

С.В. ЛЮБИЧАНКОВСКИЙ

Внутренний кризис системы управления: тектологический подход*

Последние два десятилетия российская историческая наука развивается в условиях методологического плюрализма, испытывая влияние концептов, выработанных другими науками. На мой взгляд, в тех ситуациях, когда речь идет не о механическом заимствовании "модных" терминов, а об усвоении новых взглядов на картину мира, такое взаимодействие может быть весьма продуктивным.

Актуальной и эвристически ценной для развития исторической науки является **тектология** – так называемая "всеобщая организационная наука", разработанная в начале XX в. А. Богдановым и посвященная изучению закономерностей развития организованных комплексов любой природы (в том числе государства и общества) [Богданов, 1989^а; 1989^б; 2003]. Начиная с 1980-х гг. ее стали применять на практике отечественные экономисты. В 1990-х гг. академик Н. Моисеев использовал положения тектологии для анализа развития России в XX–XXI вв.

Тектология позволила по-новому подойти к решению проблемы кризиса власти позднейимперской России. Она исходит из того, что любое государственное учреждение представляет собой совокупность сотрудников, системно организованную для выполнения определенных задач государственного управления. Однако следует помнить, что человек, становясь сотрудником государственного учреждения, кроме целей, поставленных перед ним этим учреждением, сохраняет и личные потребности. Поэтому качество функционирования государственного учреждения – всегда результат конкретного соотношения между интересами государства и собственными интересами сотрудников учреждения.

С позиций тектологии под кризисом государственного учреждения понимается кардинальное изменение ингрессии (так называемой цепной связи между сотрудниками), которое уже не позволяет ему решать задачи государственного управления. Иными словами, это процесс перехода организации от одного вида равновесия со средой к другому, которое фактически есть *псевдогосударственное учреждение*, формально работающее на достижение государственных интересов, а реально – на достижение каких-то иных целей.

* Статья подготовлена при поддержке гранта Президента Российской Федерации МК-200.2007.6.

Тектологический подход позволяет считать волокиту, коррупцию, излишне высокий уровень льгот и привилегий для сотрудников, отсутствие координации деятельности и другие, казалось бы, не всегда связанные между собой характеристики проявлениями кризиса государственного учреждения. Что же представляет собой такой кризис в тектологическом его понимании? Его возможность присутствует в любом государстве, ибо всегда аппарат государственного управления состоит из людей. Иными словами, квазизакономерность исторического процесса генетически заложена в механизме государства. Чтобы эта возможность оставалась только в потенции, необходима систематическая специальная деятельность. Сознвая этот факт, легче понять практическую значимость введения в методологию науки понятия "квазизакономерность исторического процесса". Она состоит в выявлении факторов, существенным образом постоянно влияющих на поведение объекта. Безусловно, знание о том, какие реальные возможности развития объекта не могут быть уничтожены или изменены без уничтожения или замены самого объекта, позволяет принять ряд принципиальных решений: стоит ли сохранять систему или же риск ее развития в ненужном направлении слишком велик, какого рода меры предосторожности против возможного нежелательного развития объекта следует предусмотреть, и т.д.

Понятие "кризис" многократно применялось к государственным учреждениям в научной литературе и зачастую рассматривалось как частный случай социально-экономического и политического кризиса. Такой подход, безусловно, правомерен. Тем не менее предложенная выше интерпретация кризиса государственного учреждения, на мой взгляд, – также корректная альтернативная модель, способная существенно дополнить имеющиеся подходы. В самом деле, наивно считать, что аппарат государственного управления подчиняется, например, только законам классовой борьбы, а не специфическим законам развития. Учитывая это, считаю целесообразным отделить одни кризисы от других и предлагаю присвоить описанному в исследовании кризису определение "системный" или "внутренний". Словосочетание "системный кризис" будет указывать на то, что кризис заложен именно в самой организации государственного учреждения как системы людей-сотрудников. Словосочетание "внутренний кризис" будет означать, что он порождается именно особенностями аппарата государственного управления как уникального объекта исследования и личными интересами его сотрудников.

В чем же состоит целесообразность введения в научный оборот понятия "внутренний (системный) кризис государственного учреждения"? Ответ на этот вопрос, на мой взгляд, необходимо искать в сложившейся исследовательской ситуации. Ее особенность заключается в том, что различные проявления некачественного и малопродуктивного функционирования аппарата государственного управления могут рассматриваться как результат внутреннего (системного) кризиса государственного учреждения, так и социального, экономического, политического кризисов в самом разном их понимании – социально-демографическом, классовом, геополитическом, планово-экономическом и т.д. Например, волокиту можно объяснить не только внутренним кризисом. Скажем, можно сослаться на отсутствие и бумаги, и необходимого числа сотрудников, и, наконец, эффективного общественного контроля в результате сложившегося так называемого "классового равновесия" или по причине неразвитости институтов гражданского общества. Иначе говоря, одни и те же следствия способны вытекать из разных оснований. Значит, изначально требуется полнота исходных вариантов выбора. Один из них – внутренний кризис государственного учреждения, не признавать или замалчивать возможность развития которого было бы неверно, тем более что речь идет о квазизакономерности исторического процесса. Следовательно, польза от введения в научный оборот понятия "внутренний (системный) кризис государственного учреждения" состоит уже в том, что дополняется количество теоретически возможных причин некачественного и малопродуктивного функционирования аппарата государственного управления. Но это еще не все.

Применение принципа логической простоты к анализу указанных гипотез позволяет сделать вывод о том, что каждая теория исторического процесса (формационная, постиндустриальная и др.) в объяснении причин некачественной работы аппарата государственного управления выступает как гипотеза, логически более сложная, чем гипотеза о внутреннем кризисе государственного учреждения. Это связано с тем, что все глобальные исторические теории, призванные объяснить ход общественного развития, оперируют именно искусственно созданными объектами, логическими конструктами (класс, формация, гражданское общество и т.п.). Через закономерности поведения последних, собственно, и объясняется исторический процесс. В отличие от них гипотеза о внутреннем кризисе государственного учреждения не ставит задачей интерпретацию всего объема исторической реальности. Именно это и позволяет ей без произвольных допущений и искусственных построений объяснить внутренний механизм снижения качества работы аппарата государственного управления.

В рамках модели внутреннего кризиса все предлагаемые глобальными теориями исторического процесса причины некачественной работы государственного учреждения порождаются лишь условиями внешней среды, тогда как собственно причины лежат внутри самого учреждения. Иначе говоря, альтернативные гипотезы не отменяются, но понимаются только как описание "спусковых крючков", включающих внутренний механизм, приводящий государственное учреждение к упадку. Отсюда следует ряд важных выводов теоретического и практического плана.

Во-первых, приходится признать, что каждая из глобальных теорий исторического процесса, объясняя причины некачественной работы аппарата государственного управления, совершает логический перескок, так как выдает внешние благоприятные условия за внутренние обусловленные причины. Так, К. Маркс и М. Бакунин сформулировали понятие "бонапартизм" как форму диктатуры, проводящей политику лавирования между классами. При этом управленческие структуры превращаются в объект ничем не сдерживаемой манипуляции, цель которой – сохранение власти. У этого режима "есть лишь одно средство, но очень сильное: коррупция, которая, впрочем, изобретена не бонапартизмом, но получена им как историческое наследие, – единственное, которым бонапартизм сумел воспользоваться и продуктом которого стал сам" [Политология, 1993, с. 33–34]. Из этого примера видно, что развитие коррупции рассматривается как результат определенного соотношения классовых сил, когда руководство государства имеет возможность лавировать между классами. Но причинно-следственная связь здесь не очевидна. Механизм развития коррупции не указан.

Во-вторых, необходимо признать, что в отношении объяснения причин некачественной работы аппарата государственного управления гипотеза о внутреннем кризисе государственного учреждения служит объединяющим звеном для глобальных исторических концепций. Сами по себе они зачастую не дополняют, а противоречат друг другу, поскольку используют логические конструкты, выделенные по различным основаниям. Диалог, таким образом, идет на разных языках, причем между учеными ведется спор, носители какой языковой системы могут адекватно понять сигналы из прошлого. Использование же предложенной гипотезы в определенной мере гасит этот спор, поскольку в этом случае каждая теория исторического процесса рассматривается как равноправная интерпретация благоприятных для развития кризиса условий, которую только надо перевести на язык названной модели (представить как фактор отрицательного или положительного подбора среды). Это означает, что работать с моделью системного (внутреннего) кризиса государственного учреждения могут приверженцы самых разных концепций. Уже одно то, что ученые, изучающие аппарат государственного управления самых различных обществ и эпох, признают принципиальную однородность подходов к анализу механизма повышения или понижения качества его функционирования, позволит координировать их усилия и синтезировать полученные ими результаты.

В-третьих, придание гипотезе о внутреннем кризисе государственного учреждения статуса модели механизма снижения качества работы аппарата государственного

управления кардинально меняет ситуацию с определением путей противодействия кризису. Ведь выбор способа лечения зависит от причины болезни: при множественности взглядов на истоки недуга есть реальная опасность выбрать неправильный путь лечения. Но когда причины и благоприятные условия четко разграничены, ситуация значительно упрощается, потому что есть понимание, какие действия только изменят условия развития болезни, а какие будут направлены на искоренение ее причины. Например, можно каким-то образом регулировать соотношение классовых сил в аппарате государственного управления, но эти действия сами по себе не приведут к улучшению качества его работы. Чтобы добиться последнего, надо обязательно вмешаться в механизм развития внутреннего кризиса государственного учреждения, перевести структуру соотношения интересов государства и собственных интересов сотрудников учреждения с третьего из описанных выше вариантов на первый или второй.

Выяснение условий, способствующих развитию системного (внутреннего) кризиса государственного учреждения, – только начальный этап анализа. Их установление применительно к конкретному месту и времени позволяет обоснованно предположить: "здесь был кризис". Выдвинутая гипотеза закономерно ставит перед исследователем следующий вопрос: если кризис действительно имел место, то насколько он был масштабен, глубок, велик? В конечном счете, именно эта информация позволяет оценить вклад данного кризиса в процесс развития того или иного общества.

Ситуации, когда то или иное свойство объекта не поддается непосредственному изучению, встречаются в научной практике постоянно. Классический и многократно апробированный путь выхода из них – использование репрезентативных признаков искомого свойства. В данном случае репрезентативными признаками системного (внутреннего) кризиса государственного учреждения выступают те характеристики функционирования учреждения, которые указывают на низкое качество выполнения его сотрудниками своих обязанностей и на малую продуктивность их работы.

Основными репрезентативными признаками кризиса являются, на мой взгляд, следующие: формализм; слишком высокий уровень зарплаты; наличие неоправданно широкой системы льгот; чрезмерное количество разрешительных подписей на различных документах; неоправданная длительность рассмотрения дел; взяточничество; казнокрадство; использование казенного имущества в личных целях; создание видимости большого размаха работы; преувеличение значимости принимаемых решений; закрытость от средств массовой информации; утаивание информации от заинтересованных в деле лиц; "раздувание" штатов государственного учреждения; нарушения координации с деятельностью других учреждений; нарушения координации деятельности подразделений государственного учреждения; практика "наследования" должностей; "семейственность"; практика "перебрасывания" сотрудников из одной сферы деятельности в другую, требующую качественно иных специальных знаний; приоритет защиты сотрудника в ходе служебного или судебного разбирательства.

Большинство перечисленных выше репрезентативных признаков кризиса определены с известной долей условности. Более предметно они вырисовываются только в ходе конкретно-исторического анализа. Например, даже такой, казалось бы, очевидный признак кризиса, как практика наследования должностей, применительно к российским приказам XVII в. не работает, поскольку в отсутствие в обществе школ "естественное" воспроизведение дьяков и подьячих в семье было логичным решением проблемы подготовки кадров государственных служащих (по типу цеховой организации) [Кивельсон, 1994].

Особенность ретроспективного исследования состоит в том, что большинство из названных признаков можно выявить как единичные случаи, но нельзя просчитать статистически. Поэтому в оценке глубины системного (внутреннего) кризиса государственного учреждения я буду исходить из следующего тезиса: чем разнообразнее выявленные в функционировании учреждения признаки кризиса, тем выше его уровень.

Необходимо уточнить, что понимается под разнообразием признаков кризиса. Это не простое механическое понимание, когда действует правило "чем больше признаков

кризиса проявилось в функционировании государственного учреждения, тем глубже кризис". Многочисленность не есть разнообразие. На мой взгляд, в определении уровня кризиса необходимо исходить не из объема выявленной комбинации признаков, а из ее структуры. В самом деле, где кризис глубже: там, где сотрудники установили себе чрезмерно высокие зарплаты, или там, где они присваивают казенные деньги? Там, где создается видимость большого размаха работы, или там, где наблюдается безусловный приоритет защиты сотрудника в ходе судебного разбирательства? Решить эти и подобные им дилеммы возможно только путем градации признаков кризиса на группы, каждая из которых "репрезентирует" разные стороны последнего. Установив взаимную связь этих сторон кризиса, можно тем самым определить иерархию признаков кризиса.

Содержание системного (внутреннего) кризиса государственного учреждения состоит в том, что его сотрудники подчиняют решение официально поставленных перед ними задач своим личным интересам. Данная ситуация может быть представлена минимум в трех вариантах:

- сотрудник государственного учреждения халатно, незаинтересованно относится к выполнению своих обязанностей;
- сотрудник государственного учреждения злоупотребляет своим служебным положением;
- сотрудник государственного учреждения входит в устойчивое неформальное объединение с другими сотрудниками с целью охраны, защиты и расширения своих возможностей по удовлетворению личных потребностей за счет государственных интересов.

Эти варианты являются одновременно последовательными этапами развития системного (внутреннего) кризиса государственного учреждения. Схема такова:

- сотрудник не нарушает закон, но в его рамках старается в первую очередь удовлетворить личные интересы, а не государственные. Он еще не готов совершить преступление, но близок к нему. Это низкий уровень развития кризиса;
- сотрудник идет на явное нарушение закона, злоупотребляя своим служебным положением, используя вверенные ему государственным учреждением полномочия в личных интересах. Такой уровень развития кризиса можно назвать средним;
- сотрудник не просто "втихую" нарушает закон, но и навязывает свои "правила игры" другим сотрудникам. Это высокий уровень развития кризиса.

Все вышесказанное позволяет установить иерархию признаков системного (внутреннего) кризиса государственного учреждения в зависимости от их принадлежности к одному из выделенных уровней развития кризиса. Ясно, что признаки, репрезентирующие второй вариант кризиса, менее важны, чем признаки третьего варианта, и более важны, чем признаки первого.

Важно отметить, что логика развития данного кризиса предполагает не замену одной группы признаков другой при смене его уровня, а развертывание или, наоборот, сужение палитры этих признаков. Например, при переходе с низкого уровня развития кризиса на средний халатное отношение сотрудника к своим обязанностям не исчезает, но дополняется откровенными коррупционными действиями. Поэтому можно сказать, что разнообразие признаков системного (внутреннего) кризиса государственного учреждения при его углублении растет.

Следует, однако, иметь в виду, что в условиях ретроспективного исследования исторические источники могут не сохранить часть информации о наличии тех или иных признаков кризиса государственного учреждения. Поэтому так важен максимально широкий охват различных видов и типов источников. В принципе, может сложиться ситуация, когда, например, документы указывают на наличие в учреждении кризисных признаков второго порядка (какое-либо коррупционное дело, наделавшее "шуму" в обществе), но не фиксируют наличие признаков первого порядка (рутинную халатность). На мой взгляд, такая ситуация все равно позволяет историку обоснованно сде-

лать вывод о том, что в государственном учреждении имел место средний уровень кризиса.

Может возникнуть вопрос, как определить уровень системного (внутреннего) кризиса государственного учреждения в случае, если известно, что: одни сотрудники создали устойчивое неформальное объединение с целью защиты своих незаконных действий от разоблачения; другие занимаются коррупцией по отдельности, в более скромных масштабах; третьи закон не нарушают, но относятся к выполнению своих обязанностей халатно; остальные же сотрудники работают честно. Такая ситуация вполне возможна в действительности, особенно с учетом того факта, что в государственном учреждении постоянно идет смена кадров. Разрешение ситуации тут должно подчиняться закону наименьших сопротивлений, сформулированному Богдановым: "Устойчивость целого зависит от наименьших относительных сопротивлений всех его частей во всякий момент" [Богданов, 1989^a, с. 217]. Иными словами, вся цепь никогда не может быть крепче своего самого слабого звена. Например, если в государственном учреждении деловой посетитель "проходит через руки" десяти сотрудников, то достаточно одному из них допустить на своем участке волокиту, чтобы рабочая сила остальных девяти оказалась скована [Богданов, 1989^a, с. 220].

Если где-то действует организованное преступное сообщество, специализирующееся на банкротстве промышленных предприятий, то уровень преступности там не может считаться низким даже при спокойной криминогенной обстановке на улицах. Общий уровень определяется наиболее опасным (слабым, хрупким) участком. Руководствуясь названным правилом, в рассматриваемом случае уровень системного (внутреннего) кризиса государственного учреждения следует признать высоким.

Для определения тенденций развития кризиса в государственном учреждении важно установить признаки его высокого уровня. Определенная общность интересов характерна для любой профессиональной группы, в том числе и чиновничества. Она обусловлена единым видом занятий – государственной службой. Но эта общность далеко не всегда перерастает в устойчивое неформальное объединение сотрудников учреждения, имеющее целью охрану, защиту и расширение своих возможностей по удовлетворению личных интересов за счет государственных. Когда сотрудники-коррупционеры осознают взаимовыгодность своего сотрудничества и им удается наладить соответствующие деловые отношения, тогда они получают реальную возможность заставить так называемых "смежных" сотрудников (угрозами или посулами) признать созданную систему коррупции. Тем самым ситуация усугубляется, расширяется и "вербует" новых "смежных" сотрудников. Кризис обретает лавинообразный характер, а сопротивляемость сотрудников внешнему корректирующему воздействию резко усиливается, так как круговая порука невольно делает их сплоченными защитниками сложившегося положения.

Таким образом, установление исследователем высокого уровня системного (внутреннего) кризиса государственного учреждения одновременно означает, что в данном учреждении имеет место тенденция его необратимого нарастания. Описанная модель корректна и применима для определения уровня развития названного кризиса хотя бы в первом приближении. Примером ее использования может стать, например, анализ функционирования губернской администрации Уральского региона. Он позволяет говорить о наличии тут внутреннего кризиса, ибо просматривается:

1) объективное ослабление возможностей решать необходимые государственные задачи из-за нарастания противоречий между элементами системы местного административного управления (системы губернаторской власти, самой губернской администрации); постоянное и серьезное ухудшение материальной обеспеченности губернского правления и работников губернского аппарата (положение усугублялось тем, что именно в позднейимперский период, примерно в конце 1890-х гг., губернское правление вступило в последнюю фазу системной дифференциации, когда нарастали противоречия между собственными структурными подразделениями, то есть было тектологически ослаблено);

2) изменение реакции губернских администраций Урала на возникающие перед ними проблемы. Если в первой половине позднеимперского периода (рубежом был 1903 г.) на местах велась активная разработка проектов комплексного совершенствования губернских институтов власти, то в последующем такая работа прекратилась; если до 1901–1903 гг. на Урале практиковалась критическая оценка губернскими правлениями подведомственных им полицейских органов и должностных лиц, то в последующем подобный подход изжил себя; после Первой русской революции губернские администрации региона все чаще демонстрировали незаинтересованность в фиксации проблем, требующих оперативного вмешательства;

3) для губернской администрации позднеимперской России было характерно становление неформального объединения чиновничества, целенаправленно защищающего свою власть. В первую очередь, это проявилось в покрывательстве должностных преступлений. В данном вопросе также четко прослеживается эволюция: если в начале позднеимперского периода существовали лишь отдельные элементы неформального объединения губернского чиновничества, то в конце периода произошло становление неформального объединения как системы. Полное игнорирование корпоративных тенденций в среде российского позднеимперского чиновничества, которые первоначально можно было направить в относительно безопасное с тектологической точки зрения "профсоюзное русло", привело в 1905 г. к политизации вопроса, а затем – к резкому усилению неформального объединения губернского чиновничества как инструмента его самосохранения.

По всем основным параметрам, определяющим качество функционирования губернской администрации позднеимперской России, существенное ухудшение позиций произошло только в самом конце XIX–начале XX в., главным образом, накануне и во время Первой русской революции [Любичанковский, 2007]. Пожалуй, единственным исключением стал процесс профессионализации местного чиновничества, однако сам по себе он не только не гарантировал систему от кризисных явлений, но в ряде случаев мог и способствовать им. Особое значение приобретает тот факт, что именно в названный период возникло устойчивое неформальное объединение должностных лиц, основанное на коррупционном принципе, блокирующее механизмы обратной связи и нацеленное на самосохранение любыми средствами. Именно в исследуемый период произошел переход губернской администрации в фазу глубокого, необратимого по своей сути внутреннего кризиса, ускоренной деградации, подрывающей всю "вертикаль власти" империи.

Разработка гипотезы о существовании внутреннего кризиса аппарата государственного управления как квазизакономерности исторического развития общества, обоснованной с помощью выработанных синергетикой и тектологией концептов, позволяет по-новому оценить ряд узловых моментов отечественной и мировой истории. Это открывает возможности уточнения представлений не только о характере, но и о динамике развития кризиса власти в предреволюционной России, о перспективах ее модернизации в начале XX в.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Богданов А.А.* Тектология (Всеобщая организационная наука). В 2 кн. Кн. 1. М., 1989^а.
Богданов А.А. Тектология (Всеобщая организационная наука). В 2 кн. Кн. 2. М., 1989^б.
Богданов А.А. Тектология. Всеобщая организационная наука. М., 2003.
Кивельсон В. Не подмажешь – не поедешь... Родственные связи и покровительство в провинциальной и московской политике XVII века // Родина. 1994. № 11.
Любичанковский С.В. Губернская администрация и проблема кризиса власти в позднеимперской России (на материалах Урала, 1892–1914 гг.). Самара–Оренбург, 2007.
Политология. Энциклопедический словарь. М., 1993.