

А. В. ОБОЛОНСКИЙ

Постсоветское чиновничество: квазибюрократический правящий класс

Один из самых глубоких современных аналитиков феномена бюрократии недавно скончавшийся Ю. Каменка писал, что «бюрократия превышает различий между капитализмом и коммунизмом, демократией и диктатурой, индустриализованным „западным миром“ и организованным деспотизмом древних империй и „аграрных“ обществ. Она сформировала наше прошлое и намерена господствовать над нашим будущим. Насколько важна, однако, концепция бюрократии, настолько же различным, нестрогим и сбивающим с толку образом ее используют» [1]. Эта сентенция автора предваряет его исследование исторических форм бюрократии от древней Месопотамии до позднего СССР, демонстрирующее, впрочем, не только их общность, но и в меньшей степени многие качественные отличия друг от друга.

И все же сходство некоторых аспектов организации совершенно независимых обществ (как, например, учет сельскохозяйственной продукции в Древнем Перу и в советском плановом хозяйстве) впечатляет. А что уж говорить о преемственности в рамках одной и той же страны. Поэтому современный российский государственный аппарат лишь условно можно рассматривать в отрыве от его прямых предшественников — аппарата Российской Империи и Советского Союза. Причем степень преемственности в ряде аспектов не просто велика — она больше, нежели в обществах, не переживавших в XX веке социально-политических катаклизмов, подобных нашим. И, пожалуй, интегрирующий аспект этой преемственности состоит в том, что нынешнее чиновничество, как и его предшественники, «не дотягивают» до бюрократии в классическом веберовском значении этого слова. Его действия (во всяком случае, в советские времена) были чересчур тесно переплетены с политикой, недостаточно обезличены и связаны нормами закона. Самим чиновникам не хватало и не хватает беспристрастности и просто компетентности в осуществлении своих полномочий, поскольку они, в отличие от веберовских бюрократов, отбирались и продвигались не столько на основе профессиональных достоинств, сколько на основе «политических качеств» и (или) протекции. Поэтому, строго говоря, я рассматриваю наше чиновничество как «квази» (недо) бюрократию.

Помимо других своих ролей, отечественное чиновничество, особенно в советское время, выполняло роль «мальчика для битья»: политики любили покритиковать неумелых или своекорыстных бюрократов, дабы дистанцироваться от непопулярных мер и продемонстрировать столь несложным способом свою «солидарность с народом». (Справедливости ради надо сказать, что прием этот, в

Оболонский Александр Валентинович — доктор юридических наук, ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН.

российском варианте известный как «царь добрый, да бояре злые», стар, как мир, к нему прибегали и прибегают властители самых разных стран, эпох и цивилизаций, не исключая и нынешних демократических политиков Запада и Востока.) Иногда на волне таких критических кампаний ученым удавалось проникнуть в отдельные аппаратные структуры и провести их критический анализ. Но в целом тема отечественной бюрократии, во всяком случае на уровне эмпирических исследований, была закрыта для серьезного изучения. Аппарат умел оградить себя от нашего «любопытства». В постсоветское время ситуация мало изменилась. Пожалуй, аппарат стал еще более закрытым для исследователей. И помогло ему уйти из фокуса общественного внимания, наряду с прочим, развитие чисто политических событий, оказавшееся столь насыщенным и драматичным, что аналитикам стало как-то «не до чиновников». Последних это в высшей степени устраивает, особенно когда появились весьма широкие и соблазнительные возможности конвертировать административные позиции и влияние в нечто материальное.

Проблема роли чиновничества в эпоху политической трансформации — одна из ключевых для науки и практики. Вопросов в данной связи возникает множество. Назовем некоторые. Должны ли (и могут ли в принципе) служащие сохранять в подобных обстоятельствах политическую нейтральность или же они неизбежно примут ту или иную политическую сторону? Может ли аппарат рассматриваться как желательный стабилизирующий фактор, своего рода «якорь» в бурном море реформ или же он, скорее, препятствие для них? Может ли та же самая административная машина одинаково служить разным политическим «хозяевам»? Какова здесь роль законодательства о государственной службе? Как проводить передачу полномочий из Центра на места, чтобы избежать потери управляемости системой и хаоса? Какова оптимальная стратегия поддержки местного управления и самоуправления? Надеюсь, ответы хотя бы на некоторые из поставленных вопросов будут найдены.

О составе и социальном статусе чиновничества

Сразу оговорюсь, что речь пойдет, главным образом, о высшем и среднем чиновничестве, т. е. о разных уровнях бюрократической элиты, а не о «клерках». Иными словами, о тех, кого в СССР привычно называли «номенклатурой». Именно этот слой оказывает непосредственное влияние на разные аспекты жизни и на уклад нашего общества.

Преемственность номенклатуры. Начну с вопроса о степени персональной преемственности между номенклатурой нынешней — «демократической» и прежней — «коммунистической». По данным социолога О. Крыштановской, в правительственных структурах 75%, а в бизнесе 61% — выходцы из старой советской номенклатуры [2, с. 65]. Больше половины попали в номенклатуру даже не при М. Горбачеве, а еще раньше — при Л. Брежневe [3]. Эти цифры дают косвенное, но достаточно убедительное подтверждение концепции Е. Гайдара о произошедшей «номенклатурной приватизации государства»: «Коммунистическая олигархия сама стала могильщиком своего строя, впрочем, могильщиком расчетливым и корыстным, надеющимся обогатиться на собственных похоронах, точнее, превратить похороны своего строя в свое освобождение от него и рождение нового... тоже номенклатурного строя» [4, с. 103]. (Впрочем, о «номенклатуризации» реформ писали и раньше [5, 6].) Собственно, так и произошло: «... именно номенклатура (и ее «дочерние отряды» вроде так называемого комсомольского бизнеса) прежде других обогатились в ходе раздела собственности» [4, с. 104].

Правда, возникает вопрос: понимал ли это Гайдар в 1992 году, когда стоял у руля государства, но не предпринял каких-либо антиноменклатурных действий? Возможно, в той ситуации он был не в состоянии открывать еще один фронт, хотя, думаю, как раз на это он получил бы мандат общества скорее, чем на что-либо другое. Наверное, дело все-таки в самой концепции Гайдара о неизбежности

«гартюффовского поворота революции» [4, с. 136], о том, что «Россию у номенклатуры нельзя, да и не нужно отнимать силой, ее можно „выкупить“» [4, с. 143]. А, может быть, он, сам того не сознавая, тоже выполнял роль одного из «уполномоченных» номенклатуры (прибегая к терминологии Крыштановской [2])? Однако вопрос о цене, которую общество так или иначе платит за разные варианты проведения реформ, выходит за рамки статьи. В любом случае можно констатировать наличие социальной страты номенклатурных «мутантов», ценой определенных изменений успешно переживших политические перемены и, более того, благодаря им укрепивших свое положение.

Для сохранения выгодного бюрократической элите *status quo ante* за фасадом якобы радикальных политических перемен требовалось выполнить по меньшей мере два условия, сохранить два «правила игры». Первое — «папушеской стратегии власти» [7], второе — максимально возможной персональной и духовной преемственности элиты. Как теперь понятно, в номенклатуру лишь для виду и «строго по пропускам» было допущено некоторое число «пришельцев», в том числе и из демократов, причем «пропуска» выдавала прежняя номенклатура. Так что другая гипотеза Гайдара — о чистой спонтанности действий номенклатуры — не бесспорна. Сами же «пришельцы» с течением времени либо достаточно быстро восприняли правила корпоративного поведения, либо были вытеснены из системы, в том числе из-за недостатка профессиональной подготовки, но, разумеется, не только и не столько из-за этого.

Причины снижения качества работы системы. В целом наша административная система стала работать еще хуже, ибо, сохранив почти все свои прежние недостатки, приобрела и новые. Один из них — снижение уровня профессионализма, так как наиболее квалифицированные и способные аппаратчики покинули государственную службу, переместившись в коммерческие структуры. Другой парадоксальным образом связан (как это ни шокирующе звучит для настроенных по демократическому камертону ушей) с исчезновением КПСС-ного «хозяина», который, пусть из соображений, далеких от подлинных общественных интересов, все же достаточно жестко контролировал деятельность аппарата. Иначе говоря, аппарат служил, хотя с ленцой и небескорыстно, не забывая о своих нуждах, партийному «боссу». Теперь прежний «босс» исчез, а служить обществу, как это и должно быть, аппарат не приучен. Борьба в основном идет за роль его нового хозяина. В этих условиях, естественно, повысился уровень самостоятельности аппарата: освободившись от роли «слуги», он без шума, но весьма эффективно отвоевывает себе роль хозяина общества. Гигантски возрос и размах аппаратной коррупции, ставшей почти нормой поведения.

К тому же перестал действовать прежний неформальный «кодекс административной морали». Разумеется, он был плох и нес с собой массу человеческих и организационных издержек. В частности, партийно-номенклатурные правила отбора и продвигания кадров отнюдь не способствовали выдвиганию лучших, а, напротив, отсекали независимо мыслящих, талантливых и настроенных на перемены администраторов. Но все же нормы этого кодекса как-то сдерживали разгул бюрократической безнаказанности. На смену им пришел не новый, более совершенный кодекс, а почти полный моральный вакуум или «беспредел».

Нормативная институционализация бюрократической корпорации. Стремление аппарата подчинить себе политику под флагом борьбы за независимость от произвола политиков характерно не только для России, хотя и имеет некоторую специфику. Как и на Западе, бюрократия стремится убедить общество и политиков в своей незаменимости и компетентности. Еще М. Вебер отметил, что монополия на роль профессиональных экспертов — основа бюрократической власти. Отсюда и стремление к засекречиванию всего и вся. Однако в некоторых странах, например в США, существуют противовесы в виде как высокого профессионального уровня самих политиков, которых совсем не просто «водить за нос», так и возможности политиков привлечь независимых экспертов из частного сектора. У нас же и разрыв между профессиональной компетентностью

политика и администратора, как правило, очень велик в пользу последнего, и возможностей для независимого достоверного анализа гораздо меньше. Потому наши политики часто становятся заложниками информации и анализа, исходящих даже от не слишком квалифицированных чиновников.

Недавно стремление наших бюрократов к независимости своей корпорации получило, наконец, юридическое оформление в виде Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации». Этот образец «корпоративного устава» содержит, пожалуй, беспрецедентную для современных государств систему бюрократических чинов в трех измерениях — категории, группы, разряды. Получается, что бюрократия претендует на роль некоего «параллельного мира». Категорий три: «А», «Б» и «В»; групп пять: «высшие...», «главные...», «ведущие...», «старшие...» и «младшие государственные должностные государственной службы», причем нумерация идет вверх по должностной лестнице; разрядов пятнадцать: «действительный государственный советник РФ 1-го, 2-го и 3-го класса»; «государственный советник РФ 1-го, 2-го и 3-го класса»; «советник РФ 1-го, 2-го и 3-го класса»; «советник государственной службы 1-го, 2-го и 3-го класса» и, наконец, «референт государственной службы 1-го, 2-го и 3-го класса» [8]. Каждый «этаж» разрядов полностью соответствует определенному «этажу» должности, так что рационального смысла в этом вроде бы не слишком много, кроме, разумеется, «бюрократической эстетики», превыше всего чтящей единообразие, регулярность и «похожесть на военных». Да и в самих названиях титулов и должностей больше всего безвкусного бюрократического тщеславия, сознания «избранности приобщенных» к государственной машине. Авторы закона в этой части, по существу, возрождают дух XVIII столетия, умудрившись, однако, перещеголять даже Петра I с его тягой к казарменной унификации всего и вся. Не хватает лишь мундиров для чиновников. Во всяком случае эта сетка открывает гигантское поле для «важной государственной работы» и возможностей потешить бюрократическое тщеславие многочисленных кадровиков и их начальников. Причем происходит это во времена, когда другие государства, даже такие традиционно стратифицированные, как Великобритания, стремятся преодолеть это наследие иерархического феодального общества [9].

Разумеется, закон содержит целый ряд норм, действительно способствующих формированию общественно необходимого статуса современной гражданской службы: введение квалифицированных экзаменов, аттестаций и конкурсов на замещение вакантных должностей; ограничения, связанные со статусом государственного служащего; гарантии и привилегии служащих... Однако в целом, по моему мнению, в духе закона все же преобладает не «merit system», т. е. принцип оценки и продвижения служащих на основе их заслуг и достоинств, являющийся основой современной государственной службы в развитых странах и даже вошедший в ее формальное определение, а желание создать режим воспроизводства и защиты чиновничьей касты.

Другой и, возможно, самый эффективный способ институционализации нашей бюрократией своего особого статуса — использование «смутного» переходного времени для приобретения наряду с фактическим и юридическим контролем над гигантскими «ломтями» госсобственности. Оно шло несколькими путями: через формальное закрытое акционирование как предприятий, так и грандиозных государственных монополий (например «Газпром»); через приватизацию особо лакомых кусков государственного «пирога»; иногда с помощью трудно уловимых комбинаций, в результате которых, с одной стороны, как бы на пустом месте внезапно возникали миллиардные состояния, а с другой — целые сегменты национального достояния (например, пресловутые «деньги КПСС») просто растворились в воздухе. О. Крыштановская частично описывает механику последнего рода трансформаций через образование «класса уполномоченных»: молодых людей, формально вроде бы не связанных с номенклатурой, но на деле являвшихся ее доверенными лицами — «трастовыми агентами» [2]. Е. Гайдар называет это «конвертированием власти в собственность», или «приватизацией государства» [4].

Иными словами, при исчезновении прежнего партийного «хозяина» произошло «присвоение» государства бюрократией. Парадоксальным образом в России реализовалась марксова оценка прусского государства как «частной собственности бюрократии».

Поэтому в наших условиях весьма сомнительно звучит тезис об отделении исполнительного аппарата от политики, ибо он получил гигантские возможности для ее подчинения себе.

Несправедливость тотального очернения отечественной бюрократии. Разумеется, сказанное выше не следует понимать как «коллективное обвинение» всех работников госаппарата. Там есть немало честных и даже самоотверженных администраторов, а также просто «рабочих лошадак», далеких от передела собственности. Речь идет о социальном смысле событий. Возможно, есть определенный прагматический резон в позиции Гайдара, считающего, что поскольку собственность у номенклатуры все равно не отнять, ее лучше как бы «выкупить», хотя с моральной точки зрения это звучит ужасно.

Вообще я считаю несправедливо односторонней и легковесной нашу давнюю традицию тотально негативно оценивать отечественную бюрократию — и дореволюционную [10], и даже советскую. В ее составе помимо значительного числа достаточно квалифицированных и добросовестных работников среднего звена встречались и люди с подлинными реформаторскими ориентациями, особенно во времена, обещавшие перемены: например, в первой половине царствования Александра II, Николая II, при Н. Хрущеве. Другое дело, что такие «розовые периоды» бывали не слишком долгими, и в силу этого традиции либерального и сознающего свою социальную ответственность чиновничества не смогли получить достаточного развития в нашей убивающей все живое политической атмосфере. Но это уже драма всего общества.

Постсоветское чиновничество с позиций теории бюрократии

Многочисленные трактовки понятия «бюрократия» можно свести к четырем основным типам: веберовской, марксовой, имперской («восточной») и реалистической (современной) [11].

Начнем с позиции К. Маркса как наиболее крайней. Его критика бюрократии носит тотально нигилистический характер. В этом вопросе он близок к анархизму. Бюрократия в его описании выглядит абсолютным злом. Ей инкриминируются и «присвоение государства», и его обожествление, и подчинение общественного интереса частным интересам власти и конкретного чиновника, и корпоративное своекорыстие, и извращенное восприятие действительности, и произвол, и притязания на монополизацию знания, и формалистика, и карьеризм... Все это объединяется через интегральную категорию отчуждения и резюмируется общей оценкой бюрократии как «организма-паразита», принципиально не способного играть какую-либо положительную роль в жизни общества [12].

Конечно, нельзя не отдать должное марксовой критике за глубину и значительную обобщающую силу. Вместе с тем очевидны ее некоторая идеологизированность и даже зашоренность. Ведь если принять эту критику за полный анализ и не признавать за бюрократической формой организации никаких достоинств, остается непонятным, как и почему она стала универсальной моделью управления делами в самых разных обществах, включая демократические, почему она вообще работает, достаточно успешно справляясь с решением сложных проблем, и к тому же во многих странах пользуется довольно высоким авторитетом у граждан.

Думается, в своих конкретных инвективах концепция Маркса в основном может быть отнесена к нашему современному чиновничеству, исключая чересчур хлесткую оценку его как «организма-паразита» и указанное принципиальное идеологическое отрицание за ним какой-либо положительной социальной роли. Ну и, конечно, «обожествление» государства вряд ли вяжется с нашим достаточно

чиничным бюрократическим сознанием, но если его заменить более нейтральной характеристикой, то все становится на свое место.

Теперь о трактовке Вебера. Напомним, что основными компонентами веберовского определения бюрократии являются иерархическая субординированность всех субъектов бюрократической организации, их связанность нормами закона и административными процедурами, безличность, т. е. независимость решения от желаний конкретных исполнителей, и рациональность. Два других признака, вошедших в классическое описание современной западной бюрократии, — ее политическая нейтральность и кадровая политика, основанная исключительно на заслугах и деловых качествах служащих (*merit system*), — логически вытекают из веберовской конструкции [13].

Когда Вебер классифицирует различные исторические типы человеческих обществ, для него главным является источник легитимности власти. Он выделяет три таких источника — традицию, личную харизму лидера и безличный рационально-законный порядок. При этом люди подчиняются власти в первом случае в силу обычной, во втором — в силу признания исключительности личных качеств руководителя, в третьем — в силу своего согласия с более общими ценностями, на которых зиждется рационально-законное правление. Третий вариант и является, по Веберу, эквивалентом современного демократического порядка, включающего в себя бюрократию как один из важнейших компонентов [14]; хотя, как он демонстрирует в своем историческом анализе, многие (но не все) элементы бюрократической организации существовали еще в государствах древнего мира — Египте, Месопотамии и т. д.

Если «наложить» веберовскую модель на наш современный аппарат, то очевидно: для того чтобы полностью соответствовать ей, последнему явно не хватает как подчиненности закону, так и безличности, минимизации возможностей конкретного чиновника принимать произвольные решения. Заметим, что сохранение в организации лично-человеческого начала не всегда плохо: неформальные связи чиновников, аппаратные традиции, элементы харизмы руководителей, а порой даже элементы коррупции при определенных обстоятельствах повышают эффективность работы организации, тогда как доведенные до предела «машинизация», элиминирование человеческого фактора подрывают ее. Новый закон об основах государственной службы впервые в нашей истории создал нормативные предпосылки для движения в сторону «меритократии», призванной прийти на смену как дореволюционной системе выслуги, так и советской системе партноменклатуры¹.

Принцип политической нейтральности у нас в стране никогда не работал: при царях чиновники обязаны были верно служить престолу и присягали на верность конкретному монарху; при большевиках условием службы была постоянно подтверждаемая верность «линии партии», а на практике — последним партийным указаниям и конкретным партийным начальникам; на большевистском «новоязе» это называлось «подбор кадров по политическим качествам». Любопытная метаморфоза произошла в 1991 году. Чужа предстоящие перемены, аппарат поддержал решение Б. Ельцина о «департизации» госслужбы. Это позволило ей практически сохранить свой прежний кадровый состав (за исключением ушедших добровольно) и изловчиться, даже не очень скрывая свои коммунистические симпатии, подавить в общественном сознании идею необходимости «чистки» аппарата, превентивно развернув демагогию о «недопустимости преследования за убеждения» и даже об «угрозе повторения 37-го года». Плоды несменяемости аппарата власти при смене (во всяком случае, декларированной) политического строя общество пожало позднее.

¹ Любопытна этимология этого слова. *Nomenclator* в Древнем Риме — это специальный человек, обычно раб, обладавший хорошей памятью на имена и в нужный момент подсказывавший хозяину, как зовут людей (как правило, нижестоящих), с которыми тот в данный момент общается. Применительно к нашей теме это означает, что номенклатура — система как бы подсказки фамилий людей, подходящих для занятия освобождающихся должностей.

С точки зрения современной теории бюрократии очевидно, что идея полной аполитичности аппарата утопична, недостижима. Более того, определенная степень его политической ангажированности, особенно при серьезных политических переменах, не только неизбежна, но и желательна: аппарат не должен блокировать, тормозить или извращать смысл реформ, как случилось у нас; в то же время он не должен машиноподобно исполнять зачастую безответственные решения законодательства, принимаемые в политических целях.

Известно, что в демократических странах не стесняются проводить проверку служащих на лояльность, т. е. на верность основам конституционного строя, а также налагать ограничения на их политическую деятельность. Думаю, это не входит в какое-либо противоречие с критерием политической нейтральности. Кстати, и наш новый Закон в ст. 11 «Ограничения, связанные с государственной службой» тоже подтвердил «департизацию» госорганов, одновременно установив запрет «использовать свое служебное положение в интересах политических партий». Посмотрим, как будет реализовываться эта норма.

В целом, думаю, наш аппарат пока явно не «дотягивает» до веберовских стандартов рациональной бюрократии, хотя определенное движение в эту сторону нельзя не отметить. Все же большего названия, чем «квазибюрократия», он, пожалуй, не заслуживает. Парадокс, однако, состоит в том, что в последние десятилетия веберовская модель, к которой мы сознательно или нет, но подтягиваемся, сама подверглась довольно существенной мировоззренческой и практической модернизации в рамках «реалистической» трактовки бюрократии.

«Первый звонок» прозвучал еще до войны, с появлением теории неформальной организации, созданной Э. Мейо на базе его знаменитого исследования администрации долины реки Теннесси. Позднее появились и другие работы, прежде всего Г. Саймона, П. Блау, М. Крозье, а в 70-е годы начались серьезная теоретическая критика и попытки практического отхода от всех трех основных идеологических постулатов «веберизма» — презумпции политической нейтральности бюрократии, ее безусловной оптимальности как организационной формы и безличности как важнейшего достоинства. Появились концепции «отзывчивой» (*responsive*) администрации, полицентризма, «плоских» структур и т. д. Но, разумеется, веберовские конструкции были не отброшены, а, скорее, дополнены «человеческим аспектом», распространяющимся как на саму организацию правительственной службы, так и на ее взаимоотношения с обществом, а также признанием необходимости (по мере возможности) ограничивать даже самую рациональную и хорошую бюрократию. Именно в этом, если быть максимально кратким, и состоит разновидность теории бюрократии, которую я называю «реалистической».

Проблема нашей государственной службы видится мне в том, что идея социально «отзывчивой» и ограниченной бюрократии пока еще не вошла ни в общественное сознание, ни в практику. И закон об основах государственной службы вряд ли можно считать серьезным приближением к данной модели. То, что мы сейчас имеем, — с одной стороны, ее очевидный корпоратизм и претензии на неограниченный контроль над общественной экономикой и жизнью, с другой — исходящую из самых разных общественных слоев и политических сил ее тотальную нигилистическую критику. Ни одна из этих крайностей не сулит обществу ничего хорошего. Оптимум находится между полюсами. И, думается, во многом именно *в адаптации и развитии применительно к нашим условиям «реалистической» концепции бюрократии — основной резерв совершенствования, модернизации института российской государственной службы.*

С имперской («восточной») трактовкой теории бюрократии связана богатейшая традиция, уходящая в глубь веков и получавшая постоянные подкрепления. Суть этого типа бюрократии — возможность широкого произвола по отношению к подвластному населению при отсутствии собственной индивидуальной или корпоративной формальной защищенности от произвола «сверху» — со стороны царствующей особы, теократического или партийного руководства. В основе

своей это служба лакея, но лакея привилегированного, обладающего широкими возможностями манипулировать своими полномочиями и помыкать теми, кто ниже его. Все остальные атрибуты — экзамены на должность, как в Китае, развитое или даже изошренное делопроизводство, как, например, в Древнем Египте и Месопотамии, личное богатство, как в Риме и Византии — сути не меняют. Так, в позднем Риме, а особенно в Византии и Османской империи, бюрократы — даже самые важные — набирались из вольноотпущенников или просто из других этнических либо религиозных групп. Например, у турок они рекрутировались из числа христиан и оставались рабами султана, даже достигнув самых высоких должностей. И это был для них не позор, а путь к власти. Отсутствие у такого чиновника личного независимого статуса обеспечивало, по идее, максимальную верность и преданность вознесшему его владыке. Кстати, такой модус имеет очевидную общность с советской и особенно со сталинской моделью статуса аппаратчиков.

В целом черты такой «саграпской» конструкции власти вызывают у любого, знакомого с нашими реалиями, массу реминисценций, а существенные элементы ее сохранились и поныне. Тем не менее следует признать, что мы понемногу удаляемся от типа имперской бюрократии и даже создаем механизмы институциональной защиты от нее.

Госслужба: общие тенденции и их оценка

Итак, можно констатировать, что в развитии нашей государственной службы существуют две тенденции. Это определенное продвижение в направлении ее демократической модернизации с учетом мирового опыта (правда, не самого современного, а, скорее, позавчерашнего) и стремление к оформлению независимой от общественного контроля бюрократической корпорации с ее особым миром и системой ценностей. Такая двойственность в полной мере отразилась и в законе о госслужбе. К счастью, прежде чем закон в полной мере начнет действовать, должен быть принят ряд других нормативных актов. Так что «поезд еще не ушел».

Думается, законодательная легитимация в одном документе двух противоположных тенденций не в последнюю очередь стала возможной вследствие противоречивости общественных ожиданий. С одной стороны, люди хотят, чтобы чиновников было поменьше, прав бы у них поубавилось, а ответственности прибавилось, чтобы можно было найти на них «управу», а сами они стали бы максимально «отзывчивы» на человеческие нужды. Но, с другой стороны, они хотят, чтобы государство было для своих граждан заботливым опекуном, поддерживало их материально, компенсировало последствия их собственных ошибок и вообще «наставляло бы на путь истинный». Однако «бесплатных завтраков не бывает». Государство, каким бы хорошим оно ни было (и каким бы хорошим оно само себя ни называло), заставляет платить за свою подлинную или псевдозаботу о гражданах. Собственно, иначе и быть не может. Вопрос лишь в цене и степени вмешательства в частную жизнь.

Подобная противоречивость присуща не только нам. И в западных странах можно видеть сходные противоречия в ожиданиях граждан, обращенных к своим правительствам, правда, в меньшей степени. За этим стоит различие между либеральными и социал-демократическими взглядами на роль государства. В одних странах существует исторически сложившийся крен в сторону либерализма, в других — в сторону социализма. Периодическая смена правящих партий не позволяет «маятнику» отклоняться слишком уж далеко в какую-либо сторону. У нас же, увы, и здесь нет ограничителя: либо тоталитарное вмешательство в жизнь и судьбы людей, либо такая степень индифферентности, которую не может себе позволить даже самое либеральное из современных западных правительств.

Чиновничеству такая двойственность общественных ожиданий придала дополнительную свободу маневров, использованную им, в первую очередь, для установления выгодного социального и нормативного статуса собственной корпо-

рации. И раньше бюрократия обладала значительными распорядительными полномочиями по отношению к государственной собственности, т. е. была как бы ее собственником *defacto*. Теперь же ее верхушка через закрытое акционирование целых отраслей хозяйства, прежде всего добывающих и энергетических, и с помощью других, более сложных по форме (но не по сути) механизмов, как бы легализовала свои фактические полномочия. А чтобы обеспечить устойчивость положения, верхушка должна «поделиться» с приближенными, и так далее по цепочке. Маркс, охарактеризовавший когда-то прусское государство как «частную собственность бюрократии», наверное, и вообразить себе не мог подобных масштабов «приватизации государства».

И, думаю, «волшебная ширма» деполитизации была не последним предметом в реквизите иллюзионистов, исполнивших этот грандиозный трюк. Наша бюрократия отнюдь не была отделена от политики, как это декларировалось. Напротив, за последние десятилетия она, действуя из-за «ширмы», подчинила себе политику, искусно делая это под аккомпанемент антибюрократической критики, начавшейся еще при Брежневле и продолжавшейся почти до конца горбачевской эпохи. Между тем задача состояла (и состоит) не в химерической деполитизации, а в регулировании и ограничении реального влияния бюрократов на политику. Не знаю, сколько работников госаппарата назначается у нас лично президентом. Уверен, число это, да и в целом масштаб его влияния на аппарат существенно меньше, чем, скажем, у президента США.

Известно, что американский президент всегда имел широкие возможности для персональных назначений чиновников в свою администрацию. Так, в конце правления Дж. Картера число таких «политических назначений» перевалило за три тысячи. А с тех пор курс на усиление политизации аппарата исполнительной власти остается неизменным для всех президентов без исключения. Еще по закону 1978 года американский президент имел право назначать до 10% всех старших госслужащих. Р. Рейган использовал эти возможности в полной мере, заменяя профессиональных администраторов на преданных его курсу политиков. Это называлось средством распространить политический контроль на «упрямую» госслужбу. Рейгановский штаб открыто использовал «тесты политических лакмусовых бумажек», дабы удостовериться, что все лица, получающие назначения, «горячо поддерживают» президентскую программу. Далее предполагалось, что все «назначенцы» будут проводить такой же жесткий политический контроль в собственных учреждениях и департаментах.

Политику идеологического контроля над чиновничеством продолжил Дж. Буш, даже усиливший антибюрократическую критику [15]. И столь жесткая «чистка кадров» происходила и воспринималась как нормальное явление в одной из самых демократических стран мира всего лишь при смене политического курса! А у нас при смене, по существу, политического строя решили, что «чистить» полностью унаследованный от КПСС-ного хозяина аппарат «негуманно», поддавшись на демагогию насчет «угрозы нового 37-го года»!

Еще одна, пока совершенно не замеченная тенденция эволюции статуса госслужбы на Западе в 80 — 90-е годы — общее снижение ее влияния и престижа, проявившееся, в частности, в относительном и даже в абсолютном снижении уровня заработка служащих. В результате аппарат покинули многие квалифицированные работники. Но тем не менее в «цивилизованных странах» бюрократию не «раздувают», а всячески стараются сократить и приблизить по способам функционирования к работе частных фирм, «маркетизировать».

Наши политики все больше делают упор на понимание исполнительной власти как иерархической вертикали. Вебер опирался на такое понимание в своем описании «идеального типа» бюрократии, т. е. абстракции, но отнюдь не имел в виду его абсолютизацию применительно к практике. Такой взгляд неверен социологически, ибо на каждом уровне администрации действует своя совокупность бюрократических интересов. Некоторые из них, например законные интересы членов неформальных административных групп [16], должны находить удов-

летворение, другие, противозаконные, следует блокировать, хотя понятно, что провозгласить это гораздо легче, чем выполнить. Наиболее очевидна в данной связи проблема коррупции, для которой, кстати, «маркетизация» государственной службы создает дополнительные возможности и как бы ее «полулегитимизирует».

При этом одними карательными мерами проблемы не решить. Следовало бы всерьез заняться и моралью служащих. Например, в США еще во времена президентства Л. Джонсона был принят «Этический кодекс служащего», регламентирующий очень широкий спектр поведения чиновников. Так, под регламентацию попадают не только предельная цена принимаемых подарков, но и сбор денег в пользу оказавшихся в беде коллег и даже визиты в гости к подчиненным [17]. Нам тоже неплохо бы больше думать о подобного рода вещах, а не о «табеле о рангах».

Понятие бюрократии шире, чем понятие государственной службы. Бюрократия есть и в частных корпорациях, и в банках, и даже в религиозных организациях. Современное общество и дня не смогло бы прожить без государственного бюрократического аппарата. Поэтому не следует строить иллюзий относительно возможностей «искоренения бюрократии». Даже применительно к бюрократизму (что совсем не то же самое) можно говорить лишь о его ограничении, о минимизации его негативных последствий.

Другое дело, что бюрократия бывает авторитарной и рациональной, коррумпированной и честной, т. е. хуже или лучше. Во многом это зависит от типа общества, в первую очередь от того, закрытое оно или открытое. Поэтому приведение нашей госслужбы (или бюрократии, в данном контексте это одно и то же) к приемлемому для общества уровню — часть более общей проблемы преодоления наследий традиционализма, авторитаризма и тоталитаризма. И, думается, мы медленно, непоследовательно, рывками и с чрезмерными издержками, но все же движемся в направлении к открытому обществу.

Затронем лишь один аспект — о возможности использовать авторитарные методы создания открытого общества. Иначе говоря, только ли «снизу», от «корней» можно строить демократию или же при определенных исторических обстоятельствах для ускорения процесса нужен сильный национальный лидер с демократическими ориентациями и «крепкими кулаками», способный, используя при необходимости элементы авторитаризма, насаждать ее «сверху». Применительно к нашим условиям я поддерживал второй подход, считая его наиболее продуктивной тактикой преодоления вязкого сопротивления модернизации системы. И до какого-то момента эта тактика, в общем, себя оправдала, ибо фигура президента выполняла роль «ледокола» демократии. Однако постепенная логика «придворной жизни» стала сводить на нет позитивную роль авторитаризма переходного периода, тогда как негативные его свойства усилились. Сильная президентская власть из института модернизации, как бы оберегающего слабые ростки гражданского общества, стала превращаться в инструмент консервации традиционных и политических отношений и приоритетов, толкая в сторону псевдомодернизации, не раз уже случавшейся в нашей истории.

И все-таки модернизаторский авторитаризм позитивен и, как показывает мировой опыт, часто просто необходим. Одним из условий, хотя бы частично предохраняющим его от перерождения в самоуправство и господство дворцовых камарилей, является наличие квалифицированной, хорошо организованной и некоррупцированной государственной службы. Неожиданным примером может служить опыт Чили времен Альенде и Пиночета, где исторически сложившаяся лучшая в Латинской Америке государственная служба сумела не только смягчить крайности прокоммунистического и военного правления, но и использовать последнее для экономического и социального развития страны [18]. Но все это возможно, только если в стране действует честная и ответственная администрация, забота о создании и поддержании которой должна быть в числе первых обязанностей любого правительства.

Для открытого общества со сложившимися, работающими гражданскими

институтами бюрократия не страшна. Она находится под общественным контролем и «сверху», и «снизу», и «сбоку», достаточно «прозрачна» и отзывчива на нужды граждан, открыто взаимодействует с группами давления. Кстати, лоббирование само по себе — нормальный элемент политического процесса, а не обязательно «закулисные игры политиканов» и, в принципе, должно регулироваться законом. Ведь оно не что иное, как «проталкивание» через государственную машину решений, соответствующих интересам тех или иных общественных групп и слоев. А плюрализм и даже конфликт интересов, как известно,— один из неперемennых атрибутов демократического общества. Только решение конфликтов, связанных с объективным несовпадением различных групповых интересов, должно происходить не по «закону джунглей», а по законам правового государства, чаще всего на основе компромисса и согласования интересов. И государственный служащий как бы выполняет роли «пристава» и «судебного исполнителя», который должен обеспечивать соблюдение законной процедуры разрешения конфликта и исполнение принятых решений.

Создание современной государственной службы должно идти параллельно с формированием гражданского общества. Но если гражданское общество формируется спонтанно, а государство может лишь этому способствовать и уж во всяком случае не должно мешать, то модернизацию госслужбы никак нельзя пускать на самотек или заниматься этим спорадически. Здесь нужны четкая концепция, упорство и последовательность в ее осуществлении.

ЛИТЕРАТУРА

1. Катенка Е. Bureaucracy. Cambridge, Massachusetts, 1989. P. IX.
2. Крыштановская О. Трансформация старой номенклатуры в новую российскую элиту//Общественные науки и современность. 1995. № 1. С. 65.
3. Савватеева И. О тех, кто нами правит//Известия. 1995. 15 мая.
4. Гайдар Е. Государство и эволюция. М., 1995. С. 103.
5. Панарин А. Цивилизационный процесс в России//Знамя. 1992. № 7.
6. Левада Ю. и др. Бюрократический абсолютизм//Коммунист. 1988. № 12.
7. Ostrom E. Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge, 1990. P. 9.
8. Об основах государственной службы Российской Федерации, ст. 1, п. 1 ст. 6 и п. 3 ст. 7//Российская газета. 1995. 3 августа.
9. Оболонский А. Эволюция государственной службы Великобритании//Государство и право. 1996. № 6.
10. Оболонский А. Драма российской политической истории: система против личности. М., 1994. С. 167—171.
11. Оболонский А. В. Бюрократия и бюрократизм (к теории вопроса)//Государство и право. 1993. № 12. С. 88—98.
12. Макаренко В. П. Анализ бюрократии классово-антагонистического общества в ранних работах К. Маркса. Ростов н/Д, 1985.
13. Weber M. Essay on Bureaucracy//Rourke F. Bureaucratic Power in National Policy Making. Boston, 1986. P. 62—73.
14. Etzioni A. Modern Organizations. Prentice-Hall, 1964.
15. Peters G. Searching for a Role: The Civil Service in American Democracy//International Political Science Review. 1993. Vol. 14. № 4. P. 378, 379.
16. Оболонский А. Формальные и неформальные группы в аппарате государственного управления//Советское государство и право. 1983. № 5. С. 28—35.
17. Ostrom V. The Intellectual Crisis in American Public Administration. Tuscaloosa, 1989.
18. Angell A., Graham C. Can Social Sector Reform Make Adjustment Sustainable and Equitable? Lessons from Chile and Venezuela//Journal of Latin America Studies. 1995. № 27. P. 189—219.