

Российская бюрократия как перпетуум мобиле реформ

При анализе судебных реформ в России часто говорится об утопии демократов, о несовместимости западных моделей развития с русскими, о вероятности установления авторитаризма или смешанных политических систем. Нет единодушного мнения в русской прессе по вопросу, удалось ли реформы или нет, а если и удалось, то какие? И совсем редко вышеупомянутые дебаты связываются с конкретными механизмами происходящих в стране социальных преобразований. Роль административной системы в текущих реформах часто теряется в социофилософских рассуждениях.

Цель моего краткого анализа состоит в том, чтобы определить место административного аппарата в русской государственной структуре, в русских реформах и революциях. Как бюрократическая система смогла выполнять доминирующую роль в российском обществе, контролировать ход реформ? На этот вопрос я пытаюсь ответить при помощи анализа исторически повторяющихся форм российского административного управления, а также его институтов. Закономерность, с которой эти ведущие институты власти доминировали на протяжении всей русской истории, позволяет отнести их к категории социальных законов русского общества. Ни в научной, ни в массовой литературе мне не встречался анализ русской бюрократии в исторической перспективе. Бюрократия является излюбленным объектом критики, но бюрократы в ней обычно отчуждены от общества и его административной структуры. К тому же теряется из виду, что люди, которые занимают посты в административном аппарате, — это те же самые люди, которые живут в стране, разделяя ее основные государственные принципы, политическую структуру, национальные амбиции и надеж-

ды. Предмет предлагаемого ниже анализа — бюрократия как система институтов и связанных с ними национальных психологических стереотипов. Поскольку экономическая жизнь страны веками строилась на системе взаимных услуг и взяток, то предпочтительно говорить не столько о людях, злоупотребляющих властью, т.е. дающих и берущих, сколько о системе социальных отношений и институтов, не работающих без взяточничества, nepотизма и злоупотреблений служебным положением.

Существующая а стране система управления не является только продуктом коммунистического периода истории, напротив, она прослеживается на всем пути исторического развития России. Сегодняшние реформы происходят в основном под контролем "сверху", где государственно-бюрократическому аппарату принадлежит ведущая роль в политике, в экономике, в международных отношениях. Русская административная система сама находится в состоянии перестройки, не столько формально, сколько *de facto*. Можно выделить по меньшей мере два основных процесса:

1. Перестройка советской иерархической системы, на которую неоднократно указывали Т.И.Заславская и другие ученые.

2. Коммерциализация бюрократического аппарата, т.е. его функционирование через рыночную структуру за счет доходов от легального и нелегального бизнеса. Доход этот имеет различные формы — от простых взяток или от доли в бизнесе до более сложных коммерческих операций. С коммерциализацией связана, в свою очередь, перестройка аппарата управления, привлечение в него молодых сил, ведущее к росту и усложнению всей бюрократической структуры страны.

Полагали, что с распадом Советского Союза государственная администрация должна сократиться, в соответствии с демократическими надеждами на уменьшение роли государства в управлении обществом, пропорционально размерам Российской Федерации. Между тем государственная структура в переходный период еще более усложнилась в результате роста экономической активности и появления новых проблем управления ею.

Дополнительные сложности в администрировании экономикой возникли из-за криминализации экономических структур и включения их в международные криминальные системы. По свидетельству русских и американских криминологов (Инга Михайловская, Луиз Шелли, Ренсселэр Ли и др.), не рыночная, а теневая экономика становится базой реформ в стране.

Таким образом, хотя географические размеры страны и сократились, ее экономические и политические операции, включая международные, расширились и усложнились. Это привело к разрастанию бюрократического аппарата управления. Другой аспект роста бюрократического аппарата связан с традиционными сторонами российской жизни. Доходность бюрократической должности возросла в связи с упразднением жесткого контроля государства над административным аппаратом, особенно в провинции. Это обеспечило прямой доступ бюрократии к распределению ресурсов страны и перераспределению общественного имущества. Бюрократический произвол приводит к сохранению и росту бессмысленных, с точки зрения населения страны, административных расходов.

Кормление, местничество и номенклатура — доминантные институты власти бюрократии

Почему бюрократический аппарат практически всегда обладал монополией на политическую власть в стране и на распределение общественного имущества и ресурсов? Система тотального контроля бюрократии над главными сферами государственной жизнедеятельности и жизнью ее отдельных граждан осуществлялась благодаря трем институтам административной структуры, появившимся уже в системе управления Древней Руси: *кормлению, местничеству и номенклатуре.*

Кормлением называлась в средние века система оплаты административной службы, которую бояре несли царю. Бояре назначались на управление вотчинами царя для сбора налогов, судебных разбирательств и несения воинской службы. Они находились "на кормлении" у вотчин. Русские цари не платили боярам за их службу вплоть до XVII в. И даже когда Петр I реорганизовал управленческий аппарат, обещанная зарплата не платилась по несколько месяцев. Зарплата бояр состояла из товаров, услуг и денежных доходов, собранных с населения. Уже с XIV в. внутри управленческого аппарата России и среди населения сложился и закрепился психологический стереотип, в соответствии с которым управляющая боярская элита фактически являлась распределителем, часто бесконтрольным и нередко незаконным, частных и общественных ресурсов страны.

По мере того как государственная служба усложнялась, чиновничий класс стал получать регулярную зарплату. Однако должность для бюрократов сохранилась как источник доходов, часто превосходивших основную зарплату. Происходило ли это путем взяточничества или путем оказания взаимных услуг, а то и вымогательства и казнокрадства, неписанные законы и традиции русской жизни включали все: и "радение родному человеку", и взяточничество гоголевских городничих, и легкую жизнь облонских. Целые эпохи русского экономического развития были построены на институте кормления, который обеспечивал гладкое функционирование всех составных частей государственной машины. Экономическая неэффективность была его оборотной стороной.

Система *местничества* появилась в XV в. с введением закона, по которому бояре получили место за великокняжеским, а затем царским столом и в аппарате царской службы согласно происхождению. Хотя благорасположение царя и служебные заслуги тоже учитывались при служебном продвижении, семейно-родственные связи создавали регулирующий механизм политико-административной карьеры и обеспечивали управленческой элите известную независимость от царя. Бюрократическая элита создала жесткую иерархию и кадровый контроль, которые сдерживали проникновение в ее ряды нежелательных лиц. Интересным доказательством этого факта являются характер и назначение родословных книг русских бояр. В отличие от генеалогических записей западной аристократии, эти книги содержали официальные данные, в основном данные рождения и места, занимаемого в родственной иерархии. Родословные русских бояр скрупулезно документированы. Они использовались как официальный документ при рассмотрении судебных и иных тяжб с целью защитить родовое право на определенное место по службе при дворе царя.

Поскольку право собственности уже при Московском дворе носило чисто номенклатурный характер, т.е. поместья и привилегии давались вместе со служебным местом (а не наоборот), целью боярских кланов было закрепить эту собственность по наследству через наследование служебного места при дворе. Клановый принцип наследования государственной службы отражен в протоколах Стоглавого Собора (XVI в.) и в "Тысячной книге" (XVI в.). Государственная служба при Московском дворе XIV—XVI вв., основанная на родословной иерархии, критическим компонентом которой с самого начала была боярская *номенклатура* (элита), создала прецедент контроля бюрократии за порядком распределения мест по службе, который позднее лег в основу института элитарного контроля над политическим, военным и экономическим управлением страной.

Место, которое иерархический принцип управления отводил царю, было фактически местом главы номенклатуры. Возможности царя менять свой "номенклатурный" состав были ограничены как раз клановым наследственно-иерархическим принципом. Поэтому отношения между самодержавной властью и номенклатурным аппаратом протекали в постоянной борьбе за границы власти.

Как известно, в 1917 г. эта борьба закончилась окончательной победой новой бюрократии, охватившей всю страну своей бюрократической системой. Каждый служащий был превращен в государственного бюрократа. Зависимость населения от государства и высокая оценка системы советского благосостояния в опросах общественного мнения как в России, так и среди российских эмигрантов на Западе свидетельствует о тотальной бюрократизации человеческого сознания в советский период.

Как бюрократический аппарат определял ход русских реформ

Роль бюрократии в русских реформах и революциях является ключевой хотя бы уже потому, что все русские реформы и революции происходили исключительно сверху. Это не значит, что население не принимало участия в этих процессах и не поддерживало их. Напротив, оно участвовало в реформах под руководством радикальной интеллигенции, молодежных групп и т.п. В сказанном нет скрытой иронии. Чтобы сломать отжившую военную и экономическую систему, часто необходимо был революционный напор и энтузиазм. Бюрократическая система способна была контролировать энтузиазм "снизу", а в случае необходимости, мобилизовать его и манипулировать им. Результатом разочарования населения в реформах становились политическая апатия и исторический пессимизм.

Ключевая роль бюрократии в реформах объяснялась и тем, что население страны верило в возможность улучшения жизненных условий путем смены системы управления или усовершенствования ее. Вера в то, что государственный строй может быть улучшен путем реформы управленческого аппарата, была издревле свойственна русскому населению. В связи с этим, я думаю, заявление древних русичей: "Приходи володеть нами и княжить" (даже если это и артефакт, важно, что оно стало крылатым выражением во многих дискуссиях) нельзя интерпретировать как управленческую бездарность русского народа. Оно, скорее, свидетельствует о вере

русских в хорошую систему управления как средство решения военных, экономических и социальных проблем.

Как уже было сказано, власть бюрократии в истории русских реформ основывалась на незыблемости ее трех основных институтов: кормления, местничества и номенклатуры. Это постоянство объясняется и другими традициями политической системы России. Ее основной чертой было отсутствие законов, четко и эффективно определяющих границы бюрократической власти. Ежедневные операции различных государственных учреждений в России на протяжении веков велись не столько на основе свода законов, сколько на основе тайных указов, правил и постановлений самой бюрократической системы. Не говоря уже о "неписанных законах", об юридической мифологии Руси, основанной на традициях и обычаях, непостижимых для иностранцев.

Благодаря иерархической системе, номенклатура в XIX в. смогла добиться почти полной независимости от царя и общества. Система номенклатуры при самодержавии, так же, как и при коммунизме, несла в себе саморазрушающее начало. Нуждаясь в стабильности для собственного выживания, иерархия создавала в стране атмосферу стагнации. Призванная увековечить *status quo*, она, как правило, не допускала молодые, талантливые силы в свои ряды. И со временем формы ее правления устаревали вместе с консервативной атмосферой в стране — отсталыми военной системой, экономической и политическим режимом. Когда созревала неизбежность реформ или революций, они фактически приводили к эволюции страны посредством перестройки управленческого аппарата. При этом бюрократическая каста могла измениться в составе, пополниться новыми силами для выполнения новых военных, экономических и политических задач. Задачи менялись, общество переходило в новое состояние, но институты бюрократии — кормление, местничество и номенклатура — оставались неизменными. Для независимой бюрократической системы, сложившейся в России, люди были лишь взаимозаменяемым материалом. Бюрократическая система всегда была сильнее отдельной личности.

Поскольку бюрократическая система в силу присущих ей институтов консервативна, она не могла быть изменена демократическим путем. Россия не сходила с мельницы реформ и революций, за которыми с неизбежностью следовали периоды стагнации. Роль бюрократии в русских реформах подчеркивается и тем, что ни одна из реформ не упразднила институты кормления, местничества и номенклатуры, не учредила вместо них действенные институты гражданского контроля над ними. Поэтому понимание будущего России во многом зависит от понимания процессов развития, через которые проходит ее бюрократическая система. Оно также может быть обусловлено тем, в каком направлении будет развиваться общественное мнение страны и какое влияние оно будет оказывать на аппарат управления.

Русская и американская системы управления

Хотя образ бюрократа отрицателен как в русской, так и в американской прессе, массовой культуре и бытовом сознании, административные системы двух стран в действительности принципиально раз-

личны. Американская бюрократическая система находится под неизменным контролем со стороны гражданского общества. Этот контроль традиционно осуществляется при помощи двух форм: судопроизводства и демократически избранных политиков. К этим двум формам можно добавить такие институты американской демократии, как процессуальные нормы, профессиональные административные агентства и систематический учет и контроль. Хотя исторический возраст двух политических систем несравним, обе могут быть сопоставимы по тому, насколько последовательно в каждой из них развивались прямо противоположные системы бюрократического управления.

Что дальше?

Бюрократический аппарат, который сложился при советской власти, был системой стратегического долгосрочного планирования с краткосрочной тактикой достижения поставленных целей. В результате противоречия между стратегией и тактикой, к тому же неверно определенными, он оказался не в состоянии управлять военно-промышленным комплексом, экономикой и политикой. Близорукая краткосрочная тактика создавала ситуацию перманентных кризисов, разваливающих страну. В то же время благодаря долгосрочным планам существовала иллюзия стабильности. Современная русская бюрократическая система "вылупилась" из развалившейся советской. Однако правила игры в самом обществе изменились. Появилось общественное мнение, которое пытается открыто оказать влияние на структуру власти. Вместе с тем институт контроля за административным аппаратом по-прежнему не создан. Отсюда — "бесконтрольность" поведения бюрократии в ее отношении к населению.

Реформа внутренней структуры еще не закончилась, так как не отработаны экономические отношения в стране в целом. Будет ли создана в стране работающая рыночная экономика, или бюрократический аппарат будет продолжать "кормиться" за счет криминализованной экономики, предсказать трудно. Для прогностического анализа, на наш взгляд, следует принимать во внимание следующие общие факторы:

1) глобальная взаимозависимость политики, экономики, экологии, коммуникаций, включая свободную прессу мировых бюрократий и др., а также открытые границы России, коренным образом изменили если не характер, то возможности "бюрократических игр";

2) советская форма коммунизма и коммунистической системы изменились необратимо;

3) в России не создано до сих пор демократическое правление, основанное на процессуальном законе и на отчетности государства перед гражданами;

4) бюрократический характер новой русской экономики определяет ограниченные возможности ее развития.

Дополнительные соображения о месте русской бюрократии в системе реформ изложены в статье M.Ozernoy and T.Samsonova. "The Bureaucratic Legacy of Russia", in Problems of Post-Communist (1995, in press).