

НЕЗАВИСИМАЯ

http://www.ng.ru/scenario/2017-01-24/10_6910_sluzba.html

24.01.2017 г.

"Управляемый хаос" – выдумка лентяев

Руслан Семенович Гринберг – научный руководитель Института экономики, член-корреспондент РАН.

Прочитал декабрьский выпуск «НГ-сценариев», посвященный анализу современной и, прежде всего российской, бюрократии. Оценки в основном критические. Такая тенденция у нас имеет свою историческую и, как известно, литературную традицию. Чего стоит один Михаил Евграфович Салтыков-Щедрин! Или Гоголь Николай Васильевич...

Наша бюрократия того заслуживает. Но, как известно, всякое явление имеет как отрицательные, так и положительные коннотации. Поэтому хочу выступить в роли некоего запоздавшего адвоката.

Всегда считалось, что чиновники, или «чинодралы», отнимают себе реальную власть. Причем отнимают как у «царя», так и у «свободолюбивого народа».

В свое время известный немецкий социолог Макс Вебер предложил систему рациональной работы учреждений, основанную на четких принципах, следуя которым каждый чиновник сможет выполнять необходимые обществу функции. То есть Вебер обрисовал идеал эффективной бюрократической организации, которая неизбежно требуется при любой общественной формации.

Главным в этой модели являлись такие условия деятельности, как специализация и разделение труда. И, конечно же, служебная иерархия. Последнее условие гораздо важнее, чем, скажем, творческий подход служащего к своей должности.

Творчество, конечно, может иметь место, но лишь в рамках тех указаний, которые поступают свыше. И такая подчиненность одинаково важна для любых режимов – от диктаторского до супердемократического.

Если чиновника что-то не устраивает в таких отношениях, то у него есть право уйти с этой работы. Что и делается в государствах, которые мы считаем развитыми или цивилизованными. Там министры, правительства приходят и уходят, а бюрократы, согласные признать любую иерархию, продолжают выполнять свои функции. Конечно, бывают хорошие чиновники, а бывают и скверные. Но разве у журналистов иначе?

Теперь о советском бюрократическом прошлом. Есть устойчивое мнение о том, что социалистической модели прямо-таки присуще расширенное воспроизводство чиновников.

Конечно, если вы живете в государстве с рыночной экономикой, то там в идеале чиновничества должно быть меньше. Потому как многое в жизнедеятельности такой страны решает саморегулирование в виде легальных коммерческих сделок между суверенными хозяйствующими субъектами.

Но если вы живете там, где предпринимательская деятельность запрещена, где легальная коммерция зажата в формате «сельхозрынков», тогда вас не должно удивлять расширение и почти полное доминирование в социуме бюрократических структур.

Я неспроста вспомнил «сельхозрынки», где, например, картошка была намного лучше, чем в магазине. Помнятся мне и поездки студентов в колхозы и совхозы в начале учебного года на уборку овощей. Насколько качественными были наши «битвы за урожай», можно догадываться.

Но все-таки это были попытки каким-то образом исправлять ошибки командно-административной экономики, о пороках которой я узнал довольно рано. Потому что, воспитываясь в интеллигентной семье, начал читать некоторые «чуждые» государственной идеологии книги. По этой теме были такие авторы, как Михаил Восленский с его «Номенклатурой» и Абдурахман Авторханов с «Технологией власти».

Таким образом, я окунулся в критический анализ иерархии советского чиновничества с его привилегиями, циничным отношением к обществу, всевозможными проявлениями глупости и чванства. Все это произвело на меня тяжкое впечатление. Но, взрослея, я стал осознавать: такая критика советского аппарата довольно поверхностна. Я, например, усомнился в том, что СССР по определению был страной с негативной кадровой селекцией.

Номенклатура рождала своих героев

Да, власть отбирала в свои ряды лояльных, покорных, часто бездарных людей. Но такие чиновники в основном попадали в идеологические структуры, где выше всего требовались преданность, вера и бдительность.

Но ведь были научные, технологические, производственные сферы! Там-то я и столкнулся с такими управленцами, работа которых убедила меня в том, что «негативная селекция» вовсе не была родовым признаком советской системы. Эти управленцы были не просто эффективны. Они как нельзя лучше отвечали требованиям существующей модели управления при всех ее предопределенных издержках. Скажу больше, тогда такие люди были выдающимися героями советского времени.

Может быть, нескромно, но для меня таким героем был мой отец, строитель, который дневал и ночевал на любом из доверенных ему участков. А взять Николая Ильича Травкина, моего друга. Потрясающий, интеллигентный человек, избравший себе судьбу строителя и добившийся в своем деле звания Героя. Без всяких номенклатурных поддержек.

Конечно, система не столько поддерживала таких людей, сколько выжимала из них все соки. Потому, что они были излишне самостоятельными, а это порой приравнялось к диссидентству. Но они были не инакомыслящими, а скорее иначе работающими. Хотят или не хотят критики советского уклада, но «красные директора» и «выдающиеся генеральные конструкторы» были настоящими управленцами. Чаще всего не благодаря системе, а вопреки ей. Это у нее была имманентная черта – подозревать всех, кто внутренне свободен и самостоятелен.

Лучших из таких людей моего поколения страна увидела во время инициированной Михаилом Горбачевым перестройки. Достаточно было взглянуть на честно выбранный состав делегатов Первого съезда народных депутатов СССР. Там были не только академики и писатели, но и выдающиеся управленцы, которые работали на совесть в самых разных сферах. У них и в мыслях не было разваливать страну, создавать какой-либо хаос. Чего позже нельзя было сказать о ГКЧП в августе 1991-го...

Поэтому советская система при всех преступлениях и дикостях сталинского режима, идеологического пресса разных лет останется, на мой взгляд, в истории не только неудавшейся попыткой создания первого в мире утопического жизнеустройства. Она запомнится довольно эффективным проектом догоняющей экономической модернизации страны, сумевшим создать очень приличный по тем временам научно-технический потенциал. В том числе и благодаря выдающимся советским управленцам.

Для того чтобы понять трагизм такого созидания и драматизм служения такой власти, надо просто оказаться в той эпохе. Что невозможно. Но пока еще есть воспоминания о развитой системе образования на всех уровнях, эффективной науке – как фундаментальной, так и прикладной. И эта память – великий упрек нынешним «реформаторам» от просвещения.

Все это положительно сказалось на уровне подготовки и профессионализма управленцев той поры. Они были хорошо обучены, грамотны, ответственны и т.д. Но не могли, конечно, противостоять утопической, или лучше сказать порочной, практике директивного планирования, которая в силу своей природы каждодневно рождала дефициты нужных товаров и изобилие ненужных. Словом, такая система не могла адекватно реагировать на социальные изменения, потребности людей, скорости развития государств с рыночной экономикой. Она продолжала жить в стахановской идеологии «больше стали, угля и бетона», все меньше понимая, как устроен современный мир. Поэтому и была обречена.

Сам себе приватизатор

Теперь о постсоветской России. Вместе с ликованием по поводу обретенного суверенитета и обещанием всемогущего рынка, последнему стали приписываться чудодейственные возможности. Дескать, делать ничего кардинального не надо – рынок сам все наладит. Нужно лишь развивать институты эффективных менеджеров. А это означало, что, где бы ты ни работал – агрономом, инженером, бюрократом, учителем или ученым, – главное сейчас эффективный менеджмент. В любом виде, в любой сфере.

Но тут встает примитивный вопрос: что при этом представляет собой эффективность? Это, как нетрудно догадаться, получение максимальной прибыли при минимуме затрат.

Но получилось так, что у такой простой задачи появились немалые негативные издержки.

Оказалось, что классический бюрократ, как его ни ругай, все-таки необходим для реализации общественных потребностей. Он их, конечно, не формирует, как не формирует их и общество. Этим занимаются люди в парламенте, различных партиях и т.п.

Причем центром формирования может быть либо авторитарный лидер, либо демократическая система. Не вдаваясь в подробности скажу, что демократии лучше: чем шире общественное обсуждение того или иного проекта, тем меньше шансов допустить ошибку, в том числе и такую,

которая хуже преступления. В любом случае бюрократ обязан работать с отобранными приоритетами. Это могут быть не только реальные проекты, но и структурные, инфраструктурные, институциональные изменения, социальные реформы и пр.

И вот тут в российских условиях возникает такой феномен, как приватизация бюрократом общественных функций. Вместо того чтобы исполнять то, что обсудили и выбрали политики, они начинают удовлетворять собственные интересы, которые, мягко говоря, не всегда совпадают с общественными.

Образно говоря, они не хотят быть простыми кассирами и для этого используют всевозможные методы – от затягивания работы с важными и срочными документами до демонстрации своей значимости, связей, возможностей обходить законы и нормы.

Тут возникает вопрос: что придумала власть для ограничения таких приватизационных порывов? Вопрос очень непростой. Я знаю только два способа. Один – это суровые репрессии на манер величайшего менеджера товарища Сталина. Но там эффективность достигалась пропорцией: один виновный на сотню невиновных. Другой способ – демократический контроль над деятельностью чиновников.

Так вот первого способа у нас, к счастью, пока нет. А второго – к несчастью, еще нет. А будет ли в ближайшее время – тоже большой вопрос. Потому что демократия у нас все еще вечно молодая. В отличие от бюрократии, которая обладает колоссальным и разнообразным опытом невидимой миру деятельности по приобретению для себя различных выгод во вред общественным ожиданиям.

Но другого выхода, кроме действительно демократического контроля, у нас нет. Только демократизация, общественные советы, Счетная палата и т.д. При этом чиновнику надо хорошо платить. И хорошо наказывать. Хорошо – это в соответствии с законом и по приговору действительно независимого суда. Что же до смысла «хорошо платить», то во главу угла надо ставить не столько должность, стаж или опыт, а то, насколько чиновник не отходит от поставленной ему задачи и какой в итоге получился его вклад в реализацию той или иной общественной потребности.

Увы, наши молодые эффективные менеджеры больше всего обеспокоены своим образом и манерами. Спишем это на плохую часть западного кино. Если взять отечественные госкорпорации, за которые я ратовал, то там сегодня доминирует бюрократический в плохом смысле этого слова подход к оценке эффективности чиновника. Потому что побеждают довольно абстрактные критерии вроде «освоения средств». То есть во главе стоит не результат, а процесс. При этом не так важно, например, сколько из обещанных самолетов, ты произвел. Важнее – освоение выделенных ресурсов, и не более того.

Еще один весьма тревожный тренд в сегодняшней деятельности российской бюрократии – маниакальная установка на количественные показатели при определении критериев оценки работы учреждений и предприятий науки, образования, культуры и здравоохранения, а также страстное желание их максимально коммерциализировать.

Вывод из сказанного очевиден. Бюрократия выполняет общественно необходимую функцию. Но она ее неизбежно «приватизирует» и тем самым игнорирует выявленные, не важно, каким путем, общественные потребности. Сталкиваясь с таким феноменом, традиционная теория взывает к коммерциализации той сферы, где произошел «провал государства». И это мне представляется

большой ошибкой. «Плохого» бюрократа не может заменить рыночная стихия, его может заменить только управляемый бюрократ, то есть такой чиновник, который находится под контролем гражданского общества. Банально? Может быть. Но, как сказал знаменитый философ, «дороже всего нам приходится платить за пренебрежения банальностями».