

*Александр Погорельский*

## НОРМАЛИЗОВАТЬ БЮРОКРАТИЮ

**Д**ля объяснения процессов, происходящих сегодня в мире, ключевым является вопрос: кто реально распоряжается национальными и мировыми ресурсами, кто их хозяин? За последнее столетие в процессе принятия решений, в способе распоряжения общественным богатством произошли сдвиги колоссального масштаба. И эти сдвиги, на наш взгляд, связаны, прежде всего, с возникновением и воцарением суверенной бюрократии<sup>1</sup>.

На протяжении веков существовала служилая бюрократия. Эта бюрократия служила то господину, то нации, то обществу, то идее. Миф о служении до сих пор превалирует в общественном сознании. Однако особенность нашего времени состоит в том, что бюрократия «суверенизировалась». Она многократно увеличилась численно, играет непосредственную роль в общественном производстве, сама формирует и выдвигает политиков, она реально управляет процессами распределения ресурсов, коротко говоря — является основным агентом жизни общества.

Эти выводы относятся далеко не только к Восточной Европе. По сути, это планетарное явление, охватывающее как самые отсталые, так и наиболее развитые страны. Можно сказать, что 80 процентов человечества живет под господством суверенной бюрократии, а остальные 20 процентов думают, что они живут иначе...

Тем не менее и на Востоке, и на Западе многие, в том числе представители научных и экспертных сообществ, при осмыслении этих процессов по-прежнему руководствуются не критическими представлениями, внушенными им еще в школе. На одной из конференций, организованных журналом «Эксперт», молодой профессор из Гарварда рассказывал об опросе, проведенном им в Соединенных Штатах. Обычных американцев спрашивали, где, по их мнению, сосредоточена основная власть. И большинство уверенно ответило, что на уровне местного самоуправления. Но если мы посмотрим, как действительно распределяются ресурсы между уровнями управления, то поймем, что такие представления рядовых граждан давно устаре-

<sup>1</sup> Термин «суверенная бюрократия» предложил наш коллега, профессор Университета НордВестерн в Чикаго Георгий Дерлугьян. С одной стороны, это некая пародия на распространенный в современной России термин «суверенная демократия», а с другой, он выражает саму суть происходящих процессов — бюрократия вышла из-под контроля «суверена» и сама стала суверенной.

ли. Давно не местное самоуправление, а далекий от забот обычных людей бюрократический аппарат распоряжается их судьбами. Другой иллюстрацией таких представлений является хотя бы пример с отношением к частной собственности в нашей стране — когда у нас в России проводятся опросы об отношении к частной собственности, то обнаруживается, что огромная доля населения, до 60 процентов, против частной собственности. При том, что эти люди сами владеют частной собственностью, эксплуатируют ее, готовы за нее убивать, а иногда и умирать. Неверные представления, вбитые в голову еще в школе, к сожалению, распространяются и на экспертное сообщество. Преодолеть такого рода иллюзии, побороть идолов общественного сознания — это, собственно, одна из задач сегодняшнего научного поиска.

Проблема бюрократии поистине ключевая. Исследуя ее, мы можем понять не только перспективу предстоящего развития, но, возможно, и ответить на вопросы, относящиеся к прошлому: почему не удался социалистический проект в Советском Союзе и странах народной демократии? Возможны ли другие модели, где вменяемый чиновник будет распоряжаться общественными ресурсами? Как нормализовать бюрократию, заставив ее действительно служить общественным интересам?

Бюрократия, несомненно, относится к важнейшим социальным изобретениям человечества. Управлять крупными территориальными образованиями, сложными межотраслевыми программами, да и, собственно, даже небольшим предприятием невозможно без механизма трансляции власти в пространстве и во времени, координации действий большого числа людей, концентрации усилий на решении ключевых задач.

Бюрократы, люди письменной культуры, выработали свой «габитус», свои нормы поведения.

Но случилось странное — суверен стал пропадать. Это явление сродни известной в теории корпоративного управления «революции менеджеров». Масштабы и сложность объектов управления выросли настолько, что отследить ход процессов из единого центра, а, главное, адекватно отреагировать на них стало невозможно. Реальная власть переместилась к людям, готовящим решения и поставляющим информацию по вертикали снизу вверх и обратно.

Парадоксально, но становлению суверенной бюрократии в какой-то мере способствовали современная демократия с ее институтами и механизмами обратной связи с электоратом. Подобно мелким акционерам огромных корпораций граждане все меньше влияют на процесс принятия основных государственных решений. С другой стороны, в условиях общества потребления это в какой-то степени представляется необходимым, поскольку является собой своеобразный механизм самосохранения. Когда в политической борьбе нередко побеждают политики, обещающие гражданам все новые и новые социальные льготы, призывающие к перераспределению все большей части национального продукта через социальные программы, что объективно задерживает развитие экономики, нужны некоторые компенсаторные системы защиты электората от самого себя.

Все это привело к усилению роли исполнительной власти и, соответственно, бюрократического аппарата. Но если не «суверен» и не электорат, то кто или что будет контролировать бюрократию? В каком-то смысле бюрократический механизм стал бесхозным, приобрел самостоятельную автономную жизнь. Возникла возможность захвата его разными группами интересов, партиями, личностями, в том числе, политическими авантюристами. И все чаще эти группы интересов выходят из среды самой бюрократии, являясь выразителями интересов этого социального слоя и опираясь на него. Это напоминает сюжет голливудского фильма «Восстание машин». Условия весьма близкие — бюрократические машины, подобно машинам, изображенным в том фильме, усложнились настолько, что обрели способность к самопрограммированию и желание навязать свою волю людям.

Но в отличие от механических машин бюрократия состоит не из винтиков, а из живых людей с их разнообразными материальными, статусными и личными интересами. Столкновение этих интересов превращает деятельность бюрократии в поле борьбы.

Наивно было бы полагать, что один раз, изобретя бюрократию, человечество откажется от нее. Вернее, откажется ранее, чем изобретет нечто еще более эффективное. Но до тех пор обществу предстоит жить под властью бюрократов, взаимодействовать с ними, искать общие интересы и зоны компромисса.

В этом контексте сложившееся в обществе (и не только в нашем) отрицательное отношение к бюрократии является атавизмом. Следует сменить угол зрения, рассматривая бюрократов как живых людей, в деятельности которых альтруистический и эгоистические мотивы находятся в определенной пропорции. Эффективными могут быть только те системы, где бюрократ поставлен в условия, когда его личные интересы могут быть удовлетворены лишь при достижении успеха системой в целом.

Если теперь перейти от общих положений к конкретной исторической ситуации, то нельзя не отметить, что прежде всего нам будет важен опыт нашего региона — Восточной Европы. Почему Восточная Европа является очень важным полигоном для изучения суверенной бюрократии? Потому что здесь многие отмеченные выше процессы получили свое самое яркое воплощение.

Здесь бюрократия не только во многом перестала служить общественным интересам, но и утратила сам «миф о служении». В прошлом, в Советском Союзе, атавизмы базовой идеологии, скреплявшей систему, существовали очень долго, и за счет этого сохранялась иллюзия служения, легитимизирующая власть советской бюрократии. Сегодня в постсоветском пространстве мы видим, что подавляющая часть бюрократии почти полностью утратила даже иллюзию служения чему-либо, кроме собственного интереса. И этот новый феномен здесь доведен до некоего предела. На таких предельных режимах как раз и проявляются коренные особенности суверенной бюрократии, механизма ее функционирования.

Если мы зададимся вопросом, поставленным в начале статьи, «кто хозяин?», то на него придется ответить: «хозяином страны является бюрократия

и привластная буржуазия, привластный бизнес». Эти две группы неотрывны друг от друга, существует плотная уния между ними, без которой система не может функционировать. Начать хотя бы с того, что сегодняшний бюрократ в Восточной Европе и в России зачастую рассматривает свою должностную позицию как бизнес. Он нередко просто покупает свою должность и ему нужно вернуть вложенные деньги с прибылью, то есть это, по сути, инвестиция. Понятно, что в рамках самого бюрократического аппарата ему решить эту задачу не всегда просто, да и опасно, поэтому у него всегда есть некоторое бизнес-окружение — это не следует упускать из виду.

Наша бюрократия является не только суверенной, но и стяжательской, ведь позиция в бюрократической иерархии является способом извлечения личного дохода. Очень часто эффективность подчиненного оценивается по степени его вписанности в коррупционные отношения, по уровню дохода, идущего от него вверх. Неслучайно в Чечню, как правило, назначались «специалисты по списаниям» — в условиях войны это позволяло наживать огромные состояния.

В конечном счете все это приводит к выводу, что существующая сегодня бюрократическая система просто патологически неэффективна. Конкретные бюрократы обладают властью, но у этой власти нет ни легитимности, ни идеологического основания.

Отсюда вытекает кардинальный вопрос сегодняшней повестки дня — кому должна принадлежать власть, то есть функция распоряжения национальным достоянием, в разумно устроенном обществе? Очевидно, что на ранних этапах капитализма предприниматель, руководствуясь инстинктом собственника, наиболее рационально обращался с ресурсами, поскольку действовал в своих интересах и целиком отвечал за результаты. Но по мере усложнения хозяйственных процессов и роста национального достояния объективно все большую роль в распоряжении этими ресурсами должно играть государство, а значит и бюрократия. Поэтому от качества этой бюрократии напрямую зависит судьба данного общества. Нам нужна образованная, креативная бюрократия, преданная идее служения стране, общим интересам.

В процессе принятия решения, в подходе к делу предприниматель от бюрократа отличается в главном. Для предпринимателя важен результат, он вынужден действовать максимально эффективно, ориентируясь на него. Причину провала объяснять некому — себе не объяснишь. Для бюрократа — наоборот. Результат его зачастую интересует во вторую очередь, главное — объяснить начальству, почему ты поступил именно так (по инструкции, по указанию, защищая личные интересы начальника и т.д.), а не иначе.

Другая проблема — короткий временный горизонт мышления. Собственник вынужден думать о будущем бизнеса (к сожалению, только бизнеса, а не страны), поскольку он должен достаться его детям.

Задача состоит в том, чтобы создать такие условия, когда бюрократ, находясь на своем месте, действовал как эффективный и рациональный предприниматель, нацеленный на результат, необходимый обществу. От этого должна зависеть его судьба и карьера.

Бюрократ имеет доступ к хозяйственному ресурсу ровно столько времени, сколько занимает должность. Текущие результаты для него почти всегда важнее долговременных: ведь за них уже придется отвечать другим. Стоит ли тогда удивляться, что сегодня вновь назначенный директор оборонного предприятия прекращает стратегические разработки и «гонит серию», поскольку это контракты (а значит, и личные доходы) уже сегодня.

В условиях всевластия бюрократии, лишенной почти всех моральных ограничений, описанные выше пороки бюрократического правления дополняются новыми. Появляется возможность действовать почти исключительно в своих личных корыстных интересах или интересах группы. К. Маркс писал: «Обеспечьте ю процентов, и капитал согласен на всякое применение. При 20 процентах он становится оживленным, при 50 процентах положительно готов сломать себе голову, при 100 процентах он попирает все человеческие законы, при 300 процентах нет такого преступления, на которое он не рискнул бы». А когда речь идет об «откатах» в сотни миллионов долларов, что может остановить всевластного бюрократа, лишенного каких-либо моральных ограничителей?

Исторический опыт, скажем, кайзеровской Германии и царской России показывает, что если общество находится во власти ничем не ограниченной бюрократии, ситуация рано или поздно оказывается тупиковой. Потому что в такой ситуации бюрократия интересуется только самой собой, теряет интерес к общественному служению, получает импульсы только извне, как правило, сверху. К чему это приводит — мы видели на примере коллапса Советского Союза. Всевластие бюрократии воспроизводит застой и ведет к краху.

В условиях современной России только нефтяная «подушка» скрывает от нас реальную динамику процессов, происходящих в экономике. Все слова о модернизации, эффективности, инновационном развитии останутся только словами, пока не будет сломлена бюрократия, пока она не станет снова выполнять свою роль общественного служения.

Главный исторический урок, к которому мы приходим, заключается в том, что почти все существенные экономические прорывы в странах с мощным централизованным государственным аппаратом происходили в результате «усмирения» бюрократии, подрыва ее всемогущества. Феноменальный экономический рост в Германии 19 века был связан с сильнейшей встряской прусской бюрократии в ходе революции 1848 года. То же повторилось после второй мировой войны в Японии и Германии. Колоссальные успехи современного Китая являются непосредственными следствиями культурной революции, в ходе которой сквозь разбитый асфальт новой коммунистической бюрократии стали пробиваться ростки нового. Бюрократия, которая пережила эти потрясения, совершенно по-другому подходит к делу и более реально смотрит на вещи. Она перестает думать только о собственных интересах и начинает понимать, что расцвет страны — основа ее благополучия.

Власть в России интуитивно чувствует эту проблему, однако формулирует ее зачастую ограниченно, в виде лозунга борьбы с коррупцией. Однако следует понимать, что разгул коррупции — не причина, а следствие всевластия

бюрократии. Коррупция — неразлучный спутник любой бюрократической системы, и, как это ни печально, существовала и будет существовать всегда. Задача скорее в том, чтобы нормализовать ее уровень, ввести в берега, сделать не главным системообразующим, а побочным малозначительным продуктом функционирования госаппарата.

Недостаточно «прекратить воровство внизу», как однажды сказал, вступая в должность, один из важных чиновников. Придется начинать сверху, то есть с себя.

Но как же это сделать, когда социальной базой режима является та самая бюрократия? Когда режим существует постольку, поскольку эта бюрократия позволяет ему существовать? Когда первые лица государства практически становятся его заложниками?

Высшая власть в своих преобразованиях может опереться на достаточно широкие слои — молодежь, интеллигенцию, мелких и средних предпринимателей, но, главное, на здоровые силы самой бюрократии, без которой, как уже говорилось, ничего серьезного в современной истории не делается.

На всех уровнях госаппарата и прежде всего уровнях низовых, немало достойных людей, тяготящихся необходимостью невольного участия в «коррупционных играх», составляющих нередко важную сторону их жизни.

Существование бюрократа в посттоталитарной рыночной экономике нельзя назвать комфортным. Жизнь его полна рисков, нередко составляя череду взлетов и падений. Постсоветская бюрократия — это часть так называемого «класса в подполье»: их собственность нередко имеет характер условного владения — лишь на время занятия определенной должности, она записана на родственников, юристов и других доверенных лиц. Деньги спрятаны в «офшорах». Стоимость особняков на Рублевке значительно превосходит их зарплату за все время службы. Они нормально существуют лишь до тех пор, пока кому-то не понадобится сопоставить их доходы с расходами. То есть они находятся в подвешенном состоянии. Им хотелось бы надежности, хотелось бы стать действительно важными для общества людьми, вернуть самоуважение и уважение к себе общества. Возврат к идее служения — важная потребность здоровой части бюрократии.

Вывести страну на новый уровень развития невозможно без того, чтобы сформировать новую генерацию бюрократов, обладающих габитусом служения. Решение данной задачи — важная миссия нового руководства страны.