



Оболонский А.В.

**НА ПУТИ К НОВОЙ
МОДЕЛИ БЮРОКРАТИИ
(ДОКЛАД НА СЕМИНАРЕ «РОССИЙСКОЕ
ГОСУДАРСТВО СЕГОДНЯ: ЛЕГИТИМНОСТЬ
И ИСТОРИЧЕСКАЯ ИДЕНТИЧНОСТЬ»,
ИНИОН РАН, 26 ЯНВАРЯ 2012 Г.)**

*«С плохими законами, но хорошими
чиновниками управление все же
возможно, но с плохими чиновниками
не помогут никакие законы».
Отто фон Бисмарк*

Основной темой моего сегодняшнего выступления будет активизировавшийся в последнее время в обществе поиск новой модели отношений гражданина и государства, и прежде всего исполнительной ветви власти. Однако для начала обращусь к более общим вопросам, как того требуют и логика семинара, и жизнь. Прежде всего, сама идеологема семинара – «возрождение через преемственность», – которую я в целом разделяю, требует уточнения с позиций «цивилизационного» подхода. «Преемственность» по отношению к чему? Не к традициям же государственного деспотизма, не к «людодержству» (термин Крижанича), а для меня – и не к имперским амбициям и химерам, и не к державным «медным всадникам». К традиции реформаторства сверху или к традициям земства и самоуправления? К доминантной традиционалистской культуре или к альтернативным контркультурам?

У нас, к сожалению, восприняты и процветают, пережив все политические кульбиты и революции, как раз те элементы преемственности, от которых определенно следует не просто отказаться, а раз и навсегда отречься, – это государственный патернализм, подавление личностных начал и инстинктов свободы, традиция выталкивания носителей альтернативной неконформистской контркультуры во внешнюю или внутреннюю эмиграцию и т.д. И именно эти имманентные пороки политической культуры дореволюционной России привели, в сочетании с рядом конкретных исторических обстоятельств, к трагедиям XX в. Это отмечали многие проникательные люди – от Бердяева и других «веховцев» до позднего Шульгина. А для меня и путинизм, да и вся «советчина» – как раз свидетельства трагической по последствиям преемственности, но не на внешних – скажем, политическом и юридическом, а на базовых – культурном и социально-психологическом – уровнях. И эту архаику надо не «возродить», а, осмыслив ее суть и последствия, перешагнуть.

В России отношение власти к человеку было и остается имманентно порочным. Власть против личности. Не случайно люди, обладавшие потенциалом активности, всегда бежали от государства «розно» (Ключевский), куда придется.

Поэтому если всерьез использовать термин «возрождение», то лишь в связке с условием избирательной преемственности. Все это – часть серьезных дискуссий о модерне и постмодерне, о традициях подлинных и конструируемых, о «культурной матрице», ментальном фатализме и т.п. По всем этим проблемам есть серьезные наработки. Эти вопросы – предмет серьезных дискуссий в рамках цивилизационного подхода.

Что касается часто солидно фундируемой концепции запрограммированности «особого пути» России, то она вербализуется в самых разных терминах, обычно в рамках идеологемы так называемого примордиализма. Интересно, что происходит это с полярно противоположной ценностной окраской. Одними – с чувством безнадежности, почти эсхатологическим трагизмом, другими – с плохо скрываемой радостью. Так, Путин совсем недавно, рассуждая о коррупции, назвал ее частью нашей ментальности. Я вполне допускаю, что это – неотъемлемый атрибут ментальности определенного круга, но считаю его распространение на национальный характер оскорбительной логической подменой. Его слова в переводе на простой язык значат, что казнокрадство и другие сходные преступные злоупотребления властью якобы лежат в природе русского национального характера. А раз так, то и относиться к ним можно с таким добреньким снисхождением, как к заиканию, бородавке или другой подобной, хотя и неприятной, но вполне терпимой особенности. На мой взгляд, это – подтасовка. Коррупция – это, скорее, следствие извечного государственного деспотизма, отчуждения и презрения к людям со стороны носителей государственной власти, в том числе и к своим «государевым слугам».



А идеологемы «колеи», «матрицы» и т.п. для меня звучат как не лишнее внутренней комфортности оправдание самоустранения от попыток перемен к лучшему и социального пессимизма.

Оставляя за пределами разговора гигантский вопрос о соотношении традиции и модерна в российской истории и современности, ограничусь лишь одним утверждением: идея якобы «запрограммированности особого пути» России деструктивна в плане социально-политическом и весьма уязвима в плане фактическом. Кстати, она отнюдь не российское изобретение, а довольно обычный способ самобоснования авторитарных режимов. Про немецкий *sonderweg* и его трагические последствия известно всем. Меньше известны в данном контексте ряд самоназваний некоторых стран Латинской Америки: «аргентинская державность», «особая чилийская духовность», «уругвайская всечеловечность», «перуанский народ-богоносец». Не вызывает аллюзий?

Россия замечательна тем, что в ней всегда, вопреки всем попыткам подавления и искоренения, выживала альтернативная культура. Эта альтернативная культура стимулирует попытки выскочить из дурного «беличьего колеса» пресловутых цивилизационных циклов.

Есть в России традиция – бросать камешки в бюрократию. Эта традиция пережила и века, и смены политических режимов. Причем «камешки» летели с самых разных сторон – и от либералов-западников, и от славянофилов и панславистов, и «снизу», и «сверху»... В великой русской литературе существует немало человеколюбивых рефлексирующих убийц и иных «несчастненьких» преступников, но очень трудно найти образ хотя бы просто честного чиновника, а уж вызывающего симпатию – и вовсе невозможно. Не без сожаления оставляя эту заслуживающую особого разговора тему, напомним лишь одну ее пережившую все столетия и политические перевороты максиму: «царь добрый – бояре с дьяками злые». Словом, пороки российского чиновничества вошли в поговорку, и для этого было немало оснований.

Однако даже в рамках простой объективности нельзя не признать, что чиновничество было очень разным – и по параметрам, и особенно по историческим периодам. Великие реформы 60–70-х гг. XIX в. делались руками чиновников: устойчивый золотой рубль, крепости которого хватило на многие годы и испытания, создала команда С.Ю.Витте, а вспомним Валуева, Половцева... список этот можно продолжать. Более того, в три последних царствования Романовых в российской чиновничьей среде было немало людей не просто честных, но и обладавших высокими моральными мотивами, посвящавших силы и жизнь развитию страны, а отнюдь не бездумному обслуживанию нужд самовластья и удовлетворению собственного корыстолюбия. Популярны тогда идеальные в своей основе мотивы «служения» не обошли и бюрократию. И гоголевские «лекала» к российскому чиновничеству конца XIX – начала XX в. уже не вполне подходят. И даже чиновники советских времен, работая в тисках жестких ограничений, часто могли хотя бы ми-

минимизировать разрушительные последствия некомпетентных, а очень часто и преступных решений политических верхов.

Я бы сказал, что российская бюрократия, будучи извечным «мальчиком для битья», при всех ее пороках (увы, серьезных и реальных) была лучше своей общественной репутации. К сожалению, в постсоветские времена это соотношение изменилось: теперь ее нынешний моральный и профессиональный уровень в целом соответствует ее крайне низкой репутации. Я бы даже сказал, что она переживает едва ли не худшее свое состояние за всю историю российской государственности. Наша бюрократическая система сейчас пребывает в состоянии столь глубокого неблагополучия, что это не просто блокирует нормальное развитие, но и является реальной угрозой обществу. Для меня этот тезис не требует доказательства в силу его очевидности. Важнее понять другое, а именно как это соотносится с явлениями более широкого, общецивилизационного уровня и что из этого следует для нас, в том числе в практическом плане.

Последние десятилетия человечество втягивается в серьезный и многофакторный кризисный период, что потенциально способно породить цивилизационный сдвиг. И было бы странно, если бы это не затронуло столь важную часть общественной жизни, как взаимоотношения человека и государства. Я сосредоточусь на одном, хотя и довольно широком аспекте данной ситуации – роли бюрократии в меняющемся мире. Проблема эта представляется мне особенно важной, поскольку от ее адекватного осознания зависит очень многое в нашем общем не столь отдаленном будущем.

Сегодня в мире происходят серьезные перемены в самой парадигме государства. Прежние, веками апробированные государственные механизмы становятся все менее адекватными. Происходит отторжение, «делегитимация» существующей системы отношений между государственной бюрократией и гражданским обществом, стремление к пересмотру классического «общественного договора» между ними. Ее проявления – это, с одной стороны, социальные и (что важно) интеллектуальные протесты, с другой – происходящие в ответ на них очень серьезные перемены и в устройстве бюрократии, и в ее отношениях с обществом. Процессы эти происходят в разных странах, в различных формах, как «сверху», так и «снизу» – в амплитуде от очень умеренных реформ в странах континентальной Европы, через весьма серьезные «антибюрократические» реформы, предпринятые правительствами англосаксонских стран, и вплоть до событий «арабской весны» и акций типа «захвати Уолл-стрит». Это находит отражение и в науке. Упомяну лишь два имени: «у них» – Дуглас Норт, «у нас» – Алесандр Аузан.

Перемены начались не вчера, а лет тридцать назад. Затем произошел некоторый спад, и сейчас наблюдается новый подъем, истинный масштаб и последствия которого еще в полной мере не осознаны. И это опасно, особенно для России.



Имеет место кризис классической, веберовской формы бюрократии – и кризис доверия, и кризис эффективности. Кризис эффективности проявляется в росте неадекватности существующих устоявшихся управленческих институтов и их персонала современным и тем более перспективным потребностям и вызовам. Привычные веберовские принципы, сто лет считавшиеся не просто идеалом, а единственно возможными «на все времена», все чаще не срабатывают. Услуги, предоставляемые государством, и обходятся дороже, и их качество хуже тех, которые предоставляются частными структурами. И люди это видят. Но одновременно по инерции продолжаются экспансия бюрократических амбиций, государственный интервенционизм, попытки представить государство главным «мотором» общественного развития. В том числе разрастается международная бюрократия. Но все это лишь усугубляет ситуацию.

Относительно кризиса доверия – падение эффективности государств вызывает все большее раздражение людей, ибо люди становятся не просто более требовательными к государству и персонализирующим его для них чиновникам. Произошла десакрализация государства в общественном сознании там, где она существовала, и растет настороженная неприязнь к нему там, где ее не было. Уроки тоталитаризма даром не прошли. Престиж государства существенно понизился. Об этом свидетельствуют эмпирические данные по многим странам. В некоторых отношениях люди просто перестают доверять государству.

Что касается теоретического осмысления (естественно, я не имею в виду анархические крайности, «пена» в таких делах неизбежна), происходит реинкарнация либеральных взглядов на место и роль государства. На мой взгляд, гегелевская парадигма государства с ее «абсолютной целью государства», «мировым духом» и т.п. интеллектуально мертва. Хотя это далеко не всеми осознано и тем более далеко не всем нравится. Государство стремятся вернуть на нормальное, служебное по отношению к естественным потребностям людей место. Это – процесс, и не одного дня или года, но он «пошел». И необратимо.

На уровне околонучной риторики его крайними манифестациями стали громкие фразы о «постбюрократической» или «административной революции» и т.п. Это, конечно, преувеличение. Речь не идет о полном отказе от классики, т.е. от Вебера. Однако реально ряд классических атрибутов его модели рациональной бюрократии почти исчерпал свой изначально немалый позитивный потенциал и становится несоответствующим потребностям быстро меняющегося мира. Назову некоторые из этих атрибутов: а) система пожизненной административной карьеры, б) презумпция превосходства бюрократа в компетентности, в) закрытость, г) корпоративность.

Государства более чувствительные в социально-политическом плане (прежде всего англосаксонские) сделали из этой неблагоприятной для них ситуации прагматические конструктивные выводы.

Наиболее известный и популярный аспект перемен – сдвиг к New Public Management (новое государственное управление, далее – NPM). Первые последствия этого процесса не вполне однозначны. Как часто случается с новшествами, на начальных этапах произошел определенный перекося, в данном случае – в сторону абсолютизации идеи «клиентского» государства. Отсюда возникла негативная встречная реакция. Об этом немало написано и сказано. Не вдаваясь в детали, скажу только, что в целом произошедший сдвиг, несомненно, положителен, однако не лишен издержек. В общем плане я бы выделил такие его доминанты:

- 1) перенесение некоторых методов работы бизнес-структур в государственные органы;
- 2) передача ряда государственных функций частному и общественному секторам;
- 3) меры по разрушению бюрократических каст за счет ротации и сменяемости персонала;
- 4) оценка работы персонала по результатам;
- 5) резкое повышение подконтрольности чиновничества, причем как в отношении их действий, так и в отношении доходов и расходов;
- 6) развитие параллельных общественных структур с функциями, прежде принадлежавшими государству, сокращение сферы его исключительных прерогатив. Появился даже термин «опустошение государства».

Далее – очень короткий обзор некоторых механизмов модернизации бюрократии в отдельных странах Запада. (Подробно все они описаны в моей недавно вышедшей книге «Кризис бюрократического государства» и других публикациях.) В их опыте есть много общего, поэтому, чтобы избежать повторов, буду акцентировать внимание на том, что именно в той или иной стране представлено наиболее ярко и интересно для нас. Задача – показать общий алгоритм, направленность модернизации западных бюрократий.

Англосаксонская модель.

Из ведущих стран Англия представляется мне явным лидером перемен, ближе всего подошедшей к модели государственной службы XXI в. Назову главные моменты:

- Гражданское общество, как потребитель услуг чиновников, участвует в их найме на работу, т.е. к себе на службу. В этом суть современной модели Комиссии по гражданской службе. Это – сменяемая группа продвинутых людей разных занятий и профессий. Состоит из одиннадцати «комиссионеров», которые, не прекращая своей основной работы и сами не становясь чиновниками, а как бы «на полставки», руководят профессиональными конкурсными комиссиями, отбирающими ведущих чиновников государства (около 600 должностей), а для найма прочих написали кодексы, устанавливающие правила комплектования и контроля корпуса бюрократов.



- Открытость. Прозрачность службы для общественного контроля обеспечивается как традицией, так и Законом о свободе информации. На местном уровне управления любой гражданин может беспрепятственно прийти в качестве слушателя на любое заседание комитетов и комиссий органа управления. Более того, и заседания парламентских комитетов по ряду вопросов открыты для публики.
- Комитет по стандартам публичной сферы – очень важный институт общественного контроля над лицами, выполняющими государственные функции. Этот по существу полуобщественный орган регулярно рассматривает широкий круг вопросов относительно деятельности государственных служащих и политиков, не исключая и весьма «щекотливые» темы, связанные с поведением депутатов Парламента, министров, с финансированием и различными аспектами деятельности политических партий.
- Кодекс министра. Его подписывает каждый вступающий в должность руководитель ведомства. И этот документ публикуется для общего сведения.
- Ограничение полномочий советников и помощников при политиках (special advisers, по британской терминологии) чисто аналитической и консультационной работой для своих политических «боссов» и запретом на какие-либо распорядительные функции. Оно могло бы стать очень важным моментом для заимствования как барьер против так называемого «административного ресурса» (наш стыдливый эвфемизм, означающий злоупотребление должностными полномочиями, часто преступное).
- Ограничения и контроль над перемещениями чиновников с государственной службы на работу в прежде связанные с ними коммерческие организации, а также над кадровыми движениями в обратном направлении. Они были введены при М. Тэтчер, их цель – блокировать возможности «торговли» влиянием и связями, что содержит очевидный коррупционный потенциал.

В США мы видим еще один вариант англосаксонской модели. Нам представляются наиболее важными следующие особенности:

- запрет на использование административного ресурса на выборах (Хэтч Акт 1939 г.);
- «клиентская» ориентация бюрократии – исходный момент. Удовлетворение нужд и потребностей граждан – реальный, постоянно подкрепляемый приоритет, а не слова;
- возможность получить услугу как у госоргана, так и у «частника» создает конкуренцию между ними в борьбе за клиента. Пример – разные экспертизы и пособия, гранты, тендеры;
- общественный контроль многообразен: право затребовать любые документы без мотивировки, присутствовать на заседаниях, публикация всевозможных документов и т.д.;
- отсутствие иерархии постоянных чинов. Оклады привязаны не к чинам, а к должностям;

- поощрение миграции как внутри аппарата, так и между ним и другими секторами рынка труда;
- четкость и конкретность формулировки норм и стандартов поведения;
- развитой механизм защиты чиновников и претендентов на должность от возможных нарушений их прав начальством. Чувство защищенности от произвола: 1) важно для объективности в работе; 2) подкрепляет общее чувство существования социальной справедливости и реальной возможности «добиться правды».

Канада. Здесь стоит отметить внимание, уделяемое этическому аспекту госслужбы в условиях перемен. Идея в том, что с внедрением NPM расширилась так называемая «серая зона», «пограничье» – зазор между законным и незаконным. И заполнить его стараются нормами этики. Они считают, что 70% реформ государственной службы – это культурные изменения.

Канадские этические кодексы – это, по сути, квазигосударственные документы, почти без морализации, а с упором на сугубо практические вещи: предотвращение конфликта интересов, доходы, расходы, собственность, подарки, обязательства и т.п. Причем все прописано детально, порой даже излишне скрупулезно.

Существуют два кодекса – для руководителей и для рядовых. На разных этажах аппарата разные искушения, разный уровень возможностей злоупотреблений, и кодексы это отражают.

Этическая инфраструктура обеспечивает соблюдение норм кодексов. Есть два типа должностей – контрольные и консультативные. По вторым – человек может конфиденциально, даже анонимно посоветоваться, что он может и чего не может делать.

Репутация – одна из ключевых категорий для канадских чиновников. Личность руководителя, его моральный облик, стиль руководства, стандарты поведения, формы принятия болезненных решений – очень важны, ибо «лестницу метут сверху».

Континентальная модель.

Франция. Ее называют «государством чиновников». Суть их государственной службы – закрытая и подробно регламентированная административная карьера с духом иерархичности, кастовости и верноподданности. Во многом похожа на нас, правда, эффективность на порядок выше. Здесь также столкнулись с проблемой кризиса доверия, но, в отличие от англосаксов, пошли на реформы очень неохотно, с опозданием, ограничиваясь полумерами и «косметикой», при сохранении «вертикали власти» со всеми вытекающими негативными последствиями. Из положительного:

- предельно четкая регламентированность всех кадровых процедур;
- институты защиты рядовых чиновников от начальственного произвола – так называемое «право на суд равных», «паритетные комиссии» и т.д.;



- Марианнская Хартия 2005 г. – определила стандарты поведения чиновников в контактах с гражданами;
- презумпция ответственности государства за ошибку чиновника.

Но в целом я рассматриваю французские реформы как негативный урок аппаратной модернизации. Уместна старофранцузская поговорка: «Нельзя поручать лягушкам осушать болото, в котором они живут».

Германия демонстрирует пример того, что даже идеальная бюрократическая система устаревает и нуждается в модернизации, что в последние годы и происходит. Правда, кризис вынудил сменить приоритеты. Сейчас у них главное – меры по снижению административных издержек. Но для нас важнейшим позитивным образцом является германская система административной юстиции. Это реальный блокиратор возможных чиновничьих злоупотреблений по отношению к частным лицам, эффективный механизм защиты прав гражданина. Наличие у человека возможности эффективно обжаловать решение, принятое по отношению к нему от имени государства, представляющееся ему неверным, несправедливым, кардинально меняет многое.

Административный суд – это место, где гражданин изначально равноправен с государством и состязается с его представителями не в силе, а в аргументах. Публичный и частный интерес противостоят в процессе как юридически равные, а итогом процесса может стать отмена решения органа управления или признание незаконности самого административного документа. Да и государственный чиновник, сознавая, что его действия могут быть эффективно обжалованы, изначально иначе себя ведет. Административные суды имеют, таким образом, немалое значение для воспитания чиновничества в духе уважения к нуждам и запросам граждан. Не случайно нацисты едва ли не в первую очередь позаботились об устранении этого института потенциального противостояния индивида государственной машине.

Вернемся в Россию. Вопрос о нашей бюрократии большой и очень большой, но не фатально безнадежный. Наш аппарат качественно отличается в худшую сторону от бюрократии западных стран, и тому, на мой взгляд, есть две базовые причины:

1) в отличие от других стран, наша бюрократия – не публичная, а государственная (читай «государева») служба. Это отражено даже на уровне слов, лингвистики. Так было «от веку», и так остается. Государева служба имеет приоритетом обслуживание «хозяина», независимо от его формального статуса и названия (царь, генсек, президент), он может быть даже коллективным (Политбюро), суть от этого не меняется. Служба же публичная имеет приоритетом обслуживание граждан, оказание публичных услуг (бюрократизм – это форма отклоняющегося поведения, сути дела не меняющая). И все попытки постсоветских реформ государственной службы представляют скрытую, многораундовую борьбу – выбор между этими двумя моделями;

2) засилье идеологии *чина*. Это один из вечных дефектов нашего национального сознания, сопоставимый по своему вреду с правовым нигилизмом. Табель о рангах, как известно, вступила в силу в 1722 г. И тогда она имела определенное положительное значение, которое, впрочем, не стоит преувеличивать. Но уже к началу XIX в. ее достоинства в основном исчерпались, тогда как пороки становились все более явными. Само понятие «чин» приобрело некий почти мистический характер, оторванный от реальной жизни. Это можно иллюстрировать, в частности, массой ярких примеров и цитат из нашей великой литературы и публицистики и даже из записок сановников, например многолетнего министра двора Корфа, государственного секретаря Половцова. Но сейчас ограничусь короткой фразой Пушкина: «У нас не ум ума почитай, а чин чина почитай». И еще не могу не привести слова князя Петра Долгорукова, поскольку они представляются очень актуальными: «Это учреждение являет собою крепчайшую гарантию ничтожества, низкопоклонства, продажности, посему из всех реформ эта более всего ненавистна всесильной бюрократии. В России достоинство человека есть великое препятствие в его служебном продвижении, тогда как негодяй или полукретин, который ни разу не покинет службы, достигнет в ней чинов высочайших».

Весь XIX век прошел в России в попытках отменить Табель о рангах. Причем инициатива исходила не от кого-нибудь, а от высшей власти. Практически каждое царствование начиналось с создания под разными названиями «комиссии» с задачей отмены системы чинов. Опуская подробности, скажу, что все они не имели успеха. Чины отменило лишь Временное правительство. И, горький парадокс – возрождение табели с чинами, в несколько иной редакции, стало одним из первых шагов правителей постсоветской России.

Но все это не повод ставить крест на нашей бюрократии как таковой. Другое дело, что нам нужна не просто реформа институтов, регулирующих ее статус, но и кардинальное изменение и кадрового состава, и направленности ее деятельности. Иными словами, нужно преобразование нынешнего архаичного, по сути чиновничье-полицейского государства с его квазидемократическим фасадом в государство современного типа. И ряд механизмов, о которых я кратко рассказал, для этого, на мой взгляд, подходят, хотя, конечно, не в режиме слепого копирования.

Мне представляются особенно перспективными два механизма:

1) английский опыт найма чиновников людьми, внешними по отношению к аппарату, т.е. потребителями государственных услуг. Это предложение на модельном уровне, обсуждать детали следует специально. Но в принципе оно позволит осуществить критически необходимые серьезные персональные перемены, причем на разных уровнях аппарата;

2) аналогичная германской система административных судов, защищающих граждан и организации от произвола бюрократии.



Очень важно не только иметь законы, но и желание их применять. У нас есть неплохая законодательная основа – Федеральный закон «О государственной гражданской службе РФ» ФЗ-79. Однако он, как и многие другие, применяется избирательно или вообще игнорируется. Бюрократическая корпорация всеми силами сопротивляется, однако и волевых, и интеллектуальных ресурсов у нее для сопротивления явно не так много.

В завершение процитирую очень важный и «про нас» фрагмент из Карла Поппера: «Вернуться в мнимый “утраченный рай” прошлого невозможно. Для вкусивших от древа познания рай потерян. Чем старательнее мы пытаемся вернуться к героическому духу племенного века, тем вернее мы в действительности придем к инквизиции, секретной полиции и романтизированному гангстеризму... следует найти опору в ясном понимании того простого выбора, перед которым мы стоим. Мы можем вернуться в животное состояние. Однако если мы хотим остаться людьми, то перед нами только один путь – путь в открытое общество».

Наше несомненное намерение остаться людьми – источник моего оптимизма, причем не только исторического, но и имеющего гораздо более близкую перспективу.