

IV. Эссе

Владимир Кантор

Существует ли в России бюрократия?

1. Неработающие параллели

Салтыков-Щедрин как-то сказал, что самое замечательное свойство русского человека – жить по приказу, что, мол, мы потому не выдумали порох, что нам не приказали. Великий сатирик, наверное, шутил. Недавно приказали быть гражданскому обществу, и, кажется, не очень получилось. Видимо, какая-то органика нужна и в социальных процессах. Но кто приказал? Конечно, бюрократы, слышу я раздраженно-либеральные голоса. Ах, вот почему не получилось. Но ведь сами же просвещенные восклицатели знают, что бюрократия не приказывает чему-то создаться из ничего, а просто исполняет существующие законы. Кстати, давая тем самым гражданскому обществу возможность функционировать. И стоит только так возразить, как тут же все начинают вспоминать, что потеряли мы бюрократию, которая обеспечивала порядок, и не надо-де бояться этого слова, потому что и в демократической Европе именно бюрократия выполняет функцию структурирования и взаимосвязи большого государственного организма.

Но тут и мы выскажем сомнение: а можно ли понять себя, глядя в Европу, как в зеркало, показывающее если и не наше настоящее, то хотя бы наше будущее? И не опасна ли сегодня ностальгия и поиски искомого централизма то в русском самодержавии, то в большевистской диктатуре, то в брежневском государстве развитого социализма, будто бы давших аналог европейской бюрократии?

Что ж, еще в XIX веке русский юрист, историк и философ Б.Н. Чичерин настаивал на органической связи централизации, бюрократии и демократического общежития. Разумеется, рассуждая о западных государствах, он, как и нынешние наши теоретики, примерял их устройство к российскому. Отечественные демократы с ним спорили, утверждая, что нельзя отождествлять российское самодержавие с европейским абсолютизмом, тем более с Северо-Американскими Штатами. Демократы при

этом ссылались на исторические работы самого Чичерина, показавшего беспредельный произвол наместников и воевод Московской Руси, не встречавший ни малейшего сопротивления со стороны низового люда, не имевшего никаких прав, напоминали о гоголевских чиновниках, сохранивших все обычаи своих предшественников.

Как сегодняшние наши публицисты в рассуждениях о благотворности бюрократии опираются на Макса Вебера, так Чичерин исходил из „Философии права” Гегеля. Немецкий мыслитель XIX века говорил о важности чиновничества для правильного функционирования централизованного государства. Но, по Гегелю, чиновничество и бюрократия составляет основную часть среднего сословия, которое характеризует развитый интеллект и правовое сознание, а чтобы избежать злоупотреблений, произвола и господства этого сословия, оно контролируется сверху государством и правами общин и корпораций снизу. Стоит заметить, что сам Гегель считал, что его конструкция неприменима к России, где нет среднего сословия, а налицо лишь крепостная масса и ее правители. Добавлю, что в России не было и независимых общин и корпораций со своими правами. Все общины и союзы создавались государством в интересах фиска, что, разумеется, исключало наличие каких-либо прав, предполагая только повинности. А контролировать произвол чиновников лишь сверху очевидно что невозможно.

Так была ли в России и в бывшем СССР бюрократия, есть ли она сейчас? Та самая бюрократия, о которой как о благотворном и необходимом для развитого и индустриального общества явлении писал Макс Вебер? Или хотя бы та, о которой как о кошмаре, безличной силе, не принимающей в расчет живого человека, писал Франц Кафка? Казалось бы, нелепый вопрос. Мы привычно считаем, что Россия, быть может, наиболее страдающая от бюрократии страна, что наше общество в плену у бумажной волокиты. У нас в широком ходу пословица: „Без бумажки ты букашка, а с бумажкой человек”.

2. Бюрократы или чиновники?

Впрочем, сомнение в тотальной бюрократизации России уже высказывались, и как раз западными наблюдателями. Скажем, гарвардский профессор Р. Пайпс считает, что российское государство имело слишком много противопоказаний, чтобы суметь бюрократизировать жизнь своих поданных:

„Развитие бюрократизации сдерживали такие внушительные препятствия, как обширность страны, сильная рассредоточенность населения, затруднительность сообщения и (что, мо-

жет быть, наиболее важно) недостаток средств. [...] Российская бюрократия представляла незначительной не только в бюджете страны; она также была невелика в процентном отношении к населению государства. В середине XIX века в России было 12-13 чиновников на 10 тыс. человек населения, т.е. пропорционально раза в три-четыре меньше, чем в странах Западной Европы того же периода”¹.

При сравнительно точной фиксации факта американский профессор совсем не ставит вопроса о *специфике русского чиновничества*. Более того, речь должна идти *не о количестве, а о роли, которую сыграли чиновники в истории русского жизнеустройства*. Здесь уж лучше нам опереться на свидетельство отечественных мыслителей. „Россию сколотили, сбили и выкрасили чиновники, – писал Василий Розанов. – Россия вся есть произведение чиновника, творчество его: это есть 'дом, им построенный', по его разуму, по его вкусу, по его вдохновению, или, вернее, по его безвдохновенности”². И эти чиновники отнюдь не были бюрократами. Последнее понятие относится к западноевропейскому образу жизни, хотя и употреблялось – в XIX в. не без некоторых оснований – по отношению к России.

Ведь, если на клетке слона написано „тигр”, не верь глазам своим. В конце 30-х годов XIX века маркиз де Кюстин утверждал, что в России „есть лишь названия всего, но ничего нет в действительности. Россия – страна фасадов. Прочтите этикетки – у них есть цивилизация, общество, литература, театр, искусство, науки, а на самом деле у них нет даже врачей”³. Перепуганный нашей действительностью французский маркиз за отсутствием врачей не сумел увидеть русской литературы и искусства, да и науки тоже, не разглядел и скрыто идущей, но тем не менее идущей европеизации общества, но проблему все-таки поставил правильно. Иначе сказать, по его мысли, за европейскими понятиями, которые мы употребляем, не существует соответствующего им объекта.

3. Понятие и объект

Приговор суровый, с тех пор не раз тиражированный. Точен ли он? Ведь надо учесть, что за использованием таких европейских понятий, как прогресс, цивилизация, коммунизм, бюрократия, очевидна тяга России к Европе, наше желание вместить свою жизнь в рамки выработанных на Западе мыслительных конструкций и с их помощью описывать нашу действительность. Если не принимать в расчет эту тя-

¹ Пайпс Ричард: *Россия при старом режиме*. М. 1993. С. 367.

² Розанов В.В. М.П.Соловьев и К.П.: Победоносцев о бюрократии // *Начала*. 1991. № 1. С. 44.

гу, то на всех цивилизационных попытках России можно поставить крест. Но как тогда быть с великим русским искусством и великой наукой, возникшей на рубеже XIX и XX веков? Конечно, если не учитывать расхождения у нас термина, понятия и объекта, то можно фантазмагорическим образом описывать нечто не существующее в реальности и получать в результате такого описания страшноватые фантомы, загораживающие от нас нашу жизнь. Скажем, был ли у нас развитой социализм? Сегодня, глядя на развал всех структур нашего общества, иные готовы воскликнуть, что был! Было, однако, нечто другое, требующее собственного наименования. Вместе с тем, нельзя забывать, что многие понятия переносились и переносятся к нам из Европы вместе с объектами, так или иначе влияющими на нашу жизнь (религия, литература, индустриализм, наука вплоть до сегодняшних ее областей – кибернетики, электроники и т.п.).

Начало нашего решительного и, несмотря на откаты, безостановочного движения к европейскому матерiku можно датировать XVII веком. В известном смысле это был возврат или попытка возврата к европейскому прологу нашей истории – к Новгородско-Киевской Руси. Существует, однако, промежуток в пять столетий, период, который не вычеркнуть и в который сформировалась органика нашей культуры, весьма медленно поддающаяся изменению. Поэтому явления инокультурные, пересаженные на нашу почву, давали в результате какое-то другое образование. Наименование оставалось европейским, но под ним жила и живет, движется, шевелится, существует совсем иная субстанция. И задача культуролога как раз в том и состоит, чтобы выяснить ту реальность, которая скрывается за европейским термином. А стало быть, оценить возможность ее реального изменения, возможность приближения объекта к своему наименованию. Говорят же, что Петр Первый начал свое преобразование с крыши, не подведя под нее фундамент. Нечто все же у него получилось. Характерна и российская шутка, что сначала мы пишем некое слово, а потом к нему пристраиваем забор.

4. Как в России родилось и окрепло чиновничье «кормление»...

Что же произошло в эти пять столетий до XVII века? В нескольких словах: разгром войсками Чингиз-хана Киевской Руси, возникший симбиоз и совместное проживание и взаимовлияние завоевателей и завоеванных, а затем образование „под сенью ханской власти” (А.И. Герцен) Московской Руси. Географические контуры империи

³ Кюстин Астольф де: *Николаевская Россия*. М. 1990. С. 94.

Чингиз-хана очень напоминают контуры бывшей Российской империи и уже бывшего СССР. Случайно ли это? Думаю, что геополитически евразийцы были не так уж неправы, полагая Российскую империю, а затем СССР наследниками чингисхановской державы. Как известно, монгольский завоеватель пришел из-за Байкала, и, сбросив иго, Россия совершила свою реконкисту в отличие от Испании не против арабов, принесших в Европу алгебру и Аристотеля, а с Запада на Восток, в места достаточно дикие, лишенные цивилизованной почвы. Сосредоточенная в пределах Московского царства Россия, быть может, имела бы больше шансов на цивилизационный прорыв, но завоевание Сибири, по соображению А. Тойнби, стоило ей цивилизации – в европейском смысле этого слова. Взаимовлияние Золотой Орды и Руси было невероятно сильным. Если многие татары переходили на службу к русским князьям, положив начало российским родам, славным в отечественной истории (назову хотя бы Чаадаева, Карамзина, Тургенева), то татарское влияние на социальную и политическую жизнь завоеванного народа, привело, как замечал Г.П. Федотов, к превращению Москвы в „православное ханство”.

Теперь вспомним, какого рода чиновники управляли из Золотой Орды Русью. Существовала форма так называемого баскачества. Баскаки руководили военными отрядами, которые состояли, кстати, прежде всего из туземного населения и следили за выплатой дани и правильным исполнением повинностей. Иными словами, осуществляли организованный грабеж покоренной страны. В течение столетий Русь платила так называемый „ордынский выход”. И народ, и правители приучались смотреть на подать как на побор, во многом служащий к обогащению совершающих этот побор чиновников-баскаков. Подобная же военная организация управления сохранилась и в Московской, и в Петровской Руси. (Характерны сами наименования управителей – воеводы, генерал-губернаторы и т.п.). К примеру, вплоть до XVII века включительно наместники отправлялись во вверенные их попечению местности на „кормление”. Это было вполне официальным термином.

Конечно, „кормились” и европейские чиновники, но их поборы не были легализованы, как в России, где государство, не имея независимые низовые общины и корпорации, не в состоянии было контролировать свою администрацию. А традиции и привычки, тем более бывшие когда-то фактом официальной государственной жизни, преодолеваются много хуже, чем личные злоупотребления. Да и что иное могло быть в стране, доминантой которой, по выражению П.Я.Чаадаева, было „хаотическое брожение”. О хаосе, неупорядоченности российской жизни писал и Ф.М.Достоевский, в начале XX столетия подтвердил этот диагноз Д.С.Мережковский, назвав беспочвенность одной из глубочайших особенностей русского духа. Преодолевалось это состояние суперцентрализацией, самодержавием, превращением страны в

военно-полицейское государство, что не позволяло, в свою очередь, развиваться независимым союзам и общинам – со своими правами, препятствующими лихоимству чиновников. Все это результат постоянного военного состояния страны, где каждый чиновник чувствовал себя предводителем боевого отряда в завоеванной местности. Не случайно, один из русских мыслителей сказал, что в России нет чиновничества, а есть только „корпорации воров и грабителей”.

Кого изобразил Гоголь в „Ревизоре”? Конечно, чиновников. Но чиновники эти отнюдь не бюрократы, тупо следящие за исполнением законности, не обращая внимания на нужды человека. Это были люди, воспринимающие свои должности как инструмент „кормления”. Кажется, Николай I сказал, что в России не ворует один только император. И сколько раз с тех пор восклицали русские прогрессисты, что беда России в отсутствии настоящей, честной бюрократии, то есть тех людей, говоря словами Грибоедова, „кто служит делу, а не лицам”. Именно такого служения у нас почти никогда и не было. Каковы же причины и истоки такого состояния дел? По убедительному наблюдению Б.Н.Чичерина, в Московском государстве все совершалось не на основе общих соображений, а частными мерами: оно управлялось не законами, а распоряжениями. И потому личное усмотрение имело гораздо более значения, нежели законное правило, а каждая должность носила более характер поручения, но не постоянного государственного учреждения. Эти принципы, модифицируясь, сохранились и по сегодня.

5. Бюрократизм как шаг к европеизму

Петр Первый попытался переделать систему управления на европейский лад, бюрократизировать ее. Однако „птенцы гнезда Петрова” были кто угодно, но никак не бюрократы. Система личных распоряжений и указов осталась в силе. Только при Александре I М.М.Сперанский пытается хоть как-то упорядочить российское законодательство, при этом дав пример честного бюрократического служения. Но этого „русского реформатора” решительно и быстро вытесняет граф А.А.Аракчеев, „фрунтовый солдат”, по слову Пушкина. В гербе своем носил он девиз – „без лести предан”. В этой фразе полное отрицание какой-либо законности. Бюрократизация в очередной раз сорвалась, вместо нее установилась аракчеевщина. Из нее выросли щедринские помпадуры и градоначальники, жившие по принципу личных связей, беспрекословного подчинения вышестоящему лицу и отношения к обывателям, как у татарского баскака к жестоко покоренным, а потому и не смеющим пикнуть руси-

чам. Русский чиновник привык с тех пор слушать приказ начальника, а не исполнять волю закона.

И все же медленно шедшая европеизация русского общества тем не менее шла, сказывалось это и на проблеме чиновничества. В России долго не было (да и доселе нет) среднего сословия как носителя образования и просвещения. Но эту роль, эту функцию взяло на себя сложившееся к началу XIX столетия в независимое сословие русское дворянство. И вот, скажем, декабристы, еще до того как они решились на военный бунт, ставили себе задачу проникновения в мир чиновничества и создание прецедента, который должен был перерасти в принцип, честного бюрократического служения. Так, бывший лицеист, друг Пушкина, будущий декабрист И.И. Пущин „уходит в надворные судьи и вторгается в мир московского правосудия, куда доселе не ступала нога человека...”⁴. Попытка декабристов оборвалась в 1825 году. Но после реформ 1861 года, когда „все перевернулось”, когда в очередной раз зашевелился русский хаос (выплеснувшийся потом в 1917 г.), тогда криво и косо, но все же складывавшиеся буржуазные отношения способствовали появлению целого слоя русских бюрократов европейской складки. Таков, например, Каренин у Льва Толстого, сухарь, не способный на личные отношения, но и на злоупотребления тоже.

Нельзя, однако, забывать, что реформы Александра II подготавливались как раз укрепившейся к тому времени (укрепившейся по сравнению со Сперанским) европейски ориентированной так называемой „либеральной бюрократией”. Именно этот тип правления господствовал в России на протяжении XIX века в периоды реформ и перестроек. Сошлюсь на прекрасный анализ данного явления у Н.И. Цимбаева: „Либеральная бюрократия” первоначально означала круг высших сановников Российской империи, озабоченных модернизацией страны и взявших на себя ответственность за проведение Великих реформ середины прошлого века. Именно тогда реформаторы, в той или иной мере близкие к великому князю Константину Николаевичу, стали именоваться „либеральными бюрократами”. Термин, надо признать, на редкость точный. „Либеральные бюрократы” эпохи Великих реформ – братья Милютины, Головнин, Рейтерн, Д.Толстой и другие – были умелыми, опытными и преданными идее преобразования России деятелями, чьи усилия увенчались блестящим успехом. Великие реформы изменили ход русской жизни”⁵. Бюрократия укрепилась на верхних этажах власти. В дальнейшем среди ее представителей были как

⁴ Эйдельман Н.Я.: *Обреченный отряд*. М. 1987. С. 49.

⁵ Цимбаев Н.И.: Российский феномен „либеральной бюрократии”// *Вопросы философии*. 1995. № 5. С. 32.

либералы, так и консерваторы – Д.Н.Лорис-Меликов, К.П.Победоносцев, С.Ю.Витте, П.А.Столыпин и др.

Чиновничество начинает перерабатываться в бюрократию, ибо само самодержавие пытается (хоть и малоудачно, как мы знаем) перестроиться в нормальную монархию абсолютистского типа, а потом и в конституционную, т.е. опирающуюся не на произвол, а на закон. Именно эту тенденцию в развитии чиновничества отмечал, по словам В. Розанова, К.П.Победоносцев: „Чиновничество все-таки связано долгом и службою: и его все-таки можно потянуть за эту нитку, или связать этой ниткой, смотря по тому направлению, какое оно примет. Но кого же поставить на его место? Частное лицо, ряд частных лиц? Что такое частный, гулящий, праздный человек? Чем вы его удержите?.. Для чиновника фантазия не есть закон: ибо он весь в дисциплине, завязан и связан. Вы эту-то дисциплину и отрицаете, отрицая бюрократию”⁶. Конечно, бюрократия – это не европейская демократия, прошедшая школу либерализма. Но тем не менее ее бесспорный предвестник (хотя и противоположна полной демократической свободе, осуществленной в XIX в. только в США). Не случайно, русские правые радикалы столь неприязненно относились к русской бюрократии как к порождению европейских (начиная с эпохи абсолютизма) политических структур, а потому чуждой, враждебной „живой жизни” России.

„Бюрократизм, – писал Лев Тихомиров, сначала крайний нигилист, а затем сверхрадикальный монархист, – есть идея *не собственно монархическая, а абсолютистская*. Но монархия... легко впадает в эту болезнь, от которой избавляется *только непосредственным общением с нацией*. [...] Вредное действие бюрократии [...] состоит в том, что она всю жизнь нации подводит под однообразные, обязательные нормы”⁷ (курсив мой. – В.К.).

Последняя попытка самодержавия вернуться к самому себе (несмотря на Думу, на выборы, на свободу печати!) выразилась в „непосредственном общении с нацией”, помимо закона, через представителя народа – Распутина. Так что императорская фамилия со всей своей распутинщиной была наиболее активной силой, противостоящей европеизации и законности.

⁶Розанов Василий.: *М.П.Соловьев и К.П.Победоносцев о бюрократии*. С. 49-50.

⁷Тихомиров Л.А.: *Единоличная власть как принцип государственного строения*. М. 1993. С. 140.

6. Номенклатура вместо бюрократии

Но не самодержавие, а Октябрьская революция смела эту европеизацию. Отказавшись от типа бюрократа, сложившегося в XIX в. (хотя отчасти потерявшего свое влияние на рубеже веков), большевики создали институт комиссарства, инвариант баскачества. Комиссары руководствовались идеей „революционной законности“, выполняя личные распоряжения посылавших их наводить порядок и отбирать хлеб, зерно, драгоценности руководителей победившей революционной партии. И тогда эти комиссары отнюдь не выглядели бюрократами. Таковыми они показались революционным романтикам по окончании гражданской войны, когда уселись в традиционные кресла бывшей царской администрации. Однако были они более похожи на воевод и „кормленщиков“ допетровской Руси, чем на сухих и чопорных, пытавшихся всю жизнь расчислить законами бюрократов предреволюционной России, толстовского Каренина или Ап. Аبلехова, героя романа Андрея Белого „Петербург“. Уж кто больше Маяковского боролся с бюрократией, совбюрократией, как тогда говорилось! Но вспомним его Победоносикова из пьесы „Баня“ (кстати, шаржированная переделка фамилии Победоносцева): сие должностное лицо ощущает себя военачальником на коне, таким и рисует его художник-подхалим Бельведонский. И живописец отчасти прав, ибо этот особый слой, управлявший страной, руководствовался в управлении не законами, а партийным уставом и распоряжениями партийного руководства, построенного по военному принципу „ордена меченосцев“, как говорил Сталин.

Устав партии, устав полувоенной по сути своей организации стал законом для мирных обывателей, которые естественно чувствовали страх и трепет, чувствовали себя покоренными новым воинством. Даже легитимизировавшись в постсталинский период, советская администрация не превратилась в европейскую бюрократию, а создала особый тип чиновничества – *номенклатуру*, где все строилось не на деловых качествах, а на личных связях, личной преданности и энергии, с которой нижестоящий выполнял распоряжения вышестоящего. И поскольку партия стояла над государством, была его костяком, о законности в строгом смысле слова не могло быть и речи. Восстановлены были худшие черты антиевропейской самодержавной бюрократии. Сегодня они все так же работают, несмотря на слова о возвращении в «европейский дом». Справедливы слова современного западного правоведа – Альтинга фон Гейзенау: «Под ярмом вездесущей администрации самодержавного или тоталитарного строя было только две возможности: либо послушание, либо бунт. Лишенная политической легитимности, сама администрация могла быть лишь всемогущей

и репрессивной или же бессильной и впадающей в хаос»⁸. Нынче бессильная администрация, бессильная в силу недостаточной своей легитимности (народ выбирал демократию, а наверху оказались прежние номенклатурщики), естественно продуцирует в стране хаос.

7. Атаман – шайка – и все остальные...

Без преувеличения можно сказать, что антибюрократические, антизаконные принципы не изжиты и сейчас. Мы даже говорить перестали о создании правового государства, о чем так шумно дебатировали еще совсем недавно. Мы запутаны в ворохе разнообразных указов и распоряжений, как самых больших начальников, так и начальников поменьше. И каждый из них чувствует себя правителем, вершителем, хозяином твоей судьбы, относясь к тебе как бандит к попавшему в его власть случайному, позднему прохожему. И где же, спрашивается, наша бюрократия, которая, по Гегелю и по Веберу, состоит из высококвалифицированных специалистов духовного труда, с сильно развитой сословной честью, гарантирующей безупречность их деятельности, без чего всегда есть опасность коррупции. Похоже, что коррупция есть, а вот бюрократии нет. Да и возможна ли она? – повторю я свой вопрос, когда нет независимых общин, корпораций, сословий. Бюрократия осуществляет профессиональную связь между четко очерченными и структурированными частями общественного организма. В ситуации перманентного хаоса и возвращения колоссальных масс населения к бродячей, номадической жизни вступают в дело простейшие принципы организации общественных групп: атаман (или военный вождь, или партайфюрер), подчиненные ему воины (или члены партии) и все остальные, которых можно и дозволительно убивать и грабить почти на легальных основаниях. Примерно это сейчас уже начинает происходить в не столь отдаленных регионах бывшей Российской (и советской) империи.

Да и можно ли все то, что у нас сегодня творится, назвать властью бюрократов? Один только так называемый терроризм в нашем исполнении (когда стражи порядка за мзду дают террористам зеленый свет) говорит об отсутствии реальной бюрократической системы или о разрушении ее начатков. Быть может, единственная нынче надежда на влияние мировой экономической и бюрократической системы, которая втянет Россию в свою орбиту и поможет нашему чиновничеству преобразоваться в

⁸ Альтинг фон Гейзенау Франц: *Как совершить переход к правовому обществу?* М. 1997. С. 30.

бюрократию параллельно с преобразованием, усложнением и структурированием нашей однородной, хаотической жизни. Ибо, пожалуй, впервые Россия переживает свой кризис, не находясь в особой конфронтации с европейским миром. Хотя и Европа не раз испытывала крах своей правовой системы. И предлог борьбы с терроризмом для этого весьма благодатен. Однако, если сегодняшняя смута разрешится благополучно и на Западе, и в России, к тому же в России возникнет, наконец, среднее сословие, тогда, возможно, возникнет и бюрократия в цивилизованном смысле этого слова. Если же этого не произойдет, мы вновь окажемся во власти комиссаров, воевод – назовите, как угодно, и будем не законопослушными гражданами цивилизованного государства, а в который уже раз завоеванными данниками и крепостными нового „ханства”.