «[этот подход] проповедует гибкость, но замалчивает ту

«Образцовые города»]; [319] (изучается программа «Управление экономическим развитием» в Окланде, штат Калифорния). О роли Charles Sabel в применении постфордизма к проблемам государственного управления см. [320]; О новом государственном управлении в целом см. [321].

¹⁵⁸ См., например, [6, 322–325].

¹⁵⁹ См., например, [326, pp. 831, 843–846, 874–881; 327, pp. 541–542; 328, pp. 479–489].

¹⁶⁰ Подобные взгляды см. в [197, p. 235] (обсуждается адаптация государственных мер к потребностям граждан).

¹⁶¹ Эта модель берет начало в концепции связанной рациональности Herbert Simon. Согласно ей лица, принимающие

решение, пытаются делать это на основе рациональности, но они связаны собственными ограниченными мыслительными возможностями и сложностью ситуации [141, pp. 87–97, 118–122]. См. [329, pp. 36–37, 42–44]. Есть и более развернутые критические исследования теории рациональности при принятии решений в контексте государственной политики. Два наиболее известных – [330] и [331]. См. также [332; 333, pp. 376–383].

¹⁶² См. [334, pp. 51–85; 335, pp. 1–33, 232–270]; [336] (рассматривается влияние теоретических исследований на государственную политику в Новой Зеландии); [337] (показано, что влияние исследований должно измеряться скорее в когнитивных, чем в инструментальных терминах). Вопрос о степени влияния теоретиков и вообще ученых на государственную политику является, безусловно, спорным. Он широко обсуждался в юридических исследованиях, посвященных проблеме влияния юридической науки на судебную практику. См., например, [338; 339; 340, pp. 96–99]. Взгляды автора на эту проблему см. [341, 342].

¹⁶³ См. сноску 68.

¹⁶⁴ См. выше Часть I.

жестокую истину, что гибкость несовместима с той процедурной традицией, на которой построено современное правительство» [198, p. 105].

Несмотря на сложность и продуманность, теория управления имеет ряд существенных недостатков. Например, объясняя механизм применения клиентоориентированного подхода, Barzelay пишет: «В типичных клиентских отношениях пользователи считают, что поставщики должны быть подотчетны им (и, возможно, другим сторонам) в отношении [удовлетворения потребностей клиентов], и поставщики признают, что они должны быть в этом подотчетны»¹⁶⁵. Эти рекомендации имеют смысл, однако термин «подотчетность» не определен и фактически скрывает критическую неопределенность [343, pp. 2076–2091]. Он подразумевает, что один человек несет ответственность перед другим и должен изменять свое поведение в соответствии с желаниями другого [343, p. 2119]. Но основное средство достижения этого в современном контексте – административный надзор. Другие значения указанного термина скорее метафорические, чем реальные. Мы часто говорим, например, о голосовании как средстве, делающем выборных государственных чиновников подотчетными перед своими избирателями¹⁶⁶, но быть избранным группой людей и подвергаться постоянному тщательному контролю со стороны этих людей – это две разные вещи [343, pp. 2076–2098].

Клиенты, или «потребители», государственного органа часто не имеют полномочий контролировать чиновников этого органа ни в каком смысле, даже в том ограниченном, в каком избиратели контролируют выборных чиновников, и, очевидно, не в том прямолинейном смысле, в каком вышестоящий чиновник контролирует своего подчиненного. Именно здесь корень проблемы бюрократического давления. Теоретически, и судя по нравственным проповедям чиновники должны быть подотчетны людям, которым законодательно должны служить. Однако из-за различий в статусе, отношений с незнакомыми людьми, институциональных недостатков и дивергентных

стимулов они не являются подотчетными ни в каком смысле¹⁶⁷.

Исследования клиентских отношений в коммерческих компаниях показывают еще одну проблему с клиентоориентированным управлением. Иногда усилия руководства заставляют сотрудников быть приятными, обходительными и вообще ориентированными на клиента приводят к хорошим результатам, но в других случаях они выливаются в стереотипное, рутинное поведение, которое вызывает отторжение у сотрудников и не дает клиентам ничего, кроме пустых знаков¹⁶⁸. Если это верно для частных компаний, в которых сотрудники оказывают услуги клиентам и клиенты могут контролировать ключевые аспекты выбора, то это должно быть тем более верно для государственных учреждений, где сотрудники часто пользуются широкими полномочиями, а у гражданина очень узкий выбор или вовсе нет¹⁶⁹. Таким образом,

¹⁶⁷ Напротив, крупные коммерческие предприятия и общественные движения могут успешно держать законодателей под контролем. См., например, [348] (приводятся документальные свидетельства влияния высокоорганизованных производителей угля на Восточном побережье на реализацию Закона о чистом воздухе); [349, pp. 15–151] (приводятся документальные свидетельства влияния активистского движения инвалидов за законодательную и административную власть в области транспорта); [350, pp. 96–174] (обсуждаются материальные и карьерные стимулы, заставляющие государственных чиновников проводить политику, выгодную для тех, кем они управляют); [56, pp. 79–83] (показано, как политическое происхождение государственного учреждения определяет влияние на него внешних интересов). Однако, в отличие от индивидуальных клиентов, эти институты и группы могут быть чрезвычайно эффективны, что поднимает проблему перехвата регулирования.

¹⁶⁸ См. [131, pp. 33–61] (описаны системы бизнеса на основе личных контактов и их внутренние недостатки); [303, pp. 132–136, 185–198] (показано, как сотрудники в сфере услуг адаптируются к политике компании и какова вероятность возникновения у них таких проблем, как выгорание, неуверенность в себе и отчуждение); Ср. [351] (на примере помощников юристов показано, что приложение более значительных эмоциональных усилий при работе с клиентами приводит к их отказу прилагать эмоциональные усилия при общении с руководством).

¹⁶⁹ Barzelay признает существование этой проблемы, отмечая, что следует остерегаться распространения концепции клиента на сферы вне рамок бизнеса: «Среди возможных последствий того, что лиц, обязанных придерживаться норм, считают клиентами, можно назвать неверное понимание основных целей учреждений, контролирующих соблюдение этих норм, и размывание концептуального содержания термина «клиент» [293, p. 107]. По словам Barzelay, эти последствия могут воз-

¹⁶⁵ [293, p. 110]. Это высказывание появляется в разделе с назидательным заголовком «Будьте подотчетны клиентам». Там же, p. 109.

¹⁶⁶ См., например, [344, pp. 1068–1071; 345, pp. 2200–2201; 346, pp. 269–273; 347, pp. 640–646].

единственным результатом усилий агентства сделать своих сотрудников более клиентоориентированными может быть то, что раздраженные сотрудники скажут «здравствуйте», «до свидания», а в остальном отношении останется таким же высокомерным.

Идея Нового государственного управления о том, что государственные агентства должны на операционном уровне участвовать в отношениях сотрудничества с получателями льгот по их программам, также представляет трудности¹⁷⁰. Она воспринимается как пустой лозунг, особенно учитывая, что у этих агентств, как это часто бывает, отсутствуют какие-либо нормативные обязательства делать что-либо подобное¹⁷¹.

Проблема в том, что внутренние структурные черты, порождающие бюрократическое давление, продолжают действовать¹⁷². Клиентов по-прежнему рассматривают как лиц с низким статусом; обязанность советоваться с ними будет воспринята большинством чиновников как бремя и вмешательство в их дела; никуда не исчез-

никнуть, когда начинают излишне подчеркивать сходство между частными компаниями и государственными учреждениями. Там же, pp. 107–108. Он доказывает, что лиц, по закону обязанных придерживаться норм, устанавливаемых данной организацией, нельзя считать ее клиентами. Там же, р. 107. Путаница в этом вопросе подрывает концепцию отношения к бенефициариям данного учреждения как к его клиентам.

¹⁷⁰ См. сноски 159–160.

¹⁷¹ См. [352, pp. 549, 553–555]. Super показывает, что концепция Нового государственного управления провалилась в случае принятия закона о борьбе с бедностью по нескольким причинам, прежде всего потому, что эта достаточно сложная стратегия требовала приверженности базовым целям на общенациональном уровне, чего в реальности не было. Там же, pp. 546–548. В частности, он утверждает, что «вместо того чтобы наладить процессы на местном уровне, позволяющие искать неидеологические решения, [этот подход] закрепил самые крайние позиции как правых, так и левых, даже после того как стало ясно, что ни одна из сторон не сможет победить в общенациональных дебатах». Там же, р. 546. Кроме того, «модель совещательных органов требует непрерывного участия. Это противоречит той интенсивной, но неравномерной активности, которая является сильной стороной таких маргинализированных групп, как малообеспеченные граждане». Там же, р. 547.

¹⁷² См. [353, pp. 131–132] (отмечается, что программа Нового государственного управления не может адекватно защитить интересы маргинализированных групп); [354, р. 333] (обсуждается, как методы социального реформирования в обход судов и законодательных органов могут вовлечь неконтролируемые группы с высоким статусом); [355, pp. 322–323] (выявлены проблемы доступа и участия, присущие модели теории сети).

нет склонность следовать процедурам и использовать их в качестве средства избежать сложных ситуаций; и у чиновников будут те же дивергентные стимулы, что и раньше. Теория Нового государственного управления действительно является шагом вперед, но она основана на слишком оптимистичном представлении о государственных чиновниках, на ожидании, что они более сознательны, гибки и склонны к сотрудничеству с клиентами, чем есть на самом деле.

D. Рыночные механизмы: микроэкономическое решение

Четвертый способ борьбы с бюрократическим давлением предполагает использование рыночных механизмов. Основанный на микроэкономическом анализе, этот подход непосредственно направлен на дивергентные стимулы административных агентов; он предлагает всеобъемлющее решение через признание, характерное для этой сферы, того факта, что рациональная максимизация собственной выгоды является ключевым фактором, определяющим поведение человека и институтов [56, pp. 115–122, 356, 357]. Главная идея состоит в том, чтобы изменить структуру государственного управления таким образом, чтобы мотивация на основе собственной выгоды противоречила бюрократическому давлению, а не поддерживала его. Например, в своем исследовании бюрократии James Q. Wilson показывает контраст между давящей атмосферой длинных очередей и утомленных чиновников в государственной автотранспортной инспекции и бодрой и вежливой работой соседнего «Макдоналдса» [56, р. 113] – эта бодрость стала практически символом современного общества услуг¹⁷³. Он объясняет этот контраст тем, что «Макдоналдс» работает на рынке, где собственная выгода и хорошее обслуживание – это явления одного порядка¹⁷⁴. Таким образом, рыночные механизмы

¹⁷³ См. [196, pp. 89–97] (обсуждается политика уважения к покупателю и «обслуживания с улыбкой» в компании Burger Barn); [358, р. 141; 359, pp. 91–92] (показано, что персонал в сфере услуг часто вынужден скрывать свои истинные эмоции, чтобы производить позитивное впечатление).

¹⁷⁴ [56, р. 135]. Wilson отмечает, что государственные учреждения, в отличие от частных компаний «(1) не могут законным образом передать доходы организации в распоряжение своих сотрудников, (2) не могут разместить факторы производства в соответствии с желаниями руководства организации и (3)

лишены недостатков ранее описанных решений; они не являются навязанными извне правилами и не зависят от доброй воли или сознательности руководства.

На самом деле идея рыночных механизмов основана на двух различных подходах к проблеме бюрократического давления. Первый подход предполагает буквальное использование этих механизмов, т. е., опираясь на рыночные механизмы, уменьшение масштабов регулирования, льгот и услуг, предоставляемых государством. Второй подход – это попытка внедрить рыночные механизмы в работу государственных органов, изменив их структуру. Это два разных решения, следовательно, их можно применять по отдельности; но их можно и совместить; часто так и делают, поскольку оба они основаны на теории человеческой деятельности.

Необходимость сократить масштабы регулирования, льгот и услуг является, очевидно, главным политическим вопросом, который выходит далеко за рамки данного исследования¹⁷⁵. Хотя проблема бюрократического давления, несомненно, обостряет этот вопрос, он все же представляется второстепенным на фоне более глобальных и более широко обсуждаемых проблем: экономической эффективности регулирования и справедливости перераспределения благ. Для настоящего исследования особенно важно то, что замещение государственного управления рыночным совсем не обязательно приведет к уменьшению давления на отдельного гражданина. Это решение может быть эффективным в борьбе с давлением на владельцев и руководителей коммерческих предприятий, но не в случае взаимодействия частного лица с крупным учреждением. Как отмечают исследователи в разных областях, крупные компании, доминирующие на рынке, сами становятся бюрократическими учреждениями¹⁷⁶. Wilson и другие исследователи воз-

должны выполнять задачи, которые организация не может «выбирать». Там же, р. 115.

¹⁷⁵ Можно выделить как минимум два проявления этого общего требования. Во-первых, это дерегулирование определенных функций или отраслей. См., например, [34, pp. 222–299; 178; 360; 361]. Вторая тенденция – приватизация функций, которые государственные агентства продолжают исполнять, т. е. частные субподрядчики заменяют государственных служащих. О различных взглядах на приватизацию см. [362–364].

¹⁷⁶ См. [365, pp. 82–96] (отмечены тенденции в крупных корпорациях, например, сокращение влияния пассивного владельца, рост пребывания в должности высшего руководства,

ражают, что это бюрократия другого рода, поскольку частные компании вынуждены подчиняться дисциплине рынка¹⁷⁷. Проблема, однако, состоит в том, что бюрократический характер такой современной фирмы – результат ее размера и хорошо известного эффекта отчуждения контроля от владельца¹⁷⁸ – может отгораживать персонал фирмы от влияния рыночных механизмов¹⁷⁹. Как и в случае с государственными чиновниками, их поведение по отношению к клиентам может определяться различиями в статусе, отношениями с незнакомыми людьми, институциональными недостатками и дивергентными стимулами.

Второй, и совершенно иной, способ использования рыночных механизмов состоит в том, чтобы изменить структуру стимулов внутри государственных учреждений, при этом не превращая эти учреждения в участников рынка. Один из способов сделать это – поставить государственные учреждения или программы в ситуацию, когда они будут конкурировать друг с другом за источники дохода, как частные фирмы. Например, в рамках программы школьных ваучеров родители могут выбрать любую государственную школу, а школа получает фиксированное количество государственных денег за каждого зачисленного учащегося¹⁸⁰. В докладе

концентрация власти у отдельных владельцев); [366, pp. 49–51, 164–205] (описывается бюрократическое поведение сотрудников корпораций и возникающее в результате этого «безвластие»).

¹⁷⁷ [56, pp. 134–136]; см. также [367, pp. 292–297] (показано, что потенциальные зарплаты руководства определяются результатами деятельности компании); [368, pp. 1424–1430] (показано, что частные компании лучше выполняют задачу получения прибыли, чем государственные предприятия, однако стимулы, связанные с прибылями, зависят только от количества акционеров).

¹⁷⁸ См. [369, pp. 47–118] (показано, что широкое распространение собственности в форме обыкновенных акций приводит к снижению контроля собственников и повышению контроля со стороны менеджеров корпораций); [370, pp. 42–68].

¹⁷⁹ См. [371, pp. 117–131] (показано, что крупные компании с вертикальной интеграцией решают рыночные проблемы, но подвержены ряду недостатков, связанных с иерархической структурой); [372] (объясняется, почему халатность и чрезмерные расходы связаны с проблемами учреждения, проистекающими из разделения собственности и руководства); [373, pp. 321–322, 325] (исследуется оппортунистическое поведение руководителей после завершения их контракта, если они не являются при этом собственниками предприятия).

¹⁸⁰ См. в целом [374] (предлагается ваучерная система, разработанная с целью дать всем семьям те же возможности в отношении выбора школы, которыми пользуются богатые семьи при выборе частных школ для обучения своих детей); [375, pp. 18–22]

Гора дает рекомендацию создавать учебные центры при службах занятости, которые бы конкурировали друг с другом за финансирование на основе количества обучающихся и результатов обучения [162, pp. 49–50]. Другой подход, в случае невозможности описанной конкуренции, состоит в том, чтобы агентство финансировалось на основе принципа «поступления и затраты», когда бюджет зависит от количества предоставленных услуг¹⁸¹. Это возможно только для некоторых служб, а именно таких, где можно получать деньги с пользователей, например, платные шоссе, услуги общественного транспорта или места досуга; в целом эта схема неприменима для агентств, распределяющих блага, такие как социальное обеспечение или жилье. Другой вариант – моделировать принцип «поступления и затраты», рассматривая достижения агентства как экономическую прибыль или вычисляя его затраты. Robert Litan и William Nordhaus исследовали концепцию бюджетного регулирования, в рамках которой на агентство распределяется фиксированный объем расходов, который можно возложить на частное предприятие [382].

Однако создание реальных или смоделированных рыночных механизмов для государственного учреждения имеет ряд серьезных ограничений в качестве средства для уменьшения бюрократического давления. Прежде всего, введение рыночной дисциплины в государственное учреждение может потребовать значительной перестройки этого учреждения и изменения предоставляемых им услуг. Каким бы мощным ни было бюрократическое давление, его ликвидация не всегда может оправдать столь глубокую реорганизацию основных государственных услуг. Рыночная дисциплина в сфере государственных услуг обычно

пользуется поддержкой по другим причинам. Так, граждане поддерживают программы школьных ваучеров потому, что это может повысить качество образования [378, pp. 17–19], а не потому, что учителя будут лучше относиться к ученикам; платный доступ в национальные парки получает поддержку граждан потому, что может устранить несправедливое перекрестное финансирование [383], а не потому, что посетители парка будут более вежливы с посетителями.

Даже если проблема уменьшения бюрократического давления оправдывает в глазах общественности глубокие изменения в государственном финансировании, решение не всегда непосредственно направлено на эту проблему. Согласие граждан на требование оплаты зависит от множества факторов, включая их способность заплатить. Введение оплаты за основные государственные услуги может привести к уменьшению объемов данных услуг, какими бы вежливыми ни стали чиновники, которые их оказывают¹⁸². В целом, как отмечают Richard и Peggy Musgrave, оплата услуг и другие специальные виды платежей менее эффективны, чем сбор средств путем всеобщего подоходного налога, поскольку искажает поведение, и эта неэффективность перевешивает любое улучшение отношения тех, кто оказывает данную услугу¹⁸³.

Моделированные рыночные механизмы имеют тот же недостаток в борьбе с проблемой бюрократического давления. Кроме того, то, что в них используются искусственно определяемые оценки, или условные деньги, делает эти программы сложно управляемыми и потенциально ошибочными [387, pp. 1553, 1554–1581; 388, pp. 275–290; 389]. Реальные рынки дают огромный объем информации, главным образом бесплатно; собирать такой же объем информации так, чтобы смоделированный рыночный механизм был достаточно верным для исполнения своей функции, может оказаться за пределами возможностей государства.

(описываются действующие ваучерные программы); [376] (представлены аргументы за и против программ школьных ваучеров); [377] (представлен исторический обзор концепции школьных ваучеров); [378, pp. 26–30, 193–255, 344–369] (описана общественная реакция на программу школьных ваучеров, объясняются позиции сторонников и противников); [379] (исследуется программа школьных ваучеров в Милуоки). Эффективная работа программы школьных ваучеров показана на примере школы Alum Rock в Калифорнийском школьном округе. См. [377, pp. 91–132, 380].

¹⁸¹ См. в целом [381] (обсуждается использование рыночных механизмов и коммерциализация в некоммерческих организациях); [192, pp. 84–90] (использование рыночных механизмов регулирования).

¹⁸² [383, p. 1] (обсуждается опрос общественного мнения о взимании платы за пользование местами общественного отдыха; показаны корреляции ответов по расовой принадлежности уровню дохода); [384, pp. 101, 104–107, 118] (обсуждается снижение использования лекарств, а также отказ от необходимых процедур после отмены бесплатного снабжения ими; это привело к снижению уровня здоровья населения).

¹⁸³ [385, pp. 230–235]. Квалифицированное исследование, положительно оценивающее оплату за пользование общественными благами, см. [386].

И наконец, смоделированные рыночные механизмы могут оказаться ненамного эффективнее работы обычного отдела менеджмента или анализа экономической эффективности бюджета¹⁸⁴, что гораздо проще и все же постоянно подвергается суровой критике¹⁸⁵.

III. ДОПОЛНИТЕЛЬНОЕ РЕШЕНИЕ: КОЛЛЕКТИВНЫЙ НАБЛЮДАТЕЛЬ

Разумеется, идеального механизма государственного управления не существует, любой подход имеет свои преимущества и недостатки. Каждый из вышеописанных способов борьбы с бюрократическим давлением дает частичное решение проблемы, и каждый сопровождается различными побочными эффектами и непреднамеренными последствиями, начиная от возрастания расходов и увеличения жесткости управления и заканчивая снижением контроля

¹⁸⁴ См. Exec. Order No. 12,866, 58 Fed. Reg. 51,735 (Sept. 30, 1993) (в качестве базового критерия оценки регулятивных решений широко используется пересмотр президентских указов и анализ затрат и выгод), amended by Exec. Order No. 13,497, 74 Fed. Reg. 6,113 (Jan. 30, 2009) and Exec. Order No. 13,563, 76 Fed. Reg. 3,821 (Jan. 18, 2011); [390, pp. 851, 863–870, 879–884, 897–899] (рассматривается история пересмотров президентских указов в Административно-бюджетном управлении (АБУ) и Управлении информации и регулирования (УИР), с подробным разбором возможности применения анализа затрат и выгод к определенным правовым решениям; делается вывод, что указанные пересмотры оправданны и конструктивны); [391, pp. 533, 550–559] (обсуждаются требования анализа затрат и выгод в президентских указах 12,291 и 12,498, которые послужили основой для президентского указа 12,866; описывается роль АБУ и УИР в пересмотре законов); [392, pp. 953, 966–980] (описаны дополнения УИР в период правления Джорджа Буша и обсуждаются затраты и выгоды законотворчества с 1981 по 2004 г.); [8, pp. 2277–2281, 2285–2290] (дается обзор и анализ затрат и выгод при Рейгане и Клинтоне).

¹⁸⁵ См., например, [393, pp. 145–194] (доказывается, что анализ затрат и выгод не обязательно должен противоречить точке зрения сторонников жесткого законодательства); [387, pp. 1553, 1561–1581] (рассматриваются недостатки анализа затрат и выгод); [4, pp. 65–91] (анализируется опыт агентств по взаимодействию с президентским контролем, и предлагаются пути их реформирования); [394, pp. 167, 171–174] (рассматривается конфликт между стремлением Управления по охране окружающей среды выполнять свои обязанности и задачей АБУ принимать наименее затратные решения); [395] (критика вмешательства АБУ в правовую систему); [396] (описаны претензии к пересмотру указа президента Рейгана 12,291, включая аргумент, что анализ затрат и выгод может дать слишком необъективные выводы при оценке всех задач, стоящих перед агентствами).

и подменной целей. Наше исследование приводит к вопросу, может ли рассмотрение структуры и практики этих различных механизмов помочь в разработке альтернативного метода борьбы с бюрократическим давлением. Можно ли разработать новый подход, который бы объединял достоинства существующих механизмов и был лишен их недостатков?

Поначалу предложения по совершенствованию государственного механизма всегда выглядят абстрактными и нереалистичными. Часто они таковыми и являются, только путем тяжелой работы по их внедрению становятся очевидными их ограничения. Поэтому смысл выдвижения теоретических предложений не в том, чтобы служить точным планом будущих преобразований, они выполняют две гораздо более скромные функции. Во-первых, эти предложения призваны положить начало обсуждению. Это способ поднять вопрос в относительно конкретной форме, привлечь внимание ответственных лиц к необходимости разработать новый подход. Во-вторых, они проясняют сущность проблемы. Выдвинуть предложение по решению конкретной проблемы – один из способов описать эту проблему с большей ясностью и детальностью, имея в виду все ту же цель – побудить ответственных лиц к действиям¹⁸⁶. На основе этих положений мы предлагаем в следующем разделе новый механизм решения проблемы бюрократического давления – коллективный наблюдатель. Мы попытаемся определить, должен ли этот механизм быть конституциональным и способен ли он прояснить глубинную сущность проблемы.

А. Коллективный наблюдатель

Из вышеописанных подходов первые два обладают тем значительным преимуществом, что они используют внешний, независимый контроль. Ограничения надлежащих процедур в рамках административного процесса налагаются судебной системой, а омбудсмены, во всяком случае в их первоначальной и классической форме, подотчетны законодательной системе. Таким образом, эти два подхода противостоят тенденции административного аппарата к построению иерархии, обслуживающей свои собственные интересы, т. е. системы, которая защищает сама себя в ущерб интересам клиентов. В результате судебная и зако-

¹⁸⁶ Дальнейшее раскрытие этого аргумента см. [397].

нодательная системы наделяют полномочиями самих клиентов, предоставляя им доступ к государственным чиновникам, которые могут наложить реальные санкции на административные агентства за их нарушения.

Недостаток обоих этих подходов состоит в том, что они носят характер конфронтации и соперничества. В определенной степени это происходит потому, что они основаны на жалобах, а их эффективность зависит от возможности наложить санкции. С другой стороны, это связано с институциональными особенностями обоих надзорных органов. Судебный надзор изначально является конфронтационным, поскольку осуществляется путем вызова агентства в суд в качестве одной из сторон состязательного процесса. Конфронтационный характер законодательного надзора мене очевиден, но, как было показано выше, неизбежно несет ощущение угрозы¹⁸⁷.

Другие два подхода лишены этой установки на конфронтацию. Они являются внутренними, а не внешними, направлены на изменения работы агентства и отношения его сотрудников. Клиентоориентированный, или управленческий, подход стремится достичь этих целей напрямую, тогда как рыночный полагается на действие собственных материальных интересов, которые должны вызвать соответствующие изменения. Можно рассматривать рынок как внешнего наблюдателя, выполняющего те же функции, что судебная и законодательная системы; теория, однако, говорит о том, что чиновники воспринимают рыночные силы не в качестве внешнего персонифицированного принуждения, а скорее как фактическое обстоятельство, на которое им приходится реагировать.

Итак, оба эти механизма избегают конфронтации, но следствием этого является их слабость. Отношение часто трудно изменить; различия в статусе, отношения с незнакомыми людьми, институциональные отклонения и противоречивые стимулы, которые мы обсуждали ранее, – это мощные силы, действующие длительное время и порождающие глубоко искаженное поведение. Просто убеждать людей вести себя по-другому, как бы настойчиво и продуманно это ни делалось, не будет иметь значительного результата. Возможно, рыночная дисциплина окажется более эффективной, но у нее есть свои ограничения, описанные выше: она применима

только в определенных обстоятельствах; даже в этих обстоятельствах она часто бывает смоделированной, а не реальной, и ее применение часто ведет к нежелательным побочным эффектам¹⁸⁸.

Один из возможных способов совместить эффективность внешнего надзора с конструктивностью изменения отношений – это разработать неконфронтационный режим мониторинга, который бы ушел от состязательного характера американского права, не потеряв при этом своих институциональных преимуществ. Его задачами могли бы стать не поиск ошибок и наложение санкций, а изменение операций и отношений, а также стимулирование клиентоориентированных методов и поведения. Этот режим можно описать как систему внешнего мониторинга, работающую по принципу внесения предложений, а не предъявления жалоб. В действительности жалобы являются ценным источником информации для организации¹⁸⁹, но важно относиться к ним именно как к источнику информации, а не как к требованию изменений. Это имеет смысл, поскольку большинство форм бюрократического давления включает в себя действия, которые невозможно непосредственно изменить, такие как затраты времени клиента или плохое обращение с клиентом. Если задеты чувства клиента, то большинство людей воспримут изменения в работе агентства как форму извинения, причем тем более искреннюю, чем больше масштаб изменений¹⁹⁰.

Институт, который мог бы выполнять эту функцию, лучше всего оформить как независимое агентство вне административного аппарата. Возможно, он должен быть подотчетен непосредственно президенту либо управляться судебной властью через ее кон-

¹⁸⁸ См. выше Часть II.D.

¹⁸⁹ См. [299, pp. 19–54] (объяснение жалоб дает важнейшую информацию о степени удовлетворенности покупателя и о потенциальных направлениях совершенствования обслуживания); [300] (исследуется эффективность различных вариантов реагирования компании на жалобы клиентов); [301] (показано, что обратная связь с клиентами, включая работу с жалобами, описывает качество работы персонала компании).

¹⁹⁰ См. [398, pp. 1959, 1982] (отмечается, что извинения компании Exxon не привели к результату с точки зрения связей с общественностью и не уменьшили общественного давления на компанию с целью изменить ее подход к работе); [399, pp. 1261, 1310] (высказано мнение, что в ряде случаев извинения должны сопровождаться компенсацией, иначе они не имеют смысла).

¹⁸⁷ См. выше Часть II.C и текст сноски 147.

ституционные полномочия назначать «чиновников низшего звена»¹⁹¹. Однако ни один из этих вариантов не кажется оптимальным. Поскольку президент также является частью иерархического административного аппарата, подотчетное ему агентство не будет восприниматься как достаточно независимое, как бы оно ни было отделено от остальных агентств и какое бы персональное внимание ни получало. Судебная власть может обеспечить независимость, но у нее в целом недостаточно институциональных возможностей, чтобы управлять агентствами в повседневной работе¹⁹².

По этим причинам наилучшим решением было бы возложить надзор на законодательную ветвь власти. В настоящее время Конгресс уже управляет несколькими независимыми агентствами с большим количеством сотрудников и выполняет повседневные задачи, требующие проведения различных форм расследований; особенно это касается Бюджетного управления Конгресса (БУК) [Congressional Budget Office (CBO)] и Управления государственной ответственности (УГО) [Government Accountability Office (GAO)]¹⁹³. Кроме того, принадлежность службы омбудсменов к законодательной ветви власти во многих европейских странах, особенно в Великобритании¹⁹⁴,

служит полезным прецедентом и ценным источником практического опыта.

Как и в случае с судами и омбудсменами, надзорное агентство должно иметь полномочия вести расследования, т. е. устанавливать факты, относящиеся к конкретным действиям административных агентств. Поводом для таких расследований могут быть жалобы клиентов; однако, ввиду некарательной направленности этого агентства, поводом могут стать также предложения или идеи, поступившие как от клиентов, так и от самого агентства либо от другого агентства. Кроме того, расследования могут начинаться по инициативе самого надзорного института. Не понадобится заставлять раскрывать информацию; некарательная направленность вмешательства будет стимулировать сотрудничество; если такое сотрудничество будет введено как институциональная норма, то нежелание сотрудничать может быть в целом преодолено. Вынужденное раскрытие информации порождает состязательность, которая противоречит природе данного вмешательства.

Само вмешательство должно быть представлено как стремление улучшить работу агентства с клиентами. При этом центром внимания становится то самое изменение в отношении к клиенту, которого стремятся достичь и клиентоориентированное управление, и рыночный механизм. Сотрудники надзорного агентства должны совместно с персоналом конкретного агентства попытаться изменить те виды поведения, которые в результате расследования были признаны подавляющими. Работая и с государственными чиновниками, и с клиентами, сотрудники надзорного агентства стараются создать новые подходы или изменить существующие. Они могут также проводить или, что более реально, организовывать программы подготовки и переподготовки кадров. В идеале эти программы должны быть нацелены на формирование новых навыков, а не на исправление старых ошибок, и восприниматься эти программы должны именно в этом ключе. Этим снова подчеркивается направленность деятельности надзорного агентства на сотрудничество, а не на конфронтацию, что снижает сопротивление структурным и психологическим изменениям.

Одним из способов повысить эффективность независимого наблюдателя является предоставление в его распоряжение денежных средств. Такое предложение

¹⁹¹ U.S. Const. art. II, § 2, cl. 2 ("Congress may by Law vest the Appointment of such inferior Officers, as they think proper, in... the Courts of Law...").

¹⁹² В случаях тюремной реформы и десеграции школ, которые являлись, возможно, самыми масштабными управленческими действиями федеральной судебной власти, судьи в основном опирались на специально назначенных лиц, следивших за исполнением их указов. [26, pp. 75–78, 85–90, 308–311]; см. также [400, pp. 192–195, 304–308] (обсуждается использование специально назначенных лиц для оценки эффективности реализации тюремных реформ); [401, pp. 1355, 1369–1376] (описание действий специально назначенных лиц при десеграции школ и при регулировании разделения прав на водные ресурсы между коренными американцами и спортсменами-рыболовами).

¹⁹³ См. [402, pp. 83–92] (описываются действия Главного бюджетно-контрольного управления и Бюджетного управления Конгресса и стремление обоих этих органов сохранять видимость политического нейтралитета); [403, pp. 126–128] (описывается, как анализ энергетической политики Картера, проведенный Бюджетным управлением Конгресса, помог этой организации завоевать доверие в качестве непредвзятой стороны). Два остальных агентства Конгресса – это Библиотека Конгресса и Ботанический сад США.

¹⁹⁴ См. выше Часть II.B.

легко выдвинуть, пока оно на бумаге; но в реальности осуществить его трудно, так как речь идет о деньгах налогоплательщиков. Однако финансирование необходимо только в качестве катализатора, а не в повседневной деятельности. Например, небольшие бонусы за новые идеи не потребуют значительных сумм, их легко привести в соответствие с имеющимися фондами. Поскольку никто на самом деле не рассчитывает на эти выплаты, надзорный орган может выдать столько бонусов, сколько позволяют фонды. Еще один способ эффективно использовать небольшие суммы – это организовать тренинги. Они могут состоять из обширных программ по овладению новыми навыками или выработке новых подходов и осуществляться путем краткосрочного погружения или прохождения небольших сессий в течение долгого времени¹⁹⁵. Также можно организовать и еще более неформальные и недорогие формы поощрения, например, мини-сессии. Они представляют собой тренинг для сотрудников, проводимый в течение нескольких рабочих дней в местном отеле; за это время можно передать большой объем информации, а у участников появляется ощущение избранности. Еще один, совсем приземленный, но не менее значимый вид поощрения – это бесплатная еда. Для чиновников низшего звена¹⁹⁶, которые проводят дни в тесных кабинетах, выполняя рутинные операции и имея дело с раздраженными посетителями, несколько обедов в приятном окружении могут стать основой для значительных улучшений в их отношении и мотивации.

Хотя предлагаемый надзорный орган должен носить характер сотрудничества и некарательности, достигать этого он должен не за счет своей неэффективности или ненужности. Как отмечалось выше, программы корпоративных омбудсменов критиковались за то, что они используют термин «омбудсмен» для должности, которая отвечает всем критериям несостязательности, описанным здесь, но не имеют

никакого влияния на поведение персонала из-за отсутствия полномочий или престижа¹⁹⁷. Возможность распоряжаться финансовыми средствами, даже небольшими, делает внешнего наблюдателя более влиятельным, причем не только благодаря практическим эффектам финансирования, но и как знак того, что этот орган достоин финансовой поддержки. Другие источники власти могут носить более символический или имиджевый характер, что не делает их менее значимыми. Имеет значение уже тот факт, что данный орган учрежден Конгрессом и подотчетен ему. Хотя рейтинг одобрения действующих членов Конгресса невысок¹⁹⁸, Конгресс в целом имеет влияние как часть правительства, так же как президент или Верховный суд. В дальнейшем, однако, моральное влияние наблюдателя будет определяться качеством его личного состава (зависящего, кроме прочего, от уровня заработных плат) и степенью внимания к нему со стороны Конгресса, президента и глав исполнительных ведомств.

Рассмотрим деятельность предлагаемого коллективного наблюдателя на примере проблемы долгого ожидания государственных услуг, конкретно – утомительного и повсеместного ожидания в очередях. Долгое ожидание – это прямая потеря времени¹⁹⁹, и есть много подтверждений тому, что оно усиливает неудовлетворенность клиентов самим обслуживанием²⁰⁰. В худшем

¹⁹⁷ См. [279, р. 54] (отмечается, что в модель корпоративного омбудсмена не включается аспект расследования, а вместо этого говорится о «строго нейтральном отношении, подчеркивающим непредвзятость»).

¹⁹⁸ По результатам 53 опросов, проведенных ABC/Washington Post, Associated Press/GfK Roper, CBS, CBS/New York Times, CNN/ORC, Fox, Gallup и NBC/Wall Street Journal в течение 2011 г., рейтинг одобрения Конгресса составил в среднем около 17,7 %, превысив 30 % всего в двух опросах и опустившись ниже 10 % также в двух опросах. См. Congress-Job Rating, PollingReport.com, URL: <http://www.pollingreport.com/CongJob.htm> (дата обращения: 10.01.2012). Результаты предыдущих лет были ненамного выше. См. там же.

¹⁹⁹ [290, pp. 83–87]. Авторы пишут: «Почему же мы терпим эти длинные очереди за государственными услугами? ... Утверждают, что длинные очереди выполняют функцию перераспределяющего механизма, потому что малообеспеченные граждане ценят свое время ниже, чем богатые... Очереди – чрезвычайно неэффективное средство перераспределения доходов. Ведь бедные в конечном итоге не получают стоимости времени ожидания богатых». Там же, pp. 86–87.

²⁰⁰ См., например, [404; 405, pp. 87, 90; 406, с. 59; 407].

¹⁹⁵ См. [206, pp. 1330–1333] (описывается двух- или трехлетняя программа интенсивного обучения для инспекторов банков в Германии).

¹⁹⁶ [street-level bureaucracy – англ. «бюрократия на уровне улиц», т. е. рядовые сотрудники, ежедневно контактирующие с обычными посетителями. – Прим. переводчика]. Этот термин происходит от названия книги Michael Lipsky «Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services» [58].

случае оно настолько раздражает, что люди вообще отказываются пользоваться данной услугой и не получают тех льгот, на которые имеют право²⁰¹. Очевидное решение, которое не требует особых знаний, – это поставить на эти позиции больше сотрудников или больше машин. Однако это требует денег и во многих случаях высокие затраты не позволяют применить это решение²⁰². Теория управления предлагает различные стратегии сокращения времени ожидания без использования дополнительных ресурсов; это, например, единая очередь к нескольким окнам обслуживания или особая очередь для простых и стереотипных операций²⁰³.

Когда подобные стратегии уже разработаны, государственные учреждения можно просто информировать о них в письменном виде; однако обычно ситуация сложнее. Долгий период ожидания часто объясняется не большим количеством клиентов, а их неравномерным распределением. Поэтому создание оптимальной управленческой стратегии для решения проблемы может потребовать обширного и сложного сбора данных²⁰⁴. Агентства не всегда имеют возможность проводить такие исследования. В этой ситуации

²⁰¹ См. [68, pp. 19–61] (приводятся документальные свидетельства низкого уровня использования общественных благ в некоторых областях, таких как профессиональная переподготовка); [91, p. 828] (описаны меры против лиц подающих жалобы, позволяющие выделить их и лишить льгот, например, увеличение времени ожидания).

²⁰² Некоторые функции, например обработка заявлений на получение водительских прав, требуют неквалифицированного труда сотрудников, и их можно временно перевести на эту функцию с другой (конечно, потребуется компьютер, но, поскольку они повсеместно распространены, то уже рассматривается как неотъемлемая часть сотрудника наряду с офисной мебелью). Другие функции, например, медицинские процедуры, требуют наличия специально обученного персонала и дорогостоящего оборудования.

²⁰³ См., например, [408, pp. 84–90] (использование рыночных механизмов для регулирования); [409, pp. 567–573] (математическая модель организации задач, выполняемых на определенном месте; делается вывод, что задачи нужно располагать по степени уменьшения времени на исполнение, если они располагаются перед самой короткой работой, но по степени увеличения времени, если они располагаются после нее); [410, 411].

²⁰⁴ См. [290, pp. 75–83]. Авторы приводят два примера управленческих стратегий: один – сбор пошлин на платной дороге, где предсказуемо будут часы пик, и второй – медицинский пункт, специализирующийся на пациентах с высоким давлением, где количество поступающих пациентов будет меняться непредсказуемо в течение времени. См. там же, pp. 75–80.

коллективный наблюдатель должен взять на себя полезную и нужную функцию, предложив возможные стратегии, выполнив сбор данных, а затем оказав помощь персоналу агентства во внедрении тех рекомендаций, которые выберет агентство.

На самом деле последние исследования доказали, что проблема долгого ожидания еще сложнее. Эмпирические исследования взаимоотношений с клиентами, начиная с работ David Maister, показывают, что субъективные факторы играют гораздо более значительную роль в уровне недовольства, чем фактическое время ожидания²⁰⁵. Эти факторы включают физические условия, такие как освещенность, температура, оформление и фоновая музыка²⁰⁶, преднамеренное отвлечение внимания или «заполненное время»²⁰⁷, а также социальные обстоятельства, например, наличие в поле зрения сотрудников, которые не занимаются обслуживанием клиентов, соотношение ожидаемых и фактических затрат времени, ощущение, что посетителей обслуживают на основе справедливости и непредвзятости²⁰⁸. Эти факторы не только сложны и многосоставны сами по себе, но они еще и не всегда имеют разумные основания. Так, в нескольких исследованиях было показано, что интерьер в теплых тонах (красный, оранжевый, желтый), особенно если они яркие и насыщенные, вызывает чувство беспокойства или возбуждения, а холодные, бледные тона (определенные оттенки синего и зеленого) производят успокаивающий эффект²⁰⁹. Согласно

²⁰⁵ [412, p. 113]. Дальнейшее обсуждение субъективных факторов и их влияния на восприятие времени ожидания, см. [413–415; 416, pp. 330–331; 417, p. 659].

²⁰⁶ [414, pp. 340–342]; см. также [418, p. 1007] (показано, что одновременное использование музыки и визуального стимулирования существенно влияет на восприятие времени); ср. [419, pp. 100–102] (показано, что музыка не оказывает влияния на восприятие времени ожидания, но создает позитивную атмосферу в месте оказания услуги).

²⁰⁷ [414, pp. 344–345]; см. также [420, pp. 49–50] (сообщается, что уровень удовлетворенности клиентов банка повышался, если во время ожидания им демонстрировали новости на экране без звука); [412, pp. 115–116]; [407, pp. 64–65] (показано, что клиенты, которые были чем-то заняты во время ожидания, в меньшей степени выражали чувства неуверенности и злости); [306].

²⁰⁸ Например, [412, pp. 118–121; 421; 422, pp. 895–897, 900–901; 423; 424, pp. 663–664].

²⁰⁹ См., например, [425, pp. 277–278; 426; 427, pp. 21, 43; 428, pp. 102, 105].

другим исследованиям, нарушение правила «раньше пришел – раньше обслужили», например, особая очередь для простых и стереотипных операций, может восприниматься как несправедливость и повышать чувство неудовлетворенности, даже если при этом общее время ожидания уменьшается²¹⁰.

Из-за этих сложностей проблема долгого ожидания не имеет однозначного решения. Выработка и оценка возможных решений, определение их применимости в конкретной ситуации, определение операционных изменений, которые улучшат ситуацию, – все это требует высокой квалификации. Внешний эксперт, имеющий знания и опыт решения проблем, может значительно повысить удовлетворенность клиентов оказанными услугами и снизить у них ощущение бюрократического давления. Такой эксперт проводит исследование, предлагает решения и проводит обучение персонала агентства²¹¹. Возможно, он может также распространить этот новый подход на само агентство, а именно: опросить клиентов агентства и пригласить их участвовать в выработке рекомендаций для новой стратегии по уменьшению степени их неудовлетворенности. Всего этого можно достичь с помощью относительно небольших денежных средств и без использования принуждения.

Из всего вышесказанного вовсе не следует, что изменить операции или отношения легко. Мы хотим сказать, что независимый коллективный наблюдатель, нацеленный на такую деятельность, добьется больших результатов, чем вышестоящие органы с их обычными призывами, ничем не отличающимися от повседневных инструкций. Такой наблюдатель

может быть также эффективнее смоделированных и даже реальных рыночных сил, которые не достигают сотрудников на операциональном уровне. Работа внешнего наблюдателя может также придать агентству дополнительные импульсы к изменениям за счет устранения формализма и сопротивления переменам, что происходит, если внешний наблюдатель имеет состязательную направленность.

В. Правовые вопросы, связанные с деятельностью коллективного наблюдателя

В связи с предложением, описанным в предыдущем разделе, появляются два вопроса: будет ли оно конституционным и будет ли оно эффективным. Первый возникает потому, что существующая в настоящее время доктрина разделения властей налагает определенные ограничения на полномочия Конгресса, и в частности, на те виды операциональных агентств, которые подотчетны скорее Конгрессу, чем президенту. Не нужно быть радикальным правовым реалистом, чтобы признать, что Верховный суд обращался к различным подходам в вопросах разделения властей²¹². Все, что можно сказать в настоящее время, – это то, что Верховный суд серьезно относится к этим вопросам²¹³. Как минимум предложение в этой сфере должно избежать конституционных барьеров, воздвигнутых Верховным судом, а еще лучше, если такое предложение будет основано на тех же принципах, на которых основаны и упомянутые барьеры.

²¹⁰ См., например, [422, pp. 895–897; 429, p. 82] (показано, что нарушение правила «раньше пришел – раньше обслужили» часто воспринимается как социальная несправедливость, независимо от его реального влияния на время ожидания).

²¹¹ См. [415, p. 68]. Для менеджера первый шаг... – это определить потенциальные факторы, которые могут повлиять на соотношение между удовлетворенностью клиента и параметром выгоды. Затем список факторов можно уточнить, проведя опрос сотрудников, клиентов и менеджеров в данной отрасли. Далее, разрабатывается опросник клиентов для измерения степени удовлетворенности на уровне различных факторов. После того как опросник разработан, проводится опрос клиентов в различных операциональных условиях, причем эти условия должны тщательно фиксироваться. Таким образом... получаем показатели удовлетворенности при конкретных операциональных характеристиках... Там же.

²¹² См. в целом [430–434].

²¹³ См., например, *Clinton v. City of N.Y.*, 524 U.S. 417, 444–47 (1998) (наложено вето на отдельные пункты, поскольку позволяет президенту изменять постановления о бюджете, что является законодательной функцией); *Metro. Washington Airports Auth. v. Citizens for the Abatement of Aircraft Noise*, 501 U.S. 252, 274–77 (1991) (отменен Совет по аэропортам, поскольку он был наделен исполнительными функциями и состоял из членов Конгресса); *Morrison v. Olson*, 487 U.S. 654, 691–97 (1988) (показано, что Закон об этике управления не нарушает доктрину о разделении властей); *Bowsher v. Synar*, 478 U.S. 714, 731–36 (1986) (отменены положения закона Gramm-Rudman-Hollings Act, поскольку они предоставляли исполнительную власть начальнику Главного контрольно-финансового управления США, который подконтролен Конгрессу); *INS v. Chadha*, 462 U.S. 919, 952–59 (1983) (отменено законодательное вето, поскольку оно позволяло Конгрессу отменять административные меры путем административных действий).

Прежде всего, само существование агентства, подотчетного Конгрессу, не создает конституционных барьеров. Как отмечалось выше, Конгресс учредил ряд агентств в рамках статьи I, и их конституционная легитимность общепризнана²¹⁴. Функция расследования, которая ярко проявляется как в судебном процессе, так и в традиционных обязанностях омбудсменов, также легко пройдет проверку на конституционность. Эта функция не только разрешена в законодательном процессе, но и является его существенной чертой²¹⁵. Одной из основных обязанностей законодательных органов остается проведение расследований для получения информации, необходимой для разработки эффективного законодательства; также общепризнано, что законодательные органы имеют полномочия получать и раскрывать информацию о государственных операциях в рамках своей деятельности как представителей народа²¹⁶. Расследования коллективного

²¹⁴ См. сноску 195 и сопутствующий текст.

²¹⁵ См. [435] (дается исторический анализ расследований Конгресса, начиная от скандала Типот-Доум и процедур отставки Никсона и импичмента Клинтон до Комиссии по делу 9/11); [436, pp. 31–32] («Хотя в Конституции не сказано напрямую, что Конгресс уполномочен проводить расследования... множество решений Верховного суда уверенно подтвердили, что эта функция Конгресса необходима для исполнения его законодательной функции и должна рассматриваться как неотделимая от нее» (цитируется по делу *McGrain v. Daugherty*, 273 U.S. 135 (1927))). Дальнейшее обсуждение расследований Конгресса и других механизмов надзора см. [246; 437, pp. 130–161].

²¹⁶ Эта последняя функция рассмотрена в классической статье Matthew McCubbins и Thomas Schwartz. [Название статьи – «Новый взгляд на надзор Конгресса: полицейское патрулирование или пожарная сирена». – Прим. переводчика.] Надзорные слушания сравниваются с полицейским патрулированием, т. е. с их помощью Конгресс наблюдает за действиями агентств [438, p. 166]. Пожарная сирена – это средство, с помощью которого подконтрольные организации могут сообщить Конгрессу о ситуациях, требующих надзора или законодательного действия. Там же. Сюда входят не только усилия лоббистов и политическая мобилизация, но и различные установленные законом процедуры. См. [439, pp. 1767–1771, 1804–1814] (описано, как Конгресс применяет законные процедуры для контроля над административными агентствами; отмечается, что Верховный суд ратифицирует такие действия своими административными правовыми решениями); [440, pp. 441–443] (объясняется, как Конгресс применяет процедурные ограничения, чтобы помешать агентствам отклониться от необходимого курса действий, если этому нельзя противостоять другими средствами); [441] (дальнейшая дискуссия об использовании процедурных ограничений для контроля решений агентств).

наблюдателя вполне отвечают обоим этим традиционным основаниям для законодательной деятельности.

Более сложная ситуация возникает в сфере деятельности наблюдателя по изменению операциональных процедур и отношений персонала. Так, в деле *Bowsher v. Synar* Верховный суд опротестовал основное положение закона *Gramm-Rudman-Hollings Act* – главного закона, позволяющего контролировать дефицит федерального бюджета²¹⁷. По этому закону в некоторых случаях начальник Главного контрольно-финансового управления США, глава Управления государственной ответственности (УГО) согласно статье I²¹⁸, должен проверять ежегодную оценку дефицита, проводимую Административно-бюджетным управлением при администрации Президента США и Бюджетным управлением Конгресса²¹⁹, а затем указывать на сокращения бюджета на основе этих оценок и сообщать о них президенту²²⁰. Президент затем выпускает приказ о секвестре, осуществляя сокращение бюджета, выявленное начальником Главного контрольно-финансового управления²²¹. Согласно разъяснению, написанному председателем Верховного суда *Burger*, суд опротестовал положение закона *Gramm-Rudman-Hollings Act* о докладе, потому что начальник Главного контрольно-финансового управления США, подотчетный Конгрессу через положение о перемещении дела в другую инстанцию, инициированное Конгрессом, выполнял главным образом исполнительную функцию, нарушая принцип разделения властей²²².

К сожалению, общепринятые мнения слабо проясняют критерии, по которым та или иная функция должна считаться «исполнительской», а значит, недопустимой для чиновника из законодательной ветви власти²²³. По мнению судьи *Stevens*, решение

²¹⁷ *Bowsher*, 478 U.S. at 735–36.

²¹⁸ И Главное бюджетно-контрольное управление, и предшествовавшее ему на смену Управление государственной ответственности широко известны под аббревиатурой GAO. Конгресс легко поменял его название, поскольку аббревиатура сохранилась [Соответственно *General Accounting Office* и *Government Accountability Office* оба имеют аббревиатуру GAO. – Прим. переводчика].

²¹⁹ 478 U.S. at 718.

²²⁰ Там же.

²²¹ Там же.

²²² Там же, pp. 726–727.

²²³ Там же, pp. 716–736.

суда «основывается на неформулированной и неверной предпосылке, что существует четкая граница между исполнительной и законодательной ветвями власти»²²⁴. Если бы кто-то захотел опровергнуть это решение суда, то пришлось бы сначала дать точное определение термину «исполнительная функция», причем определение непротиворечивое и операциональное. Вместо этого судья Burger провозгласил, что «интерпретация изданного Конгрессом закона для реализации законодательного мандата представляет собой самую сущность “исполнения” этого закона»²²⁵.

Очевидно, что сам акт интерпретации как таковой не может придать «исполнительный» характер конкретному действию даже в государственном контексте, поскольку законодательная власть должна регулярно интерпретировать прошлые законы, чтобы провести слушания в порядке надзора и оформить новые законодательные акты. Судебное решение, видимо, основывалось на идее, что интерпретация призвана «применить законодательный мандат»²²⁶. При этом такой конкретизации недостаточно, поскольку законодательный мандат может быть направлен как на законодательные, так и на исполнительные органы. По указанному положению Управление государственной ответственности должно интерпретировать данный закон и применить мандат Конгресса²²⁷. Следующий абзац разъяснения судьи некоторым образом проясняет, что имеется в виду под термином «исполнительная функция», хотя и всего

лишь на примере. В нем говорится, что начальник Главного контрольно-финансового управления наделен «чрезвычайными полномочиями определять необходимые сокращения бюджета... [и] отдает распоряжение самому президенту исполнять» его указания²²⁸. Таким образом, получается, что наличие полномочий приказывать представителям исполнительной власти выполнять какие-либо инструкции помещает данное действие в разряд исполнительных²²⁹.

Операциональные усилия предлагаемого нами коллективного наблюдателя, направленные на изменение позиции государственных учреждений, не включают в себя эти нежелательные действия. Благодаря принципу сотрудничества как основному в своей деятельности наблюдатель призван давать советы и рекомендации, а не конкретные инструкции. Проведение встреч с сотрудниками агентства, совместных встреч сотрудников и клиентов, распространение информации о новых подходах, разработка и проведение учебных тренингов – все это не входит в состав исполнительных действий по определению Bowsher. В более общем виде, если отвлечься от довольно слабой аргументации этого судебного решения, исполнительное действие (при условии, что его можно рассматривать как отдельную категорию государственного действия) понимается как применение (но не интерпретация) законов или

²²⁴ Там же, р. 748 (Stevens, J., подтверждение решения суда).

²²⁵ Там же, pp. 733.

²²⁶ 478 U.S. at 760.

²²⁷ Там же, р. 733. Поддерживая решение суда, судья Stevens отметил, что чиновники, назначаемые Конгрессом, также выполняют разнообразные функции, которые считаются типично исполнительными: «Полиция Капитолия может арестовать и применить меры против нарушителей, парламентский пристав отвечает за платежные ведомости в Конгрессе, архитектор Капитолия следит за состоянием здания и территории, библиотекарь отвечает за обширное собрание книг и записей». Там же, р. 753 (Stevens, J., подтверждение решения суда). Проблема с этими примерами в том, что все они, частично кроме библиотекаря, принадлежат к отдельной категории – выполняют институциональные технические функции. Даже в системе со строгим разделением властей каждый неисполнительный орган может иметь полномочия нести исполнительные функции по контролю за собственными операциями. Фактически это может быть даже необходимо для истинного разделения властей; исполнитель, отвечающий за обслуживание другой ветви власти, может использовать эти полномочия для нарушения ее независимости.

²²⁸ Там же, р. 733.

²²⁹ См. Metro. Washington Airports Auth. v. Citizens for the Abatement of Aircraft Noise, 501 U.S. 252 (1991). В этом деле было выявлено противоречие принципу разделения властей; закон передавал контроль над двумя аэропортами города Вашингтон, округ Колумбия, от федерального правительства региональным властям. Решения этих региональных властей должны были утверждаться советом, состоящим из девяти членов Конгресса, который имел право вето. Суд в лице судьи Stevens вынес решение о неконституционности данного закона. Там же, pp. 276–277. И снова утверждается, что Конгресс не должен нести «исполнительные» функции, пока этот термин не определен. Там же, р. 254. Суд постановил, что если функция исполнительная, то это нарушает принцип разделения властей, а если она законодательная, то это нарушает принцип двухпалатности и требования представительности. Там же. Можно возразить, однако, что исполнительный характер действий совета был обусловлен тем, что он имел возможность влиять на решения региональных властей путем вето. См. там же, р. 65 n.13 («Угроза вето висит над советом директоров как дамоклов меч, создавая ситуацию подчиненности в данном вопросе по отношению к надзорному органу, достаточную для возникновения сомнения в конституционности» (цит. по Bowsher, 478 U.S. at 727 n.5)).

внутренних актов через законные акты, направленные на государственных служащих или частных лиц²³⁰. Если такое указание налагается на административный аппарат из внешнего источника, то оно неизбежно воспринимается как состязательное, а не иерархическое, и именно этого стремится избежать предлагаемая схема работы коллективного наблюдателя.

Еще один способ избежать конституциональных противоречий – отделить коллективного наблюдателя от прямого контроля со стороны законодателя. Действия начальника Главного контрольно-финансового управления США, охарактеризованные как исполнительные, вызвали конституционную проблему только потому, что в оспариваемой части определения суда его должность была названа подотчетной и подчиненной законодательной власти. Если бы он выступал в качестве главы независимого агентства, которого можно отстранить от должности только на законном основании, то его действия, какой бы «исполнительный» характер они ни носили, оставались бы конституционно приемлемыми²³¹. Проблема при-

менения такого подхода к коллективному наблюдателю состоит в том, что главы независимых агентств как «должностные лица Соединенных Штатов»²³² должны тем не менее назначаться президентом, а значит, являются частью административной иерархии. Конечно, можно найти способы обойти это затруднение, но это может нарушить статус наблюдателя как органа законодательной власти, что нежелательно по причинам, описанным выше.

Важнее то, что конституциональные ограничения законодательных органов, которые в других контекстах функционалисты считают устаревшим предрассудком, выполняют здесь важную функцию. Они устанавливают ясные границы полномочий наблюдателя, тем самым предоставляя противоядие естественному соблазну приказывать, вместо того чтобы советовать. Каждый, кто пытается изменить отношения внутри бюрократической иерархии, особенно такие глубоко укоренившиеся отношения, которые порождают давление, сталкивается с противодействием. В некоторых случаях это противодействие вполне объяснимо, однако в других оно кажется совершенно иррациональным или, если использовать технический термин, упрямым. Если наблюдатель обладает авторитетом и средствами, достаточными для его эффективной реализации, он будет также обладать возможностями для преодоления такого противодействия, отказавшись от своего положения советчика и просто отдав приказ. Возможность оспорить этот приказ в суде по конституциональным основаниям может служить эффективным напоминанием наблюдателю о его обязанности придерживаться неконфронтационного подхода и стремиться добиваться своего более тонкими, но в конечном счете более действенными средствами.

²³⁰ Это, разумеется, лишь предварительное определение, предлагаемое для целей данного обсуждения. Судья Stevens был, вероятно, прав, предположив, что «исполнительное действие» – это неопределенная концепция. Bowsher, 478 U.S., pp. 748–49 («Суд постановляет, что закон Gramm-Rudman-Hollings Act недопустимым образом наделяет начальника Главного контрольно-финансового управления США «исполнительными полномочиями»...») Этот вывод не только далеко не очевиден, но и основан на неустановленной и неверной предпосылке, что существует четкая грань между исполнительными и законодательными полномочиями... Одно из доказательств того, что осуществление исполнительных, законодательных и судебных полномочий нельзя однозначно распределить между тремя независимыми ветвями правительства, – это невозможность однозначно охарактеризовать каждое действие правительства в указанных терминах).

Более разумным подходом к данной проблеме было бы рассматривать исполнительное действие как основной способ функционирования нашего правительства, т. е. своего рода «образ жизни». См. [442, § 241, 75]). Wittgenstein доказывает, что язык обладает смыслом только в рамках того социального контекста, в котором он используется. См. в целом там же, §§ 185–243, pp. 63–75. Другими словами, терминология сама по себе не способствует установлению образа действия. Напротив, мы используем термины в соответствии с нашим пониманием должных или неприемлемых действий, подробных и глубоко заложенных в нас убеждений, хотя они и могут подвергаться сомнению.

²³¹ См. Bowsher, 478 U.S. pp. 726–732. Граница между этими двумя категориями – исполнительных и законодательных действий – продолжает вызывать противоречия. См. Edmond v. United

States, 520 U.S. 651, 666 (1997) (подтверждено, что члены суда береговой охраны по апелляциям на уголовные дела действительно должны назначаться министром транспорта, согласно положению о назначении должностных лиц Конституции США; данное положение дает Конгрессу право наделять глав департаментов полномочиями назначать на должности нижестоящих служащих). Однако создается впечатление, что функция, описанная в данном разделе, состоит скорее в подчинении «нижестоящим служащим». См. в целом [443, pp. 309–310] (показано, что применение уголовного права не может рассматриваться как одна из ключевых функций исполнительной власти, а значит, может выполняться нижестоящими служащими, которые не назначаются президентом).

²³² U.S. Const., art. II, § 2, cl. 2.

С. Прагматические вопросы, связанные с деятельностью коллективного наблюдателя

Доктрина разделения властей, поддерживаемая Верховным судом, потребовала обращения к модели законности, что мы и сделали в предыдущем разделе. Подобного обращения не понадобилось бы законодательному органу в такой стране, как Великобритания, где институциональная структура не имеет конституционных ограничений. Рассмотрев этот аспект, мы можем вернуться к более фундаментальному вопросу модели управления: сможет ли предлагаемый нами коллективный наблюдатель решить проблему бюрократического давления. Этот вопрос неизбежно останется умозрительным, поскольку зависит от множества специфических особенностей конкретного агентства, которые нет смысла описывать здесь. Цель этой последней части нашего исследования в том, чтобы прояснить выдвинутые положения и стимулировать обсуждение возможных решений.

Ценность коллективного наблюдателя в том, что эта структура может ликвидировать или, по крайней мере, ослабить естественные связи между глубинными причинами бюрократического давления, о которых шла речь в части I, и существующими решениями этой проблемы, описанными в части II. Вмешательство со стороны судебной власти (решение с помощью надлежащих процедур) и вмешательство законодательной власти (решение с помощью службы омбудсменов), по всей видимости, в наибольшей степени непосредственно направлены на проблемы различий в статусе и отношений с незнакомыми людьми. Можно сказать, что они восстанавливают баланс, давая возможность рядовым гражданам привлечь на свою сторону авторитетное государственное учреждение и хотя бы частично исправить несправедливость, от которой они пострадали. Напротив, клиентоориентированное управление и рыночные стимулы направлены на институциональные недостатки государственных учреждений и на противоречивые стимулы их сотрудников. Их цель – реструктурировать учреждения и переориентировать их руководство и сотрудников, мотивировав их более ответственно и уважительно относиться к клиентам.

Напротив, можно считать, что коллективный наблюдатель решает проблемы, вызванные различиями в статусе и отношениями с незнакомыми людьми, путем изменения операционных процедур и отношения со-

трудников, а не за счет наделяния клиентов полномочиями. Основная причина, по которой наблюдатель остается некарающей и неконфронтационной структурой (свойство, позволяющее ему оставаться ответственным перед законодательной властью), состоит в том, что он может добиться от административного агентства сотрудничества, а не сопротивления. Таким образом, наблюдатель может побудить сами административные агентства посмотреть на своих клиентов с другой точки зрения. Несомненно, как различия в статусе, так и обезличенность массовой работы никуда не исчезнут. Вмешательство коллективного наблюдателя может косвенно повлиять на эти аспекты, стимулируя сотрудников агентства быть более внимательными к людям, которых они обслуживают, и относиться к удовлетворению клиентов как к существенному компоненту успешного исполнения своей функции.

Этот подход лежит в русле основной концепции Нового государственного управления, которое описывалось выше в контексте клиентоориентированного управления²³³. Как было показано, модель Нового государственного управления имеет недостаток: она в значительной степени зависит от воли руководства государственным учреждением и выражается в призывах к его сотрудникам, которые воспринимают их как привычные и пустые лозунги²³⁴. Альтернатива, предлагаемая в настоящем исследовании, может оказаться более эффективной в отношении изменений на операциональном и поведенческом уровнях, поскольку наблюдатель будет обладать тем опытом, который описан в примере с длинными очередями. Этот опыт можно описать как власть, но власть, основанную на знаниях, а не власть как возможность отдавать приказы²³⁵.

Внешний характер коллективного наблюдателя может сыграть ведущую роль именно в аспекте проблем институциональных отклонений и противоречивых стимулов. Порочный образ действия, принятый в рамках управленческих иерархий, глубоко укоренился. Его часто объясняют целым рядом причин, связанных с коррупцией или неправильными отношениями,

²³³ См. выше Часть II.С.

²³⁴ См. выше Часть II.С.

²³⁵ См. [444, pp. 115, 122–129] (выдвигается тезис о зависимости, согласно которому власть считается легитимной, если ее требования служат основанием для действий, замещая такие основания, как знания).

таких как стремление максимизировать бездействие, минимизировать усилия, избежать трудностей, сохранить рабочее место²³⁶, но на самом деле этот образ действия чаще объясняется простой необходимостью справиться с ежедневной рутинной и исполнить сложные обязанности в условиях ограниченных трудовых и материальных ресурсов. Внешний наблюдатель сможет изменить существующие практики. Благотворный эффект может принести даже обычное рассмотрение этих практик в рамках нескольких тренингов или обсуждений. Изучение способов, которыми оперирует конкретное агентство, может привести к признанию того, что эти способы являются всего лишь привычной «нахоженной тропой»²³⁷ и их изменение не приведет к операциональной катастрофе.

В этом контексте коллективный характер внешнего игрока может дать дополнительные преимущества. Даже очень авторитетные и компетентные внешние эксперты, оказавшись в самой гуще дел организации, могут вызвать чувство сопротивления и отторжения. Сам факт того, что они не «на передовой», что они не испытывают давления повседневной рутины, как сотрудники агентства, подрывает доверие к ним и их предложениям. Коллективный подход дает возможность решить эту проблему. Наблюдатель может начать со сбора информации от руководства и сотрудников агентства о трудностях, с которыми они сталкиваются, а затем вовлечь их в обсуждение проблем и поиск возможных решений. Таким образом, используя модель не столько жалобной книги, сколько банка предложений, наблюдатель может побудить агентство изменить глубоко укоренившиеся привычки, которые и стали причиной проблем. Такой поход с точки зрения сотрудничества может дать совершенно новые решения; но даже если этого не произойдет, это поможет создать атмосферу, в которой сотрудникам агентства будет проще принять решения, предлагаемые наблюдателем.

²³⁶ См. сноски 80–81.

²³⁷ См. в целом [445, pp. 41, 47–53] (среди рационализованных институциональных мифов можно назвать изменение формальной структуры, принятие внешних критериев оценки и выполнение согласованных процедур, которые изоморфны институциональному окружению); там же, pp. 59–60 (инспектирование и оценка становятся своего рода церемониями, цель которых – избежать обнаружения проблем).

Связь наблюдателя с Конгрессом может дать дополнительные преимущества. В некоторых случаях давление со стороны агентства обусловлено, по крайней мере частично, положениями закона, которое оно проводит в жизнь. Закон может налагать ненужные требования или ставить практически нереальные условия. Кроме того, закон может косвенно порождать давление со стороны агентства, создавая институциональные отклонения и противоречивые стимулы. Следовательно, оптимальным решением может стать изменение соответствующего закона, а не практики агентства. Однако изменение федерального закона или хотя бы привлечение внимания какого-либо члена Конгресса к возможности это сделать совершенно неосуществимо для большинства чиновников. Наблюдатель, который ответственен перед Конгрессом, может выполнить хотя бы последнюю функцию, иницируя пересмотр законодательства, особенно в том, что касается технических положений. В большинстве политических ситуаций наблюдатель должен восприниматься как независимая сторона. Это условие кажется трудновыполнимым или вовсе невыполнимым, однако Управление государственной ответственности и Главное бюджетно-контрольное управление фактически занимают такую позицию с немалым успехом.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В конечном счете предлагаемый институт коллективного наблюдателя или любой другой механизм для борьбы с бюрократическим давлением может быть эффективным только в том случае, если получит широкую поддержку руководителей государства. Его деятельность должна финансироваться, исполнители получать достойную зарплату, идеям должно уделяться необходимое внимание, а предложения должны претворяться в жизнь. Разумеется, это произойдет только в том случае, если к проблеме бюрократического давления подойти серьезно. Сомневаться в том, что это необходимо, не приходится; ни гоголевское Значительное Лицо, ни Министерство Околичностей Диккенса не должны иметь места в правительстве, которое провозглашает своей целью служение народу²³⁸. Необходимо решать проблемы, вызванные

²³⁸ См. U.S. Const. pmb1.

различиями в статусе, отношениями с незнакомыми людьми, институциональными отклонениями и дивергентными стимулами. Нынешние усилия: защита надлежащих процедур, работа омбудсменов, положения теории управления и рыночные стимулы – похвальны, но не могут дать окончательного решения проблемы. Наивные фантазии об отмене

административного государства и пустые сетования о неизбежности его существования не имеют ценности в данном контексте. Необходимы серьезные, последовательные усилия для совершенствования того государственного устройства, которое мы имеем сейчас и с которым мы будем жить до тех пор, пока существует общество в его современном виде.

Список литературы / References

1. Strauss P. L. Formal and Functional Approaches to Separation of Powers Questions A Foolish Inconsistency, *Cornell L. Rev.*, 1986, vol. 72, p. 488.
2. Strauss P. L. The place of agencies in government: Separation of powers and the fourth branch, *Columbia Law Review*, 1984, vol. 84, No. 3, pp. 573–669.
3. Barkow R. E. Insulating agencies: Avoiding capture through institutional design, *Tex. L. Rev.*, 2010, vol. 89, p. 15.
4. Bressman L. S., Vandenberg M. P. Inside the administrative state: A critical look at the practice of presidential control, *Michigan Law Review*, 2006, pp. 47–99.
5. Croley S. White House Review of Agency Rulemaking: An Empirical Investigation, *The University of Chicago Law Review*, 2003, vol. 70, No. 3, pp. 821–885.
6. Freeman J. Collaborative governance in the administrative state, *UCLA L. Rev.*, 1997, vol. 45, p. 1.
7. Gersen J. E., O'Connell A. J. Hiding in plain sight? Timing and transparency in the administrative state, *The University of Chicago Law Review*, 2009, pp. 1157–1214.
8. Kagan E. Presidential Administration, 114 *Harv. L. rev.*, 2001, vol. 2245, No. 2247, pp. 2285–2286.
9. O'Connell A. J. Political cycles of rulemaking: An empirical portrait of the modern administrative state, *Virginia Law Review*, 2008, vol. 94, pp. 889–986.
10. Stephenson M. C. Information acquisition and institutional design, *Harv. L. Rev.*, 2010, vol. 124, pp. 1422.
11. DeShazo J., Freeman J. Public Agencies as Lobbyists, *Colum. L. Rev.* 2005. T. 105, pp. 2217.
12. Hamilton R. W. Rulemaking on a Record by the Food and Drug Administration, *Tex. L. Rev.*, 1971, vol. 50, pp. 1142–1150.
13. Lubbers J. S. *A guide to federal agency rulemaking* American Bar Association, 2006.
14. McGarity T. O. Some thoughts on deossifying the rulemaking process, *Duke L.J.*, 1991, vol. 41, pp. 1385.
15. Asimow M. Nonlegislative Rulemaking and Regulatory Reform, *Duke L.J.*, 1985, p. 381.
16. Franklin D. L. Legislative Rules, Nonlegislative Rules, and the Perils of the Short Cut, *The Yale Law Journal**, 2010, vol. 120, pp. 276–326.
17. Strauss P. L. The Rulemaking Continuum, *Duke L.J.*, 1992, vol. 41, p. 1463.
18. Rubin E. *Beyond Camelot: rethinking politics and law for the modern state*, 2005.
19. Grunewald M. H. NLRB'S First Rulemaking: An Exercise in Pragmatism, *Duke L.J.*, 1991, vol. 41, p. 274.
20. Magill M. E. Agency Choice of Policymaking Form, *The University of Chicago Law Review*, 2004, vol. 71, No. 4, pp. 1383–1447.
21. Shapiro M. APA: Past, Present, Future, *VA. L. Rev.*, 1986, vol. 72, p. 447.
22. Rubin E. It's Time to Make the Administrative Procedure Act Administrative, *Cornell L. Rev.*, 2003, vol. 89, p. 95.
23. Asimow M. The Spreading Umbrella: Extending the APA's Adjudication Provisions to All Evidentiary Hearings Required by Statute, *Admin. L. Rev.*, 2004, vol. 56, p. 1003.
24. Choper J. H. *Judicial Review and the National Political Process: A Functional Reconsideration of the Role of the Supreme Court*, University of Chicago Press, 1980.
25. Ely J. H. *Democracy and distrust: A theory of judicial review*, Harvard University Press, 1980.
26. Feeley M. M., Rubin E. L. *Judicial policy making and the modern state: How the courts reformed America's prisons*, Cambridge University Press, 1998.
27. Sunstein C. R. *The partial constitution*, 1993.
28. Mashaw J. L. Prodelegation: Why administrators should make political decisions, *Journal of Law, Economics, & Organization*, 1985, vol. 1, No. 1, pp. 81–100.
29. Rubin E. L. Law and legislation in the administrative state, *Columbia Law Review*, 1989, vol. 89, No. 3, pp. 369–426.

30. Strauss P. L. Was There a Baby in the Bathwater? A Comment on the Supreme Court's Legislative Veto Decision, *Duke Law Journal*, 1983, pp. 789–819.
31. Ertman T. *Birth of the Leviathan: building states and regimes in medieval and early modern Europe*, 1997.
32. Wallerstein I. *The modern world-system IV: centrist liberalism triumphant, 1789–1914*, 2011.
33. Bense R. F. *Yankee Leviathan: the origins of central state authority in America, 1859–1877*, 1990.
34. McCraw T. K. *Prophets of regulation: Charles Francis Adams, Louis D. Brandeis, James M. Landis, Alfred E. Kahn*, 1984.
35. Skowronek S. *Building a new American state: the expansion of national administrative capacities, 1877–1920*, 1982.
36. Bloch M. *Feudal society*, 1961.
37. Chrimes S. B. *An introduction to the administrative history of mediaeval England*, Barnes & Noble, 1959.
38. Mortimer R. *Angevin England, 1154–1258*, Blackwell Oxford, 1994.
39. Strayer J. R. *On the medieval origins of the modern state*, Princeton University Press, 1970.
40. Tout T. F. *Chapters in the administrative history of mediaeval England: the wardrobe, the chamber and the small seals*, 1937.
41. Tout T. F. *Chapters in the administrative history of mediaeval England: the wardrobe, the chamber and the small seals*, 1933.
42. Warren W. L. *The governance of Norman and Angevin England, 1086–1272*, 1987.
43. Charques R. D. *A short history of Russia*, 1956.
44. Lawrence J. *A History of Russia*, 1993.
45. Lowi T. J. *The end of liberalism: The second republic of the United States*, 1979.
46. Hayek F. A. *The road to Serfdom*, 1994.
47. Mises L. V. *Bureaucracy*, Liberty Fund, 1944 (2007).
48. Tullock G. *The politics of bureaucracy*, 1965.
49. Anderson J., Kinder J. *Alice in Blunderland*, 1983.
50. Lambro D. *Fat city: how Washington wastes your taxes*, 1980.
51. Roche G. *America by the throat: the stranglehold of federal bureaucracy*, 1985.
52. Marx F. M. *The administrative state: An introduction to bureaucracy*, University of Chicago Press, 1957.
53. Sofaer A. D. Judicial Control of Informal Discretionary Adjudication and Enforcement, *Columbia Law Review*, 1972, vol. 72, No. 8, pp. 1293–1375.
54. Merrill T. W. The Accardi Principle, *Geo. Wash. L. Rev.*, 2006, vol. 74.
55. Shipler D. K. *The working poor: Invisible in America*, Vintage, 2004.
56. Wilson J. Q. *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*, 1989.
57. Leidner R. *Fast food, fast talk: service work and the routinization of everyday life*, 1993.
58. Lipsky M. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, 1980.
59. Frenkel S. *On the front line: Organization of work in the information economy*, Cornell University Press, 1999.
60. Mitchell W. C., Simmons R. T. *Beyond politics: markets, welfare and the failure of bureaucracy*, Westview Pr, 1994.
61. Tullock G., Brady G. L., Seldon A. *Government failure: a primer in public choice*, Cato Institute, 2002.
62. Cooter R. D. *The strategic constitution*, 2002.
63. Wittman D. A. *The myth of democratic failure: why political institutions are efficient*, 1995.
64. Giddens A. *The nation-state and violence: volume two of a contemporary critique of historical materialism*, 1985.
65. Giddens A. *The consequences of modernity*, 1990.
66. Seabright P. *The company of strangers: A natural history of economic life*, Princeton University Press, 2010.
67. Goodsell C. T. *The case for bureaucracy: A public administration polemic*, Sage, 2003.
68. Katz D., Gutek B. A., Kahn R. L., Barton E. *Bureaucratic encounters: A pilot study in the evaluation of government services*, 1975.
69. Fichtenau H. *Living in the Tenth Century: mentalities and social orders*, University of Chicago Press, 1984 (1991).
70. Black A. *Political thought in Europe, 1250–1450*, Cambridge University Press, 1992.
71. Canning J. *A history of medieval political thought 300–1450*, 1996.
72. Gierke O. *Political theories of the Middle age*, 1938.
73. Kantorowicz E. H. *The king's two bodies: a study in mediaeval political theology*, 1957.
74. Bartlett R. *The making of Europe: conquest, colonization and cultural change, 950–1350*, 1993.
75. Ganshof F. L. *Feudalism*, Univ. of Toronto Press, 1996.
76. Dewald J. *The European Nobility, 1400–1800*, Cambridge University Press, 1996.
77. Rosenberg H. *Bureaucracy, aristocracy, and autocracy: the Prussian experience, 1660–1815*, 1966.
78. Collins J. B. *The state in early modern France*, Cambridge University Press, 1995.
79. Fischer W., Lundgreen P. The recruitment and training of administrative and technical personnel. In: Tilly C. *The formation of national states in Western Europe*, 1975, pp. 456–561.
80. Schalk E. *From valor to pedigree: ideas of nobility in france in the sixteenth and seventeenth centuries*, 1986.

81. Bonney R. *The King's Debts: Finance and Politics in France, 1589–1661*, 1981.
82. Weber M. *Economy and society*, ed. R. Guenther, C. Wittich, University of California* Press, 1978.
83. Lewis D. E. *The politics of presidential appointments: Political control and bureaucratic performance*, Princeton University Press, 2008.
84. Hobsbawm E. J. *The Age of Revolution: Europe, 1789–1848*, Weidenfeld & Nicolson, 1962.
85. Hobsbawm E. J. *Industry and Empire: from 1750 to the Present Day*, The New Press, 1999.
86. Weber M. *The protestant ethic and the spirit of capitalism*, 2001.
87. Axilrod S. H. *Inside the fed: monetary policy and its management, Martin Through Greenspan to Bernanke*, 2009.
88. Greider W. *Secrets of the temple: how the federal reserve runs the country*, 1987.
89. Reisig M. D., Parks R. B. Experience, quality of life, and neighborhood context: A hierarchical analysis of satisfaction with police, *Justice quarterly*, 2000, vol. 17, No. 3, pp. 607–630.
90. Venkatesh S. A. *Gang leader for a day: A rogue sociologist takes to the streets*, 2008.
91. Super D. A. Offering an invisible hand: The rise of the personal choice model for rationing public benefits, *Yale L. J.* *, 2003, vol. 113, p. 815.
92. White L. E. Subordination, Rhetorical Survival Skills, and Sunday Shoes: Notes on the Hearing of Mrs. G, *Buff. L. Rev.*, 1990, vol. 38, p. 1.
93. Ashforth B. E., Humphrey R. H. Emotional labor in service roles: The influence of identity, *Academy of management review*, 1993, vol. 18, No. 1, pp. 88–115.
94. Fineman S. Organizations as emotional arenas, *Emotion in organizations*, 1993.
95. Tolich M. B. Alienating and liberating emotions at work: Supermarket clerks' performance of customer service, *Journal of Contemporary Ethnography*, 1993, vol. 22, No. 3, pp. 361–381.
96. Feeley M. M. *The process is the punishment: Handling cases in a lower criminal court*, Russell Sage Foundation, 1979.
97. Mashaw J. L. *Bureaucratic justice: Managing social security disability claims*, Yale University Press*, 1983.
98. Leuchtenburg W. E. *Franklin Roosevelt and the new deal, 1932–1940*, 1962.
99. Schlesinger A. M. *The coming of the new deal*, 1959.
100. Altman N. J. *The battle for social security: from fdr's vision to bush's gamble*, 2005.
101. Perkins F. *The Roosevelt I knew*, 1946.
102. Fox Jr W. F. Deconstructing and Reconstructing the Veterans Benefits System, *Kan. JL & Pub. Pol'y*, 2003, vol. 13, p. 339.
103. Hunter O. Federal National Mortgage Association: Its Response to Critical Financing Requirements of Housing, *Geo. Wash. L. Rev.*, 1970, vol. 39, p. 818.
104. Acharya V. A. et al. *Guaranteed to fail: fannie mae, freddie mac, and the debacle of mortgage finance*, Princeton University Press 2011.
105. Barth J. R. et al. *The rise and fall of the U.S. mortgage and credit markets: a comprehensive analysis of the market meltdown*, John Wiley & Sons, 2009.
106. Seiler R. S. Estimating the Value and Allocation of Federal Subsidies In: Wallison P. J. *Serving Two Masters, Yet Out of Control: Fannie Mae and Freddie Mac*, American Enterprise Institute, 2001.
107. Wallison P. J., Ely B. *Nationalizing Mortgage Risk: The Growth of Fannie Mae and Freddie Mac*, American Enterprise Institute, 2000.
108. Landers P. S. The Food Stamp Program: history, nutrition education, and impact, *Journal of the American Dietetic Association*, 2007, vol. 107, No. 11, pp. 1945–1951.
109. King R. F. *Budgeting entitlements: The politics of food stamps*, Georgetown University Press, 2000.
110. Gordon L. *Pitied but not entitled: single mothers and the history of welfare, 1890–1935*, 1994.
111. Katz M. B. *The undeserving poor: from the war on poverty to the war on welfare*, 1989.
112. Rubin E. The Affordable Care Act, the constitutional meaning of statutes, and the emerging doctrine of positive constitutional rights, *Wm. & Mary L. Rev.*, 2011, vol. 53, p. 1639.
113. Ignatieff M. *The needs of strangers*, 1984.
114. Sennett R. *The fall of public man*, 1976.
115. Gies F., Gies J. *Life in a medieval village*, 1990.
116. Austen J. *Emma*, London, Penguin Books, 1966 (1816).
117. Von Goethe J. W. *Elective affinities*, Penguin Books, 1971 (1809).
118. Trollope A. *Barchester towers*, The Trollope Society, 1995 (1857).
119. Williams R. *The country and the city*, 1973.
120. Lovejoy A. O. *The great chain of being: a study of the history of an idea*, 1936.

121. McCormick Jr A. E., Kinloch G. C. Interracial contact in the customer-clerk situation, *The Journal of social psychology*, 1986, vol. 126, No. 4, pp. 551–553.
122. Hall E. J. Smiling, deferring, and flirting: doing gender by giving “good service”, *Work and occupations*, 1993, vol. 20, No. 4, pp. 452–471.
123. Spradley J. P., Mann B. J. *The cocktail waitress: woman’s work in a man’s world*, 1975.
124. Rogers J. K., Henson K. D. “Hey, why don’t you wear a shorter skirt?” Structural Vulnerability and the Organization of Sexual Harassment in Temporary Clerical Employment, *Gender & Society*, 1997, vol. 11, No. 2, pp. 215–237.
125. Rafaeli A., Sutton R. I. Busy stores and demanding customers: How do they affect the display of positive emotion?, *Academy of Management Journal*, 1990, vol. 33, No. 3, pp. 623–637.
126. Sutton R. I., Rafaeli A. Untangling the relationship between displayed emotions and organizational sales: The case of convenience stores, *Academy of Management journal*, 1988, vol. 31, No. 3, pp. 461–487.
127. Handler J. F., Hollingsworth E. J. Reforming welfare: The constraints of the bureaucracy and the clients, *U. Pa. L. Rev.*, 1969, vol. 118, p. 1167.
128. Durkheim E. *The division of labor in society*, 1984.
129. Church C. H. *Revolution and red tape: The French ministerial bureaucracy, 1770–1850*, Oxford University Press, 1981.
130. Fischer F. Organizational expertise and bureaucratic control: Behavioral science as managerial ideology, *Critical studies in organization and bureaucracy*, 1994, pp. 174–195.
131. Gutek B. A. *The dynamics of service: Reflections on the changing nature of customer/provider interactions*, Jossey-Bass, 1995.
132. Gies J., Gies F. *Life in a medieval city*, Barker, 1969.
133. Martines L. *Power and imagination: city-states in Renaissance Italy*, Taylor & Francis, 1988.
134. Mundy J. H., Riesenber P. *The medieval town*, 1958.
135. Pirenne H. *Economic and social history of medieval Europe*, Harcourt, Brace & World, Inc., 1956 (1933).
136. Perry M., Jacob M., Jacob J., Chase M., Von Laue T. *Western Civilization: Ideas, Politics, and Society*, Boston, MA: Houghton Mifflin Publishing Company, 2009.
137. Dunbabin J. Government. In Burns J. H. *The Cambridge history of medieval political thought c. 350–1450*, 1988, p. 477.
138. Kantorowicz E. *The king’s two bodies*, 1957.
139. Cyert R. M., March J. G. *A behavioral theory of the firm*, 1992.
140. March J. G., Simon H. A. *Organizations*, 1958.
141. Simon H. A. *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organizations*, 1997.
142. Homans George C. *The human group*, England: Harcourt, Brace, 1950.
143. Meyer J., Scott R. *Organizational environments: ritual and rationality*, Beverly Hills: Sage, 1983.
144. Selznick P. *TVA and the grass roots: A study of politics and organization*, Univ. of California* Press, 1949.
145. Von Bertalanffy L. *General system theory: foundations, development, applications*, 1968.
146. Galbraith J. R. *Organization design*, Addison Wesley Publishing Company, 1977.
147. Klir G. J. *Approach to general systems theory*, 1969.
148. Downs A. *Inside bureaucracy*, Brown Boston, 1967.
149. Coleman J. S. *Foundations of social theory*, Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 1990.
150. Hart O. *Firms, contracts, and financial structure*, Clarendon Press, 1995.
151. *Organization theory: from Chester Barnard to the present and beyond*, ed. O. E. Williamson, Oxford University Press, 1995.
152. Diller M. The revolution in welfare administration: Rules, discretion, and entrepreneurial government, *NYUL Rev.*, 2000, vol. 75, p. 1121.
153. Cox E. F., Fellmeth R. C., Schulz J. E. “The Nader Report” on the Federal Trade Commission, RW Baron, 1969.
154. Stone A. *Economic regulation and the public interest: The Federal Trade Commission in theory and practice*, NY, Cornell University Press, 1977.
155. Pertschuk M. *Revolt against regulation: The rise and pause of the consumer movement*, Univ of California* Press, 1982.
156. Weingast B. R., Moran M. J. Bureaucratic discretion or congressional control? Regulatory policymaking by the Federal Trade Commission, *Journal of Political Economy*, 1983, vol. 91, No. 5, pp. 765–800.
157. Bozeman B., Scott P. Bureaucratic red tape and formalization: Untangling conceptual knots, *The American Review of Public Administration*, 1996, vol. 26, No. 1, pp. 1–17.
158. Brewer G. A., Walker R. M. The impact of red tape on governmental performance: An empirical analysis, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2009, vol. 20, No. 1, pp. 233–257.
159. Gouldner A. Red tape as a social problem. In: Merton R. K. *Reader in bureaucracy*, 1952, pp. 410–418.
160. Kaufman H. *Red tape: its origin, uses, and abuses*, Brookings Institution Press, 1977.

161. Rainey H. G., Pandey S., Bozeman B. Research note: Public and private managers' perceptions of red tape, *Public Administration Review*, 1995, pp. 567–574.
162. Gore A. From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better & Costs Less, *National Performance Review*, 1993, pp. 11–41.
163. Bozeman B., Reed P. N., Scott P. Red tape and task delays in public and private organizations, *Administration & Society*, 1992, vol. 24, No. 3, pp. 290–322.
164. Clarkson K. W. Some Implications of Property Rights in Hospital Management, *J. L. & Econ.*, 1972, vol. 15, pp. 363.
165. Feeney M. K., Rainey H. G. Personnel flexibility and red tape in public and nonprofit organizations: Distinctions due to institutional and political accountability, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2009, vol. 20, No. 4, pp. 801–826.
166. Breyer S. Judicial review of questions of law and policy, *Administrative Law Review*, 1986, vol. 38, pp. 363–398.
167. Eskridge Jr W. N., Baer L. E. The Continuum of Deference: Supreme Court Treatment of Agency Statutory Interpretations from Chevron to Hamdan, *Geo. L. J.*, 2007, vol. 96, p. 1083.
168. Seidenfeld M. Demystifying deossification: Rethinking recent proposals to modify judicial review of notice and comment rulemaking, *Tex. L. Rev.*, 1996, vol. 75, p. 483.
169. Rubin E. L. The new legal process, the synthesis of discourse, and the microanalysis of institutions, *Harvard Law Review*, 1996, vol. 109, No. 6, pp. 1393–1438.
170. Buchanan J. M., Tullock G. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, 1962.
171. Farber D. A., Frickey P. P. *Law and public choice: a critical introduction*, University of Chicago Press, 1991.
172. Mueller Dennis C. *Public choice III*, 2003.
173. Macey J. R. Public Choice: The Theory of the Firm and the Theory of Market Exchange, *Cornell L. Rev.*, 1988, vol. 74, p. 43.
174. Miller G. P. Public choice at the dawn of the special interest state: The story of butter and margarine, *Cal. L. Rev.*, 1989, vol. 77, p. 83.
175. Fiorina M. P. *Representatives, roll calls, and constituencies*, Lexington Books, 1974.
176. Mayhew D. R. *Congress: The electoral connection*, Yale University Press*, 1974.
177. Deering C. J., Smith S. S. *Committees in Congress*, Sage, 1997.
178. Derthick M., Quirk P. J. *The politics of deregulation*, 1985.
179. Green D., Shapiro I. *Pathologies of rational choice theory: A critique of applications in political science*, 1994.
180. Manin B. *The principles of representative government*, Cambridge University Press, 1997.
181. Petit P. Varieties of Public Representation. In *Political representation*, ed. I. Shapiro, 2010.
182. Pitkin H. F. *The concept of representation*, Univ. of California* Press, 1967.
183. Niskanen W. A. *Bureaucracy and representative government*, Transaction Publishers, 1971.
184. Weatherby J. L. A note on administrative behavior and public policy, *Public Choice*, 1971, vol. 11, No. 1, pp. 107–110.
185. Kaufman H. *The administrative behavior of federal bureau chiefs*, 1981.
186. Chant J. F., Acheson K. The choice of monetary instruments and the theory of bureaucracy, *Public Choice*, 1972, vol. 12, No. 1, pp. 13–33.
187. Weingast B. R., Moran M. J. The myth of runaway bureaucracy: The case of the FTC, *Regulation*, 1982, vol. 6, p. 33.
188. Migué J.-L., Belanger G., Niskanen W. A. Toward a general theory of managerial discretion, *Public choice*, 1974, vol. 17, No. 1, pp. 27–47.
189. Wyckoff P. G. The simple analytics of slack-maximizing bureaucracy, *Public Choice*, 1990, vol. 67, No. 1, pp. 35–47.
190. Dávila A., Pagan J. A., Grau M. V. Immigration reform, the INS, and the distribution of interior and border enforcement resources, *Public Choice*, 1999, vol. 99, No. 3–4, pp. 327–345.
191. Gist J. R., Hill R. C. The economics of choice in the allocation of federal grants: An empirical test, *Public Choice*, 1981, vol. 36, No. 1, pp. 63–73.
192. Schultze C. L. Public Use of Private Interest, *Harpers*, 1977, vol. 254, No. 1524, pp. 66–83.
193. Fine G. A. Negotiated orders and organizational cultures, *Annual review of sociology*, 1984, vol. 10, No. 1, pp. 239–262.
194. Helmreich R. L., Merritt A. R. *Culture at work in aviation and medicine: National, organizational and professional influences*, 2001.
195. Hofstede G., Hofstede G. J., Minkov M. *Cultures and organizations: software of the mind: intercultural cooperation and its importance for survival*, 2010.
196. Newman K. S. *No shame in my game: The working poor in the inner city*, Vintage, 2009.
197. Bok D. *The trouble with government*, 2001.
198. Howard P. K. *The death of common sense: how law is suffocating America*, 1994.
199. Kagan R. A. *Adversarial legalism: the American way of law*, 2001.
200. Schoenbrod D. *Power without responsibility: how congress abuses the people through delegation*, 1993.

201. Lawson G. The rise and rise of the administrative state, *Harvard Law Review*, 1994, vol. 107, No. 6, pp. 1231–1254.
202. Dworkin R. *Taking rights seriously*, Harvard University Press, 1978.
203. Hart J. H. M., Sacks A. M. *The legal process: basic problems in the making and application of law*, 1994.
204. Baumgartner M. P. The myth of discretion. In *The uses of discretion*, Keith Hawkins ed., 1992, pp. 129–162.
205. Feldman M. Social limits to discretion: An organizational In *The uses of discretion*, ed. Keith Hawkins, 1992, pp. 163–183.
206. Rubin E. L. Discretion and Its Discontents, *Chi.-Kent L. Rev.*, 1997, vol. 72.
207. Corwin E. "The higher law" background of the American constitution, 1928.
208. Howard A. D. *The road from Runnymede: Magna Carta and constitutionalism in America*, Univ. of Virginia Pr., 1968.
209. Mott R. L. *Due process of law: A historical and analytical treatise of the principles and methods followed by the courts in the application of the concept of the "Law of the land"*, 1926.
210. Reich C. A. The New Property, *Yale L. J.**, 1964, vol. 73, pp. 737–738.
211. Rubin E. L. Due Process and the Administrative State, *Calif. L. Rev.*, 1984, vol. 72, p. 1044.
212. Van Alstyne W. W. The Demise of the Right-Privilege Distinction in Constitutional Law, *Harvard Law Review*, 1968, pp. 1439–1464.
213. Gillman H. *The Constitution besieged: The rise and demise of Lochner era police powers jurisprudence*, Duke University Press, 1993.
214. Reich C. A. Individual rights and social welfare: the emerging legal issues, *Yale L. J.**, 1964, vol. 74, p. 1245.
215. Cushman B. *Rethinking the new deal court: The structure of a constitutional revolution*, Oxford University Press, 1998.
216. Rubin E., Feeley M. Creating Legal Doctrine, *S. Cal. L. Rev.*, 1995, vol. 69, p. 1989.
217. Henry J. Friendly, Some Kind of Hearing, *U. Pa. L. Rev.*, 1975, vol. 123, p. 1281.
218. Farina C. R. Conceiving due process, *Yale J.L. & Feminism**, 1990, vol. 3, p. 189.
219. Lee R. Twenty-Five Years After *Goldberg v. Kelly*: Traveling From the Right Spot on the Wrong Road to the Wrong Place, *Cap. UL Rev.*, 1994, vol. 23, p. 863.
220. Saphire R. B. Specifying due process values: Toward a more responsive approach to procedural protection, *University of Pennsylvania Law Review*, 1978, vol. 127, No. 1, pp. 111–195.
221. Fallon R. H. Some Confusions About Due Process, Judicial Review, and Constitutional Remedies, *Columbia Law Review*, 1993, vol. 93, No. 2, pp. 309–373.
222. Mashaw J. L. The Supreme Court's Due Process Calculus for Administrative Adjudication in *Mathews v. Eldridge*: Three Factors in Search of a Theory of Value, *The University of Chicago Law Review*, 1976, vol. 44, pp. 28–59.
223. Farina C. R. Due Process at Rashomon Gate: The Story of *Mathews v. Eldridge*. In *Administrative law stories*, ed. P. Strauss, 2006.
224. Mashaw J. L. Administrative due process: The quest for a dignitary theory, *Bul. Rev.*, 1981, vol. 61, p. 885.
225. Michelman F. I. Formal and associational aims in procedural due process. In: Pennock R., Chapman J. *Due Process: Nomos XVIII*, New York: NYU Press, 1977, pp. 126–171.
226. Tyler T. R. *Why people obey the law*, New Haven, CT, Yale University Press*, 1990.
227. Levin R. M. The Case for (Finally) Fixing the APA's Definition of Rule, *Admin. L. Rev.*, 2004, vol. 56, p. 1077.
228. Curran B. A. *The legal needs of the public: The final report of a national survey, a joint undertaking by the American Bar Association Special Committee to Survey Legal Needs and the American Bar Foundation*, Amer. Bar. Foundation, 1977.
229. Best A., Andreasen A. R. Consumer response to unsatisfactory purchases: A survey of perceiving defects, voicing complaints, and obtaining redress, *Law and Society Review*, 1977, vol. 11, pp. 701–742.
230. Caplovitz D. *The poor pay more: consumer practices of low – income families*, 1963.
231. Galanter M. Reading the landscape of disputes: What we know and don't know (and think we know) about our allegedly contentious and litigious society, *Ucla L. Rev.*, 1983, vol. 31, p. 4.
232. Hallauer R. P. Low Income Laborers as Legal Clients: Use Patterns and Attitudes Toward Lawyers, *Denv. L. J.*, 1972, vol. 49, p. 169.
233. Miller R. E., Sarat A. Grievances, claims, and disputes: Assessing the adversary culture, *Law and Society Review*, 1980, pp. 525–566.
234. Kennedy D. J. Due Process in a Privatized Welfare System, *Brook. L. Rev.*, 1998, vol. 64, p. 231.
235. Scanlan M. K. The End of Welfare and Constitutional Protections for the Poor: A Case Study of the Wisconsin Works Program and Due Process Rights, *Berkeley Women's L. J.**, 1998, vol. 13, p. 153.
236. Zietlow R. E. Two Wrongs Don't Add Up to Rights: The Importance of Preserving Due Process in Light of Recent Welfare Reform Measures, *Am. U. L. Rev.*, 1995, vol. 45, p. 1111.
237. Glendon M. A. *Rights talk: the impoverishment of political discourse*, 1993.
238. Howard P. K. *The collapse of the common good: how America's lawsuit culture undermines our freedom*, 2001.

239. Scheingold S. A. *The politics of rights: lawyers, public policy, and political change*, 1974.
240. Wahab I. I. *The Swedish institution of ombudsman: an instrument of human rights*, Liberforlag, 1979.
241. Gellhorn W. *Ombudsmen and others: citizens' protectors in nine countries*, 1966.
242. Scott F. *Sweden: the nation's history*, 1988.
243. Buck T., Kirkham R., Thomson B. *The ombudsman enterprise and administrative justice*, 2011.
244. Ziegenfuss Jr J. T., O'Rourke P. *The ombudsman handbook: Designing and managing an effective problem-solving program*, 2011.
245. Aberbach J. D. *Keeping a watchful eye: the politics of congressional oversight*, 1990.
246. Foreman C. H. *Signals from the hill: Congressional oversight and the challenge of social regulation*, Yale University Press*, 1988.
247. Shimberg S. Checks and Balance: Limitations on the Power of Congressional Oversight, *Law & Contemp. Probs.*, 1991, vol. 54, p. 241.
248. Bozeman B. The effect of economic and partisan change on Federal appropriations, *Western Political Quarterly*, 1977, vol. 30, No. 1, pp. 112–124.
249. Stith K. Congress' Power of the Purse, *Yale L. J.**, 1987, vol. 97, p. 1343.
250. Fisher L. The legislative veto: Invalidated, it survives, *Law and Contemporary Problems*, 1993, vol. 56, No. 4, pp. 273–292.
251. Gregory R., Hutchesson P. *The parliamentary Ombudsman: a study in the control of administrative action*, Royal Inst. of pub. admin., 1975.
252. Harlow C., Rawlings R. *Law and administration*, 1997.
253. Seneviratne M. *Ombudsmen: Public services and administrative justice*, Cambridge University Press, 2002.
254. Wade H. W. R., Forsyth C. F. *Administrative law*, 2000.
255. Bernt W., Owen S. The Ombudsman in Canada. In *Righting wrongs: the Ombudsman in six continents*, R. Gregory, P. Giddings, J. IOS Press, 2000, p. 127.
256. Sheppard C.-A. An Ombudsman for Canada, *McGill L. J.*, 1964, vol. 10, p. 291.
257. Hill L. B. *The model ombudsman: institutionalizing new zealand's democratic experiment*, 1976.
258. Jain M. P. *Lokpal: Ombudsman in India*, Bombay: Academic Books, 1970.
259. Saxena D. R. *Ombudsman (Lokpal): Redress of Citizens' Grievances in India*, Deep & Deep Publications, 1987.
260. Allen M. C. *European parliament, directorate-general for research and documentation, European ombudsman and national ombudsmen or similar bodies* (Political series No. Poli 117 En, 2001), 2001.
261. Heede K. European ombudsman: redress and control at union level, Kluwer law int'l, *European monographs*, 2000, No. 24.
262. Caiden G. E. *International handbook of the ombudsman*, Greenwood Press, 1983.
263. Davis K. C. Ombudsmen in America: Officers to Criticize Administrative Action, *University of Pennsylvania Law Review*, 1961, vol. 109, No. 8, pp. 1057–1076.
264. Brandon D. I., Cooper M. L., Greshin J. H., Harris A. L. Self-Help: Extrajudicial Rights, Privileges and Remedies in Contemporary American Society, *Vand. L. Rev.*, 1984, vol. 37, p. 845.
265. Rowat D. *The Ombudsman plan: The worldwide spread of an idea*, Latham, MD: University Press of America, 1985.
266. Stacey F. *Ombudsmen compared*, 1978.
267. Birkinshaw P. *Grievances, remedies and the state*, 1994.
268. Gregory R., Giddings P. J. The Ombudsman in Canada, *Righting wrongs: the ombudsman in six continents*, ed. R. Gregory, P. J. Giddings, 2000.
269. Johannes J. R. *To serve the people: Congress and constituency service*, Univ. of Nebraska Pr., 1984.
270. Johannes J. R. Casework as a Technique of US Congressional Oversight of the Executive, *Legislative Studies Quarterly*, 1979, No. 4, pp. 325–351.
271. Gregory R., Pearson J. The parliamentary ombudsman after twenty-five years, *Public Administration*, 1992, vol. 70, No. 4, pp. 469–498.
272. Rawlings R. The MP's Complaints Service, *Mod. L. Rev.*, 1990, vol. 53, pp. 30–35.
273. Langbein J. H. *Comparative criminal procedure: Germany*, West Publishing Company St. Paul, MN., 1977.
274. Langbein J. H. The German advantage in civil procedure, *The University of Chicago Law Review*, 1985, vol. 52, No. 4, pp. 823–866.
275. Reif L. C. *The ombudsman, good governance, and the international human rights system*, Martinus Nijhoff Publishers, 2004.
276. Jacoby D. The Future of the Ombudsman. In *The ombudsman concept*, ed. L. Reif, 1995.
277. Redmond A., Williams R. Enter the watchmen: the critical role of an ombuds program in corporate governance, *Risk Management*, 2004, vol. 51, No. 9, p. 48.
278. Rowat D. C. The American distortion of the ombudsman concept and its influence on Canada, *Canadian Public Administration*, 2007, vol. 50, No. 1, pp. 42–52.

279. Stieber C. 57 Varieties: Has the Ombudsman Concept Become Diluted?, *Negotiation Journal*, 2000, vol. 16, No. 1, pp. 49–57.
280. Goffman E. On cooling the mark out: Some aspects of adaptation to failure, *Psychiatry*, 1952, vol. 15, No. 4, pp. 451–463.
281. Brand S. M., Connelly S. Constitutional Confrontations: Preserving a Prompt and Orderly Means by Which Congress May Enforce Investigative Demands Against Executive Branch Officials, *Cath. UL Rev.*, 1986, vol. 36, p. 71.
282. Peterson T. D. Prosecuting Executive Branch Officials for Contempt of Congress, *NYUL Rev.*, 1991, vol. 66, p. 563.
283. Fayol H. *General and industrial management*, London: Pitman, 1949.
284. Mayo E. *The human problems of an industrial civilization*, 1933.
285. Taylor F. W. *The principles of scientific management*, 1911.
286. Bendix R. *Max Weber: an intellectual portrait*, 1977.
287. Bardach E. *A practical guide for policy analysis: the eightfold path to more effective problem solving*, 2009.
288. Birkland T. A. *An introduction to the policy process: theories, concepts and models of public policy making*, 2005.
289. Sparrow M. K. *The regulatory craft: controlling risks, solving problems, and managing compliance*, 2000.
290. Stokey E., Zeckhauser R. *Primer for policy analysis*, WW Norton, 1978.
291. Donahue J. D., Zeckhauser R. J. Public-Private Collaboration. In: Moran M. *The Oxford handbook of public policy analysis*, 2006.
292. Bressman L. S. Beyond Accountability: Arbitrariness and Legitimacy in the Administrative State, *NYUL Rev.*, 2003, vol. 78, p. 461.
293. Barzelay M. *Breaking through bureaucracy: A new vision for managing in government*, Univ. of California* Press, 1992.
294. DiIulio Jr. J. J. et al. *Improving government performance: an owners' manual*, 1993.
295. Osborne D., Gaebler T. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, 1992.
296. Aucoin P., Peter A. *The new public management: Canada in comparative perspective*, Institute for Research on Public Policy Montreal, 1995.
297. Kettl D. F. The global revolution in public management: Driving themes, missing links, *Journal of Policy Analysis and management*, 1997, vol. 16, pp. 446–462.
298. Moore M. H. *Creating public value: Strategic management in government*, Harvard University press, 1995.
299. Barlow J., Møller C. *A complaint is a gift: recovering customer loyalty when things go wrong*, Berrett-Koehler Publishers, 2008.
300. Conlon D. E., Murray N. M. Customer perceptions of corporate responses to product complaints: The role of explanations, *Academy of Management Journal*, 1996, vol. 39, No. 4, pp. 1040–1056.
301. Fuller L., Smith V. Consumers' reports: management by customers in a changing economy, *Work, Employment and Society*, 1991, vol. 5, No. 1, pp. 1–16.
302. Hochschild A. R. *The managed heart: commercialization of human feeling*, 1983.
303. Hochschild A. R. Emotion work, feeling rules, and social structure, *American journal of sociology*, 1979, vol. 85, No. 3, pp. 551–575.
304. Maroney T. A. Emotional regulation and judicial behavior, *Cal. L. Rev.*, 2011, vol. 99, p. 1485.
305. Edwards R. *Contested terrain: the transformation of the workplace in the twentieth century*, 1979.
306. Van Maanen J., Kunda G. Real feelings-emotional expression and organizational culture, *Research in organizational behavior*, 1989, vol. 11, pp. 43–103.
307. Parkinson B. Emotional stylists: Strategies of expressive management among trainee hairdressers, *Cognition & Emotion*, 1991, vol. 5, No. 5–6, pp. 419–434.
308. Pugh S. D. Service with a smile: Emotional contagion in the service encounter, *Academy of management journal*, 2001, vol. 44, No. 5, pp. 1018–1027.
309. Bell D. *The coming of post-industrial society: a venture in social forecasting*, 1973.
310. Castells M. *The information age: Economy, society, and culture*, vol. I, *The rise of the network society*, 1996.
311. Sabel C. F. *Work and politics: the division of labour in industry*, Cambridge University Press, 1982.
312. Piore M. J., Sabel C. F. *The second industrial divide: possibilities for prosperity*, 1984.
313. Aglietta M. *A theory of capitalist regulation: the U.S. experience*, 1979.
314. O'Brien M. The managed heart revisited: health and social control, *The Sociological Review*, 1994, vol. 42, No. 3, pp. 393–413.
315. Wisely N., Fine G. A. Making faces: portraiture as a negotiated worker-client relationship, *Work and Occupations*, 1997, vol. 24, No. 2, pp. 164–187.
316. Powell W. W., DiMaggio P. J. *The new institutionalism in organizational analysis*, 1991.
317. Bardach E. *The implementation game: What happens after a bill becomes a law*, 1977.
318. Derthick M. *New towns in-town: why a federal program failed*, 1972.
319. Pressman J. L., Wildavsky A. *Implementation: how great expectations in washington are dashed in Oakland*, 1973.
320. Cohen A. J. Governance Legalism: Hayek and Sabel on Reason and Rules, *Organization and Law*, *Wisc. L. Rev.*, 2010, vol. 357.
321. Lobel O. The Renew Deal: The Fall of Regulation and the Rise of Governance in Contemporary Leal Thought, *Minn. L. Rev.*, 2004, vol. 89, p. 342.

322. Ayres I., Braithwaite J. *Responsive regulation: transcending the deregulation debate*, 1992.
323. Bardach E., Kagan R. A. *Going by the book: The problem of regulatory unreasonableness*, Transaction Publishers, 1982.
324. Braithwaite J. *To punish or persuade: Enforcement of coal mine safety*, SUNY Press, 1985.
325. Farber D. A. Taking slippage seriously: noncompliance and creative compliance in environmental law, *Harv. Envtl. L. Rev.*, 1999, vol. 23, p. 297.
326. Dorf M. C., Sabel C. F. Drug treatment courts and emergent experimentalist government, *Vand. L. Rev.*, 2000, vol. 53, p. 829.
327. Noonan K. G., Sabel C. F., Simon W. H. Legal Accountability in the Service-Based Welfare State: Lessons from Child Welfare Reform, *Law & Social Inquiry*, 2009, vol. 34, No. 3, pp. 523–568.
328. Sturm S. Second generation employment discrimination: A structural approach, *Colum. L. Rev.*, 2001, vol. 101, p. 458.
329. Williamson O. E. *The mechanisms of governance*, 1996.
330. Allison G. T., Zelikow P. *Essence of decision: explaining the cuban missile crisis*, 1999.
331. Lindblom C. E. The Science of u Muddling Through, *Pub Admin. Rev.*, 1959, vol. 19, p. 79.
332. Lindblom C. E. Still Muddling, Not Yet Through, *Pub. Admin. Rev.*, 1979, vol. 39, p. 517.
333. Stone D. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, Norton & C., 2002.
334. John F. *Planning in the Public Domain. From Knowledge to Action*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1987.
335. Neustadt R. E., May E. R. *Thinking in time: the uses of history for decision-makers*, 1988.
336. Simmons L. *Speaking truth to power: public intellectuals rethink New Zealand*, 2007.
337. Weiss C. H. Research for policy's sake: The enlightenment function of social research, *Policy analysis*, 1977, No. 3, pp. 531–545.
338. Brest P. The fundamental rights controversy: The essential contradictions of normative constitutional scholarship, *The Yale Law Journal**, 1981, vol. 90, No. 5, pp. 1063–1109.
339. Edwards H. T. The growing disjunction between legal education and the legal profession, *Michigan Law Review*, 1992, vol. 91, No. 1, pp. 34–78.
340. Eisenberg M. A. *The nature of the common law*, 1991.
341. Rubin E. Seduction, Integration and Conceptual Frameworks: The Influence of Legal Scholarship on Judges, *U. Queensland L. J.*, 2010, vol. 29, p. 101.
342. Rubin E. L. The practice and discourse of legal scholarship, *Michigan Law Review*, 1988, vol. 86, No. 8, pp. 1835–1905.
343. Rubin E. The myth of accountability and the anti-administrative impulse, *Michigan Law Review*, 2005, vol. 103, No. 8, pp. 2073–2136.
344. Caminker E. H. State Sovereignty and Subordinacy: May Congress Commandeer State Officers to Implement Federal Law?, *Columbia Law Review*, 1995, vol. 95, No. 5, pp. 1001–1089.
345. Jackson V. C. Federalism and the uses and Limits of Law: Printz and Principle?, *Harvard Law Review*, 1998, vol. 111, pp. 2180–2259.
346. Kramer L. D. Putting the politics back into the political safeguards of federalism, *Columbia Law Review*, 2000, pp. 215–293.
347. La Pierre D. B. Political Accountability in the National Political Process – The Alternative to Judicial Review of Federalism Issues, *Nw. UL Rev.*, 1985, vol. 80, p. 577.
348. Ackerman B., Hassler W. T. *Clean coal/dirty air: Or how the clean air act became a multibillion-dollar bail-out for high-sulfur coal producers*, Yale University Press*, 1981.
349. Katzmann R. *Institutional disability: the saga of transportation policy for the disabled*, 1986.
350. Quirk P. J. *Industry influence in federal regulatory agencies*, 1981.
351. Lively K. J. Client contact and emotional labor: Upsetting the balance and evening the field, *Work and occupations*, 2002, vol. 29, No. 2, pp. 198–225.
352. Super D. A. Laboratories of destitution: Democratic experimentalism and the failure of antipoverty law, *University of Pennsylvania Law Review*, 2008, pp. 541–616.
353. Alexander L. T. Stakeholder Participation in New Governance: Lessons from Chicago's Public Housing Reform Experiment, *Geo. J. on Poverty L. & Pol'y*, 2009, vol. 16, p. 117.
354. Carle S. D. Progressive lawyering in politically depressing times: Can new models for institutional self-reform achieve more effective structural change, *Harv. JL & Gender*, 2007, vol. 30, p. 323.
355. Hershkoff H., Kingsbury B. Crisis, Community, and Courts in Network Governance: A Response to Liebman and Sabel's Approach to Reform of Public Education, *NYU Rev. L. & Soc. Change*, 2003, vol. 28, p. 319.
356. Rubin E. The Possibilities and Limits of Privatization, *Harv. L. Rev.*, 2010, vol. 123, pp. 915–925.
357. Winter S. G. Comments on Arrow and on Lucas, *The Journal of Business*, 1986, vol. 59, No. 4, pp. S427–S434.
358. Ritzer G. *The McDonalidization of society*, 2004.
359. Wharton A. S. Service with a smile: Understanding the consequences of emotional labor. In: Macdonald C. L., Sirianni C. *Working in the service society*, 1996, pp. 91–112.

360. Calomiris C. W. *U.S. Bank deregulation in historical perspective*, 2000.
361. Joskow P. L., Schmalensee R. *Markets for power: an analysis of electric utility deregulation*, 1983.
362. Donahue J. D. *The privatization decision: Public ends, private means*, Basic Books New York, 1989.
363. Verkuil P. R. *Outsourcing sovereignty: Why privatization of government functions threatens democracy and what we can do about it*, Cambridge University Press, 2007.
364. Freeman J., Minow M. *Government by Contract: Outsourcing and American Democracy*, Cambridge: Harvard Univ. Press, 2009.
365. Galbraith J. K. *The new industrial state*, 1967.
366. Kanter R. M. *Men and women of the corporation*, 1993.
367. Fama E. F. Agency Problems and the Theory of the Firm, *Journal of political economy*, 1980, vol. 88, No. 2, pp. 288–307.
368. Trebilcock M. J., Iacobucci E. M. Privatization and accountability, *Harvard Law Review*, 2003, vol. 116, No. 5, pp. 1422–1453.
369. Berle A. A., Gardiner C. Means, *The Modern Corporation and Private Property*, 1932, vol. 45.
370. Hawley J. P., Williams A. T. *The rise of fiduciary capitalism*, 2000.
371. Williamson O. E. *Markets and hierarchies*, 1975.
372. Jensen M. C., Meckling W. H. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure, *Journal of financial economics*, 1976, vol. 3, No. 4, pp. 305–360.
373. Klein B., Crawford R. G., Alchian A. A. Vertical integration, appropriable rents, and the competitive contracting process, *The Journal of Law and Economics*, 1978, vol. 21, No. 2, pp. 297–326.
374. Coons J. E., Sugarman S. D., Benson C. S. Family choice in education: A model state system for vouchers, *California Law Review**, 1971, vol. 59, No. 2, pp. 321–438.
375. Dwyer J. G. *Vouchers within reason: A child-centered approach to education reform*, Cornell University Press, 2002.
376. Hanus J. J., Cookson P. W. *Choosing schools: Vouchers and American education*, Amer. University Press, 1996.
377. Kirkpatrick D. W. *Choice in schooling: a case for tuition vouchers*, 1990.
378. Moe T. M. *Schools, vouchers, and the american public*, 2001.
379. Witte J. F. *The market approach to education: an analysis of america's first voucher program*, 2000.
380. Weiler D. *A Public School Voucher Demonstration: The First Year at Alum Rock*, 1974.
381. Weisbrod B. A. *To profit or not to profit: the commercial transformation of the nonprofit sector*, 1998.
382. Litan R. E., Nordhaus W. D. *Reforming federal regulation*, Yale University Press*, 1983.
383. Bowker J. M. et al. User Fees for Recreation Services on Public Lands: A National Assessment, *J. Park & Recreational Admin.*, 1999, vol. 17, p. 2.
384. Lexchin J., Grootendorst P. Effects of prescription drug user fees on drug and health services use and on health status in vulnerable populations: a systematic review of the evidence, *International Journal of Health Services*, 2004, vol. 34, No. 1, pp. 101–122.
385. Musgrave R. A., Musgrave P. B. *Public finance in theory and practice*, 1984.
386. Gillette C. P., Hopkins T. D. Federal User Fees: A Legal and Economic Analysis, *BUL Rev.*, 1987, vol. 67, p. 795.
387. Ackerman F., Heinzerling L. Pricing the priceless: cost-benefit analysis of environmental protection, *University of Pennsylvania Law Review*, 2002, vol. 150, No. 5, pp. 1553–1584.
388. Clearwater S. H. *Market-based control: A paradigm for distributed resource allocation*, World Scientific, 1996.
389. Stavins R. N. Experience with market-based environmental policy instruments. In Maler K.-G., Vincent J. R. *Handbook of environmental economics*, 2003, pp. 355–435.
390. Blumstein J. F. Regulatory Review by the Executive Office of the President: An Overview and Policy Analysis of Current Issues, *Duke Law Journal*, 2001, vol. 51, No. 3, pp. 851–899.
391. Bruff H. H. Presidential management of agency rulemaking, *Geo. Wash. L. Rev.*, 1988, vol. 57, p. 533.
392. Graham J. D., Noe P. R., Branch E. L. Managing the Regulatory State: The Experience of the Bush Administration, *Fordham Urb. L. J.*, 2005, vol. 33, p. 953.
393. Revesz R. L., Livermore M. A. *Retaking rationality: How cost-benefit analysis can better protect the environment and our health*, Oxford University Press, 2008.
394. Elliott E. D. TQM-ing OMB: Or why regulatory review under executive order 12,291 works poorly and what President Clinton should do about it, *Law and Contemporary Problems*, 1994, vol. 57, No. 2, pp. 167–184.
395. Morrison A. B. OMB interference with agency rulemaking: the wrong way to write a regulation, *Harvard Law Review*, 1986, vol. 99, No. 5, pp. 1059–1074.
396. Richard H. P., Sunstein Cass R. Reinventing the Regulatory State, *U. Chi. L. Rev.*, 1995, vol. 62, No. 1.
397. Rubin E. L. What does prescriptive legal scholarship say and who is listening to It: a response to professor Dan-Cohen, *U. Colo. L. Rev.*, 1992, vol. 63, p. 731.
398. O'Connor E. O. H. Organizational apologies: BP as a case study, *Vand. L. Rev.*, 2011, vol. 64, p. 1957.

399. White B. T. Say you're sorry: court-ordered apologies as a civil rights remedy, *Cornell L. Rev.*, 2005, vol. 91, p. 1261.
400. Harris M. K., Spiller D. P. *After decision: Implementation of judicial decrees in correctional settings*, National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice, Law Enforcement Assistance Administration, US Department of Justice, 1977.
401. Sturm S. P. A normative theory of public law remedies, *Geo. L. J.*, 1990, vol. 79, p. 1355.
402. Bimber B. A. *The politics of expertise in Congress: The rise and fall of the Office of Technology Assessment*, SUNY Press, 1996.
403. Joyce P. G. *The Congressional Budget Office: Honest Numbers, Power, and Policymaking*, Georgetown University Press, 2011.
404. Chebat J.-C., Filiatrault P. The impact of waiting in line on consumers, *International Journal of Bank Marketing*, 1993, vol. 11, No. 2, pp. 35–40.
405. Clemmer E. C., Schneider B. Toward Understanding and Controlling Customer Dissatisfaction with Waiting During Peak Demand Times. In Bitner M. J., Crosby L. A. *Designing a winning service strategy*, 1989.
406. Dube-Rioux L., Schmitt B. H., Leclerc F. Consumers' reactions to waiting: when delays affect the perception of service quality, *ACR North American Advances*, 1989, vol. 16.
407. Taylor S. Waiting for service: the relationship between delays and evaluations of service, *The journal of marketing*, 1994, vol. 58, pp. 56–69.
408. Conway R. W. et al. *Theory of scheduling*, Dover Publications, 2003 (1967).
409. Eilon S., Chowdhury I. Minimising waiting time variance in the single machine problem, *Management Science*, 1977, vol. 23, No. 6, pp. 567–575.
410. Sheu C., Babbar S. A managerial assessment of the waiting-time performance for alternative service process designs, *Omega*, 1996, vol. 24, No. 6, pp. 689–703.
411. Sheu C., McHaney R., Babbar S. Service process design flexibility and customer waiting time, *International Journal of Operations & Production Management*, 2003, vol. 23, No. 8, pp. 901–917.
412. Maister D. H. The Psychology of Waiting Lines. In *The service encounter*, ed. J. A. Czepiel et al., 1985.
413. Akerstrom M. Waiting – A source of hostile interaction in an emergency clinic, *Qualitative Health Research*, 1997, vol. 7, No. 4, pp. 504–520.
414. Baker J., Cameron M. The effects of the service environment on affect and consumer perception of waiting time: An integrative review and research propositions, *Journal of the Academy of Marketing Science*, 1996, vol. 24, No. 4, pp. 338–349.
415. Davis M. M., Vollmann T. E. A framework for relating waiting time and customer satisfaction in a service operation, *Journal of Services Marketing*, 1990, vol. 4, No. 1, pp. 61–69.
416. Pruyn A., Smidts A. Effects of waiting on the satisfaction with the service: Beyond objective time measures, *International journal of research in marketing*, 1998, vol. 15, No. 4, pp. 321–334.
417. Tom G., Lucey S. A field study investigating the effect of waiting time on customer satisfaction, *The Journal of psychology*, 1997, vol. 131, No. 6, pp. 655–660.
418. Chebat J.-C., Gelinias-Chebat C., Filiatrault P. Interactive effects of musical and visual cues on time perception: An application to waiting lines in banks, *Perceptual and Motor skills*, 1993, vol. 77, No. 3, pp. 995–1020.
419. Hul M. K., Dube L., Chebat J.-C. The impact of music on consumers' reactions to waiting for services, *Journal of Retailing*, 1997, vol. 73, No. 1, pp. 87–104.
420. Katz K. L., Larson B. M., Larson R. C. Prescription for the waiting-in-line blues: Entertain, enlighten, and engage, *MIT Sloan Management Review*, 1991, vol. 32, No. 2, p. 44.
421. Davis M. M., Heineke J. How disconfirmation, perception and actual waiting times impact customer satisfaction, *International Journal of Service industry Management*, 1998, vol. 9, No. 1, pp. 64–73.
422. Larson R. C. OR forum – perspectives on queues: Social justice and the psychology of queueing, *Operations research*, 1987, vol. 35, No. 6, pp. 895–905.
423. Nie W. Waiting: integrating social and psychological perspectives in operations management, *Omega*, 2000, vol. 28, No. 6, pp. 611–629.
424. Thompson D. A., Yarnold P. R., Williams D. R., Adams S. L. Effects of actual waiting time, perceived waiting time, information delivery, and expressive quality on patient satisfaction in the emergency department, *Annals of emergency medicine*, 1996, vol. 28, No. 6, pp. 657–665.
425. Arnheim R. *Art and visual perception*, 1954.
426. Acking C.-A., Küller R. Interior space and colour. In Porter T., Mikellides B. *Colour for architecture*, 1976, pp. 120–122.
427. Bellizzi J. A., Crowley A. E., Hasty R. W. The effects of color in store design, *Journal of retailing*, 1983, vol. 59.
428. Acking Carl-Axel, Küller R. Interior Space and Colour. In Porter T., Mikellides B. *Colour for architecture*, 1976.
429. Luo W., Liberatore M. J., Nydick R. L., Chung Q. B., Sloane E. Impact of process change on customer perception of waiting time: a field study, *Omega*, 2004, vol. 32, No. 1, pp. 77–83.

430. Brown R. L. Separated Powers and Ordered Liberty, *University of Pennsylvania Law Review*, 1991, vol. 139, No. 6, pp. 1513–1566.
431. Flaherty M. S. The most dangerous branch, *Yale L. J.*, 1995, vol. 105, p. 1725.
432. Krent H. J. Separating the Strands in Separation of Powers Controversies, *Virginia Law Review*, 1988, vol. 74, pp. 1253–1323.
433. Levi E. H. Some aspects of separation of powers, *Colum. L. Rev.*, 1976, vol. 76, p. 371.
434. Merrill T. W. The Constitutional Principle of Separation of Powers, *The Supreme Court Review*, 1991, vol. 1991, pp. 225–260.
435. Cole L., Brand S. M. *Congressional investigations and oversight: case studies and analysis*, 2011.
436. James M. O. *Congressional oversight*, 2002.
437. Aberbach J. D. *Keeping a watchful eye: the politics of congressional oversight*, 1990.
438. McCubbins M. D., Schwartz T. Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms, *American Journal of Political Science*, 1984, pp. 165–179.
439. Bressman L. S. Procedures as politics in administrative law, *Columbia Law Review*, 2007, pp. 1749–1821.
440. McCubbins M. D., Noll R. G., Weingast B. R. Structure and process, politics and policy: Administrative arrangements and the political control of agencies, *Virginia Law Review*, 1989, vol. 75, pp. 431–482.
441. McCubbins M. D., Noll R. G., Weingast B. R. Administrative procedures as instruments of political control, *Journal of Law, Economics, & Organization*, 1987, vol. 3, No. 2, pp. 243–277.
442. Wittgenstein L. *Philosophical investigations*, § 241, 2001.
443. Krent H. J. Executive Control over Criminal Law Enforcement: Some Lessons from History, *Am. UL Rev.*, 1988, vol. 38, p. 275.
444. Raz J. Authority and Justification. In Raz J. *Authority*, 1990.
445. Meyer J., Rowan B. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, Powell W., DiMaggio P. *The new institutionalism in organizational analysis*, 1991.
446. Rubin Edward L. Bureaucratic Oppression: Its Causes and Cures, *Washington University Law Review*, 2012, vol. 90, No. 2, pp. 291–362.

* Принадлежит нежелательной организации в РФ / Belongs to an undesirable organization in the Russian Federation.

Дата поступления / Received 17.06.2017

Дата принятия в печать / Accepted 10.11.2017

Дата онлайн-размещения / Available online 25.12.2017

© Рубин Э., 2017. Впервые опубликовано на русском языке в журнале «Актуальные проблемы экономики и права» (<http://apel.ieml.ru>), 25.12.2017

© Rubin E. L., 2017

Информация об авторе

Рубин Эдвард, профессор права и политологии, Школа права, Университет Вандербильта
Адрес: 131 21st Avenue South, Nashville, TN, USA, 37203, tel.: +1 (615) 322-5620
E-mail: ed.rubin@vanderbilt.edu

Information about the author

Edward L. Rubin, Professor of Law and Political Science, Vanderbilt University Law School, Nashville, TN, USA
Address: 131 21st Avenue South, Nashville, TN, USA, 37203, tel.: (615) 322-5620
E-mail: ed.rubin@vanderbilt.edu