

МЕЖДИСЦИПЛИНАРНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

А.В. Оболонский

*д.ю.н., профессор, Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики» (Москва)*

ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ ФАКТОР В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ ПЕРИОДА ТРАНЗИТА В СВЕТЕ КОНЦЕПЦИЙ НОВОЙ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ТЕОРИИ

Аннотация. В статье подробно рассматривается значение субъективного, человеческого, фактора в управлении в переходный период на основе интегрирования нескольких исследовательских подходов. Отталкиваясь от классических текстов Аристотеля, А. Смита, Т. Гоббса, Л. фон Мизеса, автор проанализировал работы ряда ведущих современных экономистов и политологов — Д. Норта, Дж. Уоллиса и Б. Вайнгаста, Д. Аджемоглу (Асемоглу) и Дж. Робинсона, Ч. Кукатаса, Д. Лала, Ф. Фукуямы и др. — с позиций значимости в их концепциях роли субъективных — ценностных и иных человеческих, внеинституциональных — аспектов управления и показал, что каждый из них считает её весьма существенной. Особое внимание уделено принадлежащей Д. Макклоски концепции гуманомики и её обоснованию на основе ценностных и других этических факторов, которые она называет «буржуазными добродетелями» и полагает их наличие необходимым условием экономического и социального прогресса. В целом проведённый аналитический обзор подтверждает ограниченность модели «экономического человека» с точки зрения современной либеральной парадигмы, а также признание важности, а иногда и определяющей роли, человеческих, внеинституциональных факторов самими институционалистами. С этих позиций далее в статье системно анализируются организационные, психологические и этические проблемы российской государственной службы в постсоветские годы, включая проблему несостоявшейся люстрации. В психологическом плане рассматриваются такие издержки периода транзита, как resentment, статусные утраты и различные, в том числе незаконные, способы их компенсации. Последняя часть статьи посвящена обсуждению ряда вопросов, связанных с этикой государственных служащих разного уровня, поскольку автор, как и другие авторитеты в данной области, считает этический фактор одним из ключевых для формирования новой, отвечающей реалиям и вызовам времени, модели государственной службы.

Ключевые слова: *новый институционализм, человеческий фактор, чиновничество, государственное управление, этика, психология.*

JEL: B10, B15, B25, B50, K42.

DOI: 10.52342/2587-7666VTE_2022_1_126_145.

Главная тема настоящей работы — *субъективный, человеческий, фактор в политико-управленческой системе*, его роль и влияние на социальную реальность, характер и мотивы принимаемых решений в экономике и в расстановке кадров. А рассмотрим мы его сначала через призму ряда уже почти классических работ современных экономистов и политологов. И разумеется, как при любом разговоре о человеческом факторе, большое место займут вопросы ценностей и вообще морали, этической мотивации выбора поведения. В первой части статьи мы взглянем на проблему в общем плане глазами ведущих современных институционалистов. Вторая же её часть посвящена обсуждению более конкретных, но тесно связанных с первой кадровых проблем российского госаппарата, а также со спецификой психологии и этики государственных служащих в период транзита.

Несколько последних десятилетий стали новым «серебряным веком» для теоретиков-экономистов. Произошел подлинный бум, породивший целый ряд претендующих на глобализм социоэкономических концепций, каждая из которых стремится объяснить качественные причины различий в состоянии и характере отношений в тех или иных обществах, предлагая различные объяснения причин бедности и богатства различных народов и множества связанных с этим факторов.

С точки зрения динамики развития научного знания в каком-то смысле возродился универсалистский (междисциплинарный в современной терминологии) дух работ А. Смита и Д. Юма, соединявших соображения и критерии экономической выгоды с моральными принципами. Ведь не случайно первая, знаменитая, книга Смита даже называется «Теория нравственных чувств». И приоритет в ней отдавался не экономическим выкладкам, не финансовым вопросам, а мотивациям людей, т.е. человеческим, в том числе моральным, факторам, а сквозными идеями книги были «принцип симпатии» и концепция морального равенства всех людей. Д. Юм, называвший себя «анатомом морали» [Юм, 1966. С. 511–517], выделял три мотива, управляющих поступками людей: интересы, привязанности и принципы. Т. Гоббс, рассуждая в близком контексте, вместо принципов предпочитал говорить о совести, считая её даже более важной мотивацией, чем страх смерти, «так как под совестью всегда понимаются ценности, считающиеся более важными, чем просто жизнь» [Гоббс, 2001. С. 150]. Что, разумеется, отнюдь не исключает разного рода компромиссов и внутренних сделок с собой, не говоря уж о предельных, пограничных ситуациях, когда на кону оказывается жизнь человека. Но за рамками чрезвычайных обстоятельств желание человека «жить в ладу со своей совестью» представляет мощный фактор, влияющий на его решения и поступки. Да, человек весьма изобретателен на поиск самооправданий, психология описывает их в категориях защитных механизмов сознания (см., например, [Первин, Джон, 2000. С. 120; Кон, 1967. С. 66] и др.). Но как раз это парадоксальным образом и подтверждает значимость моральных мотиваций.

А уже в XX в. Л. фон Мизес, как бы пародируя памятную, наверное, всем гуманитариям с советским образованием ленинскую триаду о «трёх источниках и трёх составных частях марксизма», по-своему сформулировал три источника, определяющих человеческое поведение: идеи и ценности, общественные институты, технологии. При этом он подчеркнул, что «для наук о человеческой деятельности конечной данностью являются ценностные суждения... и идеи, их порождающие» (цит. по [Заостровцев, 2014. С. 177]). Следуя этой традиции, и нынешние экономисты выходят далеко за пределы экономических рассуждений в узком смысле слова. Разумеется, роль и характер государства и управления не остаются в стороне от их построений. Правда, трактуются они в основном в институциональном плане. Мне же в данном случае представляется необходимым уделить главное внимание другой стороне вопроса — *субъективному*, человеческому, аспекту, т.е. мотивам и действиям, поведению людей, в той или иной мере выступающих от лица государственной власти, а также тем, кто по своей воле или вынужденно вступают с ними во взаимодействие.

Я хочу предложить читателю посмотреть, как выглядят реалии и приоритеты деятельности государственного аппарата, прежде всего российского, через призму некоторых аспектов теорий ведущих современных экономистов и их коллег из других близких наук: Д. Макклоски, Д. Норта и его соавторов, Д. Аджемоглу (Асемоглу) и Дж. Робинсона, Ч. Кукатаса, Д. Лала, Л. Харрисона, Ф. Фукуямы, некоторых других, а также анализ их взглядов отечественным исследователем А.П. Заостровцевым. Оценить, насколько современная политико-управленческая конструкция и парадигма пригодны для хотя бы постепенного перехода к моделям современной эффективной экономики, в частности к норттовской модели порядков открытого доступа и к гуманомике по Макклоски. Но в рамках этой общей задачи есть и ряд других, непосредственно связанных с госаппаратом и порой с непростыми человеческими проблемами работающих в нем людей, с моралью и психологией чиновничества, с целесообразностью и перспективами его кадровой очистки и т.д. Подобное интегрирование различных подходов и аспектов представляется в данном случае особенно необходимым, ибо иное — взгляд на государственные институты и работающих в них людей через «очки» какой-то одной дисциплинарной парадигмы или концепции представляется заведомо неполным.

Наш современник Аристотель

А начну, казалось бы, совсем издали — с Аристотеля, пожалуй, первого, кто развернуто описал *тесную связь политики и управления с этикой*. Однако при чтении его работ порой возникает чувство, что имеющиеся там суждения основаны на наблюдениях из жизни словно не античных полисов, а сегодняшних государств. Так, взгляд на некоторые современные политуправленческие системы, включая отечественную, заставляет вспомнить аристотелевскую классику о вырождении правильных форм правления в неправильные с сопутствующей этому политической деградацией. Поражает, насколько многие его оценки и мысли на тысячелетия предвосхитили сходные, по сути, суждения людей, близких к нам по времени, и насколько они релевантны по отношению к современным реалиям. Так, спустя 24 века, уже в XX столетии, англичанин С. Паркинсон описал сходные тенденции к вырождению уже на уровне британских бюрократических учреждений. Низкая эффективность, а порой и контрпродуктивность бюрократических систем, наиболее ярко выявляются в чрезвычайных обстоятельствах. Что драматически проявилось во многих странах, включая Россию, в час «Х», во время поразившей нас вместе со всем миром пандемии коронавируса. И во всех них, наряду с институциональными моментами, немалую роль сыграл именно *этический фактор*, в конечном счете во многом определявший как характер принимавшихся решений, так и их исполнение на бюрократическом уровне.

Этические сочинения Аристотеля, прежде всего — «Большая этика» — остаются для нас очень важным и далеко не утратившим актуальность месседжем. Первая книга «Большой этики» прямо открывается утверждением, что «этическое — составная часть политики» [Аристотель, 1984а. С. 295]. И различные суждения, это подтверждающие, постоянно возникают и в текстах «Этики», и в его «Политике». Например, проходное замечание Платона, что правильным видом государственного устройства «является тот, в котором управление сосредоточено в руках наилучших» [Аристотель, 1984б. С. 484], становится предметом аристотелевской критической рефлексии с точки зрения самой возможности достижения этого благонамеренного идеала из-за «низменной страсти корыстолюбия правителей», приводящей их к «нравственной порче» [Там же. С. 479]. И поэтому «самое главное при всяком общественном строе — это посредством законов и остального распорядка устроить дело так, чтобы должностным лицам невозможно было наживаться» [Там же. С. 547]. А когда Аристотель предостерегает от опасного «стремления сделать государство чрезмерно единым» [Там же.

С. 405], «государством-кораблем», по Платону, он звучит почти как современный институционалист или, минимум, как федералист Нового времени, и уж явно современной наших апологетов «единой правящей партии» и «вертикали власти».

Так что понимание опасности, имманентной порочности монополизации власти, возникло уже без малого две с половиной тысячи лет назад. Это отмечают, в частности, наши современники — Д. Норт и его коллеги, говоря, что «согласно Аристотелю, именно интерес одного, нескольких и многих есть то, что должно сохранять баланс» [Норт, Уоллис, Вайнгаст, 2011. С. 325]. Подробно рассматривая угрозы тирании и полагая её «наихудшим из видов государственного устройства» [Аристотель, 1984b. С. 489], греческий философ не делает при этом исключения и для «выборной тирании» [Там же. С. 475]. Более того, идеальным для Аристотеля является государство с сильным средним классом, который он описывает почти в современных терминах (см., например, [Там же. С. 508] и др.). А одна из основ его идеала — «свободный выбор», который присущ лишь человеку, чем и отличает его от животного [Аристотель, 1984а. С. 313]. Это связано с такими извечными человеческими этическими добродетелями, как чувство собственного достоинства, справедливость и правдивость [Там же. С. 322–324]. Просто поразительно, насколько современно, а для российского общества и государства — и как до сих пор не реализованная программа — это звучит!

Обзор экономического мейнстрима

Перейдём теперь уже в наши времена и обратимся к работам названных в начале текста экономистов и политологов. Нет нужды рассказывать сколько-нибудь ориентированному в этой литературе читателю, насколько каждая из их книг важна и значительна в современном научном дискурсе и, тем более, пересказывать их содержание. Поэтому предлагаемый вниманию читателя обзор намеренно жёстко ограничен общими концептуальными рамками данной статьи с целью показать, *как видит каждый из них роль человеческого фактора* и вещей, с ним непосредственно связанных.

Начнём с Д. Норты, тексты и взгляды которого представляют сегодня одну из отправных точек при любом серьёзном социоэкономическом анализе современных обществ. Разумеется, Норт и его соавторы — Дж. Уоллис и Б. Вайнгаст — являются последовательными институционалистами. Соответственно, их концепция двух порядков — ограниченного доступа и открытого доступа — предполагает определяющую роль институтов. Однако при этом они отнюдь не склонны к недооценке субъективного, человеческого «измерения» процессов. Да, «институты — это правила игры, формы взаимодействия, которые управляют и сдерживают отношения индивидов» [Норт, Уоллис, Вайнгаст, 2011. С. 42]. Однако, подчёркивает Норт, поведение человека «гораздо сложнее, чем описывают экономисты, в своих моделях опирающиеся на функцию индивидуальной полезности. Альтруизм и самоограничение радикально влияют на результаты выбора... Очевидно, что такая модель человеческого поведения отличается от модели экономического человека» [Заостровцев, 2014. С. 21]. Конечно, субъективные — религиозные, политические, приземлённо материальные — моменты не являются в концепции Норты и его коллег определяющим атрибутом «порядка ограниченного доступа», поскольку определяющим элементом «порядка открытого доступа» является его «безличность» [Норт, Уоллис, Вайнгаст, 2011. С. 223]. Однако при этом они также уделяют большое внимание и правам человека, и такой категории, как доверие людей друг к другу и к властям, и человеческому качеству правящих элит, и иным нематериальным и внеинституциональным факторам. И даже в пресловутой, идущей еще от М. Вебера, монополии государства на насилие, которое они выводят на первый план и несколько избыточно, на мой взгляд, педалируют, тоже ведь именно личностные, субъективные, моменты играют очень важную, а порой и определяющую роль,

особенно на уровне его применения рядовыми исполнителями. Подтверждениями этого полны и история, и современная жизнь.

Так что даже последовательный институционализм сам по себе не предполагает пренебрежение человеческим фактором или его недооценку. Другое дело, что некоторые крайние институционалисты относятся к нему как к чему-то не слишком значимому. К числу таких относятся, например, Д. Аджемоглу (Асемоглу) и Дж. Робинсон (АиР). Как пишет Заостровцев, даже озаглавивший посвященную им главу своей книги: «Асемоглу и Робинсон: только институты имеют значение», что «если для Норта «институты имеют значение», то для АиР институты, в сущности, определяют всё. Они не принимают иных объяснений развития и отсталости» [Заостровцев, 2014. С. 75]. Действительно, в рамках их концепции инклюзивных и экстрактивных институтов человеку остается немного места для собственного выбора. Но даже они не совсем пренебрегают такими факторами, как ценности, уровень доверия, склонность людей к кооперации друг с другом, да и вообще влиянию культуры [Аджемоглу, Робинсон, 2015. С. 283].

А Д. Лал — один из мировых авторитетов в области экономического развития — вообще подразделяет все «представления людей на два типа: материальные (как зарабатывать на жизнь) и космологические (как жить). Первые относятся к способам обеспечить средства к существованию и являются представлениями о материальном мире — в частности, об экономике. Вторая же категория связана с нашим пониманием окружающего мира и местом, которое в нем занимает человек с его представлениями о цели и смысле собственной жизни и взаимоотношений с другими» [Заостровцев, 2014. С. 122]. Для нашей темы также представляется важным описание Лалом особенностей двух типов модернизации. Так, в западном типе он наряду с иными, много раз описанными другими авторами чертами модернизации, обращает специальное внимание на трансформацию в ней идущего еще от античности «греческого духа любознательности» в повседневную практику науки [Заостровцев, 2014. С. 134]. А анализируя другой, обычно называемый незападным, тип модернизации, Лал подчёркивает, что очень важное место в нем занимает присущая японской и вообще конфуцианской этике «культура стыда», которую он считает, ни много, ни мало, даже главным инструментом социализации в восточных культурах. Её смысл и пафос — стыдно получать незаработанное, незаслуженное. Правда, лично я не уверен в универсальности названного критерия для всего «не Запада», учитывая широко распространенную во многих азиатских и африканских странах «культуру попрошайничества», порой переходящего в вымогательство, либо разного рода навязывание товаров и услуг, но оставляю это «за скобками». Замечу лишь к слову, что наш великий соотечественник В. Вернадский еще в конце XIX в. назвал важность понимания «общественного стыда» едва ли не главным условием создания в России гражданского общества [Вернадский, 1991. С. 138]. Так что и для нашей культуры это отнюдь не чуждо.

Но наиболее яркий, последовательный и, с моей точки зрения, весьма убедительный современный оппонент экономического редукционизма — Д. Макклоски. При этом парадоксальным образом она сама является видным экономистом, выходцем из знаменитой чикагской экономической школы. В мировоззренческом отношении Макклоски — наследник фон Мизеса, чётко отдававшего приоритет идеям, ценностям, умонастроениям людей по отношению к институтам и экономическим факторам. При этом её критика направлена не только на явных представителей противоположных взглядов, что естественно, но также и на концептуально более близких ей ученых, в том числе из обсуждаемой нами когорты. Наиболее непримирима она по отношению к концепции Аджемоглу (Асемоглу) — Робинсона, для которых, напомним, существенное значение имеют лишь институты, т.е. формальные образования, артефакты. Но и Норт не избежал её критики за свой, по её мнению, ограниченный, суженный взгляд на человека лишь как на экономического агента. Согласно Макклоски, институты, т.е. «правила игры», как называет их Норт, хотя и с ого-

ворками, но всё же считающий их главным формирующим реальность фактором социальной и экономической жизни общества, сами по себе не определяют эффективности, не обеспечивают успеха. По её мнению, «институты работают успешно или неуспешно в соответствии с этикой, а не в соответствии с правилами игры» [Заостровцев, 2014. С. 215]. Её в каком-то смысле даже несколько снисходительный подход к «родной» чикагской экономической alma mater отражает, в частности, подзаголовок одной из её книг — «Почему экономисты не могут объяснить современный мир» [McCloskey, 2010].

Она критикует экономический рационализм за абсолютизацию такого человеческого качества, как расчётливость, полагая его хоть и важной, но лишь одной из человеческих добродетелей, к тому же присущей не только людям, но практически всем другим формам жизни как высшим, так и низшим, включая, например, крыс и вплоть до побегов травы и бактерий. При этом она перечисляет ряд качеств, присущих *исключительно* человеку и тесно связанных с *этикой*, таких как профессиональная идентичность и честность, умеренность, способность к выбору, доходя даже до любви, без которых расчётливость превращается, по её мнению, в банальную жадность. Таким образом, она отвергает саму концепцию «экономического человека, определяя свой подход как *гуманомистику*, т.е. «*экономику с человеческим лицом*», где успешность ведения бизнеса зависит от наличия целого набора моральных «буржуазных добродетелей», без которых капитализм (кстати, одно из её нелюбимых слов) неполноценен. А «страны, где правит воровство, а не деловые отношения, становятся бедными и остаются бедными». Деловой образ жизни лучше воровства (dealing is better than stealing). По Макклоски, главными условиями прогресса и процветания являются не материальные факторы, а приобретаемые людьми на определенном этапе чувства свободы и человеческого достоинства. В том же ряду стоит у неё и категория *доверия*, играющего важнейшую роль как в деловых, так и в личных отношениях, да и в целом существенно влияющего на качество жизни. Призываю читателя посмотреть через эти «очки» на российское общество с его рыночными и по видимости капиталистическими отношениями.

Макклоски вслед за фон Мизесом отмечает, по её выражению, «шелуху исторического материализма» и исходит из того, что именно идеи, мысли, убеждения, мечты и надежды людей — иными словами, не собственно экономические, *не институциональные и не технологические, а субъективные человеческие факторы — породили беспрецедентный в мировой истории прогресс* последних двух веков. (Она использует метафору хоккейной клюшки для графического описания истории человечества, где XIX–XX вв. — её короткая, «рабочая» часть, почти перпендикулярная длинной ручке, отражающей тысячелетия истории человечества.) И решающую роль, по её мнению, сыграла именно буржуазная этика с сопутствующими ей «бизнес-добродетелями». Макклоски подчёркивает, что общество и люди, которые им управляют, должны *восхищаться бизнесменами*, тогда как антикапиталистическая ментальность способна убить любой прогресс.

При этом её анализ достаточно тонок и отнюдь не сводится к примитивному морализму, к превознесению «хорошего», т.е. положительных моральных качеств, и осуждению «плохого», качеств отрицательных. Так, она проводит различие между содержанием идей и риторикой как способом их выражения. Роль и формы риторики важны и, по её мнению, могут даже повлиять на исход стоящих за произносимыми словами социальных процессов. Ведь перемена риторики, даже полярная, скажем с социалистической на ей противоположную (что произошло у нас в конце 1980-х — начале 1990-х гг.), может быть не более чем всего лишь конъюнктурным «переобуванием», отнюдь не обязательно предполагающим глубинные психологические, моральные, в более общем смысле — культурные — изменения. Подобная фразеологическая перемена лишь создает иллюзию и даже может бумерангом убить прогресс. Думается, нечто подобное, к несчастью, случилось и в постсоветской России. Представляется печальным и справедливым замечание Заостровцева, что «именно это восхищение добродетелями буржуазии отсутствует в России независимо

от того, управляется ли она боярами, царями, комиссарами или секретной полицией» [Заостровцев. 2014. С. 227] и что Россия, «пожалуй, одна-единственная из крупных стран, которая крайне плохо внимает рецептам процветания по Макклоски, а скорей наследует её представления о том, как организовать стагнацию» [Там же].

Подходы Макклоски во многом коррелируют со взглядами Ф. Фукуямы, которые почему-то часто несправедливо сводят к его давней и им самим признанной, как минимум, неадекватно понятой, идее «конца истории». В контексте обсуждаемой темы важным представляется его позиция, что «мы должны расширить понимание человеческой мотивации за пределы простой экономической модели» [Фукуяма, 2019. С. 34], поскольку «даже... изрядная часть так называемой экономической мотивации зиждется на стремлении к признанию и поэтому не может быть удовлетворена только экономическими средствами» [Там же. С. 23]. Поэтому не случайно для Фукуямы ключевой категорией является *человеческое достоинство*. Он уделяет самое серьёзное внимание такому феномену последних десятилетий, как *революция достоинства* и даже озаглавил одну из глав своей книги «Революции достоинства», связывая борьбу за достоинство с проблемой идентичности, ставшей в последние годы чрезвычайно популярной и обсуждаемой в самых разных аспектах и преломлениях.

Близка трактовка и Ч. Кукатаса. По его мнению, в ряду факторов, определяющих успех или неудачу экономических реформ и объяснений причин богатства или бедности разных стран, стоит и категория *совести*. Как он пишет, «время от времени *совесть* оказывается сильнее личных интересов» [Кукатас, 2011. С. 94] И хотя она отнюдь не всегда побеждает, ибо «личные интересы порой заставляют нас пожертвовать принципами точно так же, как принципы порой вынуждают нас поступать вопреки своим интересам, однако совесть не только руководит нашими поступками (преимущественно); помимо этого, мы и сами считаем, что она *должна* нами руководить. Именно эта мотивация в первую очередь и делает нас людьми» [Там же. С. 94–95]. В целом же в его концепции ключевое место занимает понятие *толерантности*, предполагающее мирное сосуществование «архипелага» разных идентичностей, что также коррелирует с рассматриваемыми нами внеэкономическими мотивами человеческого поведения.

Подводя итоги нашему обзору взглядов на человеческий фактор ряда ведущих зарубежных институционалистов — тех, кто во многом определяют современный «мейнстрим», полагаю, что у читателя не должно оставаться сомнений относительно важности того места, которое занимает субъективный, человеческий фактор даже у радикальных институционалистов типа АиР. У авторов же с более сбалансированным подходом, как Макклоски, Норт и другие, человеческий фактор становится не просто важным, но во многом определяющим экономическую и в целом социальную эффективность тех или иных систем государственной власти и управления.

А памятные нам едва ли не со школьных времен одномерные объяснения мотивов экономического поведения, абсолютизовавшие материальные факторы, например сугубо финансовые мотивы выбора решений нанимателями и работниками в экономике труда, предстают, как минимум, неполными. Дополнительное тому подтверждение пришло недавно из Нобелевского комитета, присудившего премии по экономике за 2021 г. Д. Карду, Дж. Энкриту, Х. Имбенсу за работы, эмпирически показавшие «наивность», упрощающий характер таких моделей. Философию их исследований, охватывающих широкий спектр ситуаций, объединяет, на мой взгляд, предложенный двумя из них термин «революция достоверности» (*credibility revolution*).

Все названные авторы, не отвергая важную роль качества и характера институтов, солидарны в том, что в конечном счете очень многое зависит от людей, действующих в рамках, задаваемых этими институтами. Но рамки эти, как правило, в определённых, порой достаточно широких, пределах допускают разные варианты действий в конкретных обстоятельствах. И сам я разделяю такую позицию.

Институты и моральный выбор должностного лица

Складывается ощущение, что за нашими в основе своей справедливыми дискуссиями об институтах и беспокойстве об их несовершенствах, пороках и даже разрушении, мы как-то недооцениваем другую, не менее, на мой взгляд, важную сторону дела — *человека*, действующего в заданных институциональных рамках. Его мотивы, выбор линии поведения, конкретные поступки. Между тем от личных качеств «человека на должности», от его профессиональной совести и морального кодекса зависит очень немало. Ибо даже теоретически прекрасные институты и процедуры не гарантируют, что конкретный исполнитель примет правильное, отвечающее общественным и законным частным интересам, решение, т.е. будет действовать «по закону и по совести», как нас учат юридические учебники и нормы права, а не по приоритету своих личных удобств, выгод и карьерных перспектив. В нашей далеко не совершенной реальности эти вещи нередко вступают друг с другом в противоречие, но, к счастью, так происходит хоть и часто, но всё же не всегда, и одно не исключает другого.

И даже несовершенные институты не закрывают для чиновника возможности действовать, как минимум, по закону, а не прикрываясь им, совершая, по сути, действия, закону противоречащие, как, к несчастью, нередко происходит. Глядя реалистически, понятно, что вероятность упустить некую выгоду или даже «схлопотать» возможные неприятности вследствие совершения поступка, либо «неудобного» неким влиятельным персонам, либо просто невыгодного лично ему, повышается. Но цена эта повышается всё же не до неприемлемого уровня. И за поступок не по выгоде, а просто по закону и по совести, ни ГУЛАГ, ни смерть, за редкими исключениями, не грозят. Да, вполне может возникнуть «эффект упущенной выгоды», а порой даже проблемы с карьерой, с уровнем материального благополучия, ипотекой и т.п. Но для полноценного профессионала (это существенный момент) такая угроза не слишком уж судьбоносна, не требует какого-то исключительного героизма. Тут на первый план выходят личные качества, мораль человека. Так что оценки разнообразия мотивов человеческого поведения, предлагаемые современным поколением экономистов, многие из которых уже стали «живыми классиками», вполне применимы и к нашим пенатам.

Да и вообще представляется не очень продуктивным столь популярное сейчас расширительное, почти безбрежное толкование самого понятия «институт». На мой взгляд, это отчасти связано с неизжитостью марксистского сознания, с наследием всё того же присущего марксизму монистического взгляда на жизнь и его извечным соблазном найти единственную первооснову всего сущего, которая якобы подчиняет себе всё прочее, «вторичное». Такой подход игнорирует реальную многомерность жизни, наличие, как минимум, нескольких равноправных «осей», обуславливающих тот или иной вариант и характер развития событий и поведения людей. К тому же, как известно, широта используемого понятия обратно пропорциональна его объяснительной силе. Вспомним для примера такие безразмерные мантры классического марксизма, как производительные силы, производственные отношения, даже не помяная всуе бытие и сознание. Или, из совсем другой области, такие некогда чрезвычайно модные категории кибернетики, как информация и обратная связь. При всём их мнимом объяснительном универсализме, они, как знает любой серьёзный исследователь, для содержательного научного анализа мало что дают. Конечно, понятие институтов не столь глобально, но тоже довольно раздуто, употребляется чрезмерно широко и неопределённо и потому также содержит опасность «болезни одномерности».

Отечественные издержки экономического детерминизма

Теперь взглянем в контексте вышеизложенного на проблемы, возникшие у нас, на мой взгляд, вследствие увлечения устаревшей к моменту начала постсоциалистической

трансформации версией одномерного экономизма в его классическом марксистском варианте. В перекосе нашего раннего либерализма в эту сторону, видимо, сыграли роль и действительно аховая экономическая ситуация начала 1990-х гг., и задача перераспределения беспрецедентного по масштабам массива собственности, и личностный фактор. В сознании наших прекрасных, в высшей степени достойных не только по профессиональным, но и по своим гражданским и моральным качествам, либералов-экономистов, по-видимому, причудливо перемешались усвоенная со студенческой скамьи марксистская политэкономия, классика либерализма XIX в. и макроэкономические, во многом монетаристские, концепции чикагской экономической школы. И до какого-то момента представлялось, что выбранный путь, если и не оптимальный, то единственный в тех действительно чрезвычайных обстоятельствах. Возможно, с ситуативной точки зрения так оно и было, не берусь судить. Однако приоритет «невидимой руки рынка», на мой взгляд, всё же не обязательно предполагает пренебрежение жизненными интересами, а также пусть и субъективным, но очень важным внутренним миром людей, для которых, собственно, экономика и существует. А именно так во многом и произошло. **Человеческий фактор был сведён к фактору экономическому**, что, помимо жестоких для многих материальных проблем, нанесло **ущерб чувству личностного достоинства, породив морально-психологическую фрустрацию**. Миллионы людей, изначально психологически принявшие перемены, были готовы терпеть экономические нужды и неурядицы. Но до определённого предела, который был довольно быстро перейдён. К тому же оказалось, что в условиях и кризиса 1998 г. и наступившего после 2014 г. ползучего экономического упадка классические либералы «старого образца» могут предложить людям, по большому счету, не так много обнадёживающего.

Между тем современная версия «нового либерализма», как мы смогли убедиться в рамках проведённого обзора, исходит из того, что рациональный, исключительно материально ориентированный homo economicus — ограниченная и не вполне адекватная модель человека. Её «столпы» ушли далеко вперед от экономической одномерности в сторону социально-культурологических взглядов на историю и мотивы человеческого поведения.

Приходится признать, что те, кто формировали идеологию «путинского», в отличие от «ельцинского», времени, с самого начала поняли моральное значение символов. Оставив экономистам площадку для «скучных» и, прямо скажем, мало способных вдохновить массовое сознание рассуждений о процентных ставках, ВВП, волатильности валют и пр., они стали расчётливо, как бы подтверждая предостережения Макклоски об опасности манипулирования риторикой, апеллировать к моральным факторам. Расчёт был сделан на эмоциональное обыгрывание произошедшего в массовом сознании ценностного кризиса с элементами неизбежной ностальгии по ушедшим символам и временам. Хотя символы эти были в основном всего лишь новым изданием прежних советских идеологем и мифов, но в условиях моральной аномии они нашли отклик в массовом сознании. А либеральные экономисты уделили произошедшему перехвату моральной повестки мало внимания, во всяком случае по сравнению с его важностью. Их отчасти можно понять: в условиях финансового кризиса и его последствий, казалось, что не до того. Когда же процесс пошел дальше, дойдя до реабилитации в массовом сознании образа Сталина, до возрождения идеи об извечной злокозненности якобы имманентно враждебного России некоего мифологического «Запада», до «единого учебника истории» и угроз уголовным преследованием за отход от официальной версии Великой Отечественной войны, до перехода от игнорирования политических протестов к их подавлению и далее по списку, было уже поздно.

Политическая площадка, на которой формировались идеологемы «нового курса», была монополизирована другими силами. Наступило время «единственно верных» трактовок, конъюнктурных исторических реконструкций, ложного понимания патриотизма и других форм массового оглушения. И, как показывают социологические замеры, это, к сожалению, срабатывало. Часто люди склонны, особо не задумываясь, списывать

и личные, и тем более общие беды и несчастья на внешние факторы, на всевозможных «злоумышленников» и «врагов России». Тем более, что официальная пропаганда в них услужливо это разогревает. Также не следует сбрасывать со счета и негативное влияние всевозможных придворных «лейб-учёных», хотя, конечно, есть немало и других честных исследователей и аналитиков. Однако не в их руках камертон, задающий строй общественной жизни и пропаганды.

Кадровые проблемы постсоветской России как морально-этическая коллизия. Дилемма люстрации

При взгляде на наше недалёкое прошлое, к тому же плавно перешедшее в настоящее, проблема кадров государственных служащих в стране в постсоветский период представляется болезненно острой. Ибо полное отсутствие в 1990-е гг. сколько-нибудь последовательной кадровой политики повлекло последствия не просто тяжёлые, а, на мой взгляд, близкие к катастрофическим, поскольку это повлияло самым негативным образом и на итоги реформ 1990-х гг., и на их восприятие населением, и на последующий кадровый отбор и самоотбор управленческого государственного персонала. То, что в первые годы реформ в государственном аппарате численно доминировали чиновники с советским образованием, управленческими навыками и подходами, по-видимому, в определенной мере было неизбежным. Других попросту неоткуда было взять. К тому же унаследованные постсоветской Россией чиновники в большинстве были людьми честными и воспитанными в традициях добросовестного отношения к своей работе. Однако они, за небольшим исключением, просто не обладали профессиональной компетенцией для работы в рыночных условиях. К тому же в их среде произошли и ухудшающие персональные перемены: более или менее успешно адаптировавшиеся к новым условиям работники со стажем от шести до пятнадцати лет покинули государственную службу, перейдя в возникшие коммерческие и полугосударственные структуры, предоставлявшие неизмеримо большие возможности для заработка. А остались более инертные — те, кого туда либо не взяли, либо кто сам побоялся столь радикальных карьерных жизненных перемен. Иными словами, произошло *вымывание* более динамичных и в каком-то смысле *лучших*. Явно увеличился процент «ветеранов». В середине 1990-х гг. в правительственных структурах было 75%, а в бизнесе — 61% членов бывшей советской номенклатуры [Крыштановская, 1995]. Причём больше половины из них были кадрами еще «брежневских» времен.

Правда, происходило и некоторое пополнение за счет молодого поколения. Но возникновение новых, более привлекательных вариантов трудоустройства привело к специфическому и во многом отрицательному отбору и среди этой категории. Многие, более «гибкие» в прагматическом карьерном плане, её представители, даже поступив на государственную службу, затем там не задерживались, а, приобретя некоторые профессиональные навыки и обзаведясь неформальными связями, тоже устремлялись в обещающие более высокие дивиденды бизнес-организации. Эмпирически это подтверждает наблюдавшийся в 2000-е гг. практически по всем федеральным министерствам фоновый провал числа работников со стажем 10–15 лет.

Всё это привело к тому, что постсоветская Россия, унаследовавшая в массе своей административный персонал советских времен, возложила на него функции, прямо противоположные всему его жизненному и профессиональному опыту, а во многих случаях — и убеждениям. С одним печальным исключением: более динамичные в квалификационном и морально-психологическом отношениях люди, лучше сориентировавшиеся в новых обстоятельствах, использовали свои аппаратные связи и доступную информацию о деталях конкретных приватизационных и финансовых операций в личных корыстных

целях. Затем они часто перетекали в новообразованные коммерческие и прочие структуры. При этом не обходилось и без злоупотреблений, в частности, в форме торговли конфиденциальной информацией и внутриаппаратными контактами. А на госслужбе во многом остались «худшие», т.е. более инертные и не сумевшие приспособиться. А среди оставшихся на госслужбе, пусть не численно, но по сумме нанесенного ущерба, немалую роль сыграла категория тех, кто использовал свои возможности пребывания на ней для прямой наживы посредством различных финансовых и иных манипуляций. Об этом свидетельствует взрывной рост коррупции в госаппарате. Правда, следует признать, что сложившаяся тогда «ситуация Клондайка» к этому почти приглашала. Слишком велики, по сравнению с риском, оказались для многих искушения мгновенно «озолотиться в мутной воде». Хотя следует оговориться, что это, на мой взгляд, не свидетельствует о какой-то особой «национальной испорченности» наших соотечественников, получивших доступ к беспрецедентному по масштабам перераспределению «общенародной (государственной) собственности», как она именовалась в Конституции СССР. Вспомним хотя бы так называемый «позолоченный век» (gilded age), как Марк Твен охарактеризовал названием романа ситуацию в США середины XIX в.

В данной связи нельзя не затронуть проблему *люстрации* управленческих кадров. Это важный аспект кадровой политики госаппарата, особенно в периоды транзита. Он многое определяет, а иногда имеет и решающее значение для хода и исхода производимых реформ. Однако по причинам внеучного характера ему уделяется явно недостаточное внимание. Действительно, проблема сильно нагружена политически, психологически, эмоционально. Общественное мнение относится к ней неоднозначно. И она на самом деле имеет как плюсы, так и минусы. Но это не основание закрывать на неё глаза. В числе серьёзных исследований на эту тему можно порекомендовать работы Е.В. Лезиной, Н.А. Бобринского, Н. Эппле, а также высказанные в разных СМИ концептуальные соображения А.Б. Зубова и А.П. Подрабиника. Я тоже опубликовал в этом журнале во многом обобщающую статью о сравнительном опыте, плюсах и минусах люстрации. [Оболонский, 2018; Оболонский, 2020]). Что позволяет мне в данном случае опустить правовые, политические и организационные аспекты, а ограничиться в основном одним — непосредственно связанным с темой статьи — *моральным* фактором. К тому же не хотелось бы подпадать под ныне модную «регуляторную гильотину» системы «Антиплагиат», механически относящую к «автоплагиату» любое повторное изложение однажды уже высказанных, но не утративших ни важности, ни актуальности, соображений.

Напомню лишь, что после краха социалистической системы люстрация в различных формах прошла практически во всех странах Восточной Европы, а также в бывших советских прибалтийских республиках, в Грузии, позднее Украине. Её общая идея — временный запрет на занятие определённых должностей. И люстрация — не кара, а отчасти даже обратное — амнистия, прощение прошлых грехов, в ряде случаев связанное с временными карьерными ограничениями. Одно из центральных в люстрации — *понятие «защищённой должности»*. А её общая идея — защита радикально изменившегося, причем не только в политическом, но также и в ценностном плане, государства и его граждан от опасности реванша, исходящей от лиц, запятнавших себя сотрудничеством с прежним репрессивным режимом. Это касается ключевых позиций, определяющих функционирование госаппарата, а также должностей, могущих по своему характеру представлять угрозу правам граждан. Имеются в виду, прежде всего, службы безопасности, а также ряд должностей в правоприменительной системе государственной службы. Люстрацию ещё называют *правосудием периода транзита*.

Важный моральный момент связан с проблемой так называемой «ранней» и «поздней» люстрации и изменением к ней отношения. Поясню на примере Чехии и Польши. На первом этапе, во время «бархатных революций», в отношении к люстрации явно пре-

обладал позитивный настрой, даже с оттенками очистительного романтизма. Президент В. Гавел, по моральным соображениям изначально сдержанно относившийся к проблеме, но всё же в итоге подписавший соответствующий Закон о люстрации, тем не менее расценивал его как акт, хотя и нужный в исключительных обстоятельствах того времени, но весьма проблематичный с точки зрения прав человека. В своей речи, посвящённой пятой годовщине «бархатной революции», он объяснял сложившуюся тогда ситуацию, помимо политических обстоятельств времени, волной идеализма и надежд, охватившей тогда людей: «В атмосфере всеобщего братания и энтузиазма, типичной для времен ноябрьской революции, многие из нас питали надежду... что наступит какое-то значимое изменение в самом способе нашего человеческого сосуществования, что люди скоро вылезут из эгоистических скорлуп, в которые их вогнал коммунистический режим, и что вся общественная жизнь вдруг обретет значительно более человеческие черты... Представлялось, что такие ценности, как солидарность, духовные измерения жизни, любовь к ближнему, терпимость, воля к взаимному согласию или обыкновенная тактичность, внезапно переживут какой-то ренессанс» (цит. по [Смоляр, 2012. С. 139]).

Но позднее, когда к люстрации примешались своекорыстные, далёкие от целей морального очищения общества и государства мотивы — желание сделать карьеру «на костях» предшественников, сведение личных счётов, да и просто психология ненависти, к сожалению, характерная для периодов транзита с присущим им распадом ценностей, anomией и даже ценностным вакуумом и связанной с ним фрустрацией, — Гавел с горечью признавал свои тогдашние ощущения и надежды излишне оптимистичными. И А. Михник, тоже бывший в начале польских преобразований горячим сторонником люстрации, впоследствии выступил против так называемой поздней люстрации и связанных с ней политиканских «игр». Он подчёркивал, что главную ответственность должны нести люди, принадлежавшие к верхним слоям системы, т.е. те, кто десятилетиями уничтожали правовое государство и правовую культуру, а не «мелкие сошки». [Михник, 2013].

С моей точки зрения, тут неизбежно возникают этически осложняющие проблему морально психологические нюансы. С одной стороны, если человек воспринимает связанную с люстрацией дискриминацию как меру по отношению к нему несправедливую, оправдываясь тем, что он, мол, всего лишь «действовал, как все», по законам и стандартам поведения того времени, это порождает у него фрустрацию со всеми её негативными последствиями. Но, с другой стороны, отсутствие какой-либо ответственности за совершенные в прошлом дурно пахнущие дела, порой сломавшие жизни неповинных людей, порождает чувство безнаказанности, которое к тому же передаётся «по эстафете» и следующим поколениям. Вообще проблема *люстрации* – вопрос крайне серьёзный, тонкий и морально неоднозначный. Не случайно А.И. Солженицын столь детально и даже в определенной мере самокритично обсуждал его в своем «Архипелаге», подчёркивая, что многое зависит как от твёрдости нравственных норм у того или иного человека, так и от конкретных обстоятельств его жизни. Ибо, «колеблется человек всю жизнь между злом и добром, оскользается, срывается, карабкается, раскаивается, снова затемняется, но пока не переступлен порог злодейства — в его возможностях возврат» [Солженицын, 1987. С. 73]. А граница между добром и злом проходит, как он писал, по сердцу каждого человека.

Возвращаясь же к нашим более приземлённым сюжетам, выскажу свое субъективное мнение. Учитывая возможные издержки и даже злоупотребления люстрационными процессами, всё же считаю, что и нам следовало бы провести в те годы, если и не люстрацию в полном смысле слова, то хотя бы серьёзное обновление персонала государственных органов. Видя все его сложности и издержки, я, тем не менее, полагаю, что и в нашем случае определённые кадровые изменения, будучи проведёнными в должное время и должным образом, могли бы существенно улучшить многое. Однако тогдашнее политическое

руководство России фактически проигнорировало сложившуюся абсурдную ситуацию. Радикальное отличие России в этом от посткоммунистических трансформаций в странах Восточной Европы, с моей точки зрения, отчасти объясняет и особый драматизм наших 1990-х гг., и последующее развитие событий, а также нынешнюю ситуацию и атмосферу «полуреставрации» советского режима. Помимо прочего, не совершив этот шаг, мы получили явно *избыточную персональную преэминентность* старых кадров чиновников в аппарате управления, что представляется одной из важных причин и тогдашних, и более близких по времени сложностей.

Некоторые психологические проблемы постсоветского чиновничества

Российскую кадровую ситуацию тех лет, во многих отношениях и без того непростую, усугубил ещё и психологический момент. Социально-психологическая драма нашего чиновничества тех времён — статусная утрата и связанный с этим ущерб чувству профессионального и просто человеческого достоинства. Государственные служащие утратили былое самосознание своего общественного статуса как важного звена социальной системы. Их роль в новой системе в первые годы перемен в значительной мере снизилась, формальные полномочия изменились и сократились, а предыдущие служебные навыки и компетенция оказались невостребованными. От них объективно стал требоваться совсем иной характер работы и деловых качеств — не прямое административно-командное воздействие на управляемых, а более тонкое, косвенное регулирование. К чему большинство из них были ни профессионально, ни морально не готовы. Не по своей вине, а в силу исторических обстоятельств. Отсюда, помимо прочего, у них неизбежно понизилось связанное с этим самоуважение. И конечно, официальная зарплата чиновников в тот период была униженно низкой, явно не соответствующей уровню предполагаемой должностной ответственности. Зато в тогдашней ситуации «мутной воды» с её правовой размытостью и практической безнаказанностью для многих возникли возможности и соблазн моментального, баснословного, немыслимого ранее по своим масштабам обогащения.

Возник психологический эффект ресентимента, или, следуя терминологии Э. Дюркгейма, моральной аномии. Формы адаптации к нему варьировались в амплитуде от отчуждения, эскапизма, депрессии и, как вариант, открытого или чаще скрытого сопротивления переменам до циничной установки на личное обогащение любыми доступными средствами. На этой основе расцвели коррупционная психология и соответствующий ей тип поведения, добавившие в общую ситуацию транзита немало дополнительных проблем, сложностей и несправедливости.

К тому же, помимо прочего, честных педантов, обладавших хотя и устаревшими компетенционными навыками, но всё же сохранивших достаточно высокий уровень профессионального самосознания и морали, сплошь рядом вытесняли всепогодные ловкие приспособленцы, не имевшие психологических запретов, не особо отягощённые принципами служебной этики, да и вообще какими-либо моральными ограничителями. Новые, крайне размытые, и уже точно не на морали основанные «правила аппаратных игр» этому способствовали. А с конца 1990-х гг. началось заполнение должностей гражданской службы силовиками, т.е. людьми с отличными от обычных для гражданской службы психологией и компетенцией. Возможно, этому поспособствовало и брезгливо пренебрежительное, а порой и высокомерное отношение значительной части научной и околонуучной либеральной интеллигенции к «черновой» аппаратной работе, сулящей неизмеримо больше хлопот и обещающей гораздо меньше дивидендов по сравнению с гордой элитарной позицией свободного аналитика «над схваткой».

Словом, в силу совокупности причин качество нашей бюрократической машины стало хуже, чем в любые предшествующие времена, по крайней мере, за последнюю пару сотен лет. Это признают и серьёзные эксперты, и рядовые граждане, которые на всех уровнях неблагоприятные ситуации просто физически ощущают в повседневной жизни. Попытки реформ 2000-х гг., включая принятие двух важных законов — ФЗ-58 «О государственной службе Российской Федерации» и особенно ФЗ-79 «О государственной гражданской службе», несколько упорядочили ситуацию, но кардинально её изменить не смогли. В сознании же самих бюрократов также произошли радикальные перемены: из растерянных временщиков и «потерявшихся людей» конца 1980-х и ранних 1990-х гг. они постепенно стали преобразовываться едва ли не в «хозяев в государстве». Многие даже говорят, что *произошел захват государства бюрократией* или, как неоднократно в разных текстах отмечал Е.Т. Гайдар, — его «выкуп» номенклатурной корпорацией, его номенклатурная приватизация [Гайдар, 2009. С. 259].

А глядя на реалии сегодняшнего дня, я бы дополнил, что главным выгодоприобретателем стала силовая и даже спецслужбистская часть бюрократии. И дело тут не столько в персонах, сколько в ментальной — моральной и психологической — составляющей. Не столько в личных качествах тех или иных людей (хотя совсем их сбрасывать со счетов тоже не стоит), а в их обусловленных предыдущей биографией профессиональных навыках и психологии. Она, скорее, предполагает «чёрно-белое», упрощённое видение вопросов и склонность к их, по возможности, быстрому оперативному решению, тогда как сложные проблемы в сфере экономики и других управленческих областях часто предполагают регулирование более тонкое, многомерное, рассчитанное на достаточно долгую перспективу.

Этическое регулирование человеческого фактора

В последние годы этические аспекты выходят на первый план в ряде областей человеческой жизнедеятельности. Возник даже термин — «этический поворот». Хотя многим в силу инерционности мышления и некоторых других факторов это трудно принять. Более того, произошло расширение таких явлений, как аномия, аморализм, цинизм. Что, к сожалению, в немалой степени относится и к государственному аппарату. В то же время в обществе резко возрос запрос на социальную справедливость, что находит выражение в самых разных формах, порождая различные коллизии.

Представляется, что одним из действенных путей улучшения ситуации является повышение внимания к этическим проблемам регулирования поведения государственных служащих, к их служебной морали. Но чтобы это имело реальный эффект, мало ограничиваться правильными словами. Тем более, что многие из них давно получили даже нормативное закрепление — и в Указе Президента «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» от 12 августа 2002 г., и в принятом в 2004 г. ФЗ-79, и в других документах. Необходимо расширение масштаба научных исследований морали «государственных людей» разных уровней и разработок в такой прикладной области, как этика государственных служащих, изучение её деонтологических и аксиологических оснований, а также адекватное внедрение полученных результатов в практику.

Думаю, есть немало оснований полагать этический компонент одним из центральных в создании новой модели госслужбы. Регулирование практик служебного поведения чиновников на морально-ценностном уровне, жесткий внешний контроль за соблюдением ими высоких этических стандартов и в то же время их собственный внутренний нравственный самоконтроль — необходимые условия реального повышения и качества государственного управления. И, как следствие, социальной эффективности государства в целом, повышения уровня общественного доверия к нему. А со всем этим у нас, как известно, большие проблемы.

В некоторых странах такой этический поворот начался довольно давно. Например, в США первый Кодекс этики правительственной службы появился еще в 1958 г., правда, сначала в форме резолюции Конгресса. И только примерно через 20 лет этические начала государственной жизни оказались объектом достаточно жёсткого социального контроля и регламентации, в том числе — и на законодательном уровне. Было признано, что *жизнеспособность и легитимность политической системы страны во многом зависят от того, насколько государственные институты и высшие должностные лица отвечают господствующим в обществе ценностям и идеалам, а их поведение соответствует нормам общественной морали*. Отсюда — и внимание к этическим кодексам (эти своды норм, определяющие стандарты поведения, могут иметь разные названия) во всех публично-властных институтах западных стран (об актах, регулирующих этику поведения должностных лиц и служащих госаппарата США, Великобритании, Канады подробно см.: [Оболонский, 2016]).

В России же подобный процесс, по меньшей мере, запаздывает. Это связано как с историческими, так и с более близкими причинами. В первые постсоветские годы, сосредоточившись на освоении новой для нескольких поколений «алгебры» жёстких рыночных отношений, мы как-то подзабыли о внеэкономических, моральных мотивах человеческого поведения, о том, что «не хлебом единым жив человек». Неприглядные реалии жизни со всей наглядностью продемонстрировали последствия такой однобокости. Это коснулось и выработки специального инструментария, создающего возможности ограничения бюрократического произвола и противодействия коррупции. А его неформальное функционирование предполагает повышение внимания к моральным качествам чиновничества, к вопросам административной морали. К счастью, осознание этого в административных сферах, по крайней мере, отчасти в последнее время происходит.

Есть ещё и собственно политическая (не путать с политиканской) необходимость повысить внимание к моральному аспекту госслужбы. Она обусловлена серьёзным и даже опасным падением уровня доверия населения к чиновничеству. Хотя тотальное недоверие к чиновникам справедливо лишь отчасти и во многом связано с более широкими причинами — общим кризисом доверия к большинству государственных институтов, а также с возросшим уровнем требований и политических ожиданий граждан, — игнорировать данное обстоятельство было бы непростительной политической слепотой (см.: [Оболонский, 2016]).

Во-первых, доверие граждан — одна из фундаментальных основ демократии. И не только демократии. Ведь советский строй далеко не в последнюю очередь рухнул из-за того, что полностью исчерпал ресурс доверия граждан. Другое дело — последующее драматическое развитие событий, когда под прикрытием сладкозвучной демократической риторики во многом произошла «реприватизация государства», отчасти новыми, так называемыми эффективными менеджерами, отчасти — прежней номенклатурой. В итоге люди, поверившие в демократию, оказались снова обманутыми. И этот кризис доверия, распространившийся на демократические институты, может быть ключевой, базовой причиной многих сегодняшних проблем и удручающих политических «гримас» наших дней. Во-вторых, люди, граждане, как известно, во многом живут в мире своих субъективных представлений о жизни и справедливости, в том числе о власти, которая в демократическом обществе обязана стремиться подтягивать к этим представлениям в том числе и административную реальность. Поэтому моральный аспект поведения государственных служащих очень важен и с точки зрения публичной политики.

К тому же этический фактор сильно нагружен и эмоционально. Существует даже научное направление «социология моральных эмоций», в которой категории стыда и вины — центральные понятия. В то же время некоторые рассматривают общество позднего модерна как мир без моральных эмоций, или «мир без стыда и вины». Разумеется, данная проблематика не является предметом настоящего исследования. Но иметь в виду данный аспект представляется необходимым.

Кроме того, апелляция к моральным ценностям может хоть отчасти компенсировать имманентно присущий чиновничьей среде дефицит гражданского сознания, а также склонность к раздуванию размеров штатов. Это понимали многие наши соотечественники еще в XIX в. А А.П.Чехов выразился предельно лапидарно: «Чиновники размножаются как поганки — делением». Люди же аналитического, научного склада выражали ту же мысль более развёрнуто. Так, А.В. Никитенко – человек, парадоксальным образом совмещавший во времена Александра II должности цензора и профессора университета, видел большую угрозу в количественном разрастании чиновного сословия, уповая, что наступит время, когда «Россия перестанет наводняться чиновниками, сими привилегированными тунеядцами, и будет их лишь столько, сколько нужно для отправления общественных должностей» [Никитенко, 2005. С. 62]. Увы, время это так и не наступило. А спустя десятилетия после Никитенко наш великий либеральный государственный Б.Н. Чичерин, признавая компетентность российской бюрократии в частных профессиональных вопросах, отмечал её принципиальную неспособность к деятельному участию в общественном обновлении из-за её кастовой отчуждённости от общества: «Бюрократия может дать сведущих людей и хорошие орудия власти; но в этой узкой среде, где неизбежно господствуют формализм и рутинность, редко развивается истинно государственный смысл... Новые силы и новые орудия, необходимые для обновления государственного строя, правительство может найти лишь в глубине общества» [Чичерин, 1883. С. 39]. Думаю, и для нашего времени эта мысль Чичерина, как минимум, не потеряла актуальности. Следуя её логике, думается, что нынешние довольно робкие попытки повысить эффективность управления хотя бы до приемлемого уровня, полагаясь всё на тот же слой аппаратных людей, вряд ли принесут особый успех.

В наше время реальными практическими шагами в решении проблем, о которых идёт речь, могли бы стать, как представляется, широкое обсуждение и внедрение в повседневную административную жизнь Этического кодекса (Кодекса поведения) служащего. Это, кстати, было предусмотрено еще Федеральной программой реформирования государственной службы, утвержденной Президентом в конце 2002 г. С тех пор в данном направлении были предприняты определённые шаги, причем не только позитивные, но и имитационные, которые затормозили реальный прогресс.

Профессиональная этика госслужащего, как, впрочем, и любая корпоративная этика, обладают существенной спецификой. Между тем многие чиновники имеют о ней весьма смутное или искажённое представление. Либо относятся к ней просто как к риторике. Те же, кто всерьёз стремятся руководствоваться нормами служебной морали (а такие люди в аппарате есть, и их немало) порой вынуждены методом проб и ошибок выработать как бы индивидуальную версию этического кодекса. Вряд ли подобные, благие по своей мотивации, намерения могут послужить альтернативой общим документам, задающим базовую систему нравственных, этических ориентиров, давая рекомендации по поведению в «щекотливых» ситуациях и ясно обозначая область «табу» для служащего. Ведь очевидно, что легче поступать правильно, когда твёрдо знаешь, что под этим подразумевается. А наиболее ясной формой описания «правильного» поведения многие, и не без оснований, считают его нормативное закрепление, и даже отсутствие писаных норм в какой-либо области трактуется как свидетельство неблагополучия.

Проблема кодификации норм служебного поведения прежде всего касается сферы *конфликта интересов* как наиболее типичной и острой, но ею не исчерпывается. И разумеется, необходим достаточно тонкий и учитывающий специфику именно морального регулирования поведения механизм контроля за соблюдением этических норм. Как зарубежный, так и отечественный опыт показывают, что даже сам факт возникновения такого документа и его обсуждения в административных коллективах может послужить повышению уровня административной морали, в чем наш аппарат сегодня так нуждается.

Выражаясь высоким стилем, *дух общественного служения должен лечь в основу кодексов административной этики*. А в более общем политическом плане именно *этика есть сердце демократии*. Некоторые авторы даже говорят о наступлении «этической эры» в управлении. Не оценивая степень справедливости столь максималистского утверждения, в то же время отмечу, что разработка и принятие этических (под разными названиями) кодексов стали знаменем времени в ряде стран в диапазоне от Америки до Казахстана. Россия тоже не находится в стороне от этих процессов, хотя, на мой взгляд, им уделяется явно недостаточное реальное внимание, и поэтому, как было отмечено выше, они во многом носят формальный и даже имитационный характер.

В данной связи интересны так называемые парадоксы Д. Томпсона. Этот ведущий современный теоретик и эксперт в области политической и административной этики сформулировал, рассуждая о существовании различий между этикой правительственной и частной, три парадокса. *Первый*: хотя этика порой кажется менее важной, чем все остальные вопросы, но, поскольку она косвенно влияет на все принимаемые решения, в конечном счёте, именно она оказывается самой важной. *Второй*: моральные добродетели частной жизни (например, такие, как застенчивость, нежелание привлекать внимание к собственной персоне) не всегда оказываются добродетелями в жизни публичной. *Третий*: негативное с точки зрения общественной морали впечатление от тех или иных поступков государственного служащего (даже если такое впечатление на самом деле ошибочно) играет отрицательную роль, ибо подрывает доверие к правительству и, в более широком смысле, к демократии в целом [Thompson, 1992. Pp. 52–60].

Поэтому чиновник обязан учитывать и фактор публичности своей деятельности и быть особенно щепетилен в своем поведении, причем не только на службе, но и вне её. Иначе говоря, *соответствие поведения облечённых полномочиями должностных лиц достаточно высоким стандартам — цена веры общества в демократию*. Пренебрежение этим правилом во многих случаях стало одной из главных причин произошедшей за последние десятилетия дискредитации демократических институтов в общественном сознании. Последствия этого мы, увы, наблюдаем повседневно.

Важный аспект административной этики — моральные *самоограничения*, т.е. более высокие, по сравнению с другими гражданами, требования к себе. Ведь даже среднего ранга чиновник имеет больше возможностей, нежели рядовой гражданин, и именно поэтому *не всё практически возможное и достижимое должно быть для него морально приемлемым*. Не будем здесь рассуждать о материальных привилегиях, о коррупционных возможностях и тем более о рутинной житейской аморальности и т.п. Это отдельная и очень большая для нашего общества тема. Здесь же хотелось бы обратить внимание на те самоограничения, которые должностное лицо должно, подчёркиваю, само накладывать на выбор тех или иных своих действий, той или иной линии поведения в рамках своих полномочий. Иными словами, *не всегда то, что позволяет ему закон, допустимо с моральной точки зрения*, тем более что закон зачастую предоставляет должностным лицам, действующим как бы от лица государства, возможность довольно широкого выбора вариантов поведения в рамках их служебных полномочий. И во многих случаях это неизбежно и нормально. Ещё Екатерина II говорила, что нельзя на всё написать регламенты. На языке юридической науки это называется «пробелами права», а в теории государственного управления — «серой зоной». И в этой «пробельной» зоне роль этического регулирования, включая саморегулирование, резко возрастает.

Другая сторона проблемы — *необходимость многообразных форм контроля над должностными лицами*, в первую очередь — контроля общественного, делающего их поступки и даже мотивы поступков известными для граждан, а саму *власть — прозрачной*. Ведь, как известно, государственная власть по своей природе склонна к секретности, к набрасыванию на себя флёра таинственности. О том, что столь любимая бюрократами завеса тайны над их материалами и действиями — благоприятнейшая среда и для ошибоч-

ных решений, и для прямых злоупотреблений, ярко писал ещё ранний К. Маркс. Именно поэтому в демократическом обществе власть в той или иной мере находится под прицелом общественных «прожекторов». Неслучайно, например, в США после Уотергейтского скандала был принят целый ряд законов о прозрачности правительства, получивших общее наименование Sun Shine Laws (Законодательство солнечного света). На сегодняшний день законы об открытости информации, о доступе к ней граждан приняты под разными названиями более чем в пятидесяти государствах мира. Россия, увы, пока не входит в их число.

Один из важных компонентов «этического режима» — понятие *служебной репутации*. Оно предполагает наличие у служащего морального авторитета в глазах окружающих (или его отсутствие). Под репутацией понимается сложившееся у окружающих мнение о нравственном облике того или иного человека (или даже коллектива), основанное на его предшествующем поведении, моральная оценка его поступков и производное отсюда ожидание характера его действий в будущем. Таким образом, репутация обращена и «назад», и «вперёд». С одной стороны, в ней отражено положительное либо отрицательное отношение к прошлой деятельности человека, с другой — репутация оказывает влияние на его роль и место в будущем, в частности, в последующей совместной работе в этом или другом административном коллективе. Возможно даже, что служебную репутацию следует рассматривать как один из интегрирующих компонентов «этического режима». Применительно к современной России приходится констатировать, что понятие репутации у нас, к несчастью, размылось, а её значимость на шкале общественных ценностей девальвировалась. И это весьма тревожный и опасный симптом. Применительно же к обсуждаемой теме это опасно вдвойне, ибо служебная репутация чиновника критически важна не только для него самого как личности и даже не только для органа, который он представляет. Она становится фактором, влияющим на авторитет государства, на меру уважения к государственным институтам в целом. А с этим у нас, как известно, дела, как минимум, оставляют желать лучшего.

Отнюдь не будучи склонен к прекраснотушным идеализациям и стараясь смотреть на вещи прагматично, тем не менее в завершение ещё раз подчеркну принципиальную важность этического фактора в обеспечении должного служебного поведения работников государственного и муниципального аппарата. Это включает в себя как его внешнее регулирование посредством этических кодексов служащих и мониторинга их реального соблюдения, так и внутреннее саморегулирование на групповом и личностном уровнях, основанное на инкорпорировании и актуализации в их повседневной практике гуманитарных человеческих ценностей. С точки зрения философии этики подобное саморегулирование на уровне отдельной личности метафорически можно назвать «внутренним голосом совести». Что отнюдь не предполагает ни какого-то особого альтруизма, ни чего-то выходящего за пределы мотиваций и установок члена светского гражданского общества. Напротив, полноценной этической ответственности государственного служащего можно ожидать лишь при гармоничном сочетании в его работе и частной жизни личных интересов и деловой ориентации на повышение общественного блага. Но подробное рассмотрение всего комплекса связанных с этим проблем — предмет других исследований. Да ими одними дела и не решить.

ЛИТЕРАТУРА

- Аджемоглу Дж., Робинсон Дж. (2015). Почему одни страны богатые, а другие бедные. Происхождение власти, процветания и нищеты. — М.: АСТ.
- Аристотель (1984а). Большая этика // Аристотель. Сочинения: В 4-х т. Т. 4. — М. Мысль. С. 275–374.
- Аристотель. (1984b). Политика // Аристотель. Сочинения: В 4-х т. Т. 4. Мысль. С. 375–644.
- Вернадский В.И. (1991). Страницы автобиографии. — М.: Наука.
- Гайдар Е.Т. (2009). Власть и собственность: Смуты и институты. Государство и эволюция. — СПб.: Норма.
- Гоббс Т. (2001). Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского. — М.: Мысль.

- Заостровцев А. (2014). О развитии и отсталости. Как экономисты объясняют историю? — СПб.: Изд-во Европейского университета в Санкт-Петербурге. М-Центр.
- Кон И. (1967). Социология личности. — М.: Политиздат.
- Крыштановская О.В. (1995). Трансформация старой номенклатуры в новую российскую элиту // *Общественные науки и современность*. № 1. С. 51–65.
- Кукатас Ч. (2011). Либеральный архипелаг. Теория разнообразия и свободы. — М.: Мысль.
- Михник А. (2013). Большая история Вацлава Гавела // *Государство. Общество. Управление*. — М.: Альпина паблишер. С. 15–44.
- Никитенко А.В. (2005). *Дневник*: В 3 т. Т.1. — М.: Захаров.
- Норт Д., Уоллис Д., Вайнгафт Б. (2011). Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества. — М.: Изд-во Института Гайдара.
- Оболонский А.В. (2020). Люстрация как институт периода транзита: плюсы и минусы // *Вопросы теоретической экономики*. № 4. С. 87–101.
- Оболонский А. (2018). Химера особого пути — дорога в цивилизационный тупик // «Особый путь» страны. Мифы и реальность. Под общ. ред. А.В. Оболонского. — М.: Мысль. С. 11–54.
- Оболонский А.В. (2016). Этика публичной сферы и реалии политической жизни. — М.: Мысль.
- Первин Л., Джон О. (2000). Психология личности. — М.: АспектПресс.
- Смоляр А. (2012). Табу и невинность. — М.: Мысль.
- Солженицын А.И. (1987). Архипелаг ГУЛАГ. — Париж: YMCA-Press.
- Фукуяма Ф. (2019). Идентичность. Стремление к признанию и политика неприятия. М.: Альпина Паблишер.
- Чичерин Б.Н. (1883). Собственность и государство: В 2 т. Т. 2. — М. Б/и.
- Юм Д. (1996). О партиях вообще // Юм Д. Сочинения: В 2-х т. Т. 2. — М.: Мысль. С. 511–517.
- McCloskey D. (2010). *Bourgeois Dignity: Why Economists Can't Explain the Modern World*. — Chicago and London: Chicago University Press.
- Thompson D. (1992). Paradoxes of Governments Ethics // *Public Administration Review*. Vol. 52. No. 3. Pp. 252–259.

Оболонский Александр Валентинович

aobolonsky@hse.ru

Alexander V. Obolonsky

Doctor of Sciences (Law), Faculty of Social Sciences, National Research University Higher School of Economics (Moscow)

aobolonsky@hse.ru

**HUMAN FACTOR IN GOVERNANCE DURING TRANSIT TIMES
IN A VIEW OF NEW INSTITUTIONALISM CONCEPTS**

Abstract. The subject of article – the important meaning of human factor in public sector during transitional period. It has interdisciplinary character and integrating several research approaches. Starting from classical texts of Aristotle, A. Smith, T. Gobbes, von Mises, author analyses the works of leading contemporary economists and political scientists – North, Acemoglu, Kukatas, Lal, Furuyama and others – in terms of significance of role of values and other non-institutional subjective aspects of government and demonstrates that each of them finds it very important. The special attention paid to McCloskey's concept of humanomics who grounds is based on valuable and other ethical factors. She calls them "bourgeois virtues and supposes them necessary condition for economic and social progress. This analytical review confirms narrow-mindedness of "economical man" model in terms of contemporary liberal paradigm and also recognition of significance, sometimes decided, role of non-institutional factors by institutionalists themselves. Further in the article the organizational, ethical and psychological problems of post-Soviet public service are considered. In psychological aspect such expenses of transit time as resentment, losses of status, and other, including illegal forms of their compensation are considered. The concluding part of article devoted to detailed discussion of questions connected with the ethics of public servants because the author believes that ethical factor is one of key points for formation of new pattern of public service, adequate to realities and challengers of time.

Keywords: *new institutionalism, human factor, public officials, public governance, ethics, psychology.*

JEL: B10, B15, B 25, B50, K 42.

REFERENCES

- Acemoglu D., Robinson J. (2015). *Pochemu odni strany bogatyye, a drugiye bednyye. Proiskhozhdeniye, vlasti, prrotsvetaniya i nishchety* [Why Some Countries are Rich but Others Poor: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty]. — M.: AST. (In Russ.).
- Aristotle (1984a). Bol'shaya etika [Eudemean Ethics] // *Aristotle. Sochineniya*: V 4-kh t. [Works in 4 volumes]. Vol. 4. — M.: Mysl'. Pp. 275–374. (In Russ.).
- Aristotle (1984b). Politika [Politia] // *Aristotle. Sochineniya*: V 4-kh t. [Works in 4 volumes. Vol. 4.]. — M. Mysl'. Pp. 375–644. (In Russ.).
- Chicherin B.N. (1883). *Sobstvennost' i gosudarstvo*: V 2 t. T. 2. [The Property and the State. In two volumes. Vol. 23.] — M.: W/P. (In Russ.).
- Fukuyama F. (2019). *Identichnost'. Stremeniye k priznaniyu i politika nepriyatya* [Identity. The Demand for Dignity and the Politics of Resentment]. — M.: Albina publisher. (In Russ.).
- Gaidar E.T. (2009). *Vlast' i sobstvennost': Smuty i instituty. Gosudarstvo i evolyutsiya*. [Power and Property: Turbulences and Institutions. State and Evolution]. — SPb.: Norma.
- Hobbs T. (2001). *Leviafan, ili Materiya, forma i vlast' gosudarstva tserkovnogo i grazhdanskogo* [Leviathan or The Matter, Forme and Power of a Common-Wealth Ecclesiastical and Civil]. — M.: Mysl'. (In Russ.).
- Hume D. (1996). O partiyakh voobshche [On parties in general]. Hume D. *Sochineniya v 2-kh t. T. 2.* [Works in two volumes]. Vol. 2. — M.: Mysl'. Pp. 511–517. (In Russ.).
- Kohn I. (1967). *Sotsiologiya lichnosti* [Sociology of Personality]. — M.: Politizdat. (In Russ.).
- Krychshstanovskaya O.V. (1995). Transformatsiya staroy nomenklatury v novuyu rossiyskuyu elitu [Transformation of the old nomenclature into the new Russian elite] // *Obschestvennyye nauki i sovremennost'*. No. 1. Pp. 51–65. (In Russ.).
- Kukatas Ch. (2011). *Liberal'nyy arhipelag. Teoriya raznoobraziya i svobody* [The Liberal Archipelago. A Theory of Diversity and Freedom]. — M.: Mysl'. (In Russ.).
- McCloskey D. (2010). *Bourgeois Dignity: Why Economists Can't Explain the Modern World*. — Chicago and London: Chicago University Press.
- Mishnik A. (2013). Bol'shaya istoriya Vatslava Gavela [Big Story of Vatslav Gavel] // *Gosudarstvo. Obshchestvo. Upravleniye* [State. Society. Governance]. — M.: Albina publisher. Pp. 15–48. (In Russ.).
- Nikitenko A.V. (2005). *Dnevnik v 3 t. T.1* [Diary. In 3 vol. Vol. 1]. — M.: Zarharov. Vol. 1. (In Russ.).
- North D., Wallis J., Weingast B. (2011). *Nasiliye i sotsial'nyye poryadki. Klntseptual'nyye ramki dlya interpretatsii pis'mennoy istorii chelovechestva* [Violence and Social Orders. A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History]. — M.: Gaidar Institute Publishing House. (In Russ.).
- Obolonskiy A.V. (2016). *Etika publichnoy sfery i realii politicheskoy zhizni* [Ethics of the public sphere and the realities of political life]. — M.: Mysl'. (In Russ.).
- Obolonsky A. (2020). Lyustratsiya kak institut perioda tranzita: plyusy i minusy [Lustration as the Institute for Transit Period: pro and contra] // *Voprosy teoreticheskoy ekonomiki*. No. 4. Pp. 87–101. (In Russ.).
- Obolonsky A. (2018). Khimera osobogo puti — doroga v tsivilizatsionnyy tupik [Chimera of a special path — way to civilization dead end] // «Osoby put'» strany. *Mify i real'nost' / Pod obshchey redaktsiyey A.V. Obolonskogo* [“Special path” of Country. Myths and Reality. Ed. By A. Obolonsky]. — M.: Mysl'. Pp. 11–54. (In Russ.).
- Perwin L., John O. (2000). *Psikhologiya lichnosti* [Psychology of Personality]. — M.: Aspect Press. (In Russ.).
- Smolar A. (2012). *Tabu i Niewinnost'* [Taboo and Innocence]. — M: Mysl'. (In Russ.).
- Solzhenitsyn A.I. (1987). *Arhipelag GULAG* [GULAG Archipelago]. — Paris: YMCA-Press.
- Thompson D. (1992). Paradoxes of Governments Ethics // *Public Administration Review*. Vol. 52. No. 3. Pp. 252–259.
- Vernadsky V.I. (1991). *Stranitsy avtobiografii*. [Pages of Authobiography]. — M.: Nauka. (In Russ.).
- Zaostrovtssev A. (2014). *O razvitii i otstalosti. Kak ekonomisty ob'yasnyayut istoriyu?* [On Development and Backwardness. How the Economists Explain History?]. — SPb.: The publishing house of the European Institute in Sankt-Petersbourgh. M-Tsentr. (In Russ.).