

*Мари Мендрас,  
Франция*

**Слабое государство  
и сильная администрация:  
к оценке российской бюрократии**

Главный тезис, который я хотела бы обосновать, заключается в том, что в России — слабое государство, но в этом слабом государстве — сильная администрация.

Я остановлюсь на трех моментах.

Во-первых, мне хотелось бы показать, что если бюрократия (я имею в виду всю администрацию, на всех уровнях) консолидировалась, если она сейчас властная, мощная, то это потому, что она выполняет определенные функции. Как она их выполняет — другое дело. Я вполне понимаю, что существуют и коррупция, и злоупотребления властью, но сейчас речь не об этом.

Во-вторых, я хочу показать, что россияне предпочитают неопределенность и что, может быть, эта неопределенность — один из секретов стабильности (или, может быть, имитации стабильности, если вслед за Ю.Левадой, говорить об имитации или о "мифической стабильности").

Поэтому третий момент моего доклада — это попытка предложить еще одну интерпретацию сложившейся ситуации с точки зрения ее стабильности. Причем анализировать трансформацию России необходимо не только на национальном, но и на региональном уровне, на местном уровне, а также на уровне микроакторов (индивидов, семей), поскольку мы уверены, что в России в послед-

ние десять лет очень сильно выросла социальная дифференциация. Это, мне кажется, бесспорно.

Итак, первый момент — администрация. У нас, во Франции, есть уже долгая, богатая традиция изучения бюрократии. Проведены очень интересные социологические исследования поведения бюрократии (вы, наверное, знаете книгу Мишеля Козье "Бюрократический феномен"). Основная идея в том, что говорить о бюрократии только с моральной или политической точки зрения как о "неэффективном", "лишнем" органе власти, или же "лишнем", "не полезном", "нечестном" институте управления, — односторонне и поэтому неверно. Ее, конечно, можно и нужно критиковать, но чтобы объективно анализировать ее деятельность в определенной стране, надо смотреть, как она выполняет свои функции. И ясно, что в России в последние десять лет почти все администрации сохранились (у нас есть много таких примеров, которые были исследованы, в том числе с помощью анкет). Очень малая часть их исчезла. Большинство из них сумели адаптироваться к рыночной экономике очень хорошо. Они сразу поняли, чтобы существовать во властной системе, а тем более выиграть, надо иметь не только политические или социальные, но и экономические ресурсы. Это значит, что надо перестроить отношения с предприятиями, с финансовой системой и т.д. И, надо сказать, бюрократия сумела это сделать. Кажется, что здесь тоже проявилась традиция, идущая от советской системы, в рамках которой те, которые были заняты в производственной сфере, и те, которые работали в министерствах, администрациях, аппаратах партии или государства, они, все-таки, составляли одну большую "номенклатуру" с некоторыми общими правилами игры, там все знали и друг друга, и эти правила. Значит, то, что мы видим сегодня, это не что-то принципиально новое, возникшее только после распада Советского Союза и коллапса коммунизма. Но, конечно, становление рыночной экономики создало какие-то новые возможности, как и новые ограничения.

На местном и региональном уровнях администрация играет стратегические роли, потому что экономика России до сих пор в основном остается экономикой выживания. Это значит, что до сих пор существует зависимость человека от администрации, которая сильнее, чем, например, во Франции. И благодаря этому администрация может организовать локальную систему (администрация действительно функционирует как система). Мне кажется, что в России, как и во многих других странах, администрация только на бумаге существует как иерархия. На самом деле она работает не иерархически. Каждый чиновник имеет свою сферу деятельности, свою маленькую власть, не считаться с которой не может даже его начальник.

Россияне, судя по всем опросам, очень не доверяют институту власти, за исключением президента. В отношении президента, может быть, доверие действительно есть. Возможно, что есть толь-

ко выражение доверия. А, может быть, это доверие президенту, но не как личности, а как символу власти, как "повседневному администратору". А недоверие к администрациям на других уровнях есть безусловно. И тем не менее в реальной жизни каждый человек ежедневно идет на компромисс с бюрократом, с тем или иным человеком из администрации.

Мы это анализировали во Франции. Все французы говорят о бюрократии: "Это ужасно!", "Это не нужно!" и т.д., а в реальной жизни француз всегда умеет установить неплохие отношения с бюрократами.

Поэтому, я думаю, что функция администрации и бюрократии — важнейшая. Государственные служащие — это актеры, находящиеся в самом центре эволюции, а не наблюдатели со стороны. Они "сопровождают" эволюцию, ведущую к улучшениям. Они вовсе не всегда препятствуют эволюции или реформам, иногда даже наоборот. И мне кажется, что если бы россиянам задавали иначе сформулированные вопросы, может быть, мы бы поняли, что администрация воспринимается ими как система, защищающая человека, гражданина от полного хаоса, от неустойчивости, от непредсказуемости, от нестабильности.

Может быть, это парадоксальная мысль, но я думаю, что те люди, которых мы очень часто представляем как негативных акторов, на самом деле нужны и полезны, даже если они и коррумпированы. Вот В.Путин часто говорит, когда что-то не получается: "Это потому, что бюрократия неэффективно работает. Поэтому нам нужна дебюрократизация". А на самом деле он сам за последние 2-3 года создал больше бюрократических структур, чем было раньше.

Я думаю, что есть и другая функция, которую выполняет администрация. В последние 10-12 лет происходили дезорганизация, трансформация и консолидация административной системы, эта система меняется и будет еще меняться. Но она состоялась, она есть. И это почти единственный, по-моему, фактор, обеспечивший России как государству уверенность в дальнейшем существовании. Если Россия существует, то именно потому, что существуют эти государственные, публичные, муниципальные, административные сети, системы и т.д. Конечно, в этом процессе они работали очень по-разному. Я могу привести и примеры глубокой неэффективности, коррупции одних администраций, и позитивные примеры работы других.

Если следить за официальными речами правительства и за идеологией реформ, то мне кажется, что ситуация сегодня в России очень парадоксальная. С одной стороны, говорится, что "надо усилить государство", а для этого "строже контролировать" и администрацию, и экономических акторов, и т.д. Это идеология "управления через контроль". Я уверена, что она не может успешно работать, но, все-таки, государство к этому стремится. С другой стороны, я согласна с тем, как Татьяна Малева представила российское

общество в качестве "бремени для политиков", для элит. Правительство, конечно, предпочитало бы управлять только теми сегментами общества и ресурсами, которые продуктивны. А все остальное общество — что с ним делать? И вот парадокс: поскольку федеральные власти не хотят (и не умеют) заботиться об этом социальном бремени, они вынуждены опираться на местные элиты, на бюрократов, на местные предприятия, которые платят людям зарплату. И здесь возникает противоречие. С одной стороны, существует определенная антибюрократическая идеология, а с другой — федеральные власти говорят региональным, местным лидерам и бюрократам: "Давайте работать, управлять!"

Понятно, что оценка эффективности акторов (администрации, предприятия или человека) зависит от критерия. И если средний русский человек предпочитает некоторую неопределенность, если он согласен жить с коррупцией, — это, может быть, потому, что при том узком выборе, который у него есть, существующая система, ее правила игры все-таки лучше по сравнению с более последовательной, более строгой системой демократических правовых норм и управления. Это не значит, что русский человек не хочет быть демократом или не ценит свободы. Конечно, нет. Я думаю, что все ценят свободы. Но человек всегда (сознательно или неосознанно) делает выбор. Если он очень не хочет рисковать своими или чужими возможностями, тогда это можно считать формой консерватизма или имитацией стабильности, но с этим надо считаться.

Еще одна интерпретация всего этого: очень часто (может быть, больше у нас, чем у вас) говорят о том, что "в России есть прогрессистские элиты". На мой взгляд, "предпочтение неопределенности", представление о том, что "реализация идеальной демократии — это не приоритетная задача" — одинаково распространено и в обществе, и среди элит. В России есть какой-то общий подход к этому вопросу. Я не вижу большого разрыва между ожиданиями рядового человека и ожиданиями правящих элит в том, что касается демократических чаяний. Наконец, последний, третий момент, на котором я хочу остановиться. Мне были интересны соображения Ю.Левады о "стабильности" или, точнее, нестабильности российского общества. Мне кажется, что, может быть, ключевой вопрос этих дебатов — это то, что я назвала бы "замедлением истории". Дело в том, что в последние 2-3 года заметно замедлились темпы изменений, те бурные темпы, которые были 10 лет назад. В какой-то мере это связано с режимом В.Путина, но, скорее всего, это какой-то новый исторический период. Может быть, это происходит именно потому, что люди так хотят стабильной ситуации. Здесь дело не в "больших амбициях", а в стремлении сохранить то, что есть. В эти последние 3-4 года "ритм истории" стал более медленным, больше нет ни "больших амбиций", ни "больших кризисов" (кроме войны в Чечне) Россияне не ожидают особенно больших прорывов в этот период.

В заключение я бы сказала, что все-таки есть одна трансформация, которую можно наблюдать. Это то, что русский человек приобрел некоторую личную сферу и пытается как-то ее защитить и сохранить. Это вопрос какой-то свободы или просто возможности самому как-то организовать в личной сфере. Это теперь вполне легитимно. Раньше, в последние советские годы, вы, конечно, тоже не находились в особо "строгом" режиме, но все-таки эта свобода не была вполне легитимной. А сегодня она такова. И этот феномен — индивидуализация каждой судьбы — был и у нас и еще действует на Западе. Есть очень яркий пример — это отношение к религии. Теперь в России каждый человек, кажется, все больше и больше верит так, как сам хочет. Он строит для себя какую-то свою религию или свое личное отношение к религии. Это только один пример, но таких примеров есть очень много.