Решетников Николай Иванович – канд. ист. наук, доцент кафедры философии и политологии ГОУ ВПО «Дальневосточная академия государственной службы» (г. Хабаровск). Тел.: (4212) 30 47 34

Негативное управление как диалектический синтез операций и действий органов власти

В данной статье речь идет о практике управления и принимаемых органами власти мерах по разрешению существующих проблем России. Показаны разные точки зрения на отношения власти и человека (общества).

Ключевые слова: негативное управление, механизм управления, права и свободы гражданина, власть и общество, отношения между государством и гражданином.

«Негативное управление» относится к технике правления, которая подробно описана Н. Макиавелли в книге «Государь» [8]. Правда, сам Макиавелли ничего не написал о том, как относиться к правителям за их «**жесткие меры, использование силы и обмана, коварство и жестокость, предательство и убийство невинных людей»** [2]. В этом и состоит смысл негативного управления, который, на наш взгляд, требует сегодняшнего изучения и объяснения. Для чего? Историк и политолог Борис Кагарлицкий в книге «Периферийная империя: циклы русской истории» пишет: «В «спокойные» периоды людям начинает казаться, что прошлое не имеет к ним никакого отношения. Его надо изучать по учебникам и монографиям. Обострение политической борьбы заставляет каждого человека, порой против его собственной воли, «жить в истории» и «творить историю». И тогда мы неожиданно обнаруживаем, что наши надежды и иллюзии, ошибки и успехи – тоже часть истории, что мы ответственны перед прошлым так же, как и перед будущим» [6. С. 6].

Предлагаем рассмотреть «негативное управление» через диалектический синтез операций и действий органов власти, то есть обратимся к практике управления.

Но прежде, чем рассматривать практику управления, выделим существующие точки зрения на проблему взаимосвязи власти и человека (общества).

Первая точка зрения, которой придерживается сам Макиавелли и его сторонники, состоит в том, что как природа власти, так и природа человека не меняются, а остаются неизменными всегда. В этом случае можно по-разному относиться к действиям правителей – осуждать их или ,наоборот, одобрять. Все зависит от перспективы.

Вторая точка зрения состоит в поисках ответа на вопрос о возможности диалога с властью. Как отмечает известный российский ученый, А. Ахиезер,

по мере развития общества и государства нарабатывался материал операций и действий как органов власти, так и методов и форм борьбы за свое существование самого человека, групп людей, народа. По сути, «шла борьба двух исторически сложившихся тенденций между, с одной стороны, диалогизацией управления (т. е. попытками вечевых институтов оказывать давление на князей, вести с ними диалог на основе своих сложившихся ценностей) и монологизацией управления, на которую пытались опереться высшие уровни, абсолютизирующие свои решения» [1]. Это направление весьма актуально в поисках механизма диалогизации управления.

Третья точка зрения выражается в том, что признание, соблюдение и защита прав и свобод гражданина – обязанность государства. Это нашло признание большинством населения, озабоченного куда более прозаическими проблемами повседневности. На первом месте у людей стоит борьба за выживание – иметь хорошо оплачиваемую работу, а затем уже – стабильность, семья, дети и т. д.

Четвертая точка зрения состоит в том, что люди с активной жизненной позицией хотят понять историю прошлого и настоящего, считая, что это имеет существенное значение в определении их собственного целеполагания. Данная либеральная концепция нашла многих приверженцев среди интеллигенции, в первую очередь, среди ученых, которые видят в этом перспективу развития общества. Речь идет о провозглашенных свободах, правах человека и в попытке их отстаивать.

Существуют, видимо, и другие точки зрения на данную проблематику. Однако суть их сводится к следующему: если негативное управление является одной из определенных техник правителей, то насколько полезно (безопасно) данное управление, каковы границы распространения негативного управления, насколько ответственно должны подходить правители к принимаемым ими решениям и каковы последствия этой ответственности?

Негативное управление – это одна из классификационных форм правления и тех методов правителей, какими они пользуются для сохранения власти. Но можно ли оправдать органы власти в принятии решений и действий, которые не соответствуют моральным устоям общества? В этом как раз и состоит суть негативного управления. «Люди слабы и неразумны и все время норовят отклониться от норм. И только органы власти могут удержать их на должной высоте», – пишет Макиавелли в книге «Государь» [8]. Многие ученые, когда пишут о принципах негативного управления, полагают, что Макиавелли в данной книге открыл универсальные истины о социальном поведении. Поэтому так актуальны сегодня исследования, раскрывающие механизмы борьбы за власть, природа которой по существу не изменилась. На этот счет российский ученый, А. Ахиезер, раскрывая проблемы власти, пишет, что для российской действительности характерна «монологизация управления», которая берет свое начало с Киевской Руси и продолжается по настоящее время. Он отмечает, что «это давление сверху, очевидно, близко соответствовало уровню развития рядового человека снизу,

не знавшего потребности брать на себя ответственность за целое» [1. С. 799]. В этой связи, интересно проследить, как негативное управление трансформируется, изменяется, подстраивается к изменившимся реалиям.

Со времен Макиавелли много чего изменилось в политической жизни стран и мира, в целом. Исследователь, И. Берлин, отмечает, что «Макиавелли не верит в необратимость исторического процесса и уникальность каждой его фазы» [2]. Также очень сдержанно на этот счет пишет А. Ахиезер: «… смысл новой, постсоветской государственности заключался в попытке культурно и организационно воплотить идею общего диалога, диалогизации общества, продолжить начавшийся раньше процесс ограничения монологизации управления» [1. С. 812]. И далее А. Ахиезер, в отличие от высказываний Макиавелли, приходит к выводу о том, что «Приобщение к городской культуре, по крайней мере в тенденции, говорит об активизации интеллектуализации, которая в перспективе становится важным фактором осознания необходимости возрастания массового активного отношения к негативным, опасным процессам, приобретшим устойчивый характер в российской истории» [1. С. 813].

Но это в перспективе. В настоящее же время, по данным ВЦИОМ, наблюдается инертность, равнодушие людей, нежелание участвовать в политической жизни страны и что-либо изменять. И таких людей примерно около 70% населения страны [4]. Да, действительно, мы сейчас знаем, как должно быть. Но это вовсе не означает, что так оно есть в действительности. Равнодушие людей к делам страны, её политической жизни во многом формируют сами власти. Хорошо на этот счет высказался Президент РФ, Д.А. Медведев, 11июня 2009 года на встрече с непарламентскими партиями. «Что делается у нас? – рассуждает президент, когда говорит о вертикали власти, чиновниках и правах человека. – Сначала обращаются к чиновнику: раз обращаются, два обращаются – результат никакой; после этого обращаются в средства массовой информации как к альтернативной власти, если результата нет никакого, то пишут письмо президенту. Вот и вся иерархия защиты прав человека» [10].

Может быть, пока ещё рано рассматривать всерьёз человека, его права и свободы, декларированные государством, как главную ценность? В такой постановке вопроса напрашивается и ответ: в настоящее время приходится больше говорить о полном массовом бесправии. «У нас действительно страна, в которой очень сложное отношение к праву, – отмечает Президент РФ, Д.А. Медведев, – я об этом неоднократно говорил, и отношение к бесправию – очень такое спокойное, толерантное. Но не секрет и то, что за права надо уметь бороться. У нас нет культуры борьбы за права – просто этой культуры нет» [10]. В этой связи, необходимо отметить, что на Руси веками складывалась другая система – система подавления человека, его прав и достоинства. И для современного чиновничества в России (думается, что и на многие еще годы, десятилетия вперед) такая система совсем не будет восприниматься как отжившая, а наоборот – прочно устоявшаяся. Об этом красноречиво говорит социологический опрос среди чиновников,

который раскрывает их мотивации. Мотив «служить Родине, народу» у чиновников стоит не на первом и даже не на втором месте. Примерно такая же картина среди студентов, обучающихся на государственных служащих. Приведем цитату из речи Президента РФ, Д.А. Медведева, на встрече с непарламентскими партиями: «Когда я заканчивал университет, как, наверное, и Вы, и многие другие здесь присутствующие, работа в органах управления не рассматривалась как сверхъестественная, популярная или выгодная – сложная работа, да, с какими-то там возможностями. Но в какой-то момент люди, поступающие в университет, поменяли ориентацию и зачастую идут в чиновники, чтобы деньги зарабатывать, – вот это очень плохая смена ориентиров, мотивации» [10]. Поэтому для чиновников вопрос «кому служить?» давно решен. Классическая фраза: «Раньше думай о Родине, а потом о себе» для них не больше, чем лирика. Но в то же время, есть и другая интерпретация данной фразы. Человек системы всегда отражает и будет отражать (по крайней мере, большая часть заключенных людей в систему) жизненно важные интересы последней. Главное для системы – это сохранение себя. Служение этой идее есть жизненная необходимость для чиновников, которые ревностно её защищают, профессионально и преданно служат ей. С их стороны смешение понятий «система» и Родина, патриотизм и самозабвенное служение системе есть одно целое. А вот что касается народа, для которого в принципе все и должно выстраиваться в государстве, то здесь как раз все наоборот. Чиновнику системы некогда, подчеркнем это слово, ему некогда, он не успевает дойти до народа, так как ему мешает бюрократическая мешанина, которую он сам и создал. Теперь формулу «Служить бы рад»… можно перефразировать в формулу «Служить бы рад, да когда и как?». А между тем, численность чиновников продолжает увеличиваться. За год их стало больше на 20 тысяч человек. Так, в органах государственной власти РФ на региональном уровне (в федеральных государственных органах и органах субъектов РФ) в I квартале 2009 года на должностях гражданской госслужбы работало 784,9 тыс. человек, в аналогичный период прошлого года – 764,5 тыс. человек [4].

Однако столь большое увеличение аппарата чиновников существенно не повлияло на положение дел в стране, особенно на защиту прав граждан. Хотя, судя по выступлению В.В. Путина 8 февраля 2008 года на расширенном заседании Государственного совета «О стратегии развития России до 2020 года», он так не думает. Приведем выдержку из его выступления: «Сейчас можно твёрдо сказать: с политическим бесправием народа покончено. Мы делаем и будем делать всё возможное, чтобы права наших граждан реализовывались в полной мере через эффективные институты ответственной и честной власти» [3]. Но так ли это, не выдаётся ли желаемое за действительное? Несколько иная позиция у нынешнего президента страны. Обращаясь к непарламентским партиям 11 июня 2009 года, Д.А. Медведев отметил: «…Мы бороться за права не умеем. Гражданские организации, которые этим должны заниматься, у нас не развиты. Некоммерческие объединения либо не готовы этим

заниматься, либо очень часто, к сожалению, занимаются политическими вопросами, то есть, по сути, тем, чем вы должны заниматься, а не защитой прав человека. А вы занимаетесь их функциями, что тоже неправильно, потому что вы должны бороться за место под политическим солнцем. Поэтому здесь всё смешано…. Бороться за права нужно уметь и делать это цивилизованно. Это, конечно, культура, которая не возникает одномоментно. За двадцать лет она не возникнет. Она в любом случае уже лучше, чем в советские времена, потому что тогда писали вообще в одно место – в партком, а потом генсеку. Сейчас всё-таки уже есть какой-то выбор» [10].

Исторический опыт России – это опыт негативного управления, направленного на организацию общества, в котором должны быть гармонизированы иллюзии и реальность. Почему «негативного управления» и почему «иллюзии»? Подробно об этом написал Президент Российской Федерации, Д.А. Медведев, 10 сентября 2009 года в своей статье «Россия – вперед!», опубликованной на сайте gazeta.ru [9]. Он отметил, что «впечатляющие показатели двух величайших в истории страны модернизаций – петровской (имперской) и советской – оплачены разорением, унижением и уничтожением миллионов наших соотечественников. Не нам судить наших предков». Президент России призвал создать новую Россию и назвал тех, кто будет мешать этой работе. В эту категорию попали "влиятельные группы продажных чиновников и ничего не предпринимающие предприниматели". «Они хорошо устроились. У них все есть. Их все устраивает. Они собираются до скончания века выжимать доходы из остатков советской промышленности и разбазаривать природные богатства, принадлежащие всем нам. Они не создают ничего нового, не хотят развития и боятся его", – пишет глава государства в своей статье. «Однако, – подчеркивает президент, – будущее принадлежит не этим людям. Оно принадлежит нам. Таких, как мы, абсолютное большинство. Мы будем действовать. Терпеливо, прагматично, последовательно, взвешенно. Действовать прямо сейчас. Действовать завтра и послезавтра. Мы преодолеем кризис, отсталость, коррупцию. Создадим новую Россию. Россия – вперед!" – отмечает в статье Дмитрий Медведев.

Здесь просматривается, что надежда на «ответственную и честную власть» и непарламентские партии – это иллюзия. По мнению Президента Российской Федерации, предстоит создать современный эффективный суд, но при этом недопустимы "скачки, кампанейщина и болтовня о том, что система сгнила" и нужны новые люди. "Демократия нуждается в защите. Как нуждаются в защите основные права и свободы наших граждан. Защите, прежде всего, от коррупции, порождающей произвол, несвободу и несправедливость. Ее центральной частью должен быть суд", – пишет президент. Глава государства обратил внимание, что предстоит создать современный эффективный суд, действующий в соответствии с новым законодательством о судоустройстве и опирающийся на современное правопонимание. "Нам также предстоит избавиться от пренебрежения к

праву и суду, которое, как мне неоднократно доводилось говорить, стало нашей печальной "традицией". Нужно создать нормальные условия работы для действующего правоохранительного корпуса, решительно избавляясь от проходимцев", – подчеркнул президент. Он добавил, что нужно учить правоохранителей охранять и защищать права и свободы, справедливо, четко и эффективно разрешая конфликты в правовом поле. "Я приглашаю всех, кто разделяет мои убеждения, к сотрудничеству. Приглашаю к сотрудничеству и тех, кто не согласен со мной, но искренне желает перемен к лучшему", – заключает Дмитрий Медведев.

Президент приглашает к сотрудничеству. Это, несомненно, новый виток в руководстве Россией. Это можно назвать диалогизацией управления. Сможет ли человек системы сломать сложившиеся традиции? Один – нет, но с единомышленниками сможет, он убежден и уверен, что найдёт поддержку народа. В этом пафос его статьи как программного документа по преобразованию России.

Однако исторический опыт России показывает всю безысходность стремления населения что-либо сделать в свою пользу: всегда не хватало умения, воли, организации, а главное – желания выйти из замкнутого круга. Сейчас мы видим, что власть своими действиями со стороны президента хочет разорвать этот порочный круг. Сегодня есть желание власти в лице главы государства навести порядок в стране. Но этого, как мы видим, недостаточно. Необходимо создать обратную связь с народом, а главное – с бюрократическим аппаратом, который во все века тормозил любые модернизации и реформы сверху. Сегодня не хотелось бы обмануться в очередной раз, думая о том, что это всего лишь один из принципов негативного управления. Перевернуть Россию с её многовековыми традициями очень сложно. Сегодня политологи сравнивают, в этой связи, схожесть Д.А. Медведева с М.С. Горбачевым, который смог за небольшой срок это сделать. Правда, с какими последствиями для страны? Понимая это, Д.А. Медведев предлагает свое решение данной проблемы: «Спешка и необдуманность в деле политических реформ не раз в нашей истории приводили к трагическим последствиям. Ставили Россию на грань распада. Мы не вправе рисковать общественной стабильностью и ставить под угрозу безопасность наших граждан ради каких-то абстрактных теорий. Не вправе приносить стабильную жизнь в жертву даже самым высоким целям. Ещё Конфуций заметил: «Нетерпимость в малом разрушает великий замысел». Мы «наелись» этого в прошлом. Реформы для людей, а не люди для реформ. В то же время, не обрадую и тех, кого полностью устраивает статус-кво. Тех, кто боится и не хочет перемен. Перемены будут. Да, они будут постепенными, продуманными, поэтапными. Но – неуклонными и последовательными» [9].

Сегодня есть все: политическая воля руководителя государства, которой так не хватало в прежние времена; есть программный документ, инициирующий действия людей, который должен бы стать новой идеологией государства. Но этого не происходит. Недостаточно проводится

информирование населения. Забыты прежние советские формы и методы, разъяснения и доведения государственных и политических целей и задач до широких масс. Нет мощного идеологического корпуса, который бы выполнил задачу проведения этих решений в жизнь. Политические партии во главе с партией «Единая Россия», в принципе, должны были взять эту работу на себя, а не ограничиваться отдельными комментариями на этот счет. Комментируя статью Президента России Дмитрия Медведева, секретарь Президиума Генерального совета партии «Единая Россия» Вячеслав Володин отметил: «…цели и задачи, которые ставит перед собой наша партия, полностью совпадают с теми, которые изложил в своей статье Президент России. И не только цели, но и механизмы их достижения. Безусловно, речь идет о новом этапе развития страны – когда главным является не макроэкономические цифры, не абстрактный рыночный показатель, а уровень жизни людей» [9]. Действительно, нельзя не заметить, что данные цели и задачи, направленные на улучшение благосостояния народа, в прошлом (возьмем советский период) были приоритетными, но на практике оставались и остаются иллюзией. Что же касается народа, то политика двойных стандартов со стороны власти «обещать и не выполнять» настолько развратили народ, что все шаги власти в этом направлении порождают огромное недоверие и равнодушие людей.

Это хорошо просматривается на примере различных реформ в России, как в прошлом, так и в настоящем. Опыт нашей страны показывает, что любое реформирование приводит к разрушительным действиям. «Реставрации, – пишет Б. Кагарлицкий, – навязанные народам сверху, как и всякая историческая деятельность, ограниченная узким горизонтом эгоизма элит, неспособны к национальному созиданию. Без чего, собственно, невозможно создание стабильной социальной системы» [6. С. 572]. Здесь как раз и проявляется диалектический синтез операций и действий органов власти. Именно реформа заставляет нас думать, что власть не стоит на месте. Сегодняшние реформы, которые пытаются реализовать нынешние реформаторы «представляют собой яркий образец абстрактности принимаемых решений» [1. С. 683]. Н. Кричевский, доктор экономических наук, профессор, пишет, что «с октября прошлого года, когда к нам постучался экономический кризис, в государственном управлении не изменилось ничего» [7]. Как и прежде, правительство пытается решить все проблемы деньгами. Миллиарды туда, миллиарды сюда – таков наш ответ кризису. А еще высшая бюрократия жива надеждой, что скоро солнце сырьевой экономики снова выйдет из-за туч. В это время, правительство разрабатывает сразу две антикризисные программы. Одна – для народа, в ней бравурные отчеты, благие намерения и затасканные штампы. Другая – для олигархов, там финансовые схемы, списание долгов и живые деньги [7]. Анализируя антикризисные программы, представленные правительством, Н. Кричевский делает акцент на то, что в первой программе антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год, написанной для народа, «много красивых и правильных слов» и приходит к выводу, что «уровень

составителей программы действительно крайне низок, раз они в качестве основных мероприятий включают решения, либо принятые до кризиса, либо не способные оказать никакого влияния на оздоровление экономики» [7]. Суть второй программы – в выпуске долгосрочных облигаций федерального займа (ОФЗ), которые решат корпоративные проблемы не за счет международных резервов страны, а путем увеличения государственного внутреннего долга, на 1 марта этого года составляющего 1,4 трлн. рублей. «Выпустим облигаций на несколько сотен миллиардов, а то и триллионов рублей – и олигархи будут сыты, и резервы останутся целы [7]». И далее Н. Кричевский пишет «…как в старые добрые времена «лихих 90-х», вокруг ОФЗ (а тогда – ГТО) появятся посредники, которые за небольшой процент любезно окажут помощь в купле-продаже бумаг. Так возникнут новые состояния, а российская финансовая система продлит агонию» [7]. Из этого сценария мы видим, что для чиновничества задача выхода из кризиса – украсть и перевести за границу как можно больше бюджетных денег. Видимо, сами государственные структуры (явно или скрыто) сопротивляются реализации принятых программ. Принимаются законы, постановления и т. д., то есть весь набор юридических нормативных документов, чтобы обеспечить выполнение принятых решений. Но как уже признано самой властью, принятые законы не обеспечиваются механизмами их реализации.

Существующая законотворческая практика привела к появлению законов, активность действия которых близка к нулевой отметке, а это, в свою очередь, вызывает чувство необязательности исполнения законов. Кроме того, законы нередко "подправляются" нормативными актами органов управления, что не прибавляет авторитета ни самому закону, ни законодательным органам[5].

Но главным недостатком существующей правовой практики является то, что зачастую конкретизирующие нормативные акты "запаздывают", позволяя, тем самым, бездействовать закону либо давая почву для его неверного толкования. Здесь больше всего действуют ненормативные предписания высших органов государственной власти и управления, нежели сам механизм реализации закона. Это, так называемая, директива госорганам и их должностным лицам о том, как организовать осуществление закона гражданами и организациями.

Существующие негативные тенденции в государственном управлении разрешимы, как поясняет глава государства. «Сегодня впервые в нашей истории у нас есть шанс доказать самим себе и всему миру, что Россия может развиваться по демократическому пути. Что переход страны на следующую, более высокую ступень цивилизации возможен. И что он будет осуществлён ненасильственными методами. Не принуждением, а убеждением. Не подавлением, а раскрытием творческого потенциала каждой личности. Не запугиванием, а заинтересованностью. Не противопоставлением, а сближением интересов личности, общества и государства» [9]. Данные принципы государственного управления, сформулированные Д.А. Медведевым, для достижения цели так же просты, как и принципы

негативного управления, описанные Макиавелли. Но в первом случае они работают на созидание, защиту прав и интересов граждан, во втором – на сохранение власти и достижение личных целей. В этом и состоит диалектический синтез операций и действий органов власти.

Литература и источники:

1. Ахиезер, А. Россия: критика исторического опыта. (Социокультурная динамика России). От прошлого к будущему / А. Ахиезер. – Изд. 3-е доп. – М. : Новый хронограф, 2008.

2. Берлин, И. Оригинальность Макиавелли / И. Берлин // Человек. – 2001. – № 2 – 4.

3. Выступление на расширенном заседании Государственного совета «О стратегии развития России до 2020 года» http://archive.kremlin.ru/text/appears/2008/02/159528.shtml

4. Демократия в осаде // Опрос ВЦИОМ о современном состоянии политической культуры в России. http://osada.sova-center.ru/discussion/4E78900/7877A99 – 17 Кб

5. Законотворческий процесс и механизм обеспечения реализации законов. Apr 27, 2007 http://arbitr.msk.ru/upload/articles/article_2007_04_27_4951… – 171 Кб

6. Кагарлицкий, Б. Ю. Периферийная империя: циклы русской истории / Б. Ю. Кагарлицкий. – М. : Алгоритм, Эксмо, 2009.

7. Кричевский, Н. Двойка по борьбе с кризисом. http://www.mk.ru/blogs/2009/04/03/society/40283/20

8. Макиавелли, Н. Государь: Рассуждение о первой декаде Тита Ливия. О военном искусстве: сборник / Н. Макиавелли. – Мн. : ООО «Попурри», 1998.

9. Медведев, Д. А. Россия – вперед! http://www.vz.ru\politcs\2009\10\325117.html

10. О вертикали власти, чиновниках и правах человека (из встречи с непарламентскими партиями 11.06.2009) http://www.kremlin.ru/16 июня 2009