



ПОЛИТИКА КАК УПРАВЛЕНИЕ, УПРАВЛЕНИЕ КАК ПОЛИТИКА: РЕКРУТИРОВАНИЕ ЛИДЕРОВ И ЭЛИТ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

ДВАДЦАТЬ ДЕВЯТЫЕ ГУБЕРНАТОРСКИЕ ЧТЕНИЯ

Тюмень, 6 июня 2017 г.

Тюменская областная научная библиотека им. Д.И.Менделеева,
филиал Президентской библиотеки им. Б.Н.Ельцина

Лектор — президент Российской ассоциации политической науки, доктор политических наук, профессор, зав. кафедрой сравнительной политологии МГИМО(У) МИД РФ, профессор-исследователь Высшей школы экономики **О.В.Гаман-Голутвина**.

Ключевые слова: политическая элита, государственное управление, управленческий аппарат, каналы рекрутирования

**Губернатор
Тюменской
области
В.В.Якушев**

Уважаемые коллеги! Темы «Губернаторских чтений» очень разнообразны. Они охватывают практически все стороны нашей жизни: экономику, финансы, инновации, инвестиции, инженерное дело, образование, культуру, общественное мнение, гражданскую активность, глобальные вызовы и т.д. Но есть еще одна тема, которая как бы красной нитью проходит через все эти сюжеты и которая для меня — как для губернатора — важна особенно. Это тема политического управления.

Потому что всем этим нужно управлять. Наши экономические результаты, общественная атмосфера в регионе, культурные достижения и все остальное в огромной степени зависят от качества управления. От того, что и кто делает — и как он это делает. К тому же мы не забываем — по крайней мере, я напоминаю об этом при каждом удобном случае, — что Тюменская область живет и развивается не изолированно. Мы часть большой России. Мы часть большого, открытого, наполненного возможностями и опасностями мира. И то, кто и как управляет национальными и транснациональными процессами, нас тоже волнует.

И вот наконец сегодня мы будем говорить о политическом управлении прямо и непосредственно. Как, впрочем, и о субъектах этого процесса — политических элитах и лидерах. О том, как они формируются — и каких ошибок в их формировании следует избегать.

Наш гость — Оксана Викторовна Гаман-Голутвина. Доктор политических наук, профессор, заведующая кафедрой сравнительной политологии МГИМО, президент Российской ассоциации политической науки (РАПН), председатель Федерального учебно-методического объединения по политическим наукам и регионоведению, постоянный участник экспертных сессий и тренингов, организуемых администрацией президента, Государственной Думой и Советом Федерации, ведущими политическими партиями. Как обычно, я называю только некоторые статусы и регалии...

Но сверх того я хотел бы привести названия некоторых недавних публикаций Оксаны Викторовны: «Современные подходы к пониманию феномена политической профессионализации», «Мировой опыт реформирования систем государственного управления», «Регионы в современной российской политике», «Политическая элита как категория научного анализа». Мне кажется, отсюда хорошо видно, о каких важных — и насколько важных! — вещах сегодня пойдет разговор.

Небольшое отступление, прежде чем приступить к делу. У нас сегодня в гостях посол Индии, и мне, к сожалению, придется покинуть нашу встречу досрочно, сразу после лекции. Мое место займет заместитель губернатора Евгений Борисович Заболотный. А сейчас — несколько слов от нашего бесценного модератора Святослава Игоревича Каспэ.

Главный редактор журнала «Полития», профессор Высшей школы экономики С. И. Каспэ

Мне кажется, сегодня мы видим, как одна из важнейших теоретических проблем политической науки прямо на глазах превращается в остро практическую, даже страшную.

Мы уже давно слышим, что все наши проблемы — проблемы вообще всех переходных обществ — от отсутствия хороших, эффективных институтов. Дескать, надо любой ценой — не мытьем, так катаньем, вплоть до прямого заимствования или, наоборот, безоглядного бездумного экспериментирования — завести правильные институты, и жизнь наладится. Это до некоторой степени правда. Хорошие институты, то есть формальные и неформальные «правила игры» в обществе или, по другому определению, «организации, рассчитанные на длительный период, передаваемые из поколения в поколение, как бы по наследству», очень важны и нужны. Но это только половина правды. Не менее важны люди, населяющие и наполняющие институты, направляющие их действия к определенной цели, а главное — определяющие и саму эту цель, и средства ее достижения. То есть — элиты и лидеры. От их качества судьба общества зависит не меньше, чем от качества институтов. Просто потому, что один дурак или неумеха способен сломать, испортить — причем очень быстро — плод мудрости и многолетних трудов сотен и тысяч мудрецов и мастеров. Дурацкое дело нехитрое, ломать — не строить.

В этом смысле очень поучительно наблюдать за происходящим сейчас в западных обществах — то есть тех обществах, которые добрая

половина человечества привыкла считать эталоном и ориентиром своего развития. Западные институты действительно хороши, в этом нет никаких сомнений. Они выстраивались и отлаживались веками; в их совершенствование вложен огромный социальный и интеллектуальный капитал; а кроме того, чтобы их отладить, принесено множество благородных жертв. Тут дышит «гений — сын ошибок трудных»...

Тем больнее видеть, к каким последствиям приводит происходящее в последние годы драматическое падение качества западных политических и управленческих элит. Былые доблесть и мудрость... да что там, хотя бы элементарная способность видеть дальше собственного носа, прогнозировать даже ближайшие последствия собственных действий стали редкостью и на уровне национальных правительств, и на уровне межгосударственных организаций. Теперь институты превратились в последнюю линию обороны Запада от надвигающегося хаоса, но и эта линия трещит и гнется.

А значит, мы должны не только совершенствовать наши институты — это само собой разумеется. Мы должны думать и о том, кто, какие люди будут ими руководить. Какими свойствами они должны обладать и, главное, откуда они возьмутся. Что делать и чего не делать, каких ошибок, сделанных нашими партнерами, не повторять. Здесь наша проблема вроде бы выходит далеко за пределы политической науки и политической практики. Ведь лидеры нужны везде — и в бизнесе, и в гражданском обществе, и в местном самоуправлении, и в школах, и в университетах... Но оттуда они, лучшие из них все равно приходят в политику; а следовательно, вопрос о лидерстве, о способах и механизмах рекрутирования элит является политическим всегда и везде. Просто по определению.

Я знаю точно, что профессор Гаман-Голутвина на протяжении всей своей жизни в политической науке и политическом консалтинге изучает именно это и размышляет именно об этом. Оксана Викторовна, что Вы скажете нам сегодня? На что надеяться?

О.В.Гаман-Голутвина

Термин «элита», который фигурирует в названии лекции, — один из тех, что способны вызвать отторжение и идиосинкразию, и не только в этой аудитории. Он побил все рекорды по частоте и безграмотности употребления в СМИ, в силу чего и сформировалось негативное к нему отношение. Я же предлагаю остаться строго в рамках терминологического аппарата социально-политического знания. Понятия, относящиеся к сфере профессиональной деятельности, нельзя выносить за ее пределы. Возьмем, к примеру, такие термины, как «пациент» и «больной»: никто из нас не имеет никаких претензий к применению их в медицинской практике, однако при использовании в ином контексте они обретают содержание, которое при определенных обстоятельствах может ввергнуть собеседников в состояние конфликта. Подобным же образом я призываю не переносить термин «элита» в обыденный язык, трактую его исключительно с точки зрения нашей дисциплины.

Впрочем, и в рамках социального знания понятие «элиты» трактуется неоднозначно: так, социальный философ вкладывает в него представление о лучших, наиболее достойных членах общества; социолог обозначает им тех, кто обладает наивысшим престижем; политолог же обращается к нему для определения сообщества людей, обладающих властью.

Так называемый «пул элит» состоит из нескольких сегментов:

- политические элиты — сообщества власть имущих;
- экономические элиты — сообщества тех, кто контролирует наибольшее количество материальных ресурсов;
- интеллектуальные элиты, формирующие повестку дня;
- профессиональные элиты, к которым относятся те, кто достиг наибольших высот в сфере своей деятельности.

Возникает закономерный вопрос: можно ли сузить границы этого пула? Можно ли выделить из него тех, кто оказывает наибольшее влияние на процесс управления общественными делами? Здесь существует несколько устоявшихся подходов.

Согласно позиционному подходу, управляют те, кто занимает наивысшие формальные позиции в структурах власти. Адепты репутационного подхода могут возразить и сказать, что управляют те, кто обладает наилучшей репутацией. Третьи же отнесут к категории управляющих тех, кто принимает действительно стратегические решения, независимо от их формального статуса и репутации.

Каждый из этих подходов имеет свои достоинства и недостатки. Так называемый позиционный критерий хорош инструментально, потому что он позволяет очень четко определить состав облеченных властью людей. Однако его недостаток заключается в том, что он преувеличивает значение формальных должностей и не позволяет зафиксировать влияние «теневых фигур». Примером подобной фигуры может служить генерал Коржаков, который в 1990-е годы принимал стратегические решения относительно решения «чеченской проблемы» и отвечал за некоторые ключевые кадровые решения — такие, как смещение и назначение генерального прокурора. Это при том, что формально человек занимал всего лишь позицию руководителя Службы безопасности президента, а значит, не был политическим руководителем. Репутационный анализ полезен при составлении рейтинга влияния, но он слишком зависит от субъективных мнений экспертов. Эксперты — тоже люди, которые имеют право на ошибку и этим правом зачастую пользуются. Поэтому мне представляется, что наиболее эффективным является третий, десизионный подход (от англ. decision — решение). Однако мы хорошо знаем, что процесс принятия решений всегда и везде закрыт и непрозрачен — порой довольно сложно понять, кто и по каким мотивам действует тем или иным образом. Поэтому для анализа сложных, закрытых процессов используется целый ряд дополнительных инструментальных понятий, в частности понятия прямого, косвенного и номинального влияния. Прямое влияние оказывает тот,

кто непосредственно принимает решение. Субъект косвенного влияния — тот, кто стоит рядом с лицом, принимающим решение. Это могут быть, например, члены семей первых лиц государства, хотя их влияние не стоит абсолютизировать. Наконец, пример номинального влияния — голос рядового члена Верховного совета СССР, который исправно отдавался за решения, принятые совсем в другом месте.

Элиты — не случайное собрание лиц. Даже в тех случаях, когда элитное сообщество крайне гетерогенно и неоднородно, оно все равно представляет собой относительно сплоченную когорту. Это люди, достигшие консенсуса по поводу базовых ценностей. Таково главное условие эффективности принимаемых ими решений, и оно важнее даже объема тех ресурсов, которыми элита располагает.

Принятие стратегических решений — главная функция элиты, ее призвание и миссия. Если мы соглашаемся с этим, то мы должны ответить на вопрос: от чего зависит взаимное влияние субъекта, принимающего решение, и общества, которое является объектом управления?

Степень влияния общества на власть зависит от традиций, от особенностей политической культуры. Здесь все более или менее понятно. Гораздо сложнее вопрос о том, насколько свободна элита как субъект управления и связана ли она вообще какими-то ограничениями? Эти границы, во-первых, всегда подвижны, во-вторых, они варьируют в различных обществах. Сама дискуссия о том, насколько власть свободна в принятии решений и существуют ли границы власти, имеет как философское измерение, так и прикладное. Давайте вспомним, что в целом ряде значимых электоральных кампаний, в которых решалась судьба нашей страны, эта дискуссия явно или неявно актуализировалась. И, как правило, в этой дискуссии звучали голоса тех, кто утверждал, что современные технологии открывают возможности безграничного влияния на массовое сознание. Ныне покойный Борис Абрамович Березовский (конечно, о мертвых либо хорошо, либо ничего, но из песни слов не выкинешь) говорил: «Дайте мне обезьяну, и я сделаю ее президентом», вопрос только в технологиях. Когда-то, быть может, этому даже верили. Но действительно ли массовое сознание настолько пластично, что человек, который его формирует, вправе чувствовать себя демиургом исторического процесса? Оказывается, что в разных обществах это происходит по-разному. Так, в модернизированном обществе граница влияния власти на социум пролегает по линии насущных экономических интересов массовых групп населения. Мы хорошо помним, что в конце 1990-х годов был громкий скандал вокруг президента США Билла Клинтона. И скандал этот чуть не обернулся импичментом. Поразительно то, что на протяжении всего этого скандала рейтинг Клинтона ни разу не опускался ниже 50%! Это очень высокий показатель. Как это объяснить? Неужели американское общество столь индифферентно к проблеме семейных ценностей? Ни в коем случае! Американский обыватель, особенно в глубинке, настоящий пуританин, и посягательство на семейные ценности может стоить политике карьеры. Тому

имеются многочисленные прецеденты. Тем не менее популярность Клинтона устояла — просто потому, что восемь лет его президентства совпали с благоприятным периодом в циклическом развитии экономики, когда профицит бюджета порой достигал астрономической отметки в 300 млрд долларов. Американский избиратель за восемь лет процветания почувствовал, что «жить стало легче, жить стало веселее», — и предпочел закрыть глаза на личную жизнь президента, несмотря на все попытки антиклинтоновского сегмента элит эти глаза приоткрыть.

Совсем иная картина наблюдается в обществах традиционалистского типа. Пусть их осталось не так много, пусть они лишь заповедные островки в современном мире — и все же они существуют. И здесь та граница, о которой мы говорим, проходит уже не в экономической, а в ценностной и даже сакральной плоскости. Мы все прекрасно помним скандалы последних лет, связанные с посягательствами на ценности ислама. Характерно, что субъектами этого посягательства выступали западные журналисты: то в Дании разразится карикатурный скандал, то французский еженедельный журнал позволит себе нечто непристойное... Можем ли мы представить, чтобы политик или журналист в исламском мире сделал что-либо в духе *Charlie Hebdo*? В ту же секунду его политическая карьера была бы закончена — и, весьма вероятно, не только карьера. И это тоже та вещь, которую элиты, даже будучи сколь угодно прогрессистскими и прозападными, изменить не в состоянии.

Но как формируется политическая элита? Иными словами, как вообще люди приходят к власти? Здесь возможны различные варианты. Многое, конечно, зависит от того, представляет ли собой элитный пул относительно гомогенное образование, как это было в советский период, когда ключевым для формирования элиты был номенклатурный принцип, или он состоит из разрозненных групп, порой даже враждебно настроенных по отношению друг к другу (тогда способом выяснения внутриэлитных отношений может стать автомат Калашникова). Все мы прекрасно помним, как в нашем недавнем прошлом выпуски новостей открывались сообщениями об очередной стрельбе в центре Москвы или Петербурга, жертвами которой становились очень влиятельные люди. При этом ценности у заказчиков и жертв вполне могли быть идентичными — просто интересы столкнулись...

Когда мы говорим о рекрутировании политической элиты, то должны иметь в виду, что чаще всего речь идет об открытой системе. Какую бы профессиональную область мы ни взяли, в ней вряд ли может добиться успеха человек, не имеющий профильного образования и опыта работы. Больной не доверит свое здоровье человеку, у которого нет медицинского диплома (конечно, если только ему не совсем изменил разум). А вот в политике высшие позиции зачастую занимают люди, никакого профильного бэкграунда не имеющие. Классический пример — Рональд Рейган, пришедший в политику после окончания карьеры голливудского актера и добившийся огромного успеха, дважды

став президентом США, причем президентом великим. Можно вспомнить и губернатора Калифорнии Арнольда Шварценеггера. Да зачем далеко ходить: на протяжении 1980—1990-х годов мы видели, как в политику буквально ворвались сотни людей с очень разными биографиями, начиная с профессора Анатолия Собчака и заканчивая офтальмологом Святославом Федоровым. Эти люди еще за несколько лет до начала своей политической карьеры о ней и не помышляли. Поэтому можно сказать, что политика является принципиально открытой сферой. В чем причина? Вероятно, все дело в том, что в политику, как известно, транслируются все противоречия и коллизии из других сфер, будь то экономика, культура, межконфессиональные отношения и т.д. Эти коллизии и конфликты обретают политический смысл, если не разрешаются на предшествующих стадиях. И сама их острота делает их политическими.

Соотношение открытости и закрытости зависит от того, из каких слоев населения рекрутируется политическая элита. Если круг управленцев пополняется за счет внеэлитных слоев, то мы можем с уверенностью сказать, что сообщество носит открытый характер. «Открытая система» активно обменивается ресурсами и информацией с окружающей средой, «закрытая» ведет себя прямо противоположным образом. Но между типом формирования управленческого пула и типом самого общества нет однозначной зависимости. В закрытом обществе может существовать открытый тип рекрутирования элит, и наоборот. Скажем, раннесоветское общество 1930—1950-х годов было типичной закрытой системой, которая мало обменивалась ресурсами и информацией с окружающей средой; мы это хорошо знаем. Однако рекрутирование власти шло по открытому сценарию. Если мы посмотрим на биографии людей, вошедших в состав высшего управленческого эшелона в период масштабных «чисток» конца 1930-х годов, то обнаружим особенность, которая объединяет очень разных персонажей. Биографии многих из них начинались с одной и той же строчки: «Родился в крестьянской семье». Более яркого доказательства их внеэлитного происхождения и не найти. Это потом, в 1960—1970-е годы, на смену активной ротации пришел принцип стабильности кадров, который, на мой взгляд, и стал одной из главных причин упадка советской политической системы. Этот принцип нашел отражение в известной шутке. «Может ли сын генерала стать маршалом?» Думаю, все знают правильный ответ: «Конечно, нет — у маршала свой сын есть».

Механизмы рекрутирования — это принципы выдвижения «новобранцев» на политический олимп. Конечно же, эти принципы очень разнятся в зависимости от исторической эпохи и типа общества: это может быть кровное родство, наследование, имущественный ценз, профессиональная компетентность, партийная принадлежность, личная преданность, старшинство, выслуга лет и т.д. Наверняка каждый из вас может легко подобрать иллюстрации к любому из этих принципов. Здесь, кстати, тоже можно зафиксировать отсутствие жесткой корреляции между

типом общества, типом рекрутирования и преобладающими механизмами такового. Так, уже упомянутый мною открытый тип рекрутирования в закрытом раннесоветском обществе осуществлялся посредством закрытых механизмов: номенклатурный отбор, выслуга лет, партийная принадлежность, социальное происхождение, и т.д. Закрытые механизмы рекрутирования были призваны обеспечить неэлитным слоям возможность конкуренции с выходцами из элитного слоя — для достижения в итоге максимальной эффективности элиты. Эта установка на достижение максимальной управленческой эффективности и объясняет такую странную конфигурацию.

В свою очередь, каналы рекрутирования — это институциональные пути продвижения к вершинам политической иерархии. Это государственный аппарат, органы местного самоуправления, армия, политические партии, религиозные организации, система образования. Преобладание того или иного канала тоже связано с конфигурацией общества. Например, мы хорошо знаем, что политические партии играют ключевую роль в формировании управленческого аппарата Великобритании и США. В большинстве современных стран (в том числе третьего мира) рекрутирование на политический олимп обеспечивает государственный аппарат. Кроме того, в европейских государствах существенный вклад в этот процесс вносит региональная и местная политика. Во Франции и в Германии порядка 30—40% депутатов национального уровня имеют за плечами опыт работы в региональных или местных органах управления. В России главным каналом рекрутирования политической элиты всегда была государственная служба. В странах Латинской Америки эту роль зачастую брала на себя армия. В некоторых государствах ту же функцию выполняют спецслужбы. Классическим примером тут является Израиль. Шесть из семи премьер-министров, включая ныне действующего, — выходцы из соответствующих структур, причем из них только Биньямин Нетаньяху завершил свою службу в подобном ведомстве в звании капитана, остальные же имели генеральские чины. Такова традиция: страна много воевала, и ведущие сотрудники спецслужб после окончания своей карьеры переходили на гражданские должности — кому еще можно доверять, как не им?

Надо сказать, что иногда в качестве каналов рекрутирования выступают и неполитические по своей природе институты — профсоюзы, система образования, религиозные организации. Казалось бы, при чем здесь религия? Тем не менее давайте вспомним папу Иоанна Павла II, который поднялся к вершинам глобального политического влияния именно по каналам Церкви. Кто был в Кракове, на его родине, не мог не заметить: фигура этого человека преследует путешественника в любой момент его передвижения по городу. Это говорит о многом. Сегодня есть и другие страны, в которых религиозные лидеры играют важнейшую роль при принятии политических решений. Именно это объединяет, в частности, столь разные и враждующие между собой государства, как Израиль и Иран.

Система образования в подавляющем большинстве стран имеет ключевое значение и даже частично пересекается с каналами рекрутирования власти. А во Франции и в Великобритании совпадает с ними почти полностью. Однако действует она в этих странах все равно по-разному. Если говорить о Великобритании, то не случайно герцог Веллингтонский когда-то заявил, что битва при Ватерлоо была выиграна на спортивных площадках Итона, а словосочетание «школьные галстуки» в английском языке звучит точно так же, как и «школьные связи» (school ties). Иначе говоря, основными институтами рекрутирования политической власти в Великобритании выступают колледжи: на уровне высшего образования это колледжи Оксфорда и Кембриджа, на уровне среднего — несколько особых public schools, составляющих совсем незначительный процент от общего числа британских школ. Но обучение и в public schools, и в «Оксбридже» — это привилегия, причем преимущественно наследственная. Во Франции же образование открыто для всех, и тем не менее оно является приоритетным каналом продвижения в эшелоны власти — вплоть до того, что французское государство фактически монополизировано «отличниками», честно заслужившими свой статус. Цель среднего образования здесь — подготовка к поступлению в так называемые «большие школы», вступительный экзамен в которые есть важный рубеж на пути интеграции в элитный пул. Это прежде всего открытая еще в 1794 г. Политехническая школа и созданная в 1946 г. Национальная школа администрации. В этот перечень можно также включить Парижский институт политических наук (Sciences Po). Нынешний президент Франции Эмманюэль Макрон закончил и Национальную школу администрации, и Sciences Po. Именно выпускники этих трех учебных заведений занимают во Франции наиболее важные посты.

Еще один важный термин — «проницаемость» каналов рекрутирования. Она характеризует возможности горизонтального перемещения в системе разнообразных каналов рекрутирования. Примером является американская политическая практика, в рамках которой допускается свободное передвижение между бизнесом и государственной службой в обоих направлениях — то, что называется системой «вращающихся дверей» (rolling doors). Вспомните клан Кеннеди или Бушей... А вот во Франции эти «двери» вращаются только в одном направлении. Перейти в бизнес после государственной службы можно, и этот процесс неформально называют «переобуванием в тапочки» (pantouflage). Но прийти на государственную службу непосредственно из бизнеса, не имея соответствующей подготовки и профильного образования, довольно сложно. У Трампа во Франции ничего бы не получилось.

На этом я завершаю первую часть своего выступления, связанную с академическим измерением рассматриваемой темы, и перехожу к тому, что в большей степени интересует аудиторию: к вопросу об эффективности государственного управления и путях ее измерения и повышения.

Проблема измерения эффективности государственного управления в методологическом отношении не проста. В отличие от корпоративного менеджмента, здесь нет одного безусловного критерия эффективности, каковым в коммерческом секторе выступает прибыль. Оценка эффективности управления здесь включает такие показатели, как состояние и производительность, результат и качество функционирования, структура, объем и актуальность производимых продуктов. С моей точки зрения, понятие эффективности применительно к нашему предмету следует понимать как отношение положительных результатов к допустимым затратам, соотношение отдачи на единицу ресурса и полученного результата. Принятое решение можно назвать эффективным тогда, когда наилучший результат достигается при минимальных издержках.

Почему тематика эффективности управления является столь востребованной? Думаю, я не буду оригинальна, если скажу, что наиболее актуальной проблемой современного российского управления считается слабость системы стратегического менеджмента. На мой взгляд, это неслучайно. Я вижу здесь системную трудность, а именно упрощенное понимание природы государства в современном мире, которое зачастую интерпретируется как громоздкая и затратная совокупность учреждений и организаций, в принципе не поддающаяся рациональному реформированию. Как мне представляется, такое упрощенное понимание и легло в свое время в основу реформы системы государственного управления, которая проводилась на протяжении практически 20 лет и в рамках которой повышение эффективности управления связывалось с перестройкой инструмента управления, прежде всего государственной службы. В этой парадигме был задуман известный проект административной реформы и многое другое.

Все, что я скажу далее, может показаться апологией бюрократии. Как мы знаем, на протяжении последних двух веков российская бюрократия являлась излюбленной мишенью отечественных писателей-сатириков, в том числе таких, как Николай Гоголь и Михаил Салтыков-Щедрин. Однако суждения этих великих писателей, при всем уважении к их обличительному пафосу, не вполне точны. Не случайно другой великий классик русской литературы, Федор Достоевский, писал, что «на бюрократию обычно смотрят как на творца мертвой рутины, однако не кто иной, как русская бюрократия, 200 лет несла на себе тяжесть управления огромной империей». Еще один пример — Морис Палеолог, французский посол при дворе Николая II, который, кстати говоря, симпатизировал Временному правительству. И даже он, француз, кровно заинтересованный в дальнейшем участии России в Первой мировой войне, обещанном Временным правительством, подчеркивал: «Понимания общих идей недостаточно для управления человеческими делами. Здесь необходимы еще практический смысл, интуитивное понимание возможного, быстрота решений, твердость плана, понимание страстей, обдуманность и смелость — все те качества, которых лишены кадеты».

Ну и совсем уж любопытная мысль была обнаружена мной в фундаментальном труде американского историка Ричарда Пайпса «Русская революция». «Дореволюционная русская интеллигенция, — констатировал он, — считала само собой разумеющимся, что русская бюрократия — это стадо тшеславных и алчных тупиц. Однако последующие события продемонстрировали ошибочность интеллигентских представлений, ведь, придя к власти в феврале 1917 г., они за каких-нибудь два, от силы четыре месяца дали распасться государству и обществу: тому самому государству и тому самому обществу, цельность которых бюрократы все же худо-бедно сохраняли на протяжении веков».

Предположим, что все это — «преданья старины глубокой». А что происходит в наше время? За последние три-четыре десятилетия в 30 с лишним странах прошли реформы государственного управления. Методологическим основанием этих реформ послужила концепция «нового государственного управления», в основе которой лежала идея ширококомасштабной маркетизации, то есть распространения на сферу государственного управления подходов, сформировавшихся в сфере корпоративного менеджмента. Соответственно, в число принципов функционирования государственного аппарата начали включаться рыночные категории: прибыль, издержки, конкуренция, расчет затрат и т.д. Другим следствием стало привлечение к государственному управлению структур негосударственного сектора, гражданского общества. Генеральной целью этих преобразований было повышение эффективности, гибкости и прозрачности управления, а также усиление связи государства с гражданами. По существу, речь шла о революции в воззрениях на государство, которое из всеохватывающего Левиафана превращалось просто в поставщика услуг. На место интерпретации государства как средоточия мирового разума и творца истории в гегелевском смысле пришел сервисный подход.

Этот революционный переворот в теории и практике государственного управления, конечно, осуществился не в одно мгновение, почва для него была подготовлена. Ему предшествовали серьезные изменения в качестве государственного управления в большинстве стран с развитой экономикой. Давайте признаем, что знаменитые веберовские тезисы о рациональной бюрократии хотя бы отчасти были воплощены: рациональность, ориентация на формальные процедуры, прозрачность, четкость, подотчетность обществу, устойчивость по отношению к коррупционным практикам... И вот теперь совершается следующий шаг.

Российская Федерация попыталась двинуться в том же направлении. Мы помним 2004 г., рубежный этап в реализации идеи административной реформы. Тогда было сокращено федеральное правительство, уменьшено число министерств. Однако резкое сокращение аппарата управления обернулось абсурдом: например, на заместителя министра экономического развития стало приходиться по 800 документов в день! Естественно, это вызвало шквал критики; но я полагаю, что

и ошибки самого реформирования, и призывы немедленно вернуться к тому, что было, и ничего не трогать вообще были во многом следствием нескольких распространенных мифов относительно реального состояния нашего управленческого аппарата и занятых в нем людей.

Первый миф — тот, что обеспечение государственного сектора избыточно, что денег у чиновников — куры не клюют... Такие суждения не имеют никакого отношения к реальному опыту российских управленцев, особенно в регионах. Я много езжу и по стране, и по миру, и у меня впечатление совершенно иное, по крайней мере если иметь в виду официальную зарплату чиновников. Наша ситуация разительно отличается от того, что можно наблюдать в государствах с развитой экономикой, — в худшую сторону.

Второй миф — избыточная численность управленческого аппарата. Эта проблема была в свое время актуальна для Франции, Германии, США... Но не для России! Мы еще со времен упомянутых писателей XIX в. привыкли рассуждать о России как о стране победившего чиновничества, в стиле «один с сошкой — семеро с ложкой». Это просто статистически не так. В плане соотношения численности населения и численности управленческого аппарата историческая Россия была вовсе не «впереди планеты всей», а где-то в хвосте, во всяком случае если говорить о европейских странах. В пору разработки концепции административной реформы нас тоже убеждали, что чиновников у нас слишком много, что нужно их поскорее сократить, и в этом сокращении видели панацею от всех бед. Но доля управленцев в нашей стране составляет всего лишь 1% от общей численности населения. Много это или мало? Давайте сравним: в Бразилии этот показатель составляет примерно 1,5%, в Чили — 1%, в Китае — около 2%, в Польше — 1%. Это страны, как мы понимаем, среднего уровня развития, и мы с ними по этому показателю сопоставимы. В Германии же доля управленцев составляет 6%, в США — 7%, а в Швеции и вовсе почти 12%! Разумеется, существуют определенные расхождения в том, как мы считаем: в целом ряде стран к управленцам относят те категории населения, которые у нас в качестве таковых никогда не рассматривались, — например, часть преподавательского состава образовательных учреждений. Но даже с поправкой на разницу в подходах численность наших управленцев никак не выглядит запредельной. В среднем удельный вес управленцев в структуре работающего населения в странах Организации экономического сотрудничества и развития примерно в 2,5 раза выше, чем в постсоветских государствах Восточной Европы и в России в частности. Так что главная проблема отечественной системы управления — вовсе не в размере бюрократического аппарата и не в его сверхвысоких доходах. На мой взгляд, действительные причины ее неэффективности лежат в другой плоскости.

Первая — мягко говоря, неоптимальная система рекрутирования кадров для государственной службы. Для нее характерны размытость, неартикулированность критериев отбора, непубличный характер,

нивелировка меритократических принципов, клиентелизм. Кроме того, мы постоянно поддаемся соблазну простых решений, мы ищем сразу панацею. Я помню, как в ходе разработки новой редакции закона «О государственной гражданской службе» в 2014 г. пропагандировался тезис, что для создания эффективной системы управления чем угодно достаточно пригласить в эту сферу людей из бизнес-среды. Однако простые рецепты решения сложных проблем не работают.

Вторая — система подготовки и переподготовки госслужащих. В Советском Союзе эту роль выполняли созданные в 1946 г. (далеко не самый экономически благополучный момент в истории нашей страны) Академия общественных наук при ЦК КПСС и сеть партийных школ в регионах. Мы слышали много упреков в адрес этой системы, и зачастую справедливых. Но, по моему глубокому убеждению, несовершенная система подготовки кадров лучше, чем полное ее отсутствие. Нынешние институты такую систему не образуют.

Третья — плохой баланс мер поощрения и контроля в отношении государственного аппарата. В этой системе координат сразу становится ясно, что отечественные управленцы строят свое поведение очень даже рационально. Из мировой практики известно, что ключевым условием эффективности управления является сочетание высокой оплаты труда с действенным контролем. У нас все ровно наоборот. Существуют различные технологии организации такого контроля. В частности, можно упомянуть практики жесткого административного контроля, получившие распространение в Юго-Восточной Азии, и систему гражданского контроля, сложившуюся в Скандинавии. Классическим примером стран, где используется первая модель, являются Сингапур и Китай. Впрочем, не следует демонизировать азиатский опыт, как это нередко делается. Когда в 1997 г. я в первый раз была в Китае, мне объяснили, что в Уголовном кодексе страны существует несколько статей, которые предусматривают смертную казнь, в том числе взяточничество. «Смертный» порог взятки в 1997 г. составлял 14 тыс. долларов (сейчас он повышен примерно в 20 раз). Я задала вопрос: неужели всякий, кто возьмет 14 тыс. долларов, будет поставлен к стенке? «Нет, — ответили мне, — не совсем так. Если человек эффективно управляет и при этом не забывает о своем кармане, то на взятку могут закрыть глаза; а вот если чиновник думает только о своем кармане, он серьезно рискует». Что касается системы гражданского контроля в Скандинавии, то ее хорошо характеризует следующая история. Когда в далеком 1988 г. я впервые оказалась в Норвегии, там бушевал коррупционный скандал. В чем была его суть? Тогдашняя премьер-министр Норвегии Гру Харлем Брундтланд (впоследствии — глава экологической комиссии ООН) в воскресный день воспользовалась служебным автомобилем для поездки за город. И это чудовищное коррупционное деяние едва не стоило ей премьерского кресла. Я не шучу! Как тут не вспомнить распространенное представление о скандинавах как о людях, помешанных на социальной справедливости и равенстве. Но и в других европейских странах, и уже в нашем

столетии, периодически возникают подобные коррупционные скандалы. Когда министр здравоохранения Германии, будучи в Испании на отдыхе, воспользовалась служебным автомобилем, она тоже едва не лишилась министерского портфеля и сохранила его только благодаря тому, что доказала, что автомобиль был ей нужен для организации деловой встречи, которая входила в ее компетенцию как министра. А один из самых перспективных политиков Германии, занимавший пост министра обороны, утратил его потому, что в его диссертации нашли признаки плагиата. Точно такая же история произошла с министром образования Германии, в диссертации которой, защищенной за 30 лет до того, обнаружили плагиат. Это пример того, как работает общественное мнение. Сочетание высокой оплаты труда с реальным и действенным контролем мне кажется залогом эффективного управления.

Четвертая причина неэффективности нашего аппарата управления — невысокий престиж государственной службы, негативный образ чиновника в массовом сознании. Однажды в рамках крупного международного проекта я проводила интервьюирование ряда высокопоставленных чиновников, и вот один из них, имевший огромный опыт государственной службы, заявил мне: «Следующим по негативизму в восприятии общественного мнения после бандита идет чиновник. Между тем я встречал немало чиновников квалифицированных и притом не ворующих. Ну, или ворующих ровно столько, сколько не доплачивает им государство в соответствии с их квалификацией».

(Смех в зале)

К этому можно добавить еще дефицит рефлексии относительно разграничения интересов, полномочий и функций государства, с одной стороны, и бюрократии, с другой. Мы зачастую ошибочно отождествляем государство и управленцев, рассматривая последних в качестве государственных агентов. На этом убеждении основываются призывы к сокращению функций государства, якобы вездесущего и всеведущего. Помните! Разговоры о том, что у нашего государства то ли 500, то ли 600, то ли 800 функций, основаны на элементарном невежестве: достаточно открыть любой учебник по государственному управлению, чтобы узнать, что государство выполняет от 5—6 до 10—12 функций, а то, что некоторые включают в восемь сотен «функций», есть всего лишь «виды работ».

Ключевой проблемой в концептуализации всего этого комплекса сюжетов является упрощенное понимание природы государства в современном мире, восприятие его как заведомо неэффективной совокупности громоздких институтов, по определению обращенных против граждан. Однако надо различать традиционные (может быть, имманентные) и новейшие, современные функции государства. Под традиционными я понимаю функции, которые связаны с общим административным управлением, обеспечением внутренней и внешней безопасности. Это неотчуждаемые функции государства. А вот увеличение

участия в сферах, которые ранее считались периферийными для государства, будь то образование, наука или здравоохранение, возлагает на него новые обязанности. Здесь эффективность государственного управления должна оцениваться и измеряться совсем по-другому.

Мы знаем, что ключевая цель развития — это обеспечение конкурентоспособности страны в целом и ее экономики в частности. Мы знаем также, что для этого необходима «экономика знаний». В свою очередь, создание «экономики знаний» зависит от качества человеческого капитала, развитие которого является почти полностью прерогативой государства. Сколь бы ни были мощными наши корпорации, будь то «Газпром» или «Лукойл», мы ведь не ждем, что они вдруг обеспечат работу Российской академии наук или государственных школ! Конечно, крупные компании помогают (и должны помогать), но они не несут системной ответственности за развитие этих сфер. Ее несет государство. Представление о том, что в развитых экономиках эта функция каким-то образом возложена на компании или корпорации, глубоко ошибочно: даже в Соединенных Штатах (а ведь не придет же нам в голову говорить о вездесущности государства в этой стране!) человеческий капитал развивался благодаря государственным расходам. В 1990 г. совокупные расходы федерального бюджета США на социальное развитие составляли примерно 50%, к началу нового века этот показатель превысил 60%. Расходы на социальные нужды (в рамках программы «сострадательного консерватизма») наращивали и республиканцы, вообще-то не склонные к филантропии, при президенте Буше-младшем, и это несмотря на потребовавшие очень существенных затрат военные кампании в Ираке и Афганистане. Еще десять лет назад наблюдатели писали, что «республиканцы сегодня не спорят с демократами о том, какое правительство необходимо США — „большое“ или „маленькое“; они спорят о том, каким должно быть „большое“ правительство». На протяжении всего XX в. инвестиции государства в социальное развитие возрастали во всех мощных экономиках — поэтому, собственно, они и стали мощными. Аналогичные процессы, хотя и с соответствующими поправочными коэффициентами, наблюдались и в развивающихся странах.

Что касается Российской Федерации, то, как мы помним, с начала 1990-х годов аксиомой стало представление о социальной сфере как об огромной черной дыре. Неоднократно предпринимались попытки широкомасштабной маркетизации этой сферы: и монетизация льгот, и реформа здравоохранения, и реформирование системы организации научных исследований... Последний случай особенно показателен. Я имею в виду выпады против Российской академии наук как организации излишней, с апелляцией к опыту США: посмотрите, говорили нам, в США нет Академии наук, а наука процветает, давайте и мы нашу Академию ликвидируем, и вот тогда наука у нас расцветет пышным цветом. Снова иллюзия возможности простого решения сложной проблемы! Люди, которые так говорили, либо не

знали, либо сознательно игнорировали тот факт, что бюджет среднего американского университета равен бюджету всей РАН. Кроме того, нельзя же закрывать глаза на различия в системе организации научных исследований в России и в США: да, в США нет Академии наук, но там существует разветвленная система так называемых научных лабораторий, которые представляют собой на деле мощные научно-производственные комплексы. Их насчитывается несколько десятков. Бюджет любого из них опять-таки превышает бюджет всей РАН! Игнорируется и то, что американские университеты одновременно являются центрами научных исследований, а у нас со времен Российской империи другая традиция сложилась: у нас университеты и по сей день являются прежде всего образовательными учреждениями и только потом — центрами научных исследований. Если мы зарежем то небольшое, что у нас есть, то, чего у нас нет, само собой не появится.

Резюмирую. Я не считаю, что отечественный путь реформ системы государственного управления исключительно негативен: несмотря на многие ошибки, мы движемся в верном направлении. Единственное, чего нам сегодня не хватает — это настройки системы управления на стратегические цели. Мы неплохо реагируем на периодически возникающие вызовы, но тактического управления недостаточно. Необходимо учиться генерировать масштабные смыслы, создавать и реализовывать исторические проекты. История показывает, что развитие любой страны происходит циклично: за каждой крупной исторической модернизацией, как правило, следует период стабилизации, отката или упадка. XX в. стал для России крайне тяжелым — это была эпоха, которая вместила в себя события всемирно-исторического масштаба и по истине катастрофического характера. Как бы мы ни оценивали этот этап российской истории, мы можем констатировать, что именно в это время наша страна впервые заняла вторую строчку в мировой таблице о рангах: в какой-то момент она контролировала практически полмира. Я не даю оценку этой ситуации. Я только хочу сказать, что достижение исторических результатов всегда требует колоссального напряжения и концентрации усилий. И мне представляется, что к исходу XX в. наше общество оказалось настолько истощено, что в какой-то момент просто потребовало передышки. Последняя пара десятилетий — это пауза в исторических свершениях. Как сказал некогда канцлер Горчаков, «Россия сосредотачивается». Хочется пожелать нам всем, чтобы вслед за периодом сосредоточения наступил новый этап. Но я не считаю, что об этом этапе обязательно следует говорить в терминах государственного величия. Я принадлежу к тем людям, которые измеряют государственное величие в терминах благосостояния, благополучия общества и отдельных граждан. И надеюсь, что еще при нашей жизни мы сможем увидеть это соединение государственного и общественного интересов, которого так не хватает России.

С.И.Каспэ

Хочу сказать, что я невероятно обрадовался, увидев в названии следующего содоклада словосочетание «муниципальная элита». Мы все знаем, что наше местное самоуправление находится в состоянии униженном и оскорбленном. Между тем (об этом и Оксана Викторовна говорила) именно местная политика, которая делается «у корней травы», не просто справедливо полагается важнейшим делом — считается, что там формируется один из ключевых кадровых резервов для более высоких уровней государственного управления. И понятно почему. Я думаю, например, что если в нашей стране, в условной деревне Гадюкино, человек способен обеспечить своим землякам более или менее достойный уклад и образ жизни, то он явно способен вообще на все. Для него просто нет ничего невозможного. Мы постыдно редко думаем о нашем местном самоуправлении таким образом, каким нам пообещала о нем подумать и поговорить Гульнара Ильгизовна.

**Зав. кафедрой
новой истории
и мировой
политики
Тюменского
государственного
университета
Г.И.Баязитова**

Вопрос о роли муниципалитетов в политической и административной жизни современной России является крайне актуальным. На конец 2015 г. в нашей стране насчитывалось около 23 тыс. муниципалитетов. Локальный уровень власти тесно связан с повседневностью российских граждан: здесь они голосуют, здесь получают большую часть государственных и муниципальных услуг, зависят от здешней инфраструктуры. Ключевую роль в политической и административной жизни муниципалитетов играют главы городов, сити-менеджеры, главы местных администраций и вице-мэры. Это люди, которые принимают решения и от действий которых зависит жизнь в городе. Это те, кого в терминах политической науки мы можем назвать муниципальной элитой.

Важной вехой в развитии данной сферы стал Федеральный закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 2003 г. (с поправками, внесенными в 2006 г.). Тюмень одной из первых вступила на путь разделения муниципальной власти между главой города и сити-менеджером. В настоящее время существенная доля муниципальных образований ввела в практику непрямые выборы главы города и главы администрации либо назначение сити-менеджеров.

Я хотела бы обратить внимание на изменения, произошедшие в муниципальной сфере после вступления в силу упомянутого закона. Так, например, мы можем наблюдать изменение каналов и механизмов формирования муниципальной элиты. В 1990-е годы муниципальная элита во многом оставалась носителем ценностей советской номенклатуры. Наиболее распространенный образ городского главы в ту эпоху — «крепкий хозяйственник», имеющий опыт управления предприятием. Однако на муниципальную власть 1990-х — начала 2000-х годов оказывали огромное влияние интересы локальных сообществ и бизнес-элит, в результате чего она формировалась

по большей части хаотично. Многие кандидаты видели в муниципальной должности прежде всего возможность извлечения персональных выгод.

Другое последствие перехода к непрямым выборам и назначению сити-менеджеров — профессионализация данной группы. При назначении глав муниципальных администраций выбор кандидатур осуществляется на основе компетентностных характеристик претендентов, их административного опыта, образования и — в меньшей степени — возрастных параметров. В качестве тенденции последних лет можно отметить, что среди сити-менеджеров становится меньше людей с инженерными дипломами, при этом их вторым образованием, как правило, являются управленческие специальности. Некоторые исследователи видят в этом тенденцию к сокращению власти технократов. Как следует оценивать эту динамику? Ставка на технократов, при всей ее очевидной привлекательности, обычно приводит к уменьшению роли человеческого фактора в управлении и влечет за собой его бюрократизацию, а значит, в перспективе способна привести к частичной утрате населением доверия к власти. Это уже политическая проблема.

Ведь доверие населения — важнейшая составляющая эффективности глав городов. Со всеми проблемами, возникающими в городе, прежде всего идут к главе, руководителю, носителю публичной власти. Для населения важна сама возможность обратиться с жалобами, просьбами и инициативами. В Тюмени в настоящее время реализуется несколько проектов, направленных на дебюрократизацию муниципальной службы:

- проект «электронный муниципалитет». Согласно Федеральному закону № 59 «О порядке рассмотрения обращений граждан», любой гражданин может задать интересующий его вопрос органам власти и местного самоуправления и получить ответ в течение 30 дней. У нас эту функцию осуществляет интернет-портал администрации города «Тюмень — наш дом». И он позволяет жителям города получить ответ на свой вопрос в течение не 30, а восьми дней после обращения;
- проект «Твоя Тюмень» — новый проект городской администрации для сбора и продвижения идей по улучшению родного города;
- проект «Я решаю», предполагающий организацию онлайн-голосований по обращениям инициативных граждан.

Возвращаясь к вопросу о тенденциях, которые выделяют современные исследователи муниципального управления, следует подчеркнуть, что должности вице-мэров обычно занимают специалисты в конкретных областях, имеющие опыт работы в определенной сфере. Это важный аспект, который отчасти может снять проблему отсутствия у главы города специального технического образования: оно не требуется просто потому, что существуют квалифицированные вице-мэры, которые могут взять на себя соответствующую часть функций.

Кроме того, исследования последнего времени фиксируют следующие тенденции:

- гендерное неравенство при назначении на определенные должности. Так, в сферах здравоохранения, культуры и образования приоритет при назначении зачастую отдается женщинам. Однако среди руководителей городов (как правило, назначаемых сити-менеджеров) 95% мужчин и лишь 5% женщин;
- преобладание среди сити-менеджеров и вице-мэров выпускников местных вузов. С одной стороны, это свидетельствует об их прочной связи с «родным» муниципальным образованием; с другой стороны, здесь есть риск суженного кругозора;
- постепенное омоложение состава муниципальных органов. Средний возраст муниципальных служащих, занимающих руководящие должности, составляет сегодня 50 лет и продолжает снижаться.

Также хочу отметить, что все более эффективным механизмом взаимодействия власти и общества становятся территориальные общественные самоуправления (ТОСы). В районных центрах такая форма самоорганизации была навязана районной администрацией, по видимому искавшей эффективные формы решения вопросов местного значения без привлечения дополнительных бюджетных средств. Однако там, где ТОСы возникли и успешно функционируют, сами сельские жители признают, что, несмотря на первоначально настороженное отношение к этим организациям, сейчас они вполне довольны их работой. ТОСы занимаются социально значимыми проблемами. По словам председателя одного из тюменских ТОСов, с их помощью формируется «ощущение прозрачности власти и ее открытости пожеланиям граждан». ТОСы можно рассматривать как путь к гражданскому обществу снизу, и это, конечно, очень важно, особенно в свете разговора о том, что российскому обществу необходима эффективная политическая коммуникация.

Таким образом, я полагаю, что мы наблюдаем процесс складывания подлинной муниципальной элиты — небыстрый, но уже результативный.

**Председатель
Общественной
молодежной
палаты при
Тюменской
областной думе
аспирантка
Тюменского
государственного
университета
М.Т.Матевосян**

В нашей стране довольно часто возникают разнообразные проекты и программы рекрутирования элит. Зачастую они сводятся к принципу директивного назначения, в соответствии с которым различные группы людей, считающие, что они обладают исключительным правом на статус элиты, стремятся выдвинуть на соответствующие должности себя и свое ближайшее окружение. Так возникают проекты, фактически вводящие имущественный ценз — посредством создания элитарных школ, использования финансовых ресурсов, апелляции к престижу когда-то полученного образования. К этому же разряду относятся и все проекты, в рамках которых ставится знак равенства между понятиями «элита» и «интеллект».

Подобные методы рекрутирования элит являются, по моему мнению, ошибочными. Основная функция элиты — организаторская. Но кто сказал, что выполнение этой функции должно быть возложено на самых «умных», богатых, на представителей определенной социальной или этнической группы? Между этими характеристиками и управлением нет прямой связи. Бесспорно, финансовые или символические ресурсы могут оказать неоценимую помощь в организации управления. Однако история знает примеры лидеров, которые успешно выполняли эту функцию и без, например, финансовых ресурсов. Отсутствие таких не помешало Махатме Ганди или Нельсону Манделе уловить дух эпохи, предвидеть будущее и побудить народ к его созиданию. Подобных примеров много, и все они свидетельствуют: методы рекрутирования элит посредством назначения или подбора по жестко регламентированным процедурам сегодня утрачивают актуальность.

Другая проблема традиционного рекрутинга — подход к конструированию элиты. Что делает сегодня лидера великим? Образ «супергероя» — отважного защитника своих подопечных явно устарел, как и модели успеха, формирующие взгляд на представителя политической элиты как на человека, который должен сперва пройти тяжелые испытания, чтобы соответствовать заранее заданному идеальному типу. Такие модели не учитывают одного: качества, присущие лидеру, зависят от конкретной эпохи. В современном мире лидерство не черта и не свойство характера. Оно всегда ситуативно — это доказано социальными психологами. Пример привести очень просто. Когда мы находимся в офисе и нам нужно решить некую творческую задачу, лидером в коллективе становится один человек. Если же мы находимся в лесу и пытаемся выжить в экстремальной ситуации, лидером в том же коллективе вполне может стать совершенно другой человек. Вот почему нельзя сконструировать идеального во всех смыслах лидера. Непонимание этого при рекрутинге элит приводит к снижению качества государственного управления, к принятию ошибочных политических решений и, как отметила Оксана Викторовна, к формированию негативного образа чиновника и управленца в массовом сознании. Рекрутинг элиты должен быть прагматичным и ориентироваться на опыт практической деятельности. Если мы хотим сформировать действительно легитимную элиту, нам необходимо создать систему управляемого, но естественного элитного отбора.

Известная балерина Майя Плисецкая как-то заметила: «Талант — это 10% одаренности и 90% труда». Для того чтобы проверить, есть ли у человека способность к труду, необходимо оценить результат его практической деятельности. Важнейшим условием продуктивного рекрутирования элит является создание той креативной среды, в которой происходит их самореализация.

Начать следует с создания внутри образовательных систем различных городов и регионов своего рода полигонов, на которых люди могли бы соревноваться друг с другом, проявлять себя и приобретать

необходимые компетенции. Речь идет не о конкурсе, по итогам которого победитель назначается на ту или иную должность, но о целой инфраструктуре.

Подобная практика рекрутирования реализуется сегодня в проектах как общероссийского, так и регионального масштаба, в том числе в Тюменской области. Это и Общественная молодежная палата при Тюменской областной думе, и «Молодая Гвардия Единой России», и молодежное крыло «Опоры России», и региональный проект «Моя территория»... Участники этих проектов уже сегодня трудятся в органах законодательной и исполнительной власти городского, областного и регионального значения, вошли в бизнес-сообщество, стали руководителями предприятий.

Задача этих проектов — создать те площадки, где человек может получить необходимый опыт и навыки управления. Этот этап важен потому, что позволяет кандидату обрести внутреннюю уверенность в том, что он способен быть лучшим в определенной сфере. Сверх того, здесь возникает возможность сформировать такой публичный капитал, который в дальнейшем позволит человеку претендовать на соответствующее элитному статусу отношение.

Завершая свое выступление, я бы хотела задать ряд вопросов — и отнюдь не риторических. Ответы на них определяют лидеров XXI в. — предлагаю каждому попытаться ответить на них, хотя бы про себя. В каком направлении вы смотрите, предчувствуя грядущие изменения? Ответ — в вашем ежедневнике. С кем вы проводите время? Какие темы обсуждаете? Что вы читаете? Лидеры не смотрят себе под нос, они видят возможности и используют их. Следующий вопрос: какова ваша персональная и профессиональная сеть партнеров? Речь идет о вашей способности развивать отношения с людьми из разных сфер жизни. Наконец, достаточно ли вы смелы, чтобы отказаться от практик, сделавших вас успешными в прошлом? Лидеры не боятся перемен. Настоящий лидер — тот, кто не только заявляет о рискованных действиях, но и совершает их.

**Свободный
микрофон**

Ассистент Тюменского государственного университета А.В.Ющенко: Какова сегодня роль social media в рекрутировании элит? Располагают ли структуры власти конкретными инструментами мониторинга деятельности лидеров в сфере social media — например, блогеров?

Депутат Тюменской областной думы В.Ю.Пискайкин: Первый вопрос: может ли коррупция быть во благо? Второй вопрос: что делать талантливому человеку, если он не хочет сотрудничать с государством, которое его к этому принуждает? И существуют ли пределы вмешательства государства в дела индивида, или все мы должны делать то, что оно нам велит?

С.И.Каспэ: Уточните, пожалуйста, второй вопрос, потому что ситуацию, которую Вы описали, я воспринял как принудительные работы по приговору суда. Вы, видимо, имели в виду что-то другое?

В.Ю.Пискайкин: Да, совершенно другое. От Стива Джобса американские спецслужбы требовали внести определенные модификации в производимые его компанией телефоны. Это вопрос выбора — работать в собственных интересах, исходя из своих убеждений, или в интересах государства.

Депутат Тюменской областной думы Ю.М.Конев: Оксана Викторовна, в начале своего доклада Вы уделили особое внимание понятийному аппарату, тому, что Вы как политолог понимаете под словом «элита». Но проблема в том, что у большинства людей имеются собственное понимание того, что такое элита: они могут относить к ней врачей, ученых и т.д. А политическая элита, как убедительно было показано в докладе руководителя нашей Общественной молодежной палаты, рекрутируется прежде всего из гражданского общества. Не входит ли Ваше определение элиты в противоречие с массовыми представлениями о том, кого следует считать таковой?

Руководитель проекта «Моя территория» И.А.Широкова: Что и кому нужно сделать, чтобы преодолеть негативное отношение к государственным служащим в общественном сознании, чтобы повысить статус чиновника?

Аспирантка Тюменского государственного университета К.Иванова: У меня вопрос к М.Т.Матевосян. Меня очень заинтересовала мысль о конкурентности при рекрутировании элит, и я попыталась спроецировать ее на образовательную и интеллектуальную среду. Актуален ли разговор о конкурентности и соревновательности применительно к сфере науки? Из чего должна складываться конкурентная среда для создания научной и интеллектуальной элиты, как необходимо организовывать соответствующие «полигоны»?

М.Т.Матевосян: Соревновательный момент в научной среде вполне возможен. Один из примеров образовательных полигонов — научные конференции. Их участники выступают с докладами, где представляют результаты своей работы, которые, в свою очередь, оцениваются научным сообществом. Другой пример соревновательного «полигона» — интеллектуальные клубы, которые зачастую имеются в университетах, например клубы «Что? Где? Когда?».

Профессор Тюменского государственного университета Л.М.Симонова: Оксана Викторовна, в своем выступлении Вы сделали акцент на позитивных механизмах формирования и селекции элит.

Но есть и негативные механизмы, такие как протекционизм и коррупция. Чем действие этих механизмов в России отличается от их функционирования в развитых странах?

Проректор Института развития регионального образования М.В.Кускова: С какого возраста можно начинать формирование и отбор элиты? Насколько наш опыт может быть эффективнее советского, когда важную роль в этих процессах играли пионерские, комсомольские и другие подобные организации?

Доцент Тюменского государственного университета О.С.Пустошинская: Сегодня не поднимался вопрос о типах политического лидерства, который представляется мне принципиально важным. Оксана Викторовна, к какому типу политических лидеров Вы отнесли бы Дональда Трампа и можно ли провести параллели между фигурами Дональда Трампа и Владимира Вольфовича Жириновского?

(Смех и оживление в зале)

С.И.Каспэ: Можно я сразу поделюсь личным мнением (с которым Оксана Викторовна не обязательно согласится)? Трамп... бесподобен. Как, впрочем, и Жириновский. Нет у них аналогов.

Проректор Государственного аграрного университета Северного Зауралья Р.И.Абдразаков: У меня вопрос чисто профессиональный: какие компетенции, формируемые в вузе, являются определяющими при отборе элит?

С.И.Каспэ: Оксана Викторовна, последний вопрос мой. Прямо во время Вашего выступления у меня возникла некая гипотеза. Вы говорили о революции в восприятии государства, которая состоялась в последние десятилетия, о том, что сегодня доминирует его восприятие как сервисного механизма. Я как-то привык думать, что политик, политический лидер — это тот, кто разговаривает на языке ценностей. Разговаривает, естественно, не сам с собой, а со своим народом. Тот, кто слушает, что на этом языке говорит народ, и сам на том же языке к нему обращается. Причем такой разговор совсем не обязательно является комфортным для обеих сторон; напротив, иногда он может быть очень болезненным. Мы же помним хрестоматийные слова, которые произнес Уинстон Черчилль, обращаясь к британцам в 1940 г.: «Я не обещаю вам ничего, кроме крови, тяжелого труда, пота и слез». Ничего себе, да? Тем не менее именно эти слова сделали Черчилля национальным лидером, вокруг которого Британия сплотилась, чтобы выстоять во время Второй мировой войны. А тот, кто разговаривает не на языке ценностей, тот, кто оказывает сервисные услуги, — он же лавочник! Лавочники озабочены совершенно другими вещами — ценами,

а не ценностями. Так вот: не здесь ли причина того драматического падения качества западных элит, которое мы сейчас наблюдаем и о котором я говорил в начале нашей встречи? Не в том ли, что из лавочников выходят дурные лидеры?

О.В.Гаман-Голутвина

Первый вопрос касался social media и роли блогосферы. Мне представляется, что блогосфера — всего лишь детализированное и персонафицированное общественное мнение. Также — и прежде всего — это инструмент коммуникации, смысл которого в более эффективной артикуляции общественного мнения и в том числе в доведении его до системы управления. Как и любой подобный инструмент, блогосфера может наполняться позитивными смыслами, а может быть средоточием негатива — все зависит от навыка обращения с этим инструментом и от целей обращающегося. Не более.

Вопрос о коррупции как о благе, мне кажется, был риторическим. Коррупция не может быть благом. Другое дело, что глубоко лукавит тот, кто говорит, что ее нельзя победить. Разумеется, коррупция как социальное явление существовала, существует и будет существовать. Однако есть принципиальная разница между коррупцией, затронувшей 1—2% управленцев, и коррупцией системной. Победить системную, масштабную коррупцию можно. Я упоминала о двух моделях противостояния этому явлению. В одном случае с ним борются административными методами. Как только кто-то упоминает о китайских практиках, всегда находится тот, кто говорит: «Посмотрите, в Китае расстреливают за коррупцию, и это не помогает». Неправда — помогает, и еще как! Думаю, что нынешний руководитель Китая войдет в историю как человек, который предпринял действенные меры по борьбе с коррупцией. Особенностью китайского общества было наличие определенных «красных линий», нарушать которые прежде никто не решался. Си Цзиньпин перешел этот Рубикон. И те люди, которые прежде обитали в практически недоступном для борцов с коррупцией пространстве, на самой вершине политического олимпа, оказались не просто под огнем критики, но даже в местах лишения свободы. Этот недвусмысленный сигнал был услышан: если даже «бессмертные» не могут чувствовать себя в безопасности, то что говорить об остальных? Другое дело, что здесь нет универсальных рецептов. Вспоминается известная шутка, связанная уже с отечественной историей: вызывает Петр I прокурора Павла Ягужинского и приказывает всякого, кто украдет столько, чтобы можно было купить веревку, немедленно вешать. На что Ягужинский отвечает: «В этом случае, государь, Вы рискуете остаться без подданных». Однако в российской и мировой практике все-таки существует большой опыт борьбы с масштабной коррупцией, и не стоит его игнорировать.

К вопросу о сотрудничестве талантливых людей с государством: государство, по моему убеждению, кровно заинтересовано в организации меритократической системы рекрутирования, то есть такой системы,

которая основана на заслугах, достоинствах и достижениях, — иными словами, в выдвижении наиболее талантливых, одаренных и профессиональных специалистов. Границы возможного и допустимого вмешательства государства в дела индивида проходят там, где в социуме располагается граница политического. Выход государства за сферу политики, вторжение его в личную жизнь граждан, конечно, недопустимы.

Что касается вопроса о терминологическом аппарате, то вы, конечно, знаете: при употреблении термина «элита» за пределами научного или политологического дискурса мгновенно возникает когнитивный диссонанс. Честно говоря, мы зачастую в собственном восприятии предстаем страной победившего гламура, что не может у нормального человека вызывать иного чувства, кроме инстинктивного отторжения. К сожалению, на протяжении двух последних десятилетий новостные ленты постоянно информируют нас о том, какое платье надела Ксения Собчак или что происходит в личной жизни некоей Бузовой. С какой стати? Огромное число наших сограждан ежедневно совершает то, что достойно быть известным всем и каждому. Не достоин ли внимания и почета, например, хирург, выполняющий сложнейшие операции? Кто знает о Лейле Адамян, одном из лучших хирургов не только нашей страны — мира? Поэтому я считаю, что термин «элита» надо относить к людям, которые действительно заслуживают этого. Сложившаяся ситуация — это системный недостаток управления средствами массовой коммуникации. Государство должно стремиться к продуцированию образцов для подражания, идеалов, к которым можно и должно стремиться. Ведь мы хорошо знаем еще со времен Достоевского: в каждом из нас есть и Бог, и дьявол, и то, какой стороной мы поворачиваемся к миру, зависит от того, к каким сторонам нашей натуры апеллирует общество.

Теперь о негативном образе чиновника. В этой аудитории представлены люди, знающие систему управления не понаслышке, потому что трудятся в ней много лет. И я убеждена, что каждый из вас видел немало управленцев, которые ежедневно выполняют свою трудную работу, не выставляя себя напоказ. Необходимо рассказывать об этих людях. Не просто потому, что тем самым мы отдаем должное этим людям, но потому, что это позволяет влиять на общественное мнение, обращаясь к лучшему — и в человеке, и в обществе. Если угодно — продолжаю ответ на предыдущий вопрос — не к дьяволу, а к Богу.

О механизмах негативной селекции. Действительно, протекционизм и коррупция — классические примеры таких механизмов. Здесь все зависит от того, каков их удельный вес в общем наборе способов рекрутирования. Как социальное явление протекционизм и коррупция, разумеется, были, есть и будут. Но важно понимать, идет ли речь об 1% или о 90%.

О наших механизмах отбора элит в сравнении с тем, что было в советское время, могу сказать следующее. Да, в советский период существовала специфическая практика, когда на достаточно ранних этапах (в высших учебных заведениях, а иногда и в средней школе)

происходил отбор наиболее талантливых людей, обладающих способностями к управлению. Конечно, этот отбор был в высокой степени ангажирован идеологически. Но это ведь не значит, что нужно отбросить саму идею отбора талантливой молодежи. Мы же знаем из теории игр, что политическое управление — одна из самых сложных категорий игр, вообще один из наиболее сложных видов человеческой деятельности. Но вот какой именно должна быть эта практика — открытый вопрос. Не уверена, что тут возможен механический повтор пройденного.

Типология политического лидерства — очень объемная и серьезная тема, оставшаяся за рамками моего выступления. Если коротко, Трамп и Жириновского объединяет то, что оба они популисты и очень талантливые люди. Однако я считаю, что пока Трамп уступает Жириновскому. Да что там, перед Жириновским меркнет даже Сильвио Берлускони! Впрочем, у Трампа еще есть время...

В своем последнем вопросе Святослав Игоревич затронул еще одну очень серьезную тему. Безусловно, существуют сферы государственного управления, которые не могут быть сведены к сервисному формату. Может быть, главная из них — сфера образования. Это как раз сфера ценностей *par excellence*. И думаю, что обращение с ней способно служить своего рода «пробным камнем», позволяющим судить о степени адекватности политических лидеров и менеджеров.

**Заместитель
губернатора
Тюменской
области
Е.Б.Заболотный**

Уважаемые коллеги, я выбрал для себя пять поводов сказать слова благодарности за то, что мы сегодня услышали в этой аудитории.

Первый. Святослав Игоревич сегодня напугал нас всех своей преамбулой, назвав тему, которую мы сегодня будем обсуждать, «страшной», заявив даже, что любой дурак может разрушить систему управления обществом, государством, регионом, муниципалитетом. Однако выслушав сегодня основной доклад и содокладчиков, я пришел к убеждению, что все-таки не так страшен черт, как его малюют. У нас есть ресурсы устойчивости.

Второй. За всю свою длинную профессорско-бюрократическую жизнь я впервые встречаю исследователя, ученого и просто смелую женщину, которая выступает в защиту бюрократа. Когда Вы, Оксана Викторовна, вспоминали наших классиков, которые создавали образ чиновничества, я попытался припомнить аналогичные примеры, но из всех, что пришли на ум, был только один положительный — это Алексей Александрович Каренин. Помните, как он рассматривал бумаги относительно мелиорации Зарайской губернии, не желая ее одобрять, осознавая всю бессмысленность данного мероприятия? И вспоминал, что возле этого дела кормится одно благородное семейство, дочери которого он приходится крестным, и разрывал свою душу, не понимая, что же ему делать. А чего стоит его разговор с сыном: «Вам дали звезду новую. Вы рады, папа? — Во-первых, не качайся, пожалуйста, — сказал Алексей Александрович. — А во-вторых, дорога не награда, а труд».

Мы должны беречь этот образ, а не делать из чиновника козла отпущения. Это нужно хотя бы для поддержания связи поколений, без которой мы обречены на постоянное топтание на месте. Спасибо Вам, Оксана Викторовна, за то, что Вы впервые на моем жизненном пути сказали добрые слова в аудитории, которая очень по-разному относится к чиновничеству, и выступили защитницей этой непростой профессии.

Третий. Сегодня много говорилось о рекрутировании политических элит. Я присоединяюсь к тому, о чем вели речь и Оксана Викторовна, и Мариетта Тиграновна, но хочу заметить: нельзя допускать, чтобы рекрутирование осуществлялось как бы «на лифте». Я имею в виду модное выражение «социальные лифты». Потому что когда человек, не проходя определенных этапы, не приобретая необходимых знаний и опыта, лифтом возносится на высокую должность, это опасно. Вот тут и начинаются всевозможные чудеса и общий раздрай. Слушая наших молодых людей, я порой удивляюсь тому, что они даже не подозревают, как мало они знают. Поэтому мы и должны стремиться к созданию отлаженной системы подготовки кадров, к формированию профессиональной политической элиты. И подъем этих кадров должен осуществляться не на лифте, а по лестнице, шаг за шагом, ступень за ступенью.

Четвертый. Ко всем поднятым сегодня проблемам я бы добавил еще одну — проблему взаимодействия элит. Мы сможем обеспечить эффективность управления только после того, как преодолеем сложившуюся ситуацию, когда то, что происходит в муниципалитетах, зачастую не слышат региональные власти, а то, что делается на уровне региона, не соответствует представлениям властей федеральных.

Наконец, я хотел бы поблагодарить Вас, Оксана Викторовна, еще и за финальный вывод, который Вы сделали. «Сильное общество — сильное государство» — очень важный тезис.