

Вопросы к докладчикам и ответы

Вопрос (М.В. Вилисов):

В докладе несколько раз приводился тезис о том, что в Европе системы управления, правовые системы формировались веками, а нам отведены считанные годы. Рассматриваем ли мы преемственность модели государственного управления между СССР и нынешней Россией? Или мы принципиально вычеркиваем этот период из нашей истории?

Ответ (Л.А. Калганова):

Вычеркнуть мы не можем, потому что это наша история, наш опыт — и отрицательный опыт тоже нужен. Сейчас мы живем в другой экономической системе. А в Советском Союзе — какое было право? Партийное. Поэтому та правовая система абсолютно не работала в новых экономических условиях. Вследствие этого, в 1990-е гг. — особенно в начале периода, когда не были приняты новые законы, — об этом официально говорилось, действовала криминальная юстиция, т. е. законы не работали, органы власти — тоже. В 1993 г. принята Конституция Российской Федерации и к настоящему времени практически полностью изменена вся правовая система. Сейчас государственное управление основано не на партийной системе, экономика действует на рыночных основах. Что можно оттуда взять?

Я работаю с Госдумой РФ и банковским сектором. Там отмечают качество разработки законодательных актов — в частности, Германского гражданского уложения. Я поинтересовалась у разработчиков: «Сколько оно создавалось?». Профессор Вебер ответил, что 30 лет они разрабатывали, 10 лет думали, 10 лет обсуждали, 20 лет принимали; потом у них следовала правоприменительная практика и, соответственно, вносились изменения. Некоторые отрасли права — например, исполнительное право — у них созданы и развиваются более 300 лет. Мы спрашивали: «Какие есть недостатки?». Профессор нам ответил, что столько положений, доработок и дополнений, что

уже стало трудно пошевелиться. А в России? Законы не синхронизируются. Один закон разрабатывается, в один-другой закон внесли изменения, а в остальные 10 взаимосвязанных законов — не внесли. Конечно, в России такого времени на разработку правовой системы не было, это нужно понимать.

М.В. Вилисов:

Вы привели в пример отрасли гражданского права, а речь идет о модели государственного управления. Та часть правовой системы, которая регламентировала именно процессы государственного управления в советское время, — то, что Вы называете партийным правом, но я не знаю, что это такое? Существует ли преемственность тех институтов, тех регуляторов в советской и нынешней системах?

Л.А. Калганова:

Преемственности не вижу, потому что сейчас действуют рыночные механизмы. А плановая система была практически фиктивной. Декларировалось плановое ведение народного хозяйства, но тогда откуда был постоянный дефицит? Сейчас, после кризиса, не только наше общество, но и Западная Европа развиваются по пути усиления госуправления.

Вопрос (С.С. Сулакишин):

У меня два вопроса к Петру Анатольевичу: можно ли перечислить классификационные признаки, по которым было бы возможно определить ту или иную модель государственного управления? Что из базовых социальных качеств, национальных особенностей — поведенческих, этнических, каких-то традиционно цивилизационно накопленных — может отразиться на модели государственного управления?

Ответ (П.А. Федосов):

По первому вопросу. Можно назвать какие-то общие, рамочные характеристики (что и сделано в докладе): система

правления (парламентаризм или президентская система); тип избирательной системы (мажоритарная, пропорциональная, смешанная); тип режима (демократический, авторитарный, плебесцитарно-патерналистский и т. д.); тип системы вертикального разделения власти (централизованная система или децентрализованная); соотношение администрирования и политики в системе управления; варианты формального и неформального статуса «государственной службы als Beruf» (по Веберу) и т. д. — и провести по ним классификацию. Можно выделить большее количество признаков, как, например, у Лейпхарта или у Даля. По таким общим характеристикам можно дать какие-то рекомендации, что пытается сделать, например, Лейпхарт в рассуждениях о конституционных альтернативах для новых демократий, или Валенсуэлла в связи с анализом президентских систем в Латинской Америке. В моем тексте тоже предпринято что-то вроде такой попытки.

Но эти рекомендации неизбежно будут иметь весьма общий и очень условный характер. Потому что «черт сидит в деталях». В рамках системно-функционального подхода (Аламонд и Пауэлс) анализируемый нами предмет находится под рубрикой *policy making*. Для того, чтобы выйти на **исчерпывающий** сравнительный анализ *policy making*, по-хорошему нужно проанализировать всю систему по всем существенным переменным. Но таких переменных бесконечно много. Попытка охватить все, или даже только все существенные переменные, заведомо бесперспективна.

Единственное что здесь работает — это ситуативно-прагматический подход; в зависимости от того, что мы хотим понять про исследуемую систему, выбираются те или иные переменные, по которым и проводится сравнительное исследование.

По второму вопросу. Моя гипотеза состоит в том, что коренная особенность России не в ее размерах или гетерогенности, а в особом менталитете, в глубинном фатализме всего

общества, в подспудной вере в судьбу, рок, везение или невезение как основной фактор успеха или неудачи. Об этом много и точно писали Толстой (Платон Коротаев в «Войне и мире»), Горький — в очерках 1915–17 гг. (См. например, «Жалобы»). Отсюда и пренебрежительное отношение к профессиональным знаниям, и недоверие к концепциям и программам («все равно будет не так, как планируем, а так, как бог даст»), терпимость к непрофессионализму и многое другое

К тому же (как неединожды подчеркивал А.И. Соловьев), дело не только и не столько в установках тех, кто является объектом управления, но и в ментальности тех, кто является субъектом управления. Оба наших президента, о третьем пока не могу сказать, являют собой интереснейший внутренний противоречивый симбиоз качеств, казалось бы, взаимно исключающих друг друга. Об этом я пытался кратко сказать в докладе.

Вопрос (Г.П. Воронин):

Существует модель управления государством. Прошло пять лет, модель остается той же, но пришли другие люди. Тут встает вопрос о роли личности. К примеру, Путин — юрист, Медведев — юрист, Шувалов — юрист, Козак — юрист. Вопрос они решают юридически. Мы приходим с супертехническими вопросами модернизации и т. д., а нас не слышат, не понимают, и экспертное сообщество для них — ничто. А модель остается та же, что была до них, пять лет назад...

Ответ (Л.А. Калганова):

Это подробно рассмотрено в докладе, в части о применении ситуационного подхода. Руководитель и его личностные характеристики — одна из ситуационных переменных, которая влияет на модель государственного управления и на то, как она будет работать. Важно, как сочетается личность руководителя, его характеристики с моделью управления, с национальным менталитетом и культурой, с другими ситуационными переменными.

Вопрос (Н.М. Казанцев):

Какая правовая основа в том, что наши должностные лица разного уровня *действительно* подчиняются Администрации Президента, если по Конституции никаких полномочий для Администрации Президента не установлено, она предусмотрена как частный аппарат Президента и не имеет никаких функций, если закона об Администрации Президента нет? Тем не менее, в принципе нет такого государственного органа, даже принимающего законы, который не пойдет на поводу у решений Администрации Президента или звонков от Суркова, точно так же, как это было в отношении ЦК КПСС.

Ответ (П.А. Федосов):

В практике российского государственного управления советская традиция существует в неусеченном виде. Дело не в правовой системе, а в управленческих навыках, в ментальности участников процесса и т. д. Вопрос, который Вы задаете, тому наиболее яркая иллюстрация. В Конституции Администрация Президента упоминается один раз: Президент «формирует Администрацию Президента Российской Федерации» (ст. 83, «и»). Все. Никаких функций за ней не закреплено. Но именно это позволяет заинтересованным лицам и, прежде всего, самому Президенту и чиновникам из Администрации толковать эти функции максимально широко. Почему именно Администрация Президента в течение длительного времени блокировала разработку и принятие закона об Администрации Президента и делала это так ретиво, что сейчас никто уже не решается ставить вопрос о необходимости такого закона. Да все просто: пока нет закона, то по умолчанию вроде бы можно все, и вроде бы Администрация является как бы администратором всех тех полномочий, которые записаны за Президентом РФ. Список этот, как мы выясняем вновь и вновь — в том числе и на основании решений Конституционного Суда, — оказывается незакрытым, в него добавляются все новые и новые полномочия (например,

внесение кандидатуры для наделения полномочиями главы региона), а, соответственно, и перечень полномочий Администрации Президента как администратора президентских функций по умолчанию предполагается тоже как бы бесконечным. Это и есть беззаконие. Но какой суд примет решение в пользу того отчаянного человека, который обжалует то или иное решение Администрации Президента на основании того, что у Администрации Президента нет полномочий для принятия данного решения?

Вопрос (А.Н. Медушевский):

Я хотел бы поставить вопрос о возможности сравнении европейской и российской бюрократии с несколько иной точки зрения: мне кажется, что сравнение было более продуктивным, если бы сравнивались те структуры, которые имеются сейчас в объединенной Европе, т. е. бюрократия Брюсселя — с бюрократией России, а, может, и Советского Союза или Союзного государства. В этом случае мы сравниваем одну союзную бюрократию с другой. В связи с этим, вопрос о федерализме. Как обстоит дело в отношениях между союзной бюрократией Европы и государствами — членами Европейского союза и в отношениях между центральной бюрократией и бюрократией субъектов Федерации в России? Насколько я понимаю, это дискуссионный вопрос, потому что первоначально предполагалось, что в субъектах Федерации будет своя вертикаль власти. Только изменения Закона о государственной службе превратили эту вертикаль во встроенную и бюрократия субъектов подчиняется центральной бюрократии.

Ответ (Л.А. Калганова):

Я этот вопрос рассматривала. ЕС пока не государство, это форма международной интеграции, они только идут к государству. Поскольку это уникальный опыт, то и сравнение ЕС с какой-либо государственной моделью неадекватно. Поэтому пока что рано проводить подобную параллель. В то

время, когда ЕС создавался, я часто бывала в Европе, во многих странах — Австрии, Германии — и видела очень сильное противодействие. Я думаю, что, может быть, преждевременно ставить вопрос о том, что есть единая европейская модель управления, поскольку это очень разные государства.

А.Н. Медушевский:

Можно ли говорить о европейской номенклатуре, как думают некоторые публицисты, которые противопоставляют именно политических назначенцев и административную службу? Если, с Вашей точки зрения, можно, то насколько европейская номенклатура похожа на нашу? Можно ли здесь проводить аналогии?

Л.А. Калганова:

У нас с ними настолько разный менталитет, что сложно именно так ставить вопрос. Да, там есть хорошие модели, хорошие решения. Но как только мы переносим их на российскую почву, то это не срабатывает. Номенклатура ведь тоже только формируется, поскольку каждый приходит со своей культурой. Но для формирования единой культуры в государственном управлении требуется время.

Ответ (П.А. Федосов):

Вопрос, конечно, нуждается в отдельном исследовании. Среди известных мне европейских исследований есть еврооптимисты и европессимисты, которые на ваш вопрос дадут противоположные ответы. Принципиальный момент заключается в том, что в ЕС властная вертикаль отсутствует. Поэтому, даже если правы европессимисты, и брюссельская номенклатура — это образец неуклюжей и непродуктивной бюрократии, то это не имеет столь губительных последствий для государственного управления стран — членов ЕС, поскольку эта неуклюжесть не транслируется через властную вертикаль. Вот тут, мне кажется, отличия вполне очевидны.

Вопрос (В.Э. Багдасарян):

Если обратиться к литературе XIX в. — прежде всего, западной, — тот же пафос в постановке вопроса. Модель государственного управления в России другая, она значительно хуже, чем на Западе. Очевидно, что дело здесь не в советском наследии. Могли бы Вы перечислить основные, с Вашей точки зрения, причины различий российской и западной систем управления? И еще — к вопросу о методологии сопоставимости. Вы ссылаетесь на мнение МВФ о критерии вхождения или невхождения в рынок. Можно ли сравнивать и по каким критериям, скажем, Россию и Швейцарию, учитывая порядковые различия по территории этих государств? Спасибо.

Ответ (Л.А. Калганова):

О различиях я подробно говорила в докладе. Второй вопрос также рассматривался — Россия в 2002 г. признана ЕС и США как страна с рыночной экономикой. МВФ все страны оценивает, в основном, по уровню доходов на душу населения и уровню ВВП на душу населения.

В.Э. Багдасарян:

Все-таки, возвращаясь к первому вопросу: из парадигмальных причин Вы ссылаетесь на менталитет, централизованное правление. Что еще?

Л.А. Калганова:

У меня весь доклад был на эту тему. И федерализм другой... А причиной является и историческое развитие, и те факторы, которые формировали государственность, но у нас на протяжении 73 лет было тоталитарное государство, по другому это не назовешь. А на Западе демократия и модели государственного управления развивались значительно раньше. Уже к концу XIX в. — например, в Германии — была создана действующая ныне правовая система, основы госу-

дарственности уже работали, хотя у них тоже был период тоталитаризма, но более краткий.

Ответ (П.А. Федосов):

Мне кажется, принципиальнейший вопрос — это состояние гражданского общества, традиции его формирования и традиции самоуправления — цехового, городского, местного и т. д. Со времен Екатерины II (в связи с формированием Уложенной комиссии) и Александра I (в связи с проектами Сперанского) и особенно в эпоху великих реформ Александра II шли дискуссии о том, что такое самоуправление и представительные органы в России — восстановление старорусской традиции или заимствование. Дискуссии эти продолжают-ся и поныне, но вполне очевидно, что непрерывной, преемственной традиции самоуправления в России не существует, а, следовательно, не существует и преемственной истории гражданственности. Российское общество даже в его неогосударственной части есть общество «негражданское» (термин украинского политолога В.И. Полохало). Мне кажется, в этой сфере надо искать ответ на поставленный Вами вопрос.

Вопрос (А.И. Соловьев):

Позвольте задать два чисто методологических вопроса. Насколько Вам кажется корректным сравнивать различные аспекты объекта управления и по этим показателям определять степень эффективности управленческой деятельности? Понятно, что модель может быть одна, а ее усилия по изменению объекта управления — это немножко другое. Есть система госуправления, и есть государственная политика. Это одно и то же или нет?

Второй вопрос. Вы говорите, что у нас, в основном, красивое написание документов и отсутствие ситуационного анализа, отсутствие расчетных схем несметного характера, оценки результативности программного типа и т. д. Где же

аргументы? Почему Вы так характеризуете систему управления? Ведь от сметного принципа мы отошли уже четыре года назад, и есть хоть какие-то, хоть и слабые, но результаты. Система все же крутится...

Ответ (Л.А. Калганова):

Конечно, объект управления играет большую роль, это одна из основных вещей. В самом начале я сказала, что некорректно сравнивать Россию с Литвой или Латвией вследствие масштабов управления. Например, банковская система: в России более 3000 банков, а в Латвии их не более 10. Или, скажем, в Литве действует иная система гражданских судебных приставов. Но в России судебных приставов-исполнителей более 70 тыс., а в Литве — около 67. Сравнить такие государственные системы невозможно.

Согласна с Вами, что одинаковые модели государственно-го управления могут работать по-разному в различных условиях, это также учитывается в ситуационном подходе.

Государственное управление и государственная политика, в принципе, разные вещи, но они связаны и достаточно коррелированы. Положительным в целях административной реформы было именно то, что государственное управление должно быть нацелено на результаты. Поэтому, если что-то и планировалось, то в конкретных цифрах. При подготовке к докладу я нашла информацию, как у нас регионы готовятся — ничего конкретного, ни одной цифры. У нас, действительно, самое главное — красиво написать бумагу.

По поводу смет. Я в докладе говорила о *работе над затратами*, это не сметы, где просто фиксируются затраты. А этот вопрос уже назрел, хотя в сфере государственного управления в России с затратами не работали. Сейчас в условиях кризиса важно поставить и развивать это направление.

В дискуссии выступили:



Багдасарян В.Э.



Андреев А.Л.



Казанцев Н.М.



Соловьев А.И.



Воронин Г.П.



Вилисов М.В.



Сулакшин С.С.