

Бюрократия как проблема

08.11.2011

Стенограмма Круглого стола

Почему и как страны Запада реформируют государственную службу? Может ли мировой опыт реформирования госслужбы быть полезен России и если да, то чем именно? Эти вопросы стали предметом обсуждения на Круглом столе в Фонде «Либеральная миссия».

С докладом выступил доктор юридических наук, профессор НИУ ВШЭ Александр Оболонский – автор книги «Кризис бюрократического государства» (М., «Либеральная миссия», 2011).

В дискуссии приняли участие Михаил Краснов, Сергей Пархоменко, Георгий Сатаров, Леонид Васильев, Андрей Зубов, Дина Крылова и другие.

Вели Круглый стол президент «Либеральной миссии» Евгений Ясин и вице-президент Игорь Клямкин.

Евгений ЯСИН:

Дорогие друзья, сегодня нам предстоит разговор о бюрократии. Ее у нас сегодня все ругают, но от этой критики ничего не меняется. Конечно, бюрократия – не только российская проблема. Это – проблема мировая. Однако есть страны, где она решается, а есть такие – Россия в их числе, – где она со временем лишь усугубляется. В каком же направлении она в мире решается? Какой здесь накоплен опыт и насколько он может служить ориентиром для России?

Недавно «Либеральная миссия» выпустила книгу Александра Оболонского «Кризис бюрократического государства», в которой он об этом как раз и размышляет. Сегодня он представит нам ее основные идеи, а мы сможем их обсудить. Пожалуйста, Александр Валентинович.

Александр ОБОЛОНСКИЙ:

«Наша бюрократическая система пребывает в состоянии столь глубокого неблагополучия, что представляет угрозу для нормального существования общества»

Прежде всего, я хотел бы сказать, что очень признателен Фонду «Либеральная миссия» и за то, что опубликовали мою книжку, и за то, что организовали это обсуждение. Для меня это определенный стимул и вызов, и, поверьте, это не просто вежливые слова. Следуя хорошей традиции «Либеральной миссии», согласно которой книга лишь исходный повод для разговора, не буду пытаться ее пересказывать. Это было бы бессмысленно. Я, конечно, буду говорить об основных ее идеях, но так, как они мне представляются из сегодняшнего дня.

В качестве основы для обсуждения нам предложены два вопроса. Но мне они видятся как три, поскольку «бюрократия как проблема», с моей точки зрения, самостоятельный пункт для обсуждения, некая общая шапка, которая и определяет два последующих вопроса. С него я и позволю себе начать. И еще одна

предварительная оговорка: проблема, нас интересующая, может рассматриваться на двух уровнях: на общем, социально-философском, и на практико-инструментальном. В идеале их надо бы разводить, но в данном случае я буду делать это лишь частично. Методологический пуризм не будет сегодня моим приоритетом.

Можно констатировать, что в последние несколько десятилетий человечество втягивается в достаточно серьезный и многофакторный кризисный период, что потенциально способно породить существенный социальный сдвиг. Это не мое открытие. На уровне общеполитической рефлексии это более или менее осознано и зафиксировано. Это также более или менее осознано на некоторых частных уровнях – например, на демографическом и экологическом. Но на других, включая тот, о котором сегодня пойдет речь, это осознано гораздо меньше. Я имею в виду уровень политико-государственный. Между тем, было бы странно, если бы происходящее не затронуло столь важную часть общественной жизни, как взаимоотношения человека и государства. Я сосредоточусь на одном, хотя и достаточно широком аспекте данной ситуации, а именно на роли бюрократии в меняющемся мире.

Почему? Не только потому, что я книжку об этом написал, но и потому, что субъективно ощущаю эту проблему как критически важную. От ее адекватного осознания очень многое зависит в нашем общем не столь отдаленном будущем, да и в настоящем тоже. Дело в том, что прежние, веками апробированные государственные механизмы становятся все менее адекватными. В силу этого происходит некое отторжение, делегитимация существующей системы отношений между государственной бюрократией, с одной стороны, и гражданским обществом, с другой. Возникло стремление к пересмотру классического общественного договора между ними. Это проявляется по-разному. С одной стороны, в социальных протестах, причем, что очень важно, в протестах не маргиналов, а продвинутых, образованных людей, в том числе интеллектуалов. С другой стороны, как определенная реакция на это, происходят достаточно серьезные перемены и в устройстве бюрократии, и в ее отношениях с обществом. О них я буду в основном и рассказывать.

Процессы идут в самых разных странах в очень разных формах – как «сверху», так и «снизу». «Сверху» это происходит в амплитуде от весьма неохотных, ограниченных, запоздалых, во многом имитационных реформ в странах континентальной Европы до гораздо более решительных и интересных перемен в странах англосаксонских. «Снизу» же это проявляется в разного рода протестной социальной активности, а в крайних формах – в акциях типа «Захвати Уолл-стрит». А если обозначать совсем крайнюю их точку, то можно рассматривать в этом контексте и события «арабской весны».

Началось все это не вчера, а лет тридцать назад. Потом был некоторый спад, а сейчас происходит новый подъем. Мне представляется, что истинный масштаб и последствия этих событий в полной мере еще не осознаны. И это опасно. Особенно для нашей с вами страны.

Применительно к России, переходя к тематике, собственно, бюрократии, я для начала ограничусь банальностью: можно сказать, что наша бюрократическая система пребывает в состоянии серьезного и глубокого неблагополучия, и что это не просто блокирует развитие, но и представляет реальную угрозу для нормального существования общества. По-моему, этот тезис не требует доказательств в силу его самоочевидности.

Интересно другое: хронологически это совпало с кризисом классической веберовской формы бюрократии и на Западе. Причем этот кризис двоякий: и кризис доверия, и кризис эффективности. В плане кризиса эффективности все более очевидной

становится определенной неадекватность устоявшихся управленческих институтов и их персонала современным и, тем более, будущим перспективным потребностям и вызовам. Веберовские принципы построения госаппарата кристаллизовались лет сто назад. Но мы настолько к ним привыкли, что теперь они уже кажутся извечными, единственно возможными на все времена. Однако теперь они все чаще не срабатывают. Услуги, предоставляемые бюрократией, обходятся дороже, будучи качеством хуже по сравнению с услугами, предоставляемыми частными структурами. И люди это видят и, соответственно, оценивают. Но одновременно по инерции продолжаются процессы экспансии бюрократических амбиций, государственного интервенционизма, сохраняется стремление представить государство главным мотором общественного развития. Как известно, разрастается и международная бюрократия. Все это лишь усугубляет проблемы и общее ощущение неблагополучия дел.

Что касается кризиса доверия, то он проявляется в том, что падение эффективности бюрократии вызывает у людей все большее раздражение. И не потому, что государства стали сильно хуже работать, чем было несколько десятилетий назад, а потому, что люди стали более требовательными и к государству, и к персонифицирующим его в глазах обычных людей чиновникам. Говоря «высоким штилем», следует признать, что произошла определенная десакрализация государства в общественном сознании (там, где она существовала) и растет настороженная неприязнь к государству (там, где ее не было). Уроки тоталитаризма XX века не прошли даром. Престиж государства существенно понизился. Люди просто перестают ему доверять. Особенно это коснулось исполнительной ветви власти.

На сей счет есть довольно много эмпирических данных. Я их в книжке привожу. В некоторых странах люди в принципе перестают доверять государственным структурам как таковым. Естественно, я не имею в виду какие-либо анархистские крайности типа поджогов машин и грабежей магазинов. Пена в подобных делах всегда есть. И она, увы, неизбежна. Но во всем этом есть и свое рациио. Формируется как бы новая реинкарнация либеральных взглядов на место и роль государства в общем социально-философском смысле. И это серьезная вещь.

Мы привыкли существовать и рассуждать в рамках гегелевской парадигмы государства со всеми ее атрибутами типа «абсолютная и относительная цели государства», «мировой дух» и т.д. Так вот, на мой взгляд, гегелевская парадигма государства интеллектуально мертва. Подчеркиваю слово «интеллектуально». Да, это осознано далеко не всеми и нравится далеко не всем, но общая тенденция именно такова. «Пирамида» как бы перевернулась. Государство стремятся вернуть на нормальное служебное по отношению к естественным потребностям людей место. Оно все больше воспринимается не как некая «высшая сила», не как некий надличностный «хозяин», а как всего лишь машина по оказанию услуг совокупному потребителю. Услуг, им – налогоплательщиком – уже оплаченных. И машина эта часто оценивается потребителем весьма строго и критически. По существу, идет поиск новой модели отношений гражданина и государства. Происходит переход от демократии доверия, делегирования к демократии контроля и участия. Разумеется, это процесс. Не одного дня и не одного года. Но он пошел, и идет необратимо.

На уровне околонучной риторики это проявляется в таких крайних вербальных манифестациях, как выражения «постбюрократическая революция», «административная революция» и т.д. Это, конечно, риторика и преувеличение. Речь отнюдь не идет о каком-то полном отказе от Вебера, от веберовской парадигмы. Однако целый ряд классических атрибутов веберовской модели рациональной бюрократии почти исчерпали свой изначально очень немалый позитивный потенциал

и становятся несоответствующими потребностям быстро меняющегося мира. Назову некоторые устаревшие атрибуты. Во-первых, это касается системы пожизненной административной карьеры. Во-вторых, это презумпция превосходства бюрократов в компетентности, предполагающая, что бюрократ лучше людей знает, что им на самом деле надо и как этого достигнуть. В-третьих и в-четвертых, это закрытость и определенная корпоративность бюрократии. Все эти вещи уже становятся неадекватными. Хотя, повторяю, это не всем нравится и не всеми признается. Многие даже предпочитают закрывать на это глаза.

Конечно, можно на многое закрывать глаза, но – лишь до какого-то момента. Как бы то ни было, некоторые государства – прежде всего, англосаксонские – уже сделали из этой ситуации достаточно прагматичные и конструктивные выводы. В них произошли (и продолжают происходить) весьма серьезные перемены. Наиболее известный и популярный аспект этих перемен – сдвиг к так называемому «нью паблик менеджмент», к новому государственному управлению.

Первые последствия этого процесса не вполне однозначны. Как часто случается с новшествами, произошел определенный перехлест. В данном случае, в сторону абсолютизации идеи клиентского государства. Хотя понятно, что государство и по своим функциям, и по способам их реализации не может быть полностью уподоблено бизнес-структурам. В результате возникла встречная негативная реакция. Об этом много интересного написано и сказано, но я не имею возможности сейчас углубляться в детали. Скажу лишь, что в целом произошедший сдвиг, с моей точки зрения, при всех его издержках положителен процентов на восемьдесят.

Видимо, все-таки следует напомнить некоторые его доминанты. Это, во-первых, перенесение отдельных методов работы бизнес-структур в государственные органы. Во-вторых, передача ряда государственных функций частному и общественному некоммерческому секторам. В-третьих, меры по разрушению бюрократических каст за счет ротации и сменяемости персонала. В-четвертых, оценка персонала по результатам работы. В-пятых, резкое повышение подконтрольности чиновничества, причем как в плане служебной деятельности, так и в плане доходов и расходов. В-шестых, сокращение сферы исключительных прерогатив государства, развитие параллельных общественных и частных структур, выполняющих функции, прежде бывшие монопольной прерогативой государственных органов. Возник даже термин, который можно перевести как «опустошение» государства.

Теперь, рассказав об общих вещах, я в более конкретном плане расскажу о некоторых переменах в модели бюрократии и ее отношений с обществом в нескольких странах. Поскольку в их опыте много общего, я, чтобы избежать повторов, буду акцентировать внимание на том, что в каждой из стран представлено наиболее ярко и может быть интересно для нас (хотя это присутствует и в других странах). Регламент вынуждает меня ограничиться простым перечислением, но все же от минимальных комментариев я не откажусь, поскольку они необходимы.

Начну с *Англии*. Из ведущих стран она представляется явным лидером перемен, ближе всего подошедшим к модели госслужбы, соответствующей требованиям XXI века. Назову главные конкретные моменты.

Прежде всего, в этой стране гражданское общество, как потребитель услуг чиновников, участвует в их найме на работу, т.е. к себе на службу. Суть состоит в том, что общество, которое давно уже через механизм демократических выборов «нанимает» себе законодателей, президентов и так далее, теперь в определенной мере распространяет это и на найм служащих исполнительной власти.

Расскажу о механизме, который это обеспечивает. В стране уже полтора века существует орган под названием «Комиссия по гражданской службе». До недавних пор это было обычное министерство кадров, как во многих других странах. Но в начале нашего века все изменилось. Теперь это сменяемая группа продвинутых людей разных занятий и профессий. Она состоит из одиннадцати так называемых комиссионеров. Это люди, которые, не прекращая своих основных занятий и не становясь государственными служащими, как бы на полставки (два–три дня в неделю) занимаются деятельностью по найму чиновников. Через пять лет состав комиссии сменится. Сейчас в нее входят председатель Юридического общества Англии (адвокат, очень активная дама, а по линии общественных дел она еще курирует и олимпийскую лотерею), административный директор Британского музея, директор сети предприятий «Макдоналдс» в Англии, еще пара юристов, инженер-строитель и другие.

На эти свои полставки они, во-первых, председательствуют в конкурсных комиссиях, отбирающих ведущих чиновников государства примерно на 600 должностей. Во-вторых, для найма чиновников более низких уровней они сформулировали правила и написали кодексы, задающие четкие нормативы и процедуры комплектования и контролирования всего корпуса бюрократов. В-третьих, они осуществляют контроль за соблюдением установленных ими стандартов и правил. В-четвертых, являются высшей апелляционной инстанцией по кадровым вопросам.

Следующий важный момент – открытость, прозрачность государственной службы для общественного контроля. Она, эта прозрачность, обеспечивается как английской традицией, так и Законом о свободе информации 2005 года. Любой человек на местном уровне управления может беспрепятственно прийти в качестве слушателя на любое заседание комитетов и комиссий органов управления. Более того, и заседания парламентских комитетов по ряду вопросов тоже открыты для публики. Я лично в качестве «человека с улицы», т.е. без звонков, приглашений, без какой-либо предварительной договоренности пришел на заседание комитета Палаты общин, где рассматривался вопрос о найме персонала в корпорациях и о возможности использования их опыта на госслужбе. Это было само по себе интересно, но не об этом сейчас речь. А о том, что я пришел туда, что называется, с улицы и никаких проблем с проходом у меня не возникло.

Спустя месяц, уже в Москве, я вместе с несколькими другими экспертами был приглашен на заседание аналогичного комитета нашей Думы. И, как говорится, почувствовал разницу еще с порога, причем не я один. А уровень и характер обсуждения, которые я мог по свежим впечатлениям сравнить, были, называя вещи своими именами, настолько убогими и постыдными, что, может быть, наши парламентарии в каком-то смысле и правильно делают, что скрывают свои заседания от публики. Для себя же я решил, что больше я туда не ходок (чему и следую, хотя и зовут).

Далее, в Англии существует Комитет по стандартам публичной сферы. Этот орган, который возник в 1990-е годы в ответ на общественную обеспокоенность стандартами поведения чиновников и политиков, является важным институтом публичного контроля над лицами, выполняющими государственные функции. Этот, по существу, полупубличный орган регулярно проводит заседания, на которых рассматривается самый широкий круг вопросов, в том числе и весьма щекотливых, относительно поведения депутатов, министров, финансирования политических партий и т.д. И стенограммы этих заседаний публикуются для общего сведения. Кстати, мы дважды издавали их на русском языке с комментариями – как нашими, так и английскими.

Еще в Англии есть Кодекс министра. Это документ, который подписывает каждый министр, вступающий в должность руководителя ведомства. И он тоже публикуется для общего сведения. Может, и нам стоит подумать над чем-то подобным? Конечно, само по себе это не панацея, но, думаю, было бы не вредно, поскольку это нечто вроде публичного контракта между министром и обществом как потребителем его услуг.

Не мешало бы присмотреться и к английскому опыту ограничения полномочий советников и помощников при политиках. Имеются в виду так называемые *special advisers*, если пользоваться британской терминологией. Их полномочия ограничиваются чисто аналитической консультационной работой для своих боссов. Что это означает? Дело в том, что когда в свое время Тони Блэр выстраивал свою модель управления, он существенно расширил штаб своих личных советников, которые со временем стали претендовать на самостоятельные роли распорядительного характера. И англичане серьезно встревожились, начался шум. Дескать, кто такие эти люди, которые вмешиваются в управление страной? Во-первых, они никаких тестовых экзаменов не прошли, и, соответственно, об их квалификации ничего не известно. Во-вторых, они политически отнюдь не беспристрастны. В-третьих, коль скоро они работают на конкретного политика, являющегося руководителем партии, так пусть их и оплачивает либо партийная касса, либо он сам. Почему государство, т.е. налогоплательщик, должно их оплачивать? В результате мистер Блэр, несмотря на всю свою тогдашнюю популярность, был вынужден сделать шаг назад. Он существенно ограничил и количество советников, и их полномочия, причем не только своих советников, но и советников всех министров. Теперь они вправе заниматься лишь аналитическим обслуживанием тех, кто их назначил. Им впрямую запрещены какие-либо распорядительные функции.

А теперь сравните это с нашей практикой, когда помощники и другие люди из администрации президента или аппарата правительства практически отдают распоряжения не только чиновникам, но и законодателям, и судьям, и даже нашим формально независимым славным СМИ. Причем это даже особо не скрывается, а, наоборот, возведено в разряд почти неписаной нормы.

Не могу не упомянуть и об ограничениях, касающихся перемещений чиновников с государственной службы в бизнес, в связанные с ними по прежней работе коммерческие организации, а также передвижения в обратном направлении. Такие ограничения были введены еще при Маргарет Тэтчер. Их цель – блокировать возможности «торговли» влиянием и связями, что содержит очевидный коррупционный потенциал. Правда, и в нашем Законе о гражданской государственной службе подобная норма существует, но она, как и многое другое, не работает.

А общая «мораль» в связи с английским опытом, на мой взгляд, состоит в том, что даже пресловутый трехсотлетний английский газон, если его не чистить, начинает зарастать. И англичане это понимают и занимаются этим. Для меня же это источник определенного оптимизма. В том смысле, что все «не без греха», проблемы с чистотой госаппарата не у нас одних существуют. Но там, где с этим злом реально борются, ситуация определенно лучше. И, следовательно, нам это тоже не заказано.

Перехожу к *США*. Это другой вариант англо-саксонской модели. Но она имеет определенные, в некоторых отношениях даже существенные отличия от английской. Отмечу те из них, которые представляются для нас важными. Начну с главного.

Закон Хэтча (*Hatch Act*) 1939 года ввел в Америке запрет на использование на выборах административного ресурса. Запрет достаточно жесткий, его нарушение влечет серьезные последствия, в том числе связанные с тюрьмой. Все, что может чиновник в плане выборов, – это лично проголосовать и пожертвовать деньги, что в американской

политической культуре важно. Остальное незаконно. Да, это определенное ограничение политических прав чиновников, что не всем в Америке нравилось. Было много споров, дискуссий о справедливости, о правомерности подобного превентивного ограничения для целой категории людей. Дважды дело доходило даже до Верховного Суда, но Закон действует.

В США утвердилась клиентская ориентация бюрократии – один из основополагающих, исходных моментов американской системы госслужбы. На нем во многом и была построена Америка. Я не склонен что-либо идеализировать, в том числе и американскую бюрократию, но ее ориентация на удовлетворение нужд и потребностей граждан – реальный и постоянно подкрепляемый приоритет, а не просто слова, как у нас. Возможность получить одну и ту же услугу как у госоргана, так и у частника создает конкуренцию между ними в борьбе за клиента. Примером могут служить разные экспертизы, пособия, тендеры.

Если говорить об общественном контроле над госаппаратом, то он в Америке многообразен. Любой человек может затребовать любые документы, причем, не объясняя, зачем они ему нужны. Разумеется, исключения составляют секретные документы. Но есть исчерпывающий перечень видов таких закрытых документов. Он, кажется, включает девять пунктов. И, конечно, масса вещей просто публикуется. А в эпоху Интернета так или иначе публикуется почти все.

В США нет иерархии постоянных чинов. Все, включая оклады, привязано к должностям, а не к неким постоянным чинам. Это существенное отличие от других систем. Оплата производится по занимаемой должности.

Традиционная американская идеология и практика – поощрение миграции как внутри аппарата, так и между ним и другими секторами рынка труда. Но в последнее время это приобрело новый размах. Приглашая молодого человека на работу в госаппарат, ему теперь говорят: «Когда нанимался твой папа, то он приходил к нам на работу на всю жизнь, мы же тебя на всю жизнь не зовем. Ты у нас поработай несколько лет, а потом иди куда хочешь. Мы тебя научим кое-чему, а там переходи в бизнес, иди в науку, в общественную организацию, словом, куда получится. А потом, если ты снова окажешься нам интересен, мы тебя возьмем опять, но уже совсем на других началах и совсем на другие деньги».

И последнее. В США действует отлаженный механизм защиты чиновников и претендентов на поступление в аппарат от нарушений их прав начальством, от возможного произвола с его стороны. Это очень существенная вещь. Для этого есть целый ряд институтов, не буду их перечислять и даже называть. Я их подробно описал в книжке. Это важно потому, что чувство защищенности от произвола, во-первых, способствует уверенности и объективности в работе, а во-вторых, подкрепляет общее сознание, что существует некая социальная справедливость, что можно добиться правды. Сколько у меня еще времени, Евгений Григорьевич?

Евгений ЯСИН:

Пять минут.

Александр ОБОЛОНСКИЙ:

Тогда я перейду в режим «перелистывания».

В канадском опыте отмечу лишь один момент – повышенное внимание к этическому аспекту госслужбы. Причина в том, что в условиях перемен, с внедрением NPM (new

public management) сильно ослабла действенность запретительных юридических норм, а расширилась так называемая «серая зона», пограничье между тем, что можно, и тем, что нельзя. И не всегда юридические нормы это ухватывают. Образовавшийся зазор и стараются заполнить нормами этики.

Канадцы вообще считают, что 70% реформ госслужбы – это изменения культурные. У них есть два этических кодекса: кодекс для руководителей и кодекс для всех прочих. Это связано с тем, что на разных уровнях власти существуют разные искушения, разные возможности для злоупотреблений. Вообще они обращают много внимания на такие вещи, как репутация, как личность руководителя. Ибо, как говорит старая английская поговорка, «лестницу метут сверху». Репутация – одна из ключевых категорий для канадских чиновников.

Этическая инфраструктура призвана обеспечить соблюдение норм кодексов. В ней есть два типа должностей: контрольные и консультативные. Есть специальные консультанты, к которым чиновник может конфиденциально, даже анонимно обратиться, чтобы выяснить, что он может и что не может делать.

Оставшиеся минуты я посвящу тому, что происходит в рамках другой – континентальной модели бюрократии.

Францию называют государством чиновников. Суть французской госслужбы – закрытая, детально регламентированная административная карьера со всеми вытекающими отсюда атрибутами: духом иерархичности, кастовости, верноподданности. Похожа во многом на нашу, правда, с одним отличием: она, наверное, раз в двадцать пять выше по эффективности. За цифры, конечно, не ручаюсь, но за порядок ручаюсь. Но она тоже столкнулась с кризисом доверия. Правда, в отличие от англосаксов, французы пошли на реформы неохотно, с опозданием, ограничиваясь полумерами, косметикой, при сохранении вертикали власти со всеми вытекающими из этого «милыми» последствиями.

Но если говорить о позитивных чертах французской госслужбы, то стоит обратить внимание на институты защиты чиновников от начальственного произвола. Французы с галльским изяществом называют это «право на суд равных». Что это значит? Чиновник, считающий себя обиженным начальством, идет в так называемую паритетную комиссию. Паритетность предполагает, что в составе комиссии обязательно должен сидеть человек аналогичной должности, т.е. человек в его «шкуре», понимающий его проблемы.

Упомяну еще о Марианской хартии – документе, определяющем стандарты поведения чиновников в их контактах с гражданами, о презумпции возмещения государством ущерба, нанесенного неправомерными действиями, ошибкой чиновника. Но в целом я все-таки рассматриваю Францию как негативный пример аппаратной модернизации. Как говорит одна старофранцузская поговорка, «нельзя поручать лягушкам осушать болото, в котором они живут».

И, наконец, *Германия*. Она представляет собой пример того, что даже идеальная бюрократическая система нуждается в модернизации. И она в последние годы в Германии происходит. Правда, кризис заставил немцев сменить приоритеты, и главный критерий там сейчас – снижение административных издержек. Я с этим столкнулся, когда в свое время впервые прочитал у Евгения Григорьевича Ясина, что из-за высоких административных барьеров в Германии снижен объем инвестиций. Сами немцы предпочитают делать инвестиции где угодно, но не в своей стране. Я стал выяснять, почему так происходит. Оказалось, что причина в самой огромности германской государственной машины. Большая бюрократия требует много отчетов, много бумаг. Открылись неприемлемые цифры, касающиеся, скажем, количества

времени, необходимого для подготовки к открытию бизнеса, количества требуемых справок и т.д. Немцы посчитали причиняемый этим ущерб и поставили задачу в течение нескольких лет сократить госаппарат на четверть.

Но для нас важнейший позитивный образец в Германии – германская система административной юстиции. Это реальный и важный блокиратор чиновничьих злоупотреблений по отношению к частным лицам, эффективный механизм защиты прав человека и гражданина. Административный суд – это место, где перед лицом судьи, обладающего специальной квалификацией (а не административного судьи общей юрисдикции), гражданин, будучи изначально равноправен с государством, обжалует представляющееся ему незаконным решение, принятое по отношению к нему от имени государства. Он состязается с этим государством в лице его представителей не в силе, а в аргументах. Публичный и частный интересы противостоят как юридически равные. Сам факт существования такого суда воспитывает чиновников.

Я не буду об этом говорить подробно, скажу лишь одну вещь. Знаете, кто в свое время позаботился в Германии об устранении этого института? Нацисты, когда они пришли к власти. Кстати, юристы подсказали им «замечательную» аргументацию. Дескать, «зачем нужны суды, которые защищают интересы не государства, а гражданина»? Надо сказать, их не начисто закрыли, а передали их функции гестапо. Логично и красиво, не правда ли?

Российская бюрократия – сюжет отдельный и очень больной. Но, с моей точки зрения, он не фатально безнадежный. Да, конечно, наш аппарат качественно отличается в худшую сторону от бюрократии западных стран. С Игорем Моисеевичем Клямкиным мы как раз это много обсуждали – дескать, можно ли что-то нам из их опыта использовать. Я считаю, что нет оснований ставить на нашем аппарате крест, хотя ситуация с ним очень неблагоприятная и тяжелая. Полагаю, что большинство из механизмов, о которых я рассказывал, могут быть у нас в той или в иной мере и в той или иной форме использованы. Я не вижу цивилизационного запрета, почему они к нам не применимы.

Более того, я считаю, что жизненной необходимостью для нас является не просто реформа, а существенное, кардинальное изменение и кадрового состава, и направленности деятельности нашего госаппарата. Иными словами, нужно преобразование нынешнего архаичного и по сути чиновничьего полицейского государства с его квазидемократическим фасадом в государство современного типа. И ряд механизмов, о которых я очень кратко рассказал, для этого подходят. Чем дольше это будет откладываться, тем дороже придется за это платить потом. И я думаю, что даже те, кто, пребывая во власти, в этом не заинтересованы, это понимают. Во всяком случае, те, кто не потерял инстинкт самосохранения. Ну а тем, кто его потерял, можно лишь посочувствовать, можно их пожалеть. Вообще говоря, я никому не желаю судьбу Каддафи. На этой веселой ноте я, позвольте, и закончу.

Евгений ЯСИН:

Спасибо, Александр Валентинович. Вопросы есть к докладчику?

Яков ПАППЭ (главный научный сотрудник Института народнохозяйственного прогнозирования РАН):

Вы сказали, что нынешняя тенденция – вернуть государство в служебную позицию. Когда, по-вашему, оно было в этой служебной позиции и когда оно из нее вышло? Я имею в виду Запад, конкретнее – англосаксонские страны.

Александр ОБОЛОНСКИЙ:

Эта позиция была сформулирована в рамках договорной теории государства. Конечно, любое государство склонно к экспансии. Но общество на разных этапах ему в этом так или иначе противодействует. Скажем, в англосаксонской модели мы можем видеть это еще со времен Великой хартии вольностей. Но если не уходить так далеко, а взять XIX век, когда понимание государства сложилось в рамках либеральной теоретической парадигмы, то вспомним Гумбольдта: «Государство – зло, в лучшем случае неизбежное, а в худшем – нестерпимое». Поэтому его притязания должны быть ограничены. И такое представление так или иначе всегда присутствовало в сознании людей. Другое дело, что на практике это реализовывалось в лучшем случае лишь частично. Однако XX век научил, что государство только убивает лучше других, ибо эффективнее других делает это, а защищает во многом хуже других. Поэтому оно стало объектом реформирования.

Сергей МАГАРИЛ (преподаватель РГГУ):

Александр Валентинович, на ваш взгляд, есть ли какие-то резервы повышения эффективности российской бюрократии? Если вы их видите, то хотя бы несколько из них могли бы назвать?

Александр ОБОЛОНСКИЙ:

Я считаю, что у человека существует лучшая, светлая сторона его природы, к которой и апеллирую. Мне кажется глубоко неверным представление о том, что все бюрократы по своей природе воры, негодяи или жулики. Это не так. И не только потому, что не все практически могут что-то украсть, а по разным другим причинам. Ну и, конечно же, такие вещи, как честность, нужно как-то стимулировать. Это первое.

Второе – это то, о чем я сказал в конце своего доклада. Надеюсь, что у нашей бюрократии есть инстинкт самосохранения. Когда у человека существует реальная опасность, что его будут, извините, бить по лицу, – это его как-то мобилизует.

А третье – это стимулирование эффективности. То, что связано с оплатой труда чиновников по его результатам. Но это, поверьте, все не так просто. Ибо тут не могут быть чисто рыночные отношения. И оплату по результатам нужно вводить с большими оговорками и ограничениями.

И, наконец, очень важен общественный контроль в самых разных его формах.

Александр МАЛОВ (магистр НИУ ВШЭ):

Александр Валентинович, возможно, это будет немножко за рамками данной темы, но мне интересен следующий момент. Насколько я знаю, в Англии сейчас вводится критерий счастья, в соответствии с которым оценивается эффективность тех или иных

институтов. Насколько такой критерий может свидетельствовать о том, что существует кризис доверия к государству либо к бюрократическому аппарату?

Александр ОБОЛОНСКИЙ:

Один умный человек сказал, что государство не предназначено для того, чтобы сделать жизнь раем, оно должно не позволить превратить ее в ад. А насчет счастья, то как его можно измерить? Какими показателями? По некоторым показателям, я как-то видел данные, самая счастливая нация – испанцы. Тут по-разному можно мерить, но я, как человек не чуждый социологии, отношусь ко всему этому несколько настороженно. Нет прямой связи между качеством государства и счастьем. Хотя какие-то корреляции, наверное, существуют.

Леонид ВАСИЛЬЕВ (профессор НИУ ВШЭ):

Самый счастливый народ – бушмены.

Александр ОБОЛОНСКИЙ:

Вы их лично спрашивали?

Леонид ВАСИЛЬЕВ:

Нет, мне говорили об этом.

Евгений ЯСИН:

Любим мы поговорить о всякой ерунде. Ну да, в какой-то момент появилась группа интеллектуалов, которая придумала это исследование по счастью, – по-моему, абсолютно дурное. Зачем нам на этом останавливаться? Если кто надумает советовать нашим начальникам, чтобы они устроили повышение счастья нашему народу, я прошу вас, не делайте этого.

Предоставляю слово Георгию Александровичу Сатарову.

Георгий САТАРОВ (президент Фонда «Индем»):

**«Вопрос о кризисе бюрократии – это вопрос о кризисе
современного социального бытия»**

Спасибо, что меня пригласили на этот Круглый стол. Заявленная тема является частью чрезвычайно важной проблемы, которую я сформулирую несколько позже. Сначала же давайте вспомним несколько существенных обстоятельств.

Когда мы говорим о бюрократии в ее современном понимании, надо отдавать себе отчет в том, что бюрократия как социальная роль и социальная функция существует очень давно. Она существует с тех пор, как возникла достаточно серьезная проблема перераспределения общественных благ. Поэтому уже в Древнем Египте были люди с бюрократическими функциями, даже пособия для бюрократов имели там место. Но то не была еще бюрократия в собственном смысле слова.

Собственно бюрократия возникла точно тогда же, когда стало возникать государство в нашем современном понимании, т.е. примерно три века назад, не больше. И как любое цивилизационное достижение, оно, во-первых, достаточно случайное, а во-вторых, совершенно не обязательно эффективное. Сейчас более или менее уже понятно, что государство в том виде, в каком оно сформировалось к тому моменту, когда мы с вами стали взрослыми людьми, возникло как ответ на необходимость решения конкретных проблем. Таких, как централизация насилия и обеспечение безличностных долгосрочных отношений. Это модель государства корпоративного толка, которая выиграла в свое время в конкурентной борьбе с другими вариантами. Возможно, потому, что она была для того времени оптимальной. Но это не значит, что она оптимальна и сегодня, если оценивать ее с общеэволюционной точки зрения. И то, что сейчас отчетливо видно (и уже действительно лет тридцать обсуждается), формулируется гораздо более жестко, чем это сделал коллега Оболонский.

Это формулируется не как кризис бюрократии, а как кризис *государства модерна*. Как любое цивилизационное достижение временно и преходяще, так временно и преходяще и государство модерна – в его универсальной функции, разумеется. Отсюда вопросы: как долго оно еще будет сохраняться, как будет погибать, что будет после него и что в данной связи делать нам, простым смертным, что делать обществу?

Надо сказать, что в предельной форме эта проблема (не как проблема, а как некая констатация очень интересного обстоятельства) была обнаружена мной абсолютно неожиданно в одном из текстов Александра Александровича Аузана, который является специалистом по институциональной экономике. Цитата (пытаюсь воспроизвести ее практически дословно) звучит следующим образом: «Нет ни одной функции, которую выполняет государство, и на выполнение которой не было бы способно общество».

Я хочу подчеркнуть, что это написано человеком, который по своему естеству относится к государству с вполне нормальным пиететом, присущим вообще современным людям; естественно, критическим, но, тем не менее, пиететом. Однако он написал то, что написал. Речь идет о довольно важном обстоятельстве, которое тоже нужно иметь в виду, – в том числе и тогда, когда мы анализируем эксцессы типа антиглобалистских протестов или захвата Уолл-стрит.

Вопрос о кризисе бюрократии – это вопрос о кризисе современного социального бытия. Современная бюрократия неотделима от современного государства в его западной ипостаси, которую мы, прежде всего, и обсуждаем. Потому что по-прежнему самонадеянно причисляем себя к европейской цивилизации и, надеюсь, будем продолжать это делать. Но эта цивилизация продвигается к пониманию того, что общество (или, если угодно, гражданское общество) вполне способно решать проблемы, которые решает государство.

Это не эпатаж, а эмпирические факты, которые приводятся исследователями вот этого самого кризиса государства. Я приведу только один очень любопытный и наглядный пример. Функция насилия (или контроля над насилием) последние лет двадцать очень серьезно децентрализуется и изымается у государства. В каком смысле изымается? Не с помощью автоматов Калашникова, а просто растет колоссальным образом такой бизнес, как «частные охранные агентства». Это не только в России происходит, где просто государство уже недееспособное и поэтому как-то надо защищаться. Это происходит и в цивилизованном западном мире не меньшими темпами. Это некая общая тенденция, связанная с тем, что государство данную функцию перестает тотально и монопольно контролировать. Что, в свою очередь, связано и с тем, что такое явление, как глобальные военные конфликты типа мировых войн и даже вообще серьезные межгосударственные войны начинают отмирать, а угрозы безопасности

начинают приобретать совершенно другой характер. Государство же в том виде, в каком оно сформировалось, реагирует на это, как мы видим по результатам, не очень адекватно.

Не в состоянии ответить оно и на такие явления, как фантастический рост темпов изменений и разнообразия в любых его формах. Государство и бюрократия (или, если угодно, государство дефис бюрократия) к этим изменениям не то что оказалось не готово, но институционально, по самому своему устройству органически не приспособлено, так как формировалось в других условиях и для решения других задач.

Поэтому кризис этого государства – кризис неизбежный. Мы же все еще живем в плену сформировавшихся за двести лет стереотипов о ценности (или сверхценности) государства, которые у нас в России навязывались всегда и сейчас эксплуатируются. И это абсолютно дисгармонирует с теми вызовами, с которыми столкнулся современный мир. Мы по инерции полагаем, что государство в состоянии на них ответить. Но, увы, это не так.

Мне кажется, что те эксцессы, которые упоминались в докладе, вызваны не только ощущением кризиса «государства дефис бюрократии», но и неким ощущением ответственности, которое возвращается обществу. Что делать, если государство абсолютно отчетливо исчезает, как происходит сегодня в России? Что делать, если оно перестает тушить пожары, находить пропавших людей, раскрывать уголовные преступления? На эти вопросы общество отвечает стремительной самоорганизацией. Люди начинают добровольно объединяться, чтобы тушить пожары, разыскивать пропавших людей, защищаться от бандитов...

Это, кстати, довольно естественная вещь. Ведь человек – животное социальное, инстинкт самоорганизации в нем присутствует всегда, однако он в значительной степени подавлен существованием государства и его постоянным прессингом. Но как только государство начинает исчезать, этот инстинкт неизбежно просыпается как потребность в самосохранении.

Я готов признать, что сказанное мной выглядит спорным. Но спорные вещи необходимо обсуждать, к чему я вас и призываю.

Евгений ЯСИН:

Спасибо, Георгий Александрович. Обсуждение продолжит Михаил Александрович Краснов.

Михаил КРАСНОВ (профессор НИУ ВШЭ):

«Необходимо понять, почему так много наших сограждан осознанно мирится с правлением плутократии»

Для начала не могу не отреагировать на то, что сказал уважаемый Георгий Сатаров, цитируя также уважаемого мной Александра Аузана. Аузан говорит, что нет такой государственной функции, которую не могло бы выполнить общество. На мой взгляд, такая функция есть. Общество не может ни производить право, ни защищать право. Всё могу простить нынешнему российскому режиму, кроме одного: того, во что превратились наши правовые государственные институты.

А теперь непосредственно по теме обсуждения. Я буду больше говорить не о докладе, а о книге Оболонского. Прежде всего, я призываю будущих ее читателей не бояться

объема, поскольку одну треть занимают приложения. Вещь чрезвычайно ценная, но используемая, разумеется, не для сквозного чтения. А вот две трети книги советую читать.

Квалифицированный читатель (а именно на него рассчитано издание) может не согласиться с открыто либеральным подходом автора. Нынче только ленивый не ругает либералов, да еще норовит на разные лады исказить это слово, чтобы побольнее лягнуть. Я бы уже из-за одного этого открыто говорил, что являюсь либералом. К концу жизни мне стало нравиться находиться в меньшинстве. Однако мне мешает то, что либералами считаются технократы и циники. Такие, правда, есть во всех идейных лагерях. Но почему-то принято считать, что именно из них состоит либеральный лагерь. Так вот, книга Оболонского – еще один камень, брошенный в этот миф о либерализме.

Одна из главных мыслей автора высказана им в Заключении, когда он задумывается над отнюдь не новым, но остающимся фундаментальным вопросом: действительно ли народ России с вожделием смотрит назад и не хочет ничего нового? Оболонский принадлежит к тем исследователям, кто оптимистично отвечает на этот вопрос, понимая, что противники останутся при своем мнении. То есть он считает, что наше общество отнюдь не традиционалистское.

Другое дело, что люди готовы принять отнюдь не любые перемены. По крайней мере, не любым образом сформулированные. Ведь почему примерно половина россиян поддерживает или, во всяком случае, соглашается с правлением плутократии? Неужели потому, что не чувствует фальши, того презрения, которое не особенно прячется в словах и действиях плутократов? Некоторые интеллектуалы так и полагают. Один публицист в «Ежедневном журнале» написал: «А отвечаем мы, вина которых только в том, что всё понимаем и унижение богоносца ощущаем как собственное. Ему что: ссы в глаза – Путина роса. А нам больно, потому что такие рефлексy, хотелось бы, может, и других (в минуту слабости, в мгновение подлости), но иных нет».

Допустим, это так, хотя убежден, что причины совершенно иные. Но тогда чем вы лучше нынешней политической бюрократии? Да и с практической точки зрения это неумно, ибо такие слова бросают обычно перед тем, как хлопнуть дверью. Поставьте себя на место обычного, не очень просвещенного, замордованного человека, да еще с отсутствующей защитой от промывки мозгов. «Да, – говорит он, – нынешние тоже те еще мошенники и воры. Но от них мне хотя бы что-то перепадает». Ведь люди воспринимают не подлинные причинно-следственные связи, а выводят оценку, так сказать, из «объективной реальности, данной в ощущениях». А реальность в глазах обывателя все же получше, чем в 90-е.

При этом от нынешней системы людей пытается отвратить как раз та идейная сила (частично та же и по персонам), которая, по мнению опять же обывателя, двадцать лет назад тоже звала к переменам, но привела к результатам, вовсе им не ожидавшимся. Будем честны сами с собой: интеллектуальную и творческую свободу чаяли получить очень немногие. Большинство хотело перемен в осязаемом смысле. Скорее всего, люди смирились бы и с бедностью как наследием советской власти. Но ведь резко обедневший советский средний класс увидел такую пропасть социального и материального неравенства, о которой читал разве что в материалах советского агитпропа. А главное, люди увидели, что их человеческое достоинство по-прежнему не ставится ни во что. Так что хотя и «нулевая» власть ведет себя так же, но ее демагогия, пусть немного, но подкрепляется финансово, благо казну нынче не сравнить с казной 90-х.

При чем, спросите вы, тут книга Оболонского? А притом, что это голос тех либералов, которые призывают не к инструментам, а к ценностям. К тому, ради чего люди действительно готовы чем-то жертвовать, – к обеспечению человеческого достоинства. Другое дело, что к ценностям путь лежит через инструменты. В данном случае – через изменения принципов построения и функционирования госаппарата. Собственно, об этом автор прямо сказал во Введении, выразив надежду, что своей работой он отзывается на призыв «Либеральной миссии» преодолеть «объяснительный интеллектуализм» и утвердить «проектный», или «интеллектуализм альтернативной повестки дня».

Однако здесь у меня возникают некоторые не то что возражения, но вопросы и сомнения.

Первое. А есть ли кризис бюрократического государства? И если есть, то в чем он? Фактически ведь Александр Валентинович говорит о кризисе веберовской модели, т.е. модели рациональной бюрократии. Бюрократии, скованной множеством правил. Бюрократии, каждый сектор которой имеет свою компетенцию, т.е. – в идеале – настроенной на игнорирование должностного, имущественного и всякого иного положения клиента.

Создание такой системы было безусловным рывком вперед. И вот, по Оболонскому, эта система переживает кризис. Но ведь кризис – это крайнее напряжение, после которого должно что-то радикально измениться. Однако не думаю, что система нового менеджизма есть следующий этап развития бюрократии. На мой взгляд, это только попытка усовершенствовать веберовскую модель, но не замена ее.

Конечно, внедрение тех же этических начал в публичную службу – знаменательная вещь. Но и это не способно коренным образом изменить ее. У Чехова в «Палате № 6» есть ремарка: «Люди, имеющие служебное, деловое отношение к чужому страданию, например, судьи, полицейские, врачи, с течением времени, в силу привычки, закаляются до такой степени, что хотели бы, да не могут относиться к своим клиентам иначе как формально; с этой стороны они ничем не отличаются от мужика, который на задворках режет баранов и телят и не замечает крови».

Это значит, что любая реформа госаппарата, пока его составляют люди, всегда имеет психологические ограничения. Поэтому, честно говоря, не вижу и в новом менеджизме какой-то глубокой реформы. Да и вообще лично я отнюдь не могу восхищаться переносом принципов бизнеса на публичную службу. Не имея возможности развивать эту тему, просто хочу обратить внимание на то, что это феномены, имеющие совершенно разную природу.

Второе сомнение. Так ли уж сильно перемены в системе российской бюрократии могут повлиять на изменение духа государственности? Все-таки, думаю, наоборот. Только перемены в самих принципиальных основах государственности способны привести к изменению взаимоотношений чиновников с гражданами. Потому и нет особого эффекта (хотя некоторые улучшения все же есть) реформ госслужбы, что проводят их в условиях бесконтрольной власти. А бесконтрольность обусловлена отсутствием конкурентных начал в политической сфере.

Поэтому, конечно, прекрасно, что автор после описания опыта каждой из западных стран, дает маленькие резюме под названием «Уроки для России». Но, наверное, он и сам понимает, что эти уроки могут быть восприняты только при изменениях самих основ нынешней системы власти. Впрочем, в одном месте он пишет, что одним из ключевых условий перехода России на демократический путь является реформа нашей бюрократии, причем кардинальное изменение ее направленности и установок.

Но где же автор нашел в политическом классе таких людей, которые станут идеологами и гарантами такой реформы?

И тут – третий мой тезис. В книге Оболонского есть штрих, который, возможно, многие не заметят. Я же его заметил лишь потому, что это очень созвучно той идее, которой я охвачен, и надеюсь посвятить ей последний труд своей жизни. Так вот, Александр Валентинович говорит об ущербности российской версии либерализма, делающей упор на экономические факторы. И это проявление отсталости от современной либеральной мысли и практики. Далее, правда, он пишет, что современный либерализм пришел к выводу об инкорпорировании в либеральную доктрину некоторых социал-демократических элементов. В частности, цитирует конституцию Швейцарии, где говорится о необходимости возможно большего равенства шансов.

Я, однако, не очень согласен с тем, что это есть заимствование из социал-демократии. Например, Лоренс фон Штейн (создатель концепции социального государства) отнюдь не был социал-демократом. И я думаю, что, говоря о заимствовании, либералы многое теряют, показывая, что забота о слабых, в общем-то, не их идея. Не буду цитировать Ортегу-и-Гассета, просто напомним, что либерализм для него был великодушием сильного. Так что это часть онтологической сущности либерализма.

В любом случае мне импонирует такая фраза в Заключение книги Оболонского: «...Одной из приоритетных целей даже самого либерального государства является именно повышенная защита слабых». Да. Именно здесь, точнее, в игнорировании этого тезиса кроются причины того, что большинство общества отвернулось в России от либеральной идеи.

Я не буду сейчас разворачивать свою мысль. Только скажу, о чем уже говорил, в том числе и в этом зале: в России лишь за той политической силой пойдет большинство (не люблю говорить «народ»), которая на своих знаменах напишет не «демократия» и не «свобода», а «человеческое достоинство». Через эту призму придется взглянуть и на устройство бюрократии. И прежде всего, это потребует институализации христианской максимы: «Большой да будет вам слуга»! Вот в этой институализации и может состоять подлинная современная реформа государственного аппарата.

Сергей ПАРХОМЕНКО (заместитель декана факультета государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ):

**«У нас сегодня нет рычагов влияния на бюрократию,
поскольку она сама ассоциировала себя с государством»**

Добрый вечер, дамы и господа! Приятно в компании таких интересных собеседников говорить на тему, которая меня очень волнует, причем в профессиональном аспекте. Правда, должен сразу оговориться, что во многом я являюсь их единомышленником, поэтому создать и озвучить нечто гениально отличное от прозвучавшего здесь мне будет сложно. Тем не менее, мне было бы интересно, скажем так, задать вопросы самому себе и попробовать поспекулировать на тему альтернатив, с которыми Россия может столкнуться в ближайшее время. И первый вопрос такой: нормальна ли существующая ситуация, нужно ли требовать от государства и от российской бюрократии каких-то принципиальных изменений?

На определенных исторических отрезках времени бюрократия в России работала вполне адекватно тем вызовам, с которыми сталкивалась. Сегодня же, в эпоху ускорения всех процессов, бюрократия, как достаточно инертная система управления, начинает отставать. И чем дальше мы продвигаемся, тем в большей мере она не

способна отвечать на вызовы, с которыми сталкивается. Поэтому, мне кажется, ощущение кризисности – в том смысле, что бюрократия не успевает реагировать на проблемы, которые перед ней встают, – ощущение правильное.

Но если так, то что-то нужно делать с этой заторможенностью, с этим отставанием. К тому же есть еще хорошо известная концепция максимизирующего бюрократа, которая вполне авторитетно доказывает, что бюрократ, если ему дать волю, будет стремиться к расширению своих полномочий и ресурсов, которыми он распоряжается. Поэтому бюрократия как таковая, безусловно, не является идеальным вариантом управления и требует очень серьезных инструментов для того, чтобы ее контролировать, чтобы ее загонять в определенные рамки.

Какими критериями мы руководствуемся в оценках бюрократии? Таких критериев два, и оба они уже упоминались. Первый критерий абсолютно субъективный – удовлетворенность работой бюрократии, доволен ею общество или нет. Предположим, что оно не доволено. Что это значит? На самом деле, ничего. Потому что во многих ситуациях такое недовольство можно снять не масштабной реорганизацией институтов (системы), а просто за счет пересмотра принципов взаимодействия общества, государства и чиновников.

Второй критерий – эффективность системы. Это может быть достаточно наглядным показателем того, насколько требуется (или не требуется) срочное реформирование бюрократического аппарата, но, опять же, с некоторыми оговорками. Потому что эффективность государственного управления – достаточно мифическая вещь. И этот вопрос давно мучает очень многих специалистов в области науки государственного управления. Однозначного ответа нет, потому что государство зачастую сталкивается с такими социальными вызовами и задачами, которые оценить с точки зрения такого весьма упрощенного, прямолинейного подхода сложно. Тем не менее, будем исходить из того, что мы в России не довольны тем, как управляется наше государство. Можно приводить много примеров неудач, которые произошли за последнее время. Речь не идет о каких-то масштабных провалах, скорее – об упущенных возможностях, которые были использованы не так эффективно, не так успешно, как нам хотелось бы.

Что делать? Здесь говорилось о том, что бюрократия, как целостное системное явление, стремится к стабильности. Она стремится стабилизировать себя и не дать измениться себе и своему окружению с тем, чтобы нормально функционировать дальше. Но вызов может стать тем стимулом, который заставит ее меняться. Причем вызов, с которым невозможно справиться, перенаправив его или реорганизовав себя косметически, т.е. без капитального ремонта системы.

Какие могут быть вызовы? Во-первых, вызовы внутренние. Перспективность внутреннего вызова как стимула для реформирования российской бюрократии мне кажется достаточно сомнительной и спорной. То есть в настоящий момент я едва ли смогу назвать такой внутренний вызов, который смог бы в ближайшее время заставить нашу управленческую систему самореформироваться. Ну, а если такой вызов появится, то можно ли будет от него уклониться?

Это – вопрос. Отвечать на вызов можно опять-таки бюрократически, а можно какими-то другими методами. И в первом случае того эффективного реформирования, о котором мы здесь пытаемся говорить, уж точно не будет.

Во-вторых, вызовы могут быть внешними. Будем надеяться, что наша страна с ними не столкнется, хотя, конечно же, потенциально такие вызовы существуют. Это, наверное, самые серьезные стимулы для реформирования страны. И, по моему представлению, это то, что заставит все-таки продолжать те реформы, которые у нас в свое время были инициированы.

Каким способом может быть реформирована наша бюрократия – эволюционным или революционным? Под «революционным» я в данном случае имею в виду не столько какие-то силовые действия, сколько кардинальные изменения устоев системы. Здесь уже было сказано о том, насколько сомнительно ожидать существенных достижений на эволюционном пути развития. Но и масштабное революционное реформирование – это тоже не столько ответ, сколько проблема. Давайте представим, что нынешней нашей бюрократии нет. Кто тогда будет управлять страной? Кто будет выполнять те функции, которые сейчас возложены на государство? Даже если мы попробуем сократить перечень этих функций и минимизировать государство, все равно что-то останется, и это нужно будет делать, причем делать эффективно. Это значит, что понадобятся люди, ориентирующиеся в проблемах, с которыми имеет дело государство в рамках своих управленческих функций. То есть понадобятся опять-таки бюрократы.

Так вот, если планировать масштабную смену бюрократического аппарата, то к чему мы придем? Либо произойдет воспроизводство тех же форм управления, которые у нас были, либо страна попадет в очень сложный период, когда все институты и функции будут долго формироваться и притираться друг к другу. А что будет в итоге, спрогнозировать достаточно сложно.

Вот я и задаю себе вопросы, не находя на них ответов. Можно ли бюрократа постепенно изменить таким образом, чтобы он стал другим? Но это ведь все равно, что спрашивать: можно ли заставить человека изменить самого себя? Если он считает, что он соответствует своему месту, и его модель поведения соответствует тем проблемам и вызовам, с которыми он сталкивается, то зачем тогда меняться?

Вы скажете, что здесь нужны стимулы, нужны рычаги давления на бюрократию. Но, к сожалению, в настоящий момент таких рычагов у нас в стране не осталось. Это следствие того, что бюрократия по сути сама ассоциировала себя с государством. А какие рычаги давления на государство у нас в стране? Их нет. Нужно строить систему сдержек и противовесов, но кто будет ее строить? Нужны какие-то силы, которые удерживали бы государство и бюрократию в некоторых рамках. Но есть ли у нас такие силы?

К сожалению, в России мне видится достаточно много проблем с тем, чтобы обеспечить контроль над государством со стороны общества и гражданских институтов. В результате получается следующее. С одной стороны, у институтов гражданского общества нет достаточной силы, чтобы принудить государство и бюрократов делать что-то так, как общество считает необходимым. А с другой стороны, то, что таких возможностей и ресурсов у общества нет, очень сильно тормозит развитие самих институтов гражданского общества.

И последний момент. У нас в России сейчас сложилось весьма забавное смешение бюрократических принципов государственного управления и принципов управления, заимствованных из «нью паблик менеджмент». Эта ситуация кажется мне очень парадоксальной, потому что идеологически эти системы абсолютно разнонаправлены, во многом они друг другу противоречат и потому мешают друг другу существовать.

Понятно, почему такое случилось: вызовы и обстоятельства были таковы, что нужно было меняться, нужно было внедрять что-то новое. Но эта комбинация старого и нового оказалась не столь эффективной, как могло сначала казаться, и она содержит в себе, по сути, мину замедленного действия. И если дальше так будет продолжаться, система бюрократической государственной службы у нас разрушится, а эффективной системы управления «нью паблик менеджмент» не возникнет. В данном отношении зарубежный опыт, где зачастую тоже осуществляется такое комбинирование,

безусловно, интересен, но в других странах оно происходит более аккуратно и органично.

Евгений ЯСИН:

Спасибо. Переходим к дискуссии. Первым предоставляю слово Игорю Моисеевичу Клямкину, вдохновившему Оболонского на написание его книги.

Игорь КЛЯМКИН:

**«Нашему мышлению свойственна удивительная институциональная
беззаботность, компенсируемая повышенной критичностью и
предрасположенностью
к абстрактным суждениям»**

Прежде всего, хочу сказать о том, почему мы предложили Александру Валентиновичу написать книгу о бюрократии. Дело в том, что в нашей среде сложилась привычка даже о самых конкретных вопросах рассуждать предельно абстрактно. Скажем, утверждение, что на смену персоналистскому режиму должно прийти управление посредством институтов, давно уже стало общим местом в наших дискуссиях. Но этим, к сожалению, все и исчерпывается.

Казалось бы, если проблема осознана, то должны появляться варианты ее решения. В данном случае, можно было бы ожидать, что появятся экспертные проекты государственного устройства, альтернативного существующему. Проекты, в которых конкретно описывается, как должна быть устроена политическая система, какой должна быть организация государственной службы, какими должны быть суды и другие институты. Однако ничего такого у нас нет.

Нашему мышлению свойственна удивительная институциональная беззаботность, компенсируемая повышенной критичностью и предрасположенностью к абстрактным суждениям. Нам комфортнее обличать то, что есть, предаваясь при этом глубокомысленным размышлениям о том, что иного быть не может, чем что-то проектировать. И еще нам свойственно растворять специфические российские проблемы в проблемах мировых.

Георгий Сатаров счел полезным рассказать нам о том, что и западные государства переживают сегодня нелегкие времена. Выход из них видится Георгию Александровичу в замещении государства обществом. Возможно, его прогноз когда-нибудь сбудется. Но если даже так, то мне трудно понять, какое отношение имеет это к современной России и ее проблемам. Когда-то, кстати, аналогичный проект на Западе уже выдвигался, но осуществлен он был не там, а как раз в России. Большевики ведь тоже шли к власти с обещанием заменить государство, обреченное, по Марксу, на «отмирание», обществом...

Георгий САТАРОВ:

И еще в Кампучии так было.

Игорь КЛЯМКИН:

И в Кампучии тоже. Не думаю, что вы хотели бы повторения в России такого эксперимента еще раз. Уверен даже, что не хотели бы. Но в чем тогда конкретный смысл такого рода рассуждений о передаче функций государства обществу?

Я плохо представляю себе, как общество само будет тушить пожары на многих тысячах гектаров или справляться с последствиями стихийных бедствий. И многие другие вещи при отсутствии государства представляю не лучше. Зато я вижу, что с теми функциями, с которыми западные государства неплохо справляются, российское государство не справляется вообще. В том числе и потому, что государственный аппарат устроен у нас так, как устроен. Александр Валентинович, анализируя мировой опыт, высказал свои соображения относительно того, как этот аппарат перестроить. Но они пока не обсуждаются.

Михаил Александрович Краснов прав, конечно, в том, что при сохранении нынешней политической системы никакие частные альтернативные проекты приняты не будут. В том числе и проекты, касающиеся государственной службы. Но это говорит лишь о том, что нужен институциональный проект реформирования политической системы. А если его пока нет, то почему следует отказываться от проектов частных? Не важно, с чего начинать. Важно начинать. Ведь мы теперь уже и по собственному опыту знаем, что получается при обрушении государственной системы, если альтернативные институциональные проекты отсутствуют. Получается воспроизведение в новом виде той же системы.

Что значит проектировать институты? Ответ на этот вопрос включает в себя два момента.

Во-первых, речь должна идти об освоении институциональных стандартов, принятых в правовом государстве. Об этом Александр Валентинович написал в своей книге, содержание которой было им сегодня представлено. Он показал, как «проблема бюрократии» решалась и решается на Западе, какие тенденции в данном отношении имеют там место.

Во-вторых, проект должен адаптировать заимствованные стандарты к российской специфике. Не переодеть эту специфику в европейские институциональные формы, в чем мы в последние два десятилетия весьма преуспели, а именно адаптировать, не деформируя сами эти формы. Нам предстоит сделать то, что делали, выходя из коммунизма, страны Восточной Европы, потратив на эту работу не год и не два. Причем начали ее восточноевропейские интеллектуалы еще тогда, когда существовала коммунистическая система.

Александр ОБОЛОНСКИЙ:

В этом их отличие от нас.

Игорь КЛЯМКИН:

В этом отличие их голов от наших. Поэтому есть смысл задуматься о наших головах.

Александр Валентинович сделал шаг в нужном направлении. Но дальше должны быть следующие шаги. Что сделал докладчик? Он представил нам современный зарубежный опыт реформирования государственной службы, выделив в этом опыте то, что нам целесообразно учесть и перенять. То есть надо взять все лучшее у англичан, американцев, немцев, канадцев. Но ведь неспроста же они сам не все

лучшее друг у друга перенимают. А ведь у этих стран, включая и Францию, бюрократия которой Александру Валентиновичу не нравится, есть не только отличия, но и нечто общее, чего у России нет.

Это общее заключается в том, что в западных странах государственная служба была в свое время выстроена в соответствии с теми принципами, которые и были потом сформулированы Максом Вебером в его концепции рациональной бюрократии. Бюрократии, руководствующейся в своей деятельности не личными отношениями, а безличными правовыми нормами. Реформы последних десятилетий, вводящие в деятельность бюрократического аппарата, с одной стороны, некоторые элементы бизнеса, а с другой – демократические принципы формирования чиновничества, стали возможны только на этой «веберовской» основе. Но у нас-то таковой не было и нет!

Наверное, что-то из новейшего западного опыта мы могли бы заимствовать. Но мне трудно представить себе в России нечто похожее на английскую «Комиссию по гражданской службе». Нам предстоит еще адаптировать к российским условиям и институционально оформить «веберовский» общий стандарт, что само по себе отнюдь не простая задача, требующая творческих усилий. А если гнаться за всем «самым-самым», что есть в мире, получится примерно то же, что получилось в результате так называемой административной реформы начала 2000-х. Тогда пытались, в частности, ввести в госслужбу коммерческое начало, создав, наряду с министерствами, еще и агентства, призванные ориентироваться на потребителей их услуг. Итогом стал рост численности аппарата вкупе с ростом коррупции.

Александр ОБОЛОНСКИЙ:

Суть той реформы была выхолощена.

Игорь КЛЯМКИН:

Да, конечно. При нашей государственной системе любые идеи будут выхолощаться в интересах ее самосохранения. Но модернизация этой системы, как и ее отдельных элементов, предполагает, прежде всего, модернизацию ее оснований в соответствии с общими институциональными стандартами правового государства. А для этого, в свою очередь, такие стандарты нужно, во-первых, предъявить, а во-вторых, адаптировать их к российским условиям. К решению этой двуединой проектной задачи мы еще только подступаемся.

Евгений ЯСИН:

Спасибо, Игорь Моисеевич. С проектным мышлением у нас действительно дела обстоят неважно...

Георгий САТАРОВ:

Можно про пожары сказать?

Евгений ЯСИН:

Пожалуйста.

Георгий САТАРОВ:

Совершенно не обязательно тушить пожары на одиннадцати тысячах квадратных километрах. У проблемы есть другое решение, на которое государство не способно. Решение в том, чтобы эти пожары не допускать. Государство не в состоянии сделать ни то (не допустить), ни другое (потушить). Напомню и о том, что в западных странах тушение пожаров испокон веков было (и в большинстве мест остается) общественной (муниципальной) функцией, причем не только в деревнях.

Евгений ЯСИН:

Не знаю, способно ли общество полностью заменить государство. Но то, что в России государства слишком много, а роль бюрократии чрезмерна, – это факт.

Слово – Дине Крыловой.

Дина КРЫЛОВА (преподаватель кафедры теории и практики взаимодействия бизнеса и власти НИУ ВШЭ):

«У нас наблюдается кризис не столько бюрократии, сколько государственности»

Я представляю бизнес-сообщество как часть гражданского общества, один из его сегментов. В течение 2011 года мне пришлось заниматься подготовкой доклада от Общественной палаты Президенту Российской Федерации «Об эффективности антикоррупционных мер и участии институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики». В ходе работы над этим докладом мы собрали огромное количество материалов, изучив, помимо прочего, все последние социологические исследования – как западные, так и наши российские. Аргументы и выводы, нами представленные, игнорировать, по-моему, невозможно.

Что такое сегодня российская коррупция? Прежде всего, отмечу, что она претерпела определенную эволюцию. Если в начале 1990-х годов чиновники выступали одной из сторон взаимовыгодных коррупционных сделок с бизнесом, то теперь они стали просто вымогателями, продающими предпринимателям за взятки их законные права. Можно сказать, что они выступают собственниками правовых норм, которыми распоряжаются по своему усмотрению, используя их в том числе и для отъема собственности. И противостоять всему этому очень непросто.

Есть, скажем, рабочая группа Минэкономразвития по участию бизнес-сообщества в реализации антикоррупционной политики. Недавно мы обсуждали там вопрос об экспертизе законов на предмет их коррупциогенности. От нас хотят, чтобы мы взяли на себя эту огромную работу, не делегируя при этом никаких ресурсов. И еще учтите, что все наши заключения носят рекомендательный характер. То есть мы будем отыскивать в законах лазейки для коррупции, но результаты нашей деятельности при этом очень легко свести к нулю. Потому что бюрократия у нас сегодня намного сильнее тех, кто пытается ей противостоять.

Российские чиновники – это квалифицированные бизнесмены. У нас бюрократия давно занимается госслужбой как бизнесом, умело коммерциализируя свои властные полномочия. Она научилась технологически эффективно блокировать и принятие невыгодных для нее законов, и активность гражданского общества. Мне приходится иметь дело как с бизнесменами, так и с представителями власти. И я вижу, что очень многие бизнесмены – просто «малые дети» в сравнении с чиновниками, которые намного хитрее и изворотливее предпринимателей.

А уж представители гражданского общества и вовсе простачки рядом с этими бюрократами. Обыграть их очень трудно, и это редко пока удается. Ведь даже если мы на себя что-то берем, то вовсе не факт, что чего-то добьемся. Потому что бюрократия лучше организована и лучше обеспечена ресурсами.

Вы спросите, где же выход, и есть ли он. Мне кажется, что пока институциональные рычаги являются единственно возможными. Приведу пример. Был принят Федеральный закон N294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», который буквально за один год на 50% снизил количество проверок и, естественно, коррупционность этой процедуры инспектирования. Именно правильно установленные институциональные рамки при наличии механизмов контроля и ответственности способны изменить ситуацию. Очевидно, именно в данном направлении и нужно работать, хотя это и очень непросто.

Я согласна с Михаилом Александровичем Красновым в том, что у нас правовые институты абсолютно выхолощены. И еще, добавлю, у нас существует расслоение общества, когда рядом с основной массой населения есть привилегированный класс, который не подчиняется российским законам и насаждает правовой нигилизм в обществе, демонстрируя своим примером неуважение к закону и необязательность его соблюдения. И когда государство не может применять принуждение на основе общеобязательных для каждого гражданина страны законов, оно фактически лишается своей основной функции. В этом смысле, я думаю, у нас действительно кризис не столько бюрократии, сколько государственности. Можно сказать, что у нас, по Марксу, государство – это машина, которая служит для поддержания господства одного класса над другим. Эта «машина» фактически обеспечивает нелегитимное господство одной части общества над другой, которое не только не имеет под собой никаких неконституционных оснований, но и противоречит им.

С этими проблемами нельзя справиться посредством принятия бесконечного количества неэффективных законов. Сами эти законы нужно оценивать, исходя из того, насколько они создают жесткие институциональные рамки, обеспечивающие надлежащее правоприменение и прямые нормы ответственности. В том числе и законы, касающиеся госслужбы. Иначе все это совершенно бесполезно. Потому что «беззубые законы» чисто декларативного характера, включая и антикоррупционные, – это просто ширма, прикрывающая коррупцию посредством имитации борьбы с ней.

Евгений ЯСИН:

Спасибо. Следующий – Леонид Сергеевич Васильев.

Леонид ВАСИЛЬЕВ:

«Нельзя путем простых институциональных перемен сменить принцип “человек для государства” на принцип “государство для человека”»

В ходе обсуждения было поставлено несколько серьезных вопросов. Должен сказать, что с исследованием докладчика я недостаточно знаком, только успел пролистать, и потому, естественно, не могу говорить обо всем том, что там написано. Буду вести речь лишь о том, что я сегодня слышал.

Докладчику был брошен упрек, что в его изложении то, что имеет отношение к Англии, – это одно, к европейскому континенту – другое, к Канаде – третье. А где все

же главное? Есть ли оно? На мой взгляд, безусловно, есть. Оно, это главное, очень элементарно: либо человек для государства, либо государство для человека. Если разобраться в том, какую модель мы хотим иметь, то будет совершенно ясно, что мы не можем навязать принцип «государство для человека» обществу, в котором действует принцип «человек для государства». Это невозможно сделать просто и гладко путем институциональных перемен, институционального замещения.

Какое же может быть решение? Решений – более или менее вероятных, апробированных историей – может быть два.

Первое из них – медленная и постепенная эволюция вестернизуемого общества в сравнительно благоприятных для этого условиях. Модель «человек для государства» в процессе такой эволюции с течением времени и в связи с выявлением ее несостоятельности, а то и при прямом воздействии на ход ее эволюции извне, трансформируется. На ее обломках создается нечто новое, постепенно обретающее видимые черты и признаки другой модели, в основе своей прямо ей противоположной. Разумеется, для успеха необходимо приложить усилия и иметь терпение, причем иногда, как, скажем, в случае с латиноамериканскими республиками, очень большое.

Второе решение – более скорое и радикальное – встречается реже, и обычно оно связано с разного рода кризисами. Условием для него должна быть подготовленность общества к переменам, к возможным в связи с ними, мягко скажем, различного рода событиям. Навязать обществу, не готовому к этому, модель «государство для человека», т.е. модель либерально-демократическую, на мой взгляд, невозможно.

Проблема государственности и бюрократии как ее административной основы принадлежит к числу самых серьезных. Меня изумило то, что я здесь услышал о возможности обойтись без государства вообще. Насколько известно, подобные взгляды лежат в основе анархизма и кое в чем близкого к нему коммунизма. Анархисты к власти еще не приходили, с коммунистами это случалось, и не раз. Но характерно, что все коммунистические правительства становились жестко тоталитарными режимами. При этом коммунистические лидеры ссылались на то, что не могут ослабить узду, пока вокруг так много еще врагов. Но если бы даже они превратили всю планету в царство коммунистов, об изначально обещавшемся «отмирании государства» не было бы и речи, так как врагов стало бы еще больше. Зачем же тогда было врать? Утопия требовала – вот и ввали, чтобы было красиво. А когда оказалось, что красиво не получается, вертеть обратно теорию было поздно.

Так что отменить государство, вопреки мнению коллеги Сатарова, не получится. Без государства не обойтись, и скоро эта проблема встанет не только перед отдельными странами, но и перед всем человечеством. Если, конечно, оно, человечество, выживет. Я не случайно это говорю. Прямого отношения к проблеме бюрократии эта тема не имеет, но опосредованное – безусловно. Мир нуждается (и чем дальше, тем больше будет нуждаться) в ответственном управлении, в мировом государстве. От того, возникнет оно или нет, зависит выживание человечества в недалеком уже будущем. А сравнительно близкое будущее покажет, насколько человечество как система жизни на земле вообще жизнеспособно. Чтобы оно выжило, многие очень многое должны осознать и попытаться изменить.

Евгений ЯСИН:

Не можем мы не думать о счастье всего человечества. Андрей Борисович Зубов, пожалуйста. Я, к сожалению, должен вас покинуть, и передаю бразды правления Игорю Моисеевичу.

Игорь КЛЯМКИН:

Андрей Борисович, прошу вас.

Андрей ЗУБОВ (профессор МГИМО):

«Наше будущее и будущее нашей бюрократии зависит только от воли и готовности людей стать хозяевами своей жизни»

Я хотел бы остановиться на двух моментах.

Во-первых, мне кажется, что мы здесь рассматривали движение от тотального государства к разгосударствлению, и об этом говорили, как о некоем линейном процессе. Но история прекрасно знает, что это не линейный процесс, а, скорее, колебательные движения. Я напомним, что было абсолютистское государство, которое пришло на смену достаточно автономистскому феодальному сообществу. Потом абсолютистское государство заместилось романтическим либеральным национальным государством, в котором элемент самоуправления был очень высок. И не могло тогда быть иначе, ведь один из столпов романтизма – это хранимая народом мудрость, которую в самоуправлении (и даже в национальном парламенте) и надо было проявить. Это середина-конец XIX века.

Потом, как вы помните, после Первой мировой войны вся Европа была больна фашизмом (я подчеркиваю, не нацизмом, а фашизмом), т.е. принципом тотального государства-нации. По словам идеолога итальянского фашизма Джованни Джентиле: «Все в государстве, ничего вне государства, ничего против государства». По сути, это было своеобразным развертыванием романтической идеи народа в государство-нацию, в государство как тело народа, где отдельные группы населения являются его органами, а неартикулированную мудрость народа формулирует и выражает вождь. Кстати, и русская эмигрантская молодежь в 1930-е годы отдала дань этой всеобщей любви к фашизму и тотальности государства. Вспомним полуфашистских-полубольшевистских младороссов и благоговееющих перед Гитлером, Муссолини и Салазаром новопоколенцев. Все это закончилось в 1944–1945 годах. И фашизм, и нацизм были разгромлены и утратили привлекательность. Только коммунистическая сталинская версия тоталитарного государства (тоже, кстати, с 1940-х романтическая по идейному контексту) сохранила для многих свою притягательность до сего дня.

Но вне коммунистического лагеря после Второй мировой войны опять усиливается положительная ценность либерального общества, под контролем которого находится государство. Так что мы должны представлять себе, что, видимо, эти два варианта – вариант, когда люди не хотят надеяться на себя, а хотят все отдать в руки государству после каких-то потрясений, и вариант, когда люди уверены в себе, а потрясений больших нет, и они хотят контролировать бюрократию, – эти два варианта постоянно перемежаются.

Во-вторых, контроль над бюрократией изнутри невозможен. Есть два механизма такого контроля, которые, кстати говоря, прекрасно известны были и в докоммунистической России, и привели кое к каким результатам. Если считать расцветом бюрократии империю Николая I, то интересно, что с конца 1860-х годов

эта совершенно коррумпированная бюрократия постепенно замещалась намного более эффективной. Происходило это не потому, что бюрократы вдруг стали совестливее, лучше, моральней, а потому, что возникли институты контроля. Эти институты контроля были созданы в 1864 году в виде городского и земского самоуправления. Вы знаете, что система самоуправления достаточно эффективно работала в России в конце XIX – начале XX века. Кстати, в нашей нынешней Конституции, если мне не изменяет память, как раз воспроизведена русская система самоуправления. То, что теперь она не работает, а тогда работала, – это другое дело, другой разговор, а сама по себе 8 глава нынешней Конституции очень дельная. Русская система самоуправления предполагает, что самоуправление не входит с систему государственной администрации, а находится вне нее.

Я хочу подчеркнуть, что это во многом оригинальная русская модель. В Пруссии была традиционно другая модель: самоуправление часть бюрократии, но избираемая населением. В англосаксонских странах была третья модель, при которой самоуправление заменяет бюрократию на низших уровнях – от графства и ниже. В Англии, в Соединенных Штатах государственная бюрократия не доходила до уровня муниципалитета и была очень слаба на уровне графства; единственной властью на этом уровне было избираемое жителями самоуправление. Вы помните, шериф выбирается, а жандарм назначается. Система самоуправления в России появилась, вернее, восстановилась в последней трети XIX века. В других формах она существовала и в допетровской Руси, но я не буду сейчас продолжать экскурс в историю. Напомню только, что государство самоуправляющихся сообществ и тотальная бюрократия волнообразно замещают друг друга в любой почти стране.

Так вот, когда самоуправление восстановилось после 1864 года, постепенно коррупция в широком смысле этого слова – не только взятие взяток, а коррупция бюрократии как таковая – стала уменьшаться. Почему? Потому что независимое от бюрократии самоуправление имеет свои налоги, свои источники дохода, независимые от исполнительной власти. А самоуправление, материально независимое от бюрократии, может ревностно бюрократию контролировать. Бюрократия же, в свою очередь, ревностно контролирует земство, потому что это конкурент в отношениях с обществом на местах. Вот этот взаимный контроль двух формирующихся из разных источников начал оказался очень эффективным для исправления, улучшения бюрократии. Ну и, конечно, когда в 1906 году появляется Государственная Дума, то бюрократия ограничивается еще одним очень важным моментом, а именно – бюджетом. Бюджет (государственную роспись) Империи принимает только Законодательное Собрание – Дума и Госсовет. Деньги дает и расписывает не царь, деньги дает Дума, это очень важно. Ну и думские комиссии контролируют бюрократию на всех уровнях, вызывают министров на ковер и т.д.

Наша беда сейчас в том, что у нас есть в Конституции все то же самое, но все это не работает. И проблема уже не в том, что у нас институционально что-то не так, а проблема в том, что наше общество, в отличие от русского общества начала XX века, не может защитить себя, не может создать эффективные формы самоуправления. Хотя в принципе за них сейчас не надо бороться юридически, их надо реализовывать по факту их наличия в Конституции.

Вот это, я думаю, самая главная проблема. И если наше общество не возродится для того, чтобы взять те права, которые ему даны и какие у него потихонечку отбирает бюрократия (фальсификация выборов, изменения избирательного закона, назначение губернаторов и т.п.), то мы опять вернемся к абсолютной большевистской монархии. И тогда никакого самоуправления не будет, а коррупция бюрократии не уменьшится ни на йоту. Поэтому наше будущее и будущее нашей бюрократии зависит только от

людей, от их воли и готовности стать хозяевами своей жизни, а вовсе не от каких-то исправлений в ныне действующих законах, которые сами по себе не так уж и плохи. Дело не в институциях, а в людях.

Игорь КЛЯМКИН:

Спасибо, Андрей Борисович. Это интересный вопрос – о людях и институтах, и я в конце дискуссии тоже выскажу о нем свое мнение. А пока предоставляю слово господину Огрызко.

Константин ОГРЫЗКО (экономист):

«Бюрократия – это лишь симптом, а не диагноз общественной болезни»

У меня небольшая реплика. В докладе и выступлениях под бюрократией подразумевался только государственный аппарат. Но ведь бюрократия существует и в частных корпорациях. Причем, чем крупнее корпорация, тем больше представлено в ней бюрократическое начало. Существует бюрократия и в вузах, особенно крупных. Кстати, мне кажется, что именно в частных корпорациях исследовать и понять это явление легче, чем в государственном аппарате.

Думаю, что мы уходим от центрального вопроса: бюрократия и все, что о ней здесь говорилось, – это симптом болезни или это диагноз? Если это всего лишь симптом, то тогда с ним бороться бесполезно. Между тем, мы ведем речь именно о симптоме системной болезни, но не о ней самой. А чтобы ей противостоять, ее нужно четко диагностировать.

Игорь КЛЯМКИН:

Благодарю вас. Жаль, что своим мнением о диагнозе вы с нами не поделились.

Следующий – Сергей Магарил.

Сергей МАГАРИЛ:

«Общество воспроизводит бюрократию через механизм образования и, прежде всего, высшего образования»

Уважаемые коллеги, я вернусь к вопросу о том, есть ли в нашем распоряжении какие-либо ресурсы для повышения социального качества, а потому и эффективности отечественной бюрократии. Обсуждаемая проблема сверхактуальна, о чем, собственно говоря, и написана книга Александра Валентиновича. Качество бюрократии – это качество государственного управления, степень его адекватности историческим и политическим реалиям. Двукратный в течение XX века крах российской государственности неопровержимо свидетельствует о чрезвычайно низком интеллектуальном уровне отечественной бюрократии. Обратите, кстати, внимание на то, что Российской империей управляли представители привилегированных групп общества, а Советским Союзом – выходцы из внеэлитных, а то и откровенно маргинальных слоев населения. Однако исторический результат тождественен – крах государства. За этим проступает единый социокультурный базис общества.

Общество воспроизводит бюрократию через механизм образования и, прежде всего, через систему высшего образования. Продолжая логику Михаила Краснова, можно сказать: если исходный человеческий материал вполне пригоден для выделки эффективной бюрократии, то тогда проблемы, видимо, в технологии этой выделки. Сошлюсь на мнение Исаяи Берлина, который с 1945 по 1955 год работал политическим аналитиком в посольстве Великобритании в Москве. Свои впечатления об СССР он отразил в цикле статей. И в одной из них, посвященной советской интеллигенции, И. Берлин написал: «В молодежи поощряется тяга к естественнонаучному и техническому образованию, как идеологически нейтральным. И чем ближе к политике, тем хуже образование. Хуже всего оно поставлено у юристов, историков, экономистов».

Думаю, что сегодня мы имеем дело с закономерными последствиями именно того кризиса советского социогуманитарного образования и, шире, социальных наук, которые характерны для всего периода коммунистической диктатуры.

Между тем, в истории России был период, когда удалось подготовить и осуществить выдающиеся реформы 1860-х годов. Весьма поучителен социокультурный механизм их подготовки. Однажды мне пришлось разбираться, как готовилась одна из наиболее успешных реформ того периода, – реформа судебная. В процессе работы наткнулся на любопытную цифру: до 80 процентов должностей в системе Министерства юстиции первой половины XIX века занимали разночинцы, выходцы из беднейшей межсословной среды, имевшие за плечами, в лучшем случае, 4 класса начальной школы, а большинство – и того менее. Это то самое «крапивное семя» (крючкотворы и взяточники, «кормившиеся от дел»), которое столь было нелюбимо народом. Как писал А. де Кюстин: «Эти люди... самые жестокие деспоты в этом деспотическом государстве; выходцы из народных училищ, вступившие в статскую службу, они правят империей... Из своих канцелярий эти незаметные тираны... безнаказанно угнетают страну».

Однако судебная реформа состоялась. Но предпосылки для нее начали формироваться сорока годами ранее. Для взошедшего в 1825 году на престол Николая I право было продолжением личной воли самодержца. Еще до начала правления он заявил: «Я желаю положить в основу государственного строя и управления всю силу и строгость законов». К тому же император не мог не признать справедливым изобличение декабристами состояния российского правосудия: широкий разлив взяточничества, крючкотворство, волокита, отсутствие ясных законов. Но, как справедливо утверждал Сперанский: «Суды потому неудовлетворительны, что судьи и полицейские чины необразованны и невежественны. Нет смысла прилагать усилия к улучшению законов, если в администрации и судах остаются люди, не способные применять эти законы». И по совету Сперанского Николай I учредил систему высшего юридического образования с целью подготовки чиновников для Министерства юстиции. Император верил, что при наличии чиновников с солидным образованием и нравственным достоинством, работающих под усиленным надзором Центра, правительственные учреждения будут действовать законно.

Была отобрана дюжина наиболее способных слушателей Духовных академий, которых направили под начало Сперанскому во Второе отделение канцелярии Его Величества для участия в работе над кодификацией российского законодательства. Затем этих молодых людей для завершения юридического образования отправили в Германию. По возвращении им был устроен экзамен, присвоены докторские степени, и их разослали по российским университетам. Так были созданы юридические факультеты, которые и вырастили высокопрофессиональных юристов. Для характеристики духовно-нравственной атмосферы, царившей на этих факультетах,

приведу два эпизода. Обнинский, один из студентов того времени, писал: «Молодежь толпилась вокруг кафедр, прославленных силой раздававшегося с них вечно живого, вечно духотворящего слова, удивившего аудиторию вслед за профессором-наставником в светлую область грядущих гражданских идеалов. Преподаватель стал кумиром университетской молодежи». Профессор Редкин открывал свой курс вопросом: что привело студентов в его аудиторию? И сам же отвечал: «Поиск истины и желание стать защитником правды в отечестве. Вы жрецы правды!».

Получив в дальнейшем практический опыт и заняв высокие посты в министерстве юстиции, именно выпускники отечественных университетов осуществили, уже при Александре II, выдающуюся судебную реформу. Будучи высокопоставленными чиновниками по должности, эти люди были подлинными либералами по своим убеждениям и мировоззрению. Справедливости ради следует упомянуть и Училище правоведения, которое также готовило правоведов высшей квалификации, принявших активное участие в подготовке и осуществлении реформы.

Вывод: успех российских реформ, российской модернизации в решающей степени зависит от двух факторов – политической воли верховного правителя и наличия в обществе высокоинтеллектуальной, национально-ответственной элиты. Именно такую элиту предстоит воспитать российской высшей школе. Готовы ли наши университеты к этой работе?

Игорь КЛЯМКИН:

Сведущие люди говорят, что в некоторых университетах готовят очень даже хороших юристов, да вот только спрос на их знания и воспитанное у них отношение к праву примерно такой же, каким был при Николае I.

Следующий – Геннадий Аксенов.

Геннадий АКСЕНОВ (старший научный сотрудник Института естествознания и техники РАН):

«Западный бюрократ, в отличие от нашего отечественного, воспринимает предлагающиеся реформы в привычной для него атмосфере личной ответственности человека за свое дело»

В книге Александра Валентиновича после каждой главы о происходящих на Западе изменениях государственных структур говорится о том, что из западного опыта могло бы быть применено у нас. Но с учетом российской специфики применение у нас этого опыта совершенно нереально. Почему такого рода предложения выглядят неким «сказочным вариантом»? Потому что западный бюрократ воспринимает предлагающиеся реформы в привычной для него атмосфере личной ответственности каждого за свое дело. Они рассчитаны на человека, который строго отвечает за свою должность, за выполнение функций, которые ему назначены. Лично отвечает. Отсюда вполне ощутимый эффект реформ. Старый порядок ведь тоже работал, потом стал тормозить развитие, и теперь новый порядок тоже дает какие-то результаты.

Там, где на Западе в каком-нибудь ведомстве работает один человек, у нас работает десять человек. И ответственность у нас не личная, а коллективная. Не то чтобы она именно как коллективная была институционально разработана и утверждена, но на каком-то даже подсознательном уровне она воспринимается как общая задача. У нас господствует коллективное сознание.

Показателем служат события последних лет. Сколько у нас происходило разнообразных случаев техногенных катастроф, аварий, крушений за последнее время, и никогда нет виноватых. Как-то так получается, что просто не найдешь правого и виноватого, когда что-то происходит не по программе. Нигде и никогда ни один государственный чиновник не наказан, отдают под суд стрелочников, а все якобы ответственные начальники остаются на своих местах. Более того, они же и расследуют эти аварии, которые, казалось бы, сами обязаны предотвращать. Они не относят такие случаи на свой счет, у них не возникает мысли о личной ответственности.

Поэтому замечательные «уроки для России», которые Александр Валентинович предлагает нам извлечь из западного опыта, хороши только в теории. А как их применить на практике при таком, как у нас, коллективном сознании и рассредоточенной ответственности? Ответа нет.

Мне кажется, что сначала надо изменить менталитет государственного служащего, ввести личную моральную ответственность за свое дело. Чтобы те прекрасные законы о подборе кадров, о моральном кодексе госслужащего, об общественном контроле и другие, сейчас внедряемые на Западе, начали работать в России, надо изменить сначала мышление и убеждения. Иначе ничего не получится.

Игорь КЛЯМКИН:

В этом же и вопрос, как менять менталитет, и кто это будет делать. Пожалуйста, Петр Сергеевич.

Петр ФИЛИППОВ (директор Независимого центра по изучению методов борьбы с коррупцией, Санкт-Петербург):

«Одна из форм контроля граждан над чиновниками – массовые иски»

Разговоры о менталитете прямиком ведут нас к выводу, что ничего в стране изменить нельзя. Мы должны думать о конкретных механизмах, которые позволяли бы гражданам контролировать бюрократию. Конечно, там, где сталкиваются интересы чиновника и граждан, можно пытаться разрешить конфликт через суд. Но в наших условиях, как уже отмечалось, это дорого и долго, а главное, часто экономически невыгодно. Дешевле дать взятку, чем нанять адвоката. Можно попытаться инициировать и какое-то общественное движение или хотя бы собрать жителей своего дома для борьбы с хапугами из жилкомхоза. Но – тоже тяжело.

Однако в мире придуман эффективный способ, который позволяет бороться с произволом или бездействием чиновников. Он реализован сегодня в целом ряде стран, причем не только англоязычных, но и в Китае, Бразилии. Надо предоставить активным гражданам (подчеркну, отдельным гражданам, а не объединениям!) право на защиту общественных и групповых интересов. Дать реальную возможность предъявлять иски, выигрывать дела и получать большую премию за счет ответчика. Я не хочу сказать, что эти массовые иски решают все проблемы, но это один из институтов, который позволяет реализовать то, к чему все мы стремимся, – к контролю граждан над их слугами-чиновниками.

Геннадий АКСЕНОВ:

Как это сделать?

Петр ФИЛИППОВ:

Как это сделать? Известно, что соответствующие законопроекты разработаны. Вопрос в том, как их провести через нынешнюю Государственную Думу. Это действительно проблема – в условиях плутократии абсолютно закономерная.

Игорь КЛЯМКИН:

Ну вот, дело, стало быть, не только в менталитете, но и в законах, которые, наверное, зависят еще и от интересов законодателей. Они ведь не только тот закон не хотят принимать, о котором говорит Филиппов. Они и 20 статью Конвенции ООН о предупреждении коррупции отложили в долгий ящик – всего лишь одну статью, предписывающую должностным лицам отчитываться не только за доходы, но и за расходы. А в книге Александра Валентиновича можно прочитать и о том, что наши законы предписывают, скажем, не использовать на выборах административный ресурс и не допускать фальсификаций, обходя вопрос о характере ответственности за такого рода правонарушения. Злоупотребления бюрократии у нас в значительной степени потому и возможны, что закон этим злоупотреблениям попустительствует.

Есть еще желающие выступить? Желающих нет. Тогда я предоставляю слово для заключения Александру Валентиновичу.

Александр ОБОЛОНСКИЙ:

«Задача сегодня в том, чтобы сформировать в России новый тип государства и соответствующий ему тип людей»

Прежде всего, я должен сказать, что обсуждение – по крайней мере, для меня – было очень интересным. Со многим из сказанного я в той или иной степени согласен. Но и то, с чем не согласен, тоже полезно было услышать, потому что это стимулирует поиск дополнительных аргументов в пользу своей позиции. Но сейчас я просто пробежусь по вопросам, затронутым в выступлениях коллег.

Георгий Сатаров, ссылаясь на Александра Аузана, говорил о возможности замещения государства обществом. Я к этому отношусь довольно скептически и к тому же не готов так уж совсем хоронить бюрократию. Задача сегодня в том, чтобы сформировать в России новый тип государства. А новое государство – это и другой тип людей. И то, что мы в меру своих слабых сил и с разной степенью успешности делаем на нашем факультете, – это подготовка нового типа государственных служащих. А вот будут ли они в этом своем качестве востребованными, сказать трудно.

Но рациональное зерно даже в этой крайней антиэтатистской позиции, которую выразил Георгий Александрович, все же есть. Оно, на мой взгляд, в том, что государства всегда были и остаются вне конкуренции в плане эффективности не по защите людей, а по их уничтожению. Ведь от «рук» государств погибло гораздо больше людей, чем от рук самых отпетых и страшных бандитов. И на этом поле никто с государством соревноваться не может. Вот почему я понимаю Сатарова, когда он говорит о замещении государства самоорганизацией общества. Но почему мы и на само государство не можем смотреть как на некую форму самоорганизации? Именно это, насколько я понял, имел в виду Андрей Борисович Зубов, в чем я с ним полностью согласен.

Теперь насчет того, что мы отстали, а потому, мол, современный чужой опыт к нам не применим. Считаю, что эту проблему надо рассматривать более широко, в общем

контексте концепции догоняющей модернизации. На сей счет много сказано и написано, но сейчас я бы не хотел даже и начинать обсуждать это.

Далее, хотел бы сказать, что, при всем моем уважении и любви к Михаилу Александровичу Краснову, позицию фатального пессимизма я не принимаю. Часто приходится слышать, что, дескать, мы обречены, так как мы такой вот неудачливый народ, что ментальность у нас такая поганая, и деваться нам от этого некуда. И что это якобы неизбежно. Да, можно массу аргументов в пользу подобной позиции привести. Но для меня, честно говоря, это звучит как вариация тезиса о национальной неполноценности. Тезиса, который я не приемлю не потому, что воспринимаю его как какое-то смертельное для себя табу, а потому, что есть масса аргументов и в другую, противоположную, сторону. Это отдельная тема, но все же напомним, что в России при всех режимах и при деспотичном, античеловечном, во многом людоедском государстве никогда не иссякала противостоявшая ему альтернативная контркультура. И можно обозначить целый ряд исторических развилки, когда мы могли перейти на иную траекторию движения. Да, пока это не удалось, но запрета на будущее, отличное от прошлого, у России нет.

Российский народ (извините, я, как и Краснов, не очень люблю это слово, так как «народ» разный) обрел уникальный опыт выживания в крайне неблагоприятных, тяжелых условиях. Сомнительно, по-моему, считать его главным ответчиком за изъязны и преступления российского государства. И когда ссылаются на «наше все», на Александра Сергеевича Пушкина, на его слова в записке Николаю I: «Правительство – единственный европеец в России, от него одного зависело бы стать во много раз хуже, и никто бы этого не заметил», то ссылаются зря. Потому что это неправда. И тогда, во времена Пушкина уже было неправдой, учитывая, что говорилось это после декабристов. А теперь уж и точно неправда.

Я считаю, что в России государство, если оперировать совсем уж общими терминами, в подавляющем большинстве случаев было и остается хуже народа. У него есть не просто опыт выживания, но опыт не пассивный, а очень даже креативный. Но этот креативный потенциал в основном и почти всегда был обращен вовне, «убегал» от государства. Креативная часть народа в разные времена в зависимости от обстоятельств и возможностей уходила в казаки, в эмиграцию – внешнюю либо внутреннюю, в дворники, в сторожа, куда угодно. Словом, бежала от государства. Но потенциал этот существует и воспроизводится, и его можно переориентировать вовнутрь страны. Не такие уж мы безнадежные и убогие, как одни с тоской, а другие с совсем иными, даже противоположными чувствами толкуют.

Каков мой ответ на извечный русский вопрос о том, что делать? Апеллируя к словам Игоря Моисеевича Клямкина, что, дескать, головы в Польше и других странах Восточной Европы были другие, отвечаю вопросом на вопрос: «Может, и у нас надо головы поменять? Не институты, а головы?». Может быть, стоит вспомнить и слово «люстрация», которое, кстати, никакого кровопролития не предполагает, а с латыни переводится как «очищение посредством жертвоприношения»?

Меня, например, очень вдохновляет опыт страны, ментально тоже отнюдь не безупречной и во многом нам близкой, – опыт Грузии. На эту тему есть замечательная книжка с хорошим названием «Почему у Грузии получилось?», выпущенная «Либеральной миссией». Несколько месяцев назад вопрос о том, почему в бывших соцстранах и некоторых бывших советских республиках события развивались иначе, чем у нас, обсуждался на международной конференции в Вышке. И главный ответ звучал так: «Потому что там сменилось то, что называется элитой, в частности, посредством механизмов умеренной ограниченной люстрации».

Да, менять элиту нелегко, но никто и не обещал, что может быть легко. Еще раз повторю: тезис о том, что мы якобы ментально не готовы к переменам, что у нас якобы существует на них какой-то цивилизационный запрет, звучит для меня неубедительно. В том числе и потому, что опыт нашей истории, включая и недавние 1990-е, которые по недобросовестности либо по недопониманию называют «лихими», свидетельствует о другом.

Еще раз всех благодарю за обсуждение. Буду и дальше думать над темой, и вас призываю к тому же. Ибо то, о чем мы сегодня говорили, на самом деле касается всех.

Игорь КЛЯМКИН:

«Если институты не работают, если сами они на людей не влияют, то это все равно, что их нет»

Спасибо, Александр Валентинович. Очень симптоматичным мне показалось ваше замечание насчет того, что не институты надо менять, а головы. Именно потому симптоматичным, что вы одно отделяете от другого. Я же полагаю, что в наших головах, в отличие от голов восточноевропейских, идеи проектирования институтов как раз и нет, и именно в этом отношении их, наши головы, и в самом деле неплохо бы изменить.

Судя по характеру дискуссии, мы на такое изменение пока не настроены, институциональное проектное мышление нам не интересно. Все, что я по этому поводу мог сказать, я сказал уже в своем выступлении. Но в ходе дискуссии звучало еще и своего рода оправдание такого рода институциональной беззаботности. Какой, мол, смысл рассуждать об институтах, если трансформация принципа «человек для государства» в принцип «государство для человека» в России, извините за тавтологию, невозможна в принципе? Можно подумать, что проект «государства для человека» российскому обществу был когда-то предложен, и оно его отвергло.

Как и Александру Валентиновичу, мне не близка идеология исторического пессимизма. Я не понимаю, что вдохновляет некоторых из присутствующих из раза в раз убеждать нас в бессмысленности каких-либо интеллектуальных усилий по проектированию изменений. Если они бессмысленны, то интеллектуалу, дабы не повторять бесконечно эту мысль о бессмысленности, лучше заняться выращиванием помидоров на дачном участке. Всегда полезно представлять себе, что будет, если сказанному тобой все вдруг поверят. Что будет, если все поверят в перспективу грядущей мировой катастрофы, которую нам здесь сегодня обещали? И что будет, если все россияне поверят в историческую обреченность России? Кстати, любители такого рода пророчеств не задумываются почему-то о том, что если «государство для человека» в России невозможно, то возможно только такое состояние, когда «человек для государства». Полагаю, что за такую констатацию господин Путин может быть очень даже благодарен. Да и товарищ Сталин был бы ею доволен.

Несколько слов по поводу того, что говорил Андрей Зубов. Да, более чем полувековой исторический опыт, предшествовавший октябрю 1917 года, очень интересен и содержателен, с ним желательна преемственная связь. Но мне трудно согласиться с тем, что все необходимые институты тогда были созданы, а сегодня, будучи уже воссозданными, вполне самостоятельны и жизнеспособны. Проблема, по мнению Андрея Борисовича, лишь в том, что они не работают, а не работают потому, что люди их не используют. Но если институты не работают, если сами они на людей не влияют, то это все равно, что их нет. А в странах Восточной Европы институты – прежде всего, правовые – работают, потому что они там другие, чем в России.

Скажем, ни в одной из этих стран нет конституции, которая узаконивала бы монополию одного персонифицированного института на власть.

Нелишне помнить и о том, что и до октября 1917-го институты работали в России не так уж хорошо. Во всяком случае, воспрепятствовать обвалу государства они оказались не в состоянии. Нынешние же институты, как и тогдашние, способны лишь обеспечивать воспроизводство той самой властной монополии, которая только на коррумпированную бюрократию и может опираться. Бюрократию «довеберовского» типа, у которой личные отношения доминируют над безличными правовыми. Так что отказываться от самой идеи институционального проектного творчества я бы не спешил. По-моему, его время в России не только не пришло, но только еще наступает.

«Либеральная миссия» не первый раз обращается к институциональным проблемам. Какое-то время назад в этом же зале обсуждалась выпущенная нами книга Ольги и Михаила Афанасьевых «Наш доступ к информации, которой владеет государство». Ни на одном из наших собраний не было меньше людей, чем на том: институты нас не интересуют. Содержательная и информационно насыщенная книга Оболонского – вторая в этом ряду – такого интереса в ходе сегодняшнего обсуждения не выявила, по-моему, тоже. Мы, тем не менее, работу в данном направлении будем продолжать. Скоро будет издана книга о европейских институциональных стандартах судебной системы, подготовленная группой экспертов под руководством Тамары Георгиевны Морщаковой. Книга эта тоже будет вынесена на обсуждение.

В заключение хочу выразить благодарность Александру Валентиновичу Оболонскому за его книгу и сегодняшний доклад, а его оппонентам и другим выступавшим за участие в дискуссии.