

Бюрократия как проблема

“Круглый стол” ученых

Публикуются наиболее значимые моменты обсуждения темы “Бюрократия как проблема”, состоявшегося на одном из заседаний Фонда “Либеральная миссия”. С докладом выступил А. Оболонский. В дискуссии участвовали Е. Ясин, И. Клямкин, Г. Сатаров, М. Краснов, С. Пархоменко, Г. Аксенов, Л. Васильев, А. Zubov, Д. Крылова, П. Филиппов и др. В частности, обсуждались вопросы: почему и как страны Запада реформируют государственную службу? Применим ли этот опыт в России?

Ключевые слова: государство, государственная служба, бюрократия, власть, коррупция.

The most interesting moments of discussion of the theme “Bureaucracy as a problem”, held at one of sessions of “Liberal mission” foundation are published. The report of A. Obolonsky was delivered. E. Jasin, I. Kljamkin, G. Satarov, M. Krasnov, S. Parhomenko, G. Aksenov, L. Vasilev, A. Zubov, D. Krulova, P. Filippov and others participated in discussion. In particular, questions were discussed: why and how the West countries reform public service? Whether this experience can be applied in Russia?

Keywords: the state, public service, bureaucracy, the power, corruption.

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”. Заседание вели президент Фонда **Евгений Григорьевич Ясин** и вице-президент Фонда **Игорь Моисеевич Клямкин**. С докладом выступил доктор юридических наук, профессор Национального исследовательского университета – Высшей школы экономики (НИУ–ВШЭ) **Александр Валентинович Оболонский**, чья книга “Кризис бюрократического государства” (М., 2011) стала поводом к дискуссии. Его оппонентами были президент фонда “ИНДЕМ” **Георгий Александрович Сатаров**, профессор НИУ–ВШЭ **Михаил Александрович Краснов** и заместитель декана факультета государственного и муниципального управления НИУ–ВШЭ **Сергей Анатольевич Пархоменко**. В обсуждении также приняли участие старший научный сотрудник Института естествознания и техники РАН **Геннадий Петрович Аксенов**, заведующий лабораторией исторических исследований НИУ–ВШЭ **Леонид Сергеевич Васильев**, профессор МГИМО **Андрей Борисович Zubov**, старший преподаватель кафедры теории и практики взаимодействия общества и власти НИУ–ВШЭ **Дина Владимировна Крылова**, директор Независимого центра по изучению методов борьбы с коррупцией (Санкт-Петербург) **Петр Сергеевич Филиппов** и др. Наиболее интересные моменты дискуссии обобщены заместителем главного редактора “ОНС” **Натальей Михайловной Плискевич**.

Е.Г. Ясин: У нас сегодня все ругают бюрократию, но от этой критики ничего не меняется. Конечно, бюрократия – не только российская проблема. Однако есть страны, где она решается, а есть такие – Россия в их числе, – где она 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 А. Оболонского. Сегодня он представит нам ее основные идеи.

А.В. Оболонский: В качестве эпиграфа я хотел бы привести высказывание О. фон Бисмарка: “С плохими законами, но с хорошими чиновниками управление все же воз-

можно, но с плохими чиновниками не помогут никакие законы”. Конечно, я буду говорить об основных идеях книги, но так, как они мне представляются из сегодняшнего дня. В качестве основы для обсуждения предложены два вопроса. Но мне они видятся как три, поскольку “бюрократия как проблема”, с моей точки зрения, – самостоятельный пункт обсуждения, некая общая шапка, которая и обуславливает 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 станет 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. На уровне общесоциальной 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. Потому что я 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, 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.

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 30 назад. Потом был некоторый спад, а сейчас – новый подъем. Мне представляется, что истинный масштаб и последствия данных событий в полной мере еще не осознаны. И это опасно, особенно для нашей страны.

Кризис классической веберовской формы бюрократии на Западе носит двоякий характер: это и кризис доверия, и кризис эффективности. В плане кризиса эффективности все более очевидной становится определенная 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 сегодня они все чаще не срабатывают. Услуги, предоставляемые бюрократией, обходятся дороже, будучи качеством хуже по сравнению с услугами, предоставляемыми частными структурами. Люди это видят и соответственно оценивают. Но одновременно по инерции продолжают процессы экспансии бюрократических амбиций, государственного интервенционизма, сохраняется стремление представить государство главным мото-

ром общественного развития. Как известно, разрастается и международная бюрократия. Все это лишь усугубляет проблемы и ощущение общего неблагополучия дел.

Что касается кризиса доверия, он проявляется в том, что падение эффективности бюрократии вызывает у людей все большее раздражение. И не потому, что государства стали сильно хуже работать, чем несколько десятилетий назад, а потому, что люди стали более требовательны 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 в. не прошли даром: престиж государства существенно понизился, люди просто перестают ему доверять. Особенно это коснулось исполнительной власти.

На сей счет есть довольно много эмпирических данных. В некоторых странах люди перестают доверять государственным структурам как таковым. Естественно, я не имею в виду какие-либо анархистские крайности типа поджогов машин и грабежей магазинов: пена всегда есть, и она, увы, неизбежна. Но во всем этом есть и свое рациио: формируется как бы реинкарнация либеральных взглядов на место и роль государства в общем социально-философском смысле. И это серьезно.

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. 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 стремится 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 всего лишь как 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, который продлится не один день и даже год, 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 веберовской парадигмы. Однако целый ряд классических атрибутов веберовской модели рациональной бюрократии почти исчерпал свой изначально очень немалый позитивный потенциал и уже не соответствует потребностям быстро меняющегося мира. Во-первых, это касается системы пожизненной административной карьеры. Во-вторых, это презумпция превосходства бюрократов в компетентности, предполагающая, что бюрократ лучше знает, что людям на самом деле нужно и как этого достигнуть. В-третьих и в-четвертых, это закрытость и определенная корпоративность бюрократии. Все перечисленное уже становится неадекватным, хотя многие еще 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 новой ситуации достаточно прагматичные и конструктивные выводы. В них произошли (и продолжают происходить) весьма серьезные перемены. Наиболее известный и популярный аспект этих перемен – сдвиг 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, о чем много интересного напи-

сано и сказано. Не углубляясь в детали, скажу лишь, что в целом произошедший сдвиг, с моей точки зрения, при всех его издержках положителен процентов на 80.

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 некоммерческим 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 в плане как служебной деятельности, так и 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, 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, чтобы избежать повторов, я буду акцентировать внимание на том, что в каждой из стран представлено наиболее ярко и может быть интересно для нас.

Начну с **Великобритании**. Из ведущих стран это явный лидер перемен, ближе всего подошедший к модели госслужбы, соответствующей требованиям XXI в. Назову главные конкретные моменты. Прежде всего в этой стране гражданское общество как потребитель услуг чиновников участвует в их найме на работу, то есть к себе на службу. Суть состоит в том, что общество, которое давно уже через механизм демократических выборов “нанимает” законодателей, президентов и т.д., теперь в определенной мере распространяет принцип найма на служащих исполнительной власти.

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 XXI в. все изменилось. Теперь это сменяемая группа продвинутых людей разных занятий и профессий, состоящая из 11 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 сменяется. Сейчас в нее входят председатель Юридического общества Англии (адвокат, очень активная дама, по общественной линии еще курирующая олимпийскую лотерею), административный директор Британского музея, директор сети предприятий “Макдоналдс” в Великобритании, еще пара юристов, инженер-строитель и др.

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, они являются высшей апелляционной инстанцией по кадровым вопросам.

Следующий важный момент – открытость, прозрачность государственной службы для общественного контроля, обеспечивающаяся как английской традицией, так и Законом о свободе информации 2005 г. 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”, то есть без 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. Любопытно, что спустя месяц, уже в Москве, я вместе с несколькими другими экспертами был приглашен на заседание аналогичного комитета нашей Думы. И, как говорится, мы

почувствовали разницу еще с порога. А уровень и характер обсуждения, которые я мог по свежим впечатлениям сравнить, были настолько убогими, что, может быть, наши парламентарии в каком-то смысле и правильно делают, что скрывают свои заседания от публики.

В Великобритании существует Комитет по стандартам публичной сферы. Данный орган, который возник в 1990-е гг. в ответ на общественную обеспокоенность стандартами поведения чиновников и политиков, – важный институт публичного контроля над лицами, выполняющими государственные функции. Будучи по существу полуофициальным органом, он регулярно проводит заседания, где рассматривается самый широкий круг вопросов, в том числе и весьма щекотливых, относительно поведения депутатов, министров, финансирования политических партий и т.д. Стенограммы этих заседаний публикуются для общего сведения (кстати, мы дважды издавали их на русском языке с комментариями – как нашими, так и английскими). Упомяну еще Кодекс министра – документ, который подписывает каждый министр, вступающий в должность руководителя ведомства. 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. Когда в свое время Э. Блэр выстраивал свою модель управления, он существенно расширил штаб своих личных советников, которые со временем стали претендовать на самостоятельные роли распорядительного характера. Англичане серьезно встревожились, начался шум: дескать, кто эти люди, вмешивающиеся 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 – руководителя партии, пусть их и оплачивает либо партийная казна, либо он сам. Почему государство, то есть налогоплательщик, должно их оплачивать? В результате Блэр, несмотря на всю свою тогдашнюю популярность, был вынужден существенно ограничить и количество советников, и их полномочия (причем не только своих, но и всех министров): им впрямую запрещены какие-либо распорядительные функции.

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 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 М. 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 300-летний английский газон, если его не чистить, начинает зарастать. Англичане это понимают и занимаются этим. Для меня же тут источник определенного оптимизма, в том смысле, что все “не без греха”, и проблемы с чистой госаппаратом существуют не у нас одних. Но там, где с этим злом реально борются, ситуация определенно лучше.

Перехожу к *США* как другому варианту англосаксонской модели, имеющему определенные, в некоторых отношениях даже существенные отличия от английской.

Начну с главного. Закон Хэтча (*Hatch Act*) 1939 г. 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, – лично проголосовать и пожертвовать деньги: в американской политической культуре это важно. Остальное незаконно. Да, здесь мы видим определенное ограничение политических прав чиновников, что не всем в США 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 США многообразен. Любой человек может затребовать любые документы, причем не объясняя, зачем они ему нужны. Разумеется, исключения составляют секретные документы, но есть их исчерпывающий перечень, кажется, включающий девять пунктов. И конечно, масса материалов 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”.

Важно также, что 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 существенно, потому что чувство защищенности от произвола, во-первых, способствует уверенности и объективности в работе, во-вторых, подкрепляет общее сознание, что есть некая социальная справедливость, что можно добиться правды.

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 и расширилась так называемая “серая зона” – пограничье между тем, что можно, и тем, чего нельзя. Не всегда юридические нормы это ухватывают и образовавшийся зазор 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, 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 чего не может делать.

Францию называют государством чиновников. Суть французской госслужбы – закрытая, детально регламентированная административная карьера со всеми вытекающими отсюда атрибутами: духом иерархичности, кастовости, верноподданности. Это во многом похоже на нашу ситуацию, правда, с одним отличием: во Франции госслужба, наверное, раз в 25 выше по эффективности. За точность, конечно, не ручаюсь, но за порядок – ручаюсь. Но и французы столкнулись с кризисом доверия. Правда, в отличие от англосаксов, они 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, стоит обратить внимание на институты защиты чиновников от начальственного произвола. Французы с галльским изяществом называют это “правом на суд равных”. Чиновник, считающий себя обиженным начальством, идет в так называемую паритетную комиссию. В ее состав обязательно должен входить человек аналогичной должности, то есть человек, понимающий проблемы обиженного.

Упомяну и 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**, представляющая собой пример того, что даже идеальная бюрократическая система нуждается в модернизации, которая в последние годы там и происходит. Правда, кризис заставил немцев сменить приоритеты. Главный критерий там сейчас – снижение административных издержек. Я с этим столкнулся, когда в свое время впервые прочел у Е. 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 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 – место, где перед лицом судьи, обладающим 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. Кстати, знаете, кто в свое время позаботился в Германии об устранении этого института? Нацисты, когда они пришли к власти. Причем юристы подсказали им “замечательную” аргументацию: “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?

Наконец, *российская* бюрократия – сюжет отдельный и очень большой, но, с моей точки зрения, не фатально безнадежный¹. Прежде всего несколько слов об отечественных традициях. Здесь у нас, к сожалению, господствует преемственность в самом плохом смысле, причем на базовом уровне.

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

Поэтому, если всерьез говорить об отечественной традиции, то лишь в связке с условием *очень избирательной преемственности*. Все это – часть серьезных дискуссий о модерне и постмодерне, о традициях подлинных и конструируемых, о “культурной матрице”, ментальном фатализме и т.п. Есть солидно фундируемая концепция запрограммированности “особого пути” России, которая вербализуется в самых разных терминах, обычно в рамках идеологемы так называемого примордиализма. Интересно, что происходит это с полярно противоположной ценностной окраской. Одними – с чувством безнадежности, с почти эсхатологическим трагизмом, другими – с плохо скрываемой радостью. Так, Путин, рассуждая о коррупции, провозгласил ее частью нашей ментальности. Я вполне допускаю, что это – атрибут ментальности известных ему кругов, но считаю его распространение на национальный характер оскорбительной логической подменой. Его слова в переводе на простой язык значат, что казнокрадство и другие преступные злоупотребления властью якобы лежат в природе русского национального характера. А раз так, то и относиться к ним можно со снисхождением, как к неприятной, но вполне терпимой особенности. На мой взгляд, это – подтасовка. Коррупция – скорее следствие извечного государственного деспотизма, отчуждения и презрения к людям со стороны носителей государственной власти, в том числе – и к своим “государевым слугам”. А идеологемы “колеи”, “матрицы” и т.п. для меня звучат как не лишенное внутренней комфортности оправдание самоустранения от попыток перемен к лучшему и социального пессимизма. Сама по себе идея о “запрограммированности особого пути” России деструктивна в плане социально-политическом и весьма уязвима в плане фактическом.

Кстати, это отнюдь не российское изобретение, а довольно обычный способ самообоснования авторитарных режимов. Про немецкий *Zonderweig* и его трагические последствия известно всем. Менее известны и почти забавны в данном контексте ряд клише самоназваний некоторых стран Латинской Америки: “аргентинская державность”, “особая чилийская духовность”, “уругвайская всечеловечность”, “перуанский народ-богоносец”. Не вызывает аллюзий? Но важно помнить и другое: Россия замечательна тем, что в ней всегда, вопреки всем попыткам подавления и искоренения, не умирала, выживала альтернативная контркультура. Она раз за разом стимулировала попытки выскочить из дурного “беличьего колеса” пресловутых цивилизационных циклов.

¹ В связи с тем, что из-за недостатка времени на данном семинаре эта тема не получила достаточного освещения, используется материал другого выступления А. Оболонского – на семинаре “Российское государство: легитимность и историческая идентичность” (январь 2012 г.). – *Прим. ред.*

В целом же, говоря об истории российского управленческого сословия, нельзя не признать, что наше чиновничество было очень разным – и по параметрам, и особенно по историческим периодам. Великие реформы 60–70-х гг. XIX в. делались руками чиновников; устойчивый золотой рубль, крепости которого хватило на многие годы и испытания, создала команда С. Витте. В три последние романовские царствования в российской чиновничьей среде было немало людей не просто честных, а и обладавших высокими моральными мотивами, посвящавших силы и жизнь развитию страны, а отнюдь не бездумному обслуживанию нужд самовластья и удовлетворению собственного корыстолюбия. Популярны тогда, идеальные в своей основе мотивы “служения” не обошли и бюрократию. И чиновники советских времен, работая в тисках жестких ограничений, часто могли хотя бы минимизировать разрушительные последствия некомпетентных, а очень часто – и преступных – решений политических верхов.

Я бы даже сказал, что российская бюрократия, будучи извечным “мальчиком для битья”, при всех ее пороках (увы, серьезных и реальных) была лучше своей общественной репутации. К сожалению, в постсоветские времена это соотношение изменилось: теперь ее нынешние моральный и профессиональный уровни в целом соответствуют ее крайне низкой репутации. Я бы даже сказал, что она переживает едва ли не худшее свое состояние за всю историю российской государственности. Более того, наша бюрократическая система сейчас пребывает в состоянии столь глубокого неблагополучия, что это не просто блокирует нормальное развитие, но и является реальной угрозой обществу. Важнее понять другое, а именно: *как это соотносится с явлениями более широкого, общецивилизационного уровня, о которых речь шла выше*, и что из этого следует для нас, в том числе – в практическом плане.

И потому все мои горькие констатации – отнюдь не повод ставить крест на нашей бюрократии как таковой. Другое дело, что нам нужна не просто реформа институтов, регулирующих ее статус, но и кардинальное изменение и кадрового состава, и направленности деятельности чиновничества. Иными словами, нужно преобразование нынешнего архаичного, по сути чиновничье-полицейского государства с его квазидемократическим фасадом в государство современного типа. Для этого подходит, в частности, ряд механизмов, уже используемых за рубежом, хотя, конечно, их применение не должно происходить в режиме слепого копирования.

Особенно перспективными представляются два механизма. Во-первых, английский опыт найма чиновников людьми, внешними по отношению к аппарату, то есть потребителями государственных услуг. Это предложение, будучи реализованным, в принципе, позволит осуществить критически необходимые серьезные персональные перемены, причем – на разных уровнях аппарата. Во-вторых, целесообразно создать аналогичную немецкой системе административных судов, защищающих граждан и организации от произвола бюрократии.

Нужны не просто законы, а и желание их применять. Кстати, относительно неплохая законодательная основа у нас есть. Это так называемый Федеральный закон “О государственной гражданской службе РФ”. Однако он, как и многое другое, применяется избирательно или вообще игнорируется. Бюрократическая корпорация всеми силами сопротивляется, но и волевых, и интеллектуальных ресурсов у нее для сопротивления явно не слишком много.

Сегодня уже очевидно, что чем дальше мы будем откладывать реальную административную реформу, тем дороже она нам обойдется. Это понимают даже те, кто в этом не заинтересованы, во всяком случае, те, кто еще не совсем лишились инстинкта самосохранения. Сегодняшнее наше *государство хуже людей, хуже общества*, во всяком случае – если мерить не простой социологической арифметикой, а более сложно – потенциалом его наиболее продвинутых в гражданском и интеллектуальном отношениях сегментов.

Г.А. Сатаров: Заявленная тема – часть 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, что бюрократия как социальная роль и социальная функция существует очень давно, 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 там были. Но это еще не бюрократия в собственном смысле слова.

Собственно бюрократия возникла точно тогда же, когда стало возникать государство в современном понимании, то есть 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 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 данная модель оптимальна и сегодня, если оценивать ее с общеэволюционной точки зрения. И то, что сейчас отчетливо видно (и уже действительно лет 30 обсуждается), формулируется гораздо более жестко, чем это сделал 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 А. Аузана – специалиста 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, по своему естеству относящемуся к государству с вполне нормальным пиететом, присущим вообще современным людям; естественно, критическим, но тем не менее пиететом. Однако он это 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 – вопрос о кризисе современного социального бытия. Современная бюрократия неотделима от современного государства в его западной ипостаси, которую мы прежде всего и обсуждаем. Ведь мы по-прежнему самонадеянно причисляем себя к европейской цивилизации и, надеюсь, будем продолжать это делать. Но европейская цивилизация продвигается к пониманию того, что общество (или, если угодно, гражданское общество) вполне способно решать проблемы, которые сегодня решает государство.

Это не эпатаж, а эмпирические факты, которые приводятся исследователями кризиса государства. Я приведу только один очень любопытный и наглядный пример. Функция насилия (или контроля над насилием) последние лет 20 очень серьезно децентрализуется и изымается у государства. В каком смысле изымается? Не с помощью автоматов Калашникова, а просто колоссально растет такой бизнес, как “частные охранные агентства”. Это не только в России происходит, где государство уже просто недееспособно, и поэтому самому надо как-то защищаться. С не меньшими темпами это происходит и в цивилизованном западном мире. Тут наблюдается 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, начинает отмирать, а угрозы безопасности приобретают

совершенно другой характер. Государство же в том виде, в каком оно сформировалось, реагирует на новые вызовы, 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-бюрократия) к этим изменениям не то что оказалось не готово; институционально, по самому своему устройству, оно органически не приспособлено, ибо формировалось в других условиях и для решения других задач.

Поэтому кризис этого государства – кризис неизбежный. Мы же все еще живем в плену сформировавшихся за 200 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 Оболонским, вызваны не только ощущением кризиса “государства-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 выглядит спорным. Но спорные вещи необходимо обсуждать, к чему я вас и призываю.

М.А. Краснов: Для начала не могу не отреагировать на то, что сказал уважаемый Георгий Александрович, цитируя так же уважаемого мной Александра Александровича. 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. Все могу простить нынешнему российскому режиму, кроме одного: того, во что превратились наши правовые государственные институты.

А теперь вернусь непосредственно к теме обсуждения. Я буду больше говорить не о докладе, а о книге Оболонского. Одна из главных его мыслей высказана в заключении. 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. Но 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 1990-е.

При этом от нынешней системы людей пытаются отвлечь как раз та идейная сила (частично та же и по персонам), которая, по мнению опять же обывателя, 20 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 материальном, 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 1990-х.

Причем, 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, то есть модели рациональной бюрократии. Бюрократии, скованной множеством правил. Бюрократии, каждый сектор которой имеет свою компетенцию, то есть – 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 этических начал в публичную службу – знаменательная вещь. Но и это не способно коренным образом изменить ее. У А. 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 восхититься 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 Александр Валентинович 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, он пишет, что одно из ключевых условий перехода России на демок-

ратический путь – реформа нашей бюрократии, причем кардинальное изменение ее направленности и установок. Но где же он нашел в политическом классе таких людей, которые станут идеологами и гарантами подобной 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. 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, Л. 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 Х. Ортегу-и-Гассета, просто напомню, что либерализм для него был великодушным сильным. Так что это – часть онтологической сущности либерализма. В любом случае мне импонирует такая фраза в заключении книги Оболонского: “...одной из приоритетных целей даже самого либерального государства является именно повышенная защита слабых”. Именно здесь (точнее – в игнорировании этого тезиса) кроются причины того, что большая часть отвернулась в России от либеральной идеи.

Я не буду сейчас развивать 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. Прежде всего это потребует институционализации христианской максимы: “Большой да будет вам слуга!”. Вот в этой институционализации и может состоять подлинная современная реформа государственного аппарата.

С.А. Пархоменко: Мне было бы интересно задать вопросы самому себе и попросить 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 идеальный вариант управления и требует очень серьезных инструментов для того, чтобы ее контролировать, загонять в определенные рамки.

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

Второй критерий – эффективность системы, которая 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 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 недовольны 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, как нам хотелось бы.

Что делать? Здесь говорилось, 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 стимулом, заставляющим ее меняться. Причем вызов, с которым невозможно справиться, перенаправив его или реорганизовав себя косметически, то есть без капитального ремонта системы.

Какие могут быть вызовы? Во-первых, внутренние. Их перспективность 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, 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, это то, что заставит все-таки продолжать в свое время инициированные реформы.

Каким способом может быть реформирована наша бюрократия – эволюционным или революционным? Под последним я 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 – 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. А значит, понадобятся люди, ориентирующиеся в проблемах, с которыми имеет дело государство в рамках своих управленческих функций. То есть понадобятся опять-таки бюрократы.

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. И я задаю себе вопросы, не находя на них ответов. Можно ли бюрократу постепенно изменить таким образом, чтобы он стал другим? Это ведь все равно, что спрашивать: можно ли заставить человека изменить самого себя? Если он считает, что 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, 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, связанных с обеспечением контроля 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, с другой – то, что таких возможностей и ресурсов у общества нет, тормозит развитие самих институтов гражданского общества.

И последнее: в России сейчас сложилось весьма забавное смешение бюрократических принципов государственного управления и принципов управления, заимствованных из “нью паблик менеджмент”. Эта ситуация кажется мне парадоксальной, потому что идеологически эти системы разнонаправлены, во многом друг другу противоречат и потому мешают друг другу существовать. Понятно, почему это случилось: вызовы и обстоятельства были таковы, что нужно было меняться, нужно было внедрять что-то новое. Но сложившаяся комбинация старого и нового оказалась не столь эффективной, как казалось сначала, 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.

И.М. Клямкин: 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, 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.

Г. Сатаров счел полезным рассказать о том, что и западные государства переживают сегодня нелегкие времена. Выход из ситуации видится Георгию Александровичу в замещении государства обществом. Возможно, его прогноз когда-нибудь сбудется. Однако 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 обществом государство, обреченное, по Марксу, на “отмирание”...

Не думаю, что мы хотели бы повторения в России такого эксперимента еще раз. Но в чем тогда конкретный смысл такого рода рассуждений о передаче функций государства обществу? Я плохо представляю себе, например, как общество само будет тушить пожары на многих тысячах гектаров или справляться с последствиями стихийных

бедствий. 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.

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. Александр Валентинович 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, 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.

А.В. Оболонский: В этом их отличие от нас.

И.М. Клямкин: В этом отличие их голов от наших. Поэтому есть смысл задуматься о наших головах. Александр Валентинович сделал шаг в нужном направлении, но должны быть следующие шаги. В западных странах государственная служба была в свое время выстроена в соответствии с теми принципами, которые и были потом сформулированы Вебером в его концепции рациональной бюрократии. Бюрократии, руководящейся 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 “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 гг. Тогда пытались, в частности, ввести в госслужбу коммерческое начало, создав, наряду с министерствами, агентства, призванные ориентироваться на потребителей их услуг. Итогом стал рост численности аппарата вкупе с ростом коррупции.

А.В. Оболонский: Суть той реформы была выхолощена.

И.М. Клямкин: Конечно, при нашей государственной системе любые идеи будут выхолащиваться 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 такие стандарты нужно, во-первых, предъявить, а во-вторых, адаптировать к российским условиям. К решению этой двуединой проектной задачи мы еще только подступаемся.

Д.В. Крылова: Я представляю бизнес-сообщество как часть гражданского общества, один из его сегментов. В течение 2011 г. мне пришлось заниматься подготовкой доклада от Общественной палаты Президенту РФ “Об эффективности антикорруп-

ционных мер и участия 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 гг. 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 пытаются 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 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 “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля”, который буквально за один год наполовину 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 Красновым, что у нас правовые институты выхолены. И еще: 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. 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 – машина, служащая 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 принятием бесконечного числа 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, – просто ширма, прикрывающая коррупцию посредством имитации борьбы с ней.

Л.С. Васильев: В ходе обсуждения было поставлено несколько серьезных вопросов. Так, докладчику был брошен упрек: 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. Это главное очень элементарно: либо человек для государства, либо государство для человека. Если разобраться в том, какую модель мы хотим иметь, 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? Более или менее вероятных, апробированных историй решений, может быть два. Первое – медленная и постепенная эволюция вестернизующего 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 связано с разного рода кризисами. Условием для него должна быть подготовленность общества к переменам, к возможным в связи с ними, мягко скажем, различного рода собитиям. Навязать обществу, не готовому к этому, модель “государство для человека”, то есть 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 жесткототалитарными режимами. При этом коммунистические лидеры ссылались на то, что не могут ослабить узду, пока вокруг так много 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. Так что отменить государство, вопреки мнению Сатарова, не получится. Без государства не обойтись, и скоро эта проблема встанет не только перед отдельными странами, но и перед всем человечеством. Если, конечно, человечество выживет.

А.Б. Зубов: 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 – хранящая народом мудрость, которую в самоуправлении (и даже в национальном парламенте) и надо было проявить. Это середина – конец XIX в.

Потом, после Первой мировой войны вся Европа была больна фашизмом (я подчеркиваю, не нацизмом, а фашизмом), то есть принципом тотального государства-на-

ции. По словам идеолога итальянского фашизма Дж. 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 гг. отдала дань этой всеобщей любви к фашизму и тотальности государства. Вспомним полуфашистских-полубольшевистских младороссов и благоговящих перед А. Гитлером, Б. Муссолини и А. Салазаром новопоколенцев. Все это закончилось в 1944–1945 гг. И фашизм, и нацизм были разгромлены и утратили привлекательность. Только коммунистическая сталинская версия тоталитарного государства (тоже, кстати, с 1940-х гг. 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 предпочитают все отдать в руки государству после каких-то потрясений, и вариант, когда люди уверены в себе, а потрясений больших нет, и они желают контролировать бюрократию, – постоянно перемежаются.

Во-вторых, контроль над бюрократией изнутри невозможен. Есть два механизма такого контроля, которые, кстати, были прекрасно известны в докоммунистической России и привели кое к каким результатам. Если считать расцветом бюрократии империю Николая I, то интересно, что с конца 1860-х гг. эта совершенно коррумпированная бюрократия постепенно замещалась намного более эффективной. И не потому, что бюрократы вдруг стали совестливей, лучше, моральней, а потому, что возникли институты контроля. Эти институты были созданы в 1864 г. в виде городского и земского самоуправления. Вы знаете, что система самоуправления достаточно эффективно работала в России в конце XIX – начале XX в. 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, – другое дело, а сама по себе 8-я глава нынешней Конституции очень дельная. Русская система предполагает, что самоуправление не входит в систему государственной администрации, а находится вне ее.

Я хочу подчеркнуть, что это во многом оригинальная русская модель. В Пруссии традиционно была 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 Великобритании, в США 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 в. 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 почти в любой стране.

Когда самоуправление восстановилось в России после 1864 г., постепенно коррумпция в широком смысле этого слова стала уменьшаться, ибо 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 начал, формирующихся из разных источников, оказался очень эффективным для исправления, улучшения бюрократии. Ну и, конечно, когда в 1906 г. появляется Государственная дума, то бюрократия ограничивается еще одним очень важным моментом, а именно – бюджетом. Бюджет (госу-

дарственную роспись) империи принимает только Законодательное собрание – Дума и Госсовет. Деньги дает и расписывает не царь, деньги дает Дума, это очень важно. 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. Проблема уже не в том, что у нас институционально что-то не так, а в том, что наше общество, в отличие от русского общества начала XX в., 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, чтобы взять те права, которые ему даны и которые 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.

Г.П. Аксенов: 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 выполнение функций, связанных с его должностью. Лично отвечает. Отсюда вполне ощутимый эффект реформ. Там, где на Западе в каком-нибудь ведомстве работает один человек, у нас работают десять. 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. У нас господствует коллективное сознание.

Показательны события последних лет. Сколько у нас происходило разнообразных техногенных катастроф, аварий, крушений, 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, отдадут 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. 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.

П.С. Филиппов: Разговоры о менталитете прямиком ведут нас к выводу, что ничего в стране изменить нельзя. Мы же 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 и 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 это 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, однако это один из институтов, который позволяет реализовать то, к чему все мы стремимся, – к контролю граждан над их слугами-чиновниками.

Соответствующие законопроекты уже разработаны. Вопрос в том, как их провести через нынешнюю Государственную думу. Это действительно проблема, которая в условиях плутократии абсолютно закономерна.

И.М. 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 П. Филиппов, но и 20-ю 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. Теперь я предоставляю слово для заключения Александру Валентиновичу.

А.В. Оболонский: 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.

Сатаров, ссылаясь на 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 состоит в том, чтобы сформировать в России новый тип государства, а новое государство – и другой тип людей. Мы в меру своих слабых сил и с разной степенью успешности на нашем факультете пытаемся подготовить государственных служащих нового типа, но вот будут ли они в этом своем качестве востребованы, сказать трудно.

Однако рациональное зерно даже в 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 Зубов, в чем я с ним полностью согласен.

Теперь насчет того, что мы отстали, а потому, мол, современный чужой опыт к нам неприменим. Считаю, что эту проблему надо рассматривать более широко, в общем контексте концепции догоняющей модернизации.

Часто приходится слышать, что, дескать, мы обречены, что мы такой неудачливый народ, ментальность у нас такая “поганая”, и деваться нам от этого некуда, и это якобы неизбежно. В пользу подобной позиции можно привести массу аргументов. 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 иссяка-

ла противостоявшая ему альтернативная контркультура. 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 обрел уникальный опыт выживания в крайне неблагоприятных, тяжелых условиях. Сомнительно, по-моему, считать его главным ответчиком за изъятия и преступления российского государства. И когда ссылаются на “наше все”, на Александра Сергеевича Пушкина, на его слова о том, что “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.

Я считаю, что в России государство, если оперировать совсем уж общими терминами, в подавляющем большинстве случаев было и остается хуже народа, у которого есть не просто опыт выживания, но опыт не пассивный, а очень даже креативный. 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, словом, бежала от государства. Но потенциал этот существует и воспроизводится, и его можно переориентировать внутрь 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? Апеллирую к словам 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, – Грузии. Несколько месяцев назад вопрос о том, почему в бывших социалистических странах и некоторых бывших советских республиках события развивались иначе, чем у нас, обсуждался на международной конференции в ВШЭ. 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 это легко. Еще раз повторю: тезис о том, что мы якобы ментально не готовы к переменам, что у нас якобы существует на них некий цивилизационный запрет, звучит необоснованно. В том числе и потому, что опыт нашей истории, включая и недавние 1990-е гг., 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.

И.М. Клямкин: Очень симптоматичным мне показалось замечание Александра Валентиновича насчет того, что не институты надо менять, а головы. Именно потому симптоматичным, что тут одно отделяется 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 уже сказал 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 невозможна в принципе? Можно подумать, что проект “государства для человека” российскому обществу когда-то предлагался, 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 обещают? И что будет, если все россияне поверят в историческую обреченность России? Кстати, любители такого рода пророчеств почему-то не задумываются о том, что если “государство для человека” в России невозможно, то возможно лишь такое состояние, когда “человек для государства”. Полагаю, что за такую констатацию господин Путин может быть очень благодарен. Да и товарищ Сталин был бы ею доволен.

Несколько слов по поводу того, что говорил Zubov. Да, более чем полувековой исторический опыт, предшествовавший Октябрю 1917 г., 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 самодостаточны 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, это все равно, что их нет. А в странах Восточной Европы институты, прежде всего правовые, работают, потому что они там не такие, как 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 тогда, 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 еще только наступает.

© Н. Плискевич, 2012