



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

С. Гогин

Бюрократия как информационная монополия

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Gogin_50.pdf

Перепечатка с сайта Московской школы
политических исследований

<http://msps.ru>

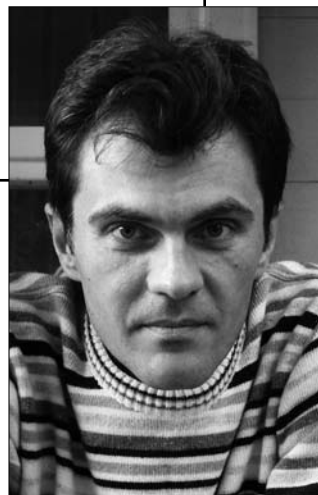
URL: <http://www.civisbook.ru>

Бюрократия как информационная монополия

Недавно я в очередной раз столкнулся с тупой и бессмысленной российской бюрократией. Пришло время менять паспорт по достижении «критического» возраста. В тот день, когда тебе исполняется 45 лет, паспорт вмиг становится недействительным и, как следствие, твое российское гражданство тут же ставится под сомнение. Казалось бы, чего проще: сдал старый паспорт — получи другой. Но нет: требуется доказать, что на 6 февраля 1992 года (дата вступления в силу Закона «О гражданстве РФ») — сакральная дата для работников паспортной службы — ты был прописан на территории России. «Но я тогда жил по другому адресу!» — «Идите в паспортный стол того ЖЭУ и принесите справку». — «Позвоните им и закажите, если она вам нужна». — «Нет, эта справка нужна вам!» — «Да мне-то она на что? Это ваше внутреннее дело!» — «Такой порядок установило УФМС». Выходит, гражданину России при смене паспорта надо заново доказывать свое гражданство. Другими словами, каждого человека, родившегося в бывшем СССР, до сих пор заставляют нести ответственность за его развал. Паспорт, ранее выданный государством, само это государство ни в чем не убеждает.

Иду в паспортный стол по старому месту жительства, отстаиваю часовую очередь... только для того, чтобы узнать, что мне не обязательно было приходиться самому, что паспортистке достаточно было позвонить и заказать эту несчастную справку. А если бы это ЖЭУ было на другом конце страны или вообще в другой стране (я, например, родился в Казахстане)? Тогда с меня взяли бы 1500 рублей штрафа за превышение месячного срока, отпущенного для обмена документа, ибо для паспортистов факт моего своевременного обращения в их службу ничего не значит.

Это частный, но не самый злокачественный случай проявления бюрократии. Сам этот феномен, судя по всему, имеет универсальный, международный характер. Бюрократия есть в каждой социально-эко-



*Сергей Гогин,
свободный журналист
(г. Ульяновск)*



70 *Концепция*



Катарина Фритц. Крысиный король. 1993



номической, политической и культурной системе, независимо от ее сложности. Любое общество (сообщество) людей, воспринимающее себя таковым, вырабатывает структуру управления для контроля над распределением имеющихся в обществе ресурсов. В зависимости от места в этой структуре чиновник получает большую или меньшую власть над другими людьми.

Мы далеки от идеального самоорганизующегося общества, и все испытанные доселе модели общественного управления применяют тот или иной вид иерархической вертикали исполнительной власти. Быть звеном в этой иерархии — значит кем-то командовать и одновременно кому-то подчиняться. Если вдуматься, даже иерарх, находящийся на вершине этой пирамиды и управляющий всеми, кто ниже рангом, в определенном смысле подчинен всем своим подчиненным. По определению публициста Сергея Андреева, бюрократия — это круг, в котором верхи зависят от низов в частностях, а низы от верхов — в общем¹.

Таким образом, как я полагаю, нет принципиальной разницы между бюрократией как явлением в феодальном, капиталистическом или социалистическом обществе, в России или за ее пределами. Общей, вневременной и наднациональной чертой бюрократии выступает построение и поддержание «сети выживания» (термин, предложенный Чарльзом Питерсом). При этом, по моему убеждению, ключевой инструмент выживания бюрократии — это монополия на информацию. Чарльз Питерс, известный американский публицист, более тридцати лет руководивший авторитетным политическим журналом *The Washington Monthly*, шесть лет работал в структуре федерального правительства США (в качестве директора Агентства по оценке эффективности деятельности американского Корпуса мира). Изучив изнутри, как функционируют ветви власти в США, он пришел к выводу: главное для чиновника — «производство благоприятного впечатления» (make-believe), или, говоря по-нашему, показуха. Такого рода имитация благополучия является для Питерса ключом к пониманию того, как работает правительство. Свои мысли по этому поводу он изложил в популярной книге «Как на самом деле работает американское правительство»².

Изначально чиновник может быть добросовестным человеком, ориентированным на честное служение своей стране. Но, попав в систему, он обязан подчиняться ее правилам. Как признается Питерс, «когда я работал в исполнительной власти, я считал своим долгом скрывать от конгресса любой факт, который мог бы негативно сказаться на репутации моего агентства»³. Имитация благополучия — теория и практика, присущая бюрократии любой страны. Произвести впечатление означает «скормить» кому-то нужную информацию и придержать ту, что не должна покидать пределы чиновничьей среды. Информация есть ключевой ресурс в том смысле, что ее владелец или распорядитель имеет возможность контролировать и сферу ее применения. Следовательно, монополия на информацию обеспечивает бюрократии возможность ее выживания или даже процветания. Какими же путями она обеспечивается?

Ключевую роль в производстве «внешнего» впечатления бюрократия отводит средствам массовой информации. Чиновники «привязывают» журналистов к источникам информации, которые сами же и контролируют. В частности, как пишет Питерс, репортеры, которые освещают работу конгресса США, имеют набор небольших, но приятных привилегий: доступ на галерею для прессы, лифты с табличками «Только для прессы и персонала», выделенную для журналистов зону в кафетерии, бесплатные парковки, телефонные переговоры за счет конгресса, доступ к компьютерам и принтерам. А «журналисты, прикомандированные редакциями к Министерству обороны, получают гораздо больше, чем бесплатную парковку и кожаные кресла: Пентагон доставит их по воздуху куда угодно, в любую точку страны и мира, если он заинтересован в публикациях на какие-либо темы»⁴. Власть не гнушается использовать метод кнута, симметричный методу пряника. Одно из самых серьезных «наказаний» для журналистов российских СМИ — изгнание из президентского, премьерского или губернаторского пула, если пресс-службе или ее хозяину не понравится характер публикаций. Я лично многократно нарывался на нежелание чиновников говорить со мной. Один из отказов был мотивирован очень откровенно: «Вы из “Симбирского курьера”? Нет, говорить не буду. Вот если бы вы работали в “Народной газете”...» («Народная газета» — официальный орган администрации Ульяновской области. — С.Г.). В конце 1990-х годов я обращался в прокуратуру по поводу того, что меня незаконно удалили с рабочего заседания законодательного собрания области, на котором предполагалось рассмотреть вопросы областного бюджета (!). Два года назад я был свидетелем того, как губернатор области Сергей Морозов попросил журналистов покинуть заседание региональной Общественной (!) палаты. Список так называемых оппозиционных СМИ, которые никогда не приглашают на пресс-конференции и даже не пускают в здание администрации, полагаю, имеется в большинстве губернаторских пресс-служб.

Если считать президента США высокопоставленным чиновником, заботящимся, как и прочие, о выживании в сети бюрократии, становится ясно, почему Джордж Буш-старший был так озабочен предотвращением утечек информации: «По окончании избирательной кампании 1988 года Джордж Буш не оставил в своей команде главу избирательного штаба Крэйга Фуллера по одной причине: он подозревал, что Фуллер сливает информацию репортеру из газеты “Вашингтон Пост” Дэвиду Хоффману, которого Буш терпеть не мог»⁵.

В своей книге «О социалистической демократии», вышедшей в 1972 году в Париже и Амстердаме, известный историк и бывший диссидент Рой Медведев приводит поразительный пример того, как КПСС охраняла свою монополию на информацию: «По своей скуке и информационной скудости наши советские газеты могут соперничать только с китайскими или корейскими. ...Множество наиболее важных западных политических книг переводится и печатается маленькими тиражами, иногда всего по 100–200 экземпляров, которые распределяются по спискам среди очень ограниченного числа людей»⁶.

Автор заключает, что огосударствление СМИ создает благоприятную среду для бюрократизма. Причем право порулить «коммунальными» СМИ зачастую предоставляется не только бюрократам, но и членам их семей, ведь жены высокопоставленных чиновников принадлежат к той же «сети выживания», что и их мужья. Начальник личной охраны генсеков Брежнева и Горбачева, генерал КГБ Владимир Медведев вспоминает в своей книге «Человек за спиной», что Раиса Горбачева требовала, чтобы записи зарубежных визитов после возвращения давали ей на просмотр. Она любила выступать в роли имиджмейкера своего

Информация есть ключевой ресурс в том смысле, что ее владелец или распорядитель имеет возможность контролировать и сферу ее применения

мужа и жаловалась службе охраны: «“Михаила Сергеевича снимают неудачно — сзади, с неудобной точки. Почему вы не обращаете внимания на подбор корреспондентов?” Бывало так, что меняли чуть не полностью тассовских корреспондентов на апээновских...»⁷.

Тот же автор приводит один из отвратительнейших примеров показухи, организованной верхушкой партийных функционеров, когда умирающего генерального секретаря Константина Черненко вытащили из постели, нарядили в костюм и заставили участвовать в чудовищном фарсе: «Тому вообще оставалось жить несколько часов, когда к его кровати подвезли урну для голосования и на несколько секунд поставили на ноги перед телекамерой. Стране демонстрировали, что Генеральный жив, все в порядке. Тот не мог даже говорить, только прошептал чуть слышно, на выдохе, свое знаменитое: “Все хорошо...”»⁸.

Медведев описывает еще один показушный трюк, который любили советские бюрократы. Премьер-министр Косыгин любил прогуливаться на свежем воздухе и часто ходил с работы домой пешком. По пути он заходил в один гастроном. «После первого же его посещения в этот магазин стали завозить все продукты, он стал одним из лучших в Москве. После смерти Косыгина... гастроном на улице Димитрова снова стал заурядным, как все»⁹. Косыгин, как и многие высшие чиновники, был отрезан ближайшим окружением от реальной жизни: он превратился в объект «внутренней» показухи, предназначенной не для общества, а для потребления самой бюрократией, причем он, скорее всего, был «сам обманываться рад». Питерс тоже говорит об изоляции такого типа, которая, по его словам, сильно ощущается в конгрессе США.

«Внутренняя» показуха указывает на неоднородность бюрократии и наличие конкуренции за ресурсы влияния между чиновничьими кланами. Это, так сказать, изнанка бюрократической «сети выживания». Николай Злобин в книге «Противостояние: Россия — США» пишет о постоянной и острой борьбе внутри администрации президента Российской Федерации за информирование, а зачастую и дезинформирование Владимира Путина. «В результате уровень взаимного недоверия, паранойи и неприязни внутри президентской администра-



Карстен Хеллер. Перевернутая грибная комната. 2000

ции давно достиг беспрецедентной для любого учреждения величины. ...Заместители руководителя администрации российского президента находились между собой в настолько враждебных отношениях, что годами не говорили друг другу ничего, кроме “здравствуйте”¹⁰. Бюрократия делит поле информационного влияния, так или иначе соотносимое с ее функциями и полномочиями, на зоны (поэтому в России бюрократию часто сравнивают с мафией: «чиновничья мафия»). Зоны влияния оберегаются от взаимного контроля. В этой системе «попридержать» информацию от босса, чиновника высшего уровня, которому «не обязательно» ее знать — это еще один способ укрепить информационную монополию, на этот раз на определенном уровне бюрократической иерархии. Локальная монополия делает чиновника менее подотчетным не только перед лицом обычных граждан, но и начальников. Питерс пишет, что такие взаимоотношения лишают начальника способности критически оценивать ситуацию: «Когда Джона Сунуну (главу администрации Белого дома в 1989–1991 гг. — С.Г.) спросили, говорил ли он когда-нибудь откровенно с Джорджем Бушем, тот ответил: “Нечасто, и только когда меня об этом просили”. ...Если возникают несогласные, они быстренько прячут свое мнение в карман, если президент дает понять, что он склоняется к другому решению»¹¹.

В высшем советском руководстве царили схожие отношения. Рой Медведев цитирует документ, не ссылаясь на источник ради его безопасности, где говорится, что в партии существовало «явное недоверие творчески мыслящим, критическим, активным людям. Эта атмосфера создает условия для продвижения не тех, кто обладает высокими профессиональными качествами и принципами, но тех, кто... фактически отличается только своей преданностью собственным узко личным интересам и пассивностью. Высокопоставленные руководители получают слишком неполную, приглаженную информацию и также лишены возможности эффективно использовать власть»¹².

Желание сохранить локальную монополию на информацию, отгородившись от остальной «сети», ведет к тому, что ключевые решения принимаются кучкой людей на основании неполной, «отполированной», искаженной информации. Питерс напоминает, что решение о начале войны (17.01. — 28.02.1991 года многонациональных сил во главе США против Ирака за освобождение Кувейта) в Персидском заливе принимали всего шесть человек; «в результате альтернативные решения не были тщательно изучены»¹³.

Владимир Медведев описывает сходную ситуацию, когда решение о вводе советских войск в Афганистан принимали три человека: председатель КГБ Юрий Андропов, министр обороны Дмитрий Устинов и министр иностранных дел Анатолий Громыко. «Брежневу ничего внушать уже было не нужно, в ту пору он уже мало что соображал», — утверждает автор¹⁴. Стороннее вмешательство в процесс принятия решений, монополизированный кучкой политиков, неизменно наказуемо: «Когда завсектором ЦК начал проявлять слишком большую независимость и твердо отстаивать *свою* точку зрения, его удалили из

аппарата ЦК с характерной формулировкой «не вписывается в *аппарат*»¹⁵.

В высшем российском руководстве сегодня происходит почти то же самое. Политолог Николай Злобин, наблюдавший за кремлевскими политическими интригами, предполагает, что, принимая решения, президент Путин имел дело с очень ограниченным количеством предложенных ему вариантов: «Впрочем, в большей или меньшей степени это беда каждого руководителя высокого ранга, лидера любой страны, в том числе США. Особенность ситуации именно президента Путина в том, что, построив вертикаль власти и бюрократическую систему, основанную на личной политической и экономической лояльности, он больше, чем это допустимо, сузил и отфильтровал информационные потоки, которыми сам и питался при выполнении президентских обязанностей. Он стал жить, говоря его собственными словами, как таракан в бронированной банке»¹⁶.

Самоизоляция политиков, принимающих ключевые решения, от альтернативных мнений, а также их оторванность от достоверной информации из первых рук согласуется с концепцией «власти подчиненных», описанной Питерсом. «Власть подчиненных» — это форма зависимости руководителей (топ-менеджеров) от штатных сотрудников, которые готовят документы: нормы и регламенты, официальные заявления, справки и т.д. Из-за огромного объема работы и разнообразия нормативного регулирования начальник не имеет возможности вникать в детали каждого документа. Клерки становятся незаменимыми, уверенно действуют на своей «территории», а босс попадает в зависимость от их узкой специализации. В итоге директор по персоналу парламентского комитета может определять налоговую политику целой страны, а помощник сенатора становится влиятельнейшей фигурой в вопросах разоружения¹⁷. Известно, что многие руководители не способны говорить без текста, заготовленного помощниками, а перепутанные страницы доклада порой делают «шефа» абсолютно беспомощным перед аудиторией.

Характеризуя Владимира Путина как «любителя микроменеджмента, знатока деталей и малозначимых фактов», Николай Злобин говорит, что в этом российский экс-президент «недалеко ушел от советского, а то и монархического стиля руководства, когда делегирование полномочий и власти расценивалось как слабость, а знание деталей — как сила». Пытаясь бороться с «властью подчиненных», он создал систему, при которой «власть не только централизована, но и вся информация (по возможности, конечно) концентрируется наверху». Причем автор напоминает, что в свое время Петр I, пытавшийся, как и Путин, управлять всем и вся, «безнадежно проиграл в своем противостоянии государственной бюрократии, которая, пока царь вникал в детали, постепенно обрела самостоятельность и прибрала к рукам власть в стране»¹⁸.

Независимо от ранга, личных отношений, состояния здоровья и банковского счета, бюрократы принадлежат к одному кругу, корпорации, «сети выживания» (впрочем, не слишком однородной вследствие дележа «зон влияния»). Корпорация в целом оберегает монопо-

лию на информацию, защищаясь от проникновения в сеть «чужих» и не выпуская из нее «своих»: информация должна оставаться в «системе». Таким образом, «системе» удобнее принять в свои ряды тихую посредственность, «своего человека», согласного играть по правилам, а не честного талантливого выскочку, который того и гляди поднимет шум. «Кореш», повязанный сетью неформальных отношений, такого себе не позволит, ибо знает, кому он должен быть благодарен за то, что его приняли в корпорацию. Посредственность предсказуема, ее легко проконтролировать, а перечень служебных обязанностей можно легко «подогнать» к кандидатуре «своего», которого берут на работу. Так в бюрократической сети возникает круговая порука и кумовство, а про «смотрящего» за какой-либо сферой интересов так и говорят: «Он человек такого-то»¹⁹.

Желание сохранить локальную монополию на информацию ведет к тому, что ключевые решения принимаются на основании неполной, искаженной информации

Один из бывших сотрудников правительства Ульяновской области на условиях анонимности рассказал мне, почему он не захотел работать во власти: «Поскольку на экономический результат система не завязана, неписанным девизом власти становится: “Не быть, но казаться”. Пришел в администрацию сделать что-то новое? Забудь, это никому не нужно. Региональной власти важно представить себя в выгодном свете перед федеральным центром. Главный метод — копирование федеральных тенденций (нацпроекты, муниципальная и административная реформы и т.д.) и управленческих структур: правительство, общественные советы... Главное объявить: “Мы первые откликнулись на зов федерального центра”, “Мы первые провели муниципальную реформу”. Изнанка системы региональной власти — конъюнктурщина (это еще один возможный перевод определения “make-believe” из книги Питерса — С.Г.). Изобретение нынешней администрации — конъюнктура как принцип: любое веяние из центра должно стать стратегической задачей, даже если она не согласуется с предыдущей. В этой системе тот, кто хочет себя реализовать, добиться результата, хотя бы одного частного результата — не приживается. Там, где нет естественной конкурентной среды, карьера зависит не от профессионализма, а от близости к некоему руководящему “телу”. Человек может остаться, но для этого ему придется себя сломать»²⁰.

У бюрократической системы мало возможностей для самоочищения. Напротив, бюрократия озабочена тем, чтобы не выносить сор из избы, ведь гласность — это угроза информационной и властной монополии. Когда Юрий Андропов предложил Леониду Брежневу отдать под суд первого секретаря Краснодарского обкома КПСС Сергея Медунова, погрязшего в коррупции, Брежнев отказался: «Переведи его куда-нибудь на первый случай. ...Заместителем министра, что ли». Советский лидер полагал, что постоянство кадрового состава — залог

стабильности в государстве и его собственной устойчивости: «Брежнев даже гордился тем, что в период его руководства все местные партийные лидеры прочно сидели в своих креслах, не было никакой чехарды»²¹. Система и сегодня не сдает своих (примеры — борьба за экстрадицию в Россию Павла Бородина и Евгения Адамова, а также создание синекур для бывших министров, губернаторов, мэров).

Таким образом, бюрократия — в самом широком смысле — поддерживает «сеть выживания» за счет производства благоприятного впечатления, фильтрации информации для публики и для начальства, поддержания информационной монополии. Побочным эффектом всего этого оказывается «власть подчиненных», делающая бюрократию зависимой от ее аппаратной части и из-за этого уязвимой. Каждый чиновник, владеющий специфической информацией и особыми полномочиями, подобен шаману, знающему магические заклинания: правила, нормативы, установления и т.д. Их слишком много, поэтому специализация неизбежна, а с ней, по-видимому, неизбежна и сама бюрократия как явление.

В качестве средств лечения государства от «злокачественной» бюрократии многие авторы предлагают более жесткий отбор кандидатов на должности, регулярную ротацию кадров, повышение их подотчетности. На мой взгляд, возможно, наилучшим решением стала бы такая система управления, при которой информация не принадлежала бы ни одному из конкретных чиновников (то есть была бы обезличена, демонополизирована) и была бы доступна гражданам, но при этом чиновники несли бы персональную ответственность за ее эффективное использование на благо потребителя управленческих услуг, то есть гражданина.

Монополия на информацию — атрибут «вертикали власти». Поэтому управленческая модель без бюрократии, вероятно, должна строиться не по иерархическому, а по гетерархическому (сетевому) принципу. Она будет похожа на человеческий мозг: когда нейронная связь между двумя участками разрывается, мозг выстраивает «обходной путь», компенсируя сбой в коммуникации. В сетевой структуре управления у чиновника нет монополии на информацию и компетенцию: информация принадлежит всей сети и доступна всем ее элементам благодаря общей базе знаний. Одновременно она доступна и гражданину за пределами сети управления. Если один из узлов сети выходит из строя (например, чиновник заболел), то работа не останавливается: его компетенция будет распределена между соседними узлами. Проблема, поступившей в систему, будет присвоена категория и приоритет, она будет представлена в стандартной форме и начнет «притягиваться» к одному из центров компетенции (то есть пунктов окончательного решения проблемы данной категории). По мере продвижения задача на каждом шаге будет терять толику неопределенности. Снижение неопределенности — основная функция узла в управленческой сети (то есть функция чиновника). Работа чиновника оценивается не по количеству отсиженных в офисе часов, а по его производительности, то есть по количеству решенных задач (или снятых неопределенностей) в единицу времени. В такой системе чиновнику выгодно не спихнуть за-

дачу на другого бюрократа, а решить ее самому. Например, не гонять посетителя за справкой для паспорта, а просто снять телефонную трубку и набрать нужный номер. Если представить, что паспортная служба была бы организована именно так, очередей за паспортами в России давно бы не было, потому что чиновник получал бы премию в зависимости от того, как быстро он обслужил заявителя.

Скорее всего, сетевая структура управления имела бы локальную сферу применения, ограниченную определенным классом задач (одно ведомство, одна организация). Впрочем, в развитых демократиях гражданское общество как раз и представляет собой сеть: оно конкурирует с государством за информацию, по определению берет на себя часть его компетенции и, тем самым, разрушает монополию бюрократии.

ПРИМЕЧАНИЯ

- 1 См.: Андреев С. Структура власти и задачи общества // Нева. 1989. № 1.
- 2 Peters C. *How Washington really works*. 4th ed. — New York: Addison-Wesley Publishing, 1993.
- 3 Там же. — Р. 136.
- 4 Ibid. Р. 8.
- 5 Ibid. Р. 14.
- 6 Медведев Р. О социалистической демократии. — Amsterdam: Alexander Herzen Foundation, 1972. — Р. 251. Здесь и далее Рой Медведев цитируется в обратном переводе с английского.
- 7 Медведев В. *Человек за спиной*. — М.: Русслит, 1993. — С. 240.
- 8 Там же. С. 171.
- 9 Там же. С. 119.
- 10 Злобин Н.В. *Противостояние: Россия — США*. — М.: Эксмо, 2009. — С. 35.
- 11 Peters C. *How Washington really works*. — Р. 148.
- 12 Медведев Р. О социалистической демократии. — С. 37–38.
- 13 В это число входили: Джордж Буш-старший, президент США; Брент Скаукрофт, советник президента по национальной безопасности; Дик Чейни, министр обороны; Джеймс Бейкер, государственный секретарь; Джон Сунуну, глав администрации президента; Колин Пауэлл, глава Объединенного комитета начальников штабов. (Peters C. *How Washington really works*. — Р. 145.)
- 14 Медведев В. *Человек за спиной*. — С. 123.
- 15 Там же. С. 148.
- 16 Злобин Н.В. *Противостояние...* — С. 33.
- 17 Peters C. *How Washington really works*. — Р. 138.
- 18 Злобин Н.В. *Противостояние...* — С. 18.
- 19 Peters C. *How Washington really works*. — Р. 57; Медведев Р. О социалистической демократии. — С. 352.
- 20 Гогин С. *Утекай...* // *Отечественные записки*. 2007. № 36 (3). — С. 311.
- 21 Медведев В. *Человек за спиной*. — С. 124.