

УДК 94(47)
ББК 63.3(2)
Щ61

Щ61

Щербаков, Алексей Юрьевич.

Особенности национальной бюрократии : с царских времен до эпохи Путина / Алексей Щербаков. — Москва : Алгоритм, 2017. — 208 с. — (Левиафан).

ISBN 978-5-906947-68-0

Алексей Щербаков, писатель и публицист, историк, известен читателям по книгам «Русская политическая эмиграция. От Курбского до Березовского», «Сталин против Троцкого», «1905 год. Прелюдия катастрофы» и др.

В своей новой книге А. Щербаков показывает русское чиновничество («крапивное семя», как называли это сословие в России) в разные эпохи – при царях, в СССР, в постсоветском государстве; он пишет об извечных пороках чиновников, которые не мог до конца побороть даже Сталин. Обращаясь к бюрократии при Ельцине и Путине, автор выделяет особые правила игры, которые она установила: читатели узнают, как можно избавиться от проблемы, вместо того чтобы ее решить, о «законе обязательного обмана», о российских способах «договариваться» в неформальной обстановке и прочих «изобретениях» представителей нынешнего «крапивного семени».

УДК 94(47)
ББК 63.3(2)

ISBN 978-5-906947-68-0

© Щербаков А.Ю., 2017
© ООО «ТД Алгоритм», 2017

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	6
-----------------------	---

Часть I. ПОД ДВУГЛАВЫМ ОРЛОМ

Наследники Византии	10
Третий Рим	26
Преобразования Петра I	52
Большие перемены	72
Триумф столоначальников	87
Бюрократическая революция	102
Технология самоубийства	115

Часть 2. ПОД СОВЕТСКИМ ГЕРБОМ

Новая власть	126
Методы Сталина	142
Реванш бюрократии	151

Часть 3. СНОВА ПОД ДВУГЛАВЫМ ОРЛОМ

Корпоративные чудеса	160
Веселые игры бюрократов	169
И никуда нам не деться от этого...	181
Приложение	190

ПРЕДИСЛОВИЕ

Бюрократия есть круг, из которого никто не может выскочить.

К. Маркс.

Кто из нас не сталкивался с явлением под названием «бюрократизм»? Кто не проклинал его последними словами? И ведь не только мы. В разных странах на разных языках разносятся эти проклятия. Знаменитые законы Паркинсона, описывающие данное явление, одинаково читаются и в обеих Америках, и на берегах британских морей, и под сенью Эйфелевой башни. Сатирики всех времен от Ювенала до Ильфа и Петрова изливали потоки желчи на бюрократов. Так что это явление глобальное, а может быть, даже космическое.

Не стоит думать, что бюрократия — просто чиновники, которые работают как-то неправильно — то ли из глупости, то из корысти. Если бы! Это система. Которая возникла еще до пирамид и закончится, скорее всего, лишь вместе с человеческой цивилизацией. Мечтать искоренить ее полностью — то же самое, что надеяться окончательно ликвидировать, скажем, преступность. Бюрократия — неременное порождение развитого государства. И ничего тут не поделаешь.

К примеру, принято считать, что выборность представителей власти является альтернативой бюрократии. Это далеко не так. Бюрократия может быть и «выборной». Все зависит от правил игры. К примеру, в Конгресс США депутаты выбираются таким образом и действует Конгресс по таким правилам, что является типичной бюрократической структурой. А как иначе назовешь учреждение, в котором

иные конгрессмены безвылазно сидят по тридцать (!) лет? Кстати, насчет того, что американские чиновники не берут взятку — тоже, мягко говоря, не совсем верно. Берут. Причем речь идет о таких суммах, что небу жарко.

Бороться с бюрократией пытаются все. Например, еще в 1828 году Министерство финансов Российской империи провело ряд реорганизаций в системе управления горными заводами Уральского региона, связанных со стремлением извлечь максимальную прибыль при сокращении объема финансирования. Эту прибыль планировалось получить в том числе «от уменьшения в довольном количестве штатных расходов, которое произошло от исключения некоторого числа излишних классовых и нижних чинов, и назначения по новому штату тех и других по мере самой крайней необходимости».

В России XIX века тогда ничего не вышло. Да что там! Октябрьская революция одной из целей ставила полное уничтожение бюрократии как явления. Старый бюрократический класс был выметен под гребенку. И что же? Не прошло и десяти лет, как со всех сторон послышались крики: заели гады-бюрократы! Об этом написаны фельетоны Ильфа и Петрова, этому же посвящает стихи Маяковский, который хотел бы «волком выгрызть бюрократизм». Не выгрыз.

Товарищ Сталин боролся с явлением по своему обычаю — круто и решительно. Многие из тех, кого объявили «врагом народа», сменили канцелярские столы на кайло именно в отчаянных попытках вождя справиться с гидрой бюрократии. Если кто помнит, горбачевская перестройка начиналась под флагом борьбы с этим явлением. И что?..

Опыт других стран ничем не отличается от российского. Разве что бюрократов не сажали и не расстреливали. Хотя порой и это случалось — например, в период якобинского террора времен Великой французской революции. А они все равно живут.

При этом не стоит думать, что бюрократия — болезнь исключительно государственных органов. Как бы не так! Это хорошо видно по опыту нашего молодого капитализма. В фирмах, где несколько лет назад управленческий аппарат составляли два-три человека, теперь разрослись огромные канцелярии, в которых клерки пишут бумажки друг другу. И это только начало — в огромных транснациональных корпорациях развелись такие чудовищные бюрократические структуры, что государственным чиновникам остается лишь зеленеть от зависти.

Общественные организации? Златоуст российской политики Виктор Черномырдин как-то сказал гениальную фразу: «У нас какую партию ни создай, все КПСС получается». Имея в виду, разумеется, не идеологию, а забюрократизированность. Но и тут мы идем в общем потоке. Английские консервативная и лейбористская, американские демократическая и республиканская партии представляют собой таких же чудовищных бюрократических монстров. Как и профсоюзы. Что наш ФНПР, что заокеанский АФТ-КПП, все едино.

Приведу пример из уж совсем уж экзотической области. С 1982 года в Питере существовал Ленинградский рок-клуб. Входили в него молодые нонконформисты, которые люто не любили «совок», прежде всего — бюрократов от культуры, которые мешали им играть любимую рок-музыку. Но как только в перестройку Рок-клубу дали волю, он тут же стал превращаться в небольшую бюрократическую структуру. Таковую же, какой давным-давно являются другие «нонконформисты» — экологи из «Гринписа».

Не говоря уже о всяких международных религиозных структурах — адвентистах, иеговистах, сайентологах, мунистах, кришнаитах и прочих. Это просто образцы бюрократических организаций. Тенденция, однако.

И это, повторюсь, явление не только нашего времени. Бюрократической структурой являлась, к примеру, средневековая Католическая церковь. Между прочим, единственной подобной организацией в раннем европейском Средневековье. Других бюрократических структур тогда не наблюдалось. И вот тут-то можно заметить одну интересную вещь. В Западной Европе именно церковь являлась чуть ли не единственным более-менее прилично работающим социальным институтом. Все остальное представляло из себя бардак в дурдоме. Один сплошной хаос.

Парадокс? Ничуть. Бюрократия изначально — всегда попытка создать управленческий механизм, целью которого является противостояние хаосу. Но дело-то в том, что «кирпичиками» для этого механизма являются люди. То есть биологические существа. А создавать биомеханизмы люди пока что не научились. Вот новые организмы мы производить и выводить путем селекции способны. И создали. А живой организм развивается по собственным законам. Живет, растет, питается, размножается так, как это заложено в его природе. Причем бюрократический организм оказался паразитально живучим, наделенным исключительной способностью к регенерации умением приспособляться и защищать себя от опасностей. Потому что главная его цель — выжить. А уж потом все остальное...

В этой книге я попытался проследить закономерности развития бюрократии в разных жизненных условиях. И, разумеется, особенности ее функционирования. Не знаю, насколько книга полезна в практическом смысле. Хотя некоторые конкретные советы по борьбе с этим чудовищем читатель в ней найдет. Но в любом случае, по-моему, это интересно.

Часть I

ПОД ДВУГЛАВЫМ ОРЛОМ

Наследники Византии

История бюрократии в нашей стране началась с Московского царства. Однако и о «предке», Киевской Руси, стоит немного рассказать — иначе многое в нашей своеобразной истории будет непонятным.

Как известно, у России особенный путь. Вот и первое русское (и украинское) государство — просто какая-то страна чудес. Никакой внятной организации власти не было. Системы управления не было. И тем не менее страна процветала. Киевскую Русь скандинавы, много чего насмотревшиеся за свои походы, называли Гардарикой — страной городов. И в самом деле, Париж XI века по сравнению с Киевом, а особенно с Новгородом — глухая неблагоустроенная деревня. Но процветающие города были разбросаны по огромной малонаселенной территории. Тем не менее Русь являлась более-менее единой национально-культурной общностью. Между тем, к примеру, в тогдашней Франции говорили на четырех абсолютно разных языках. Интересно.

Все объясняется, если посмотреть на карту. Самые древние русские города стоят на великих реках. Ладога и Новгород — на Волхове, Смоленск и Киев — на Днепре. То есть на важнейшем торговом пути из варяг в греки! Наши предки получили «цивилизационный толчок», когда стали «держат» важные торговые точки. По свидетельству византийского историка Прокопия Кесарийского, еще в VI ве-

ке византийские купцы ходили на Днепр торговать со славянами.

Если с этим согласиться, все понятно и с «призванием варягов». Викинги, они же варяги, — это не национальность, это профессия. На драккарах плавали веселые парни со всего побережья Балтийского моря. Вот наши предки, так сказать, наняли опытных менеджеров для управления хозяйством.

Перечитайте сказку Пушкина о царе Салтане, которую он услышал от своей няни. ТАКУЮ историю мог сочинить лишь народ, для которого море — дом родной. Можно вспомнить и Вещего Олега, который в 911 году прибил свой щит на воротах Константинополя. Он ходил не в обычный по тем временам грабительский поход, а занимался тем же, чем через много веков прославятся англичане: силой оружия вынудил греков подписать выгодный для Руси торговый договор.

Чем-то похожим на единое государство Киевская Русь стала лишь при князе Ярославе Мудром, который, похоже, просто прочитался книг по римской истории — захотел, чтобы все было так же. Ярослав рассадил своих сыновей по городам и установил правила наследования, да такие, что оторопь берет. Они ни в какой мере не походят ни на то, что было в тогдашней Европе, ни вообще на что-либо. Князья заняли города по старшинству престижности населенных пунктов. Предполагалось, что после смерти старшего — великого князя, сидящего в Киеве, городе №1, все передвигаются, так сказать, на один шаг вверх. А кому ничего не досталось — ждут очереди. Разумеется, это только грубая схема, чтобы разобраться в этой системе полностью, надо приложить много усилий. Но, как видим, такого порядка не наблюдалось нигде.

Объяснения этому существуют разные. В. Ключевский, к примеру, полагает, что тогдашние князья ощущали себя

именно «менеджерами», управляющими, а не хозяевами. И пытались таким образом уберечь свою «корпорацию» от раздела, но при этом сохранить независимость и получать неплохую «зарплату». Именно отсюда пошла идея «старшинства», которая была вбита в сознание русских князей столь же сильно, как у европейских феодалов иммунитет.

Все бы хорошо, но к тому времени мир изменился. Киевская Русь разбогатела и разрослась — торговля и военные грабежи стали уже не главным источником дохода. К тому же в XII веке после взятия крестоносцами Константинополя изменились торговые пути, да и вообще мир стал другим. Необходимость в «корпорации» отпала. Каждое княжество стало жить само по себе.

А князья размножились. Система запуталась — ведь умирают не всегда в том порядке, в котором рождаются. И начались междоусобные войны. В них было много всякого, но до европейского хаоса дело не дошло. История России практически не знает «баронских восстаний». А уж тем более — войн «баронов» (бояр, детей боярских) между собой. Воевали князья. И тут начинает подниматься Москва...

«А как же татаро-монгольское иго?» — может спросить читатель. Дело в том, что до сих пор никто не может понять, что представляло собой явление под кодовым названием «татаро-монгольское иго». «Школьная» версия, стоит хоть немного над ней задуматься, оказывается столь же правдоподобной, как истории в желтых газетах. Или как «рабы построили египетские пирамиды». В случае с монголо-татарами концы с концами ну никак не хотят сходиться. Во всяком случае, никаких монголов там точно не имелось. Знаменитый историк Лев Гумилев предполагает, что существовал нормальный симбиоз с жившими по соседству тюркскими народами. С которыми порой дружили, порой воевали. Некоторые радикальные историки полагают, что все эти нашествия — деятельность Александра Нев-

ского и его потомков по укреплению своего могущества. А потом все неизбежные при этом деле издержки списали на монголов. Возможно, это была многочисленная и хорошо организованная степная «братва», которую князья нанимали для своих разборок. А когда заказов не было, она грабила всех, кто попадет под руку. Во всяком случае, если внимательно почитать историю знаменитой Куликовской битвы, становится непонятным, кто, с кем и за что воевал. Потому что на той стороне русских имелось столько же, сколько и на этой. А ни одного монгольского доспеха на Куликовом поле археологи до сих пор не обнаружили.

Но никакого «ига» точно не было! Имелся некий деструктурирующий фактор, что не мешало русским жить, как получается. Сербы и болгары, к примеру, под настоящим турецким игом жили немного не так...

* * *

Но перейдем непосредственно к нашей теме. В XIV веке московские князья с помощью интриг и войн добились того, что стали называться «великими князьями» — и потихоньку стали то войнами, то интригами подгрести под себя окрестные княжества. Завершил этот процесс князь Иван III. По сравнению с сегодняшней Россией государство вышло небольшое — к примеру, южные границы шли по Оке, в двухстах километрах от Москвы. Но по европейским меркам — очень даже приличное. Деятельность Ивана III очень напоминала труды его европейских коллег. Тут различия между Россией и Европой закончились и началось сходство. Что представляла собой русская земля до объединения? Это было скопление фактически самостоятельных государств разного калибра, находившихся между собой в очень запутанных отношениях. Считается, что у себя-то в доме хозяин умеет навести порядок. Но и в Европе, и в России, в маленьких графствах, герцогствах и княжествах

все было наперекосяк. Устроить нормальную жизнь там никогда не выходило.

Формально они признавали главенство великого князя, но на самом деле каждый жил как считал нужным. Правда, имелась особенность. Мало того, что все князья вели род от одного корня — от Рюрика. Кроме того, между собой князья находились в очень заковыристых отношениях старшинства, восходящих к Ярославу Мудрому.

Но все это подействует позже — даже не как ружье, а как автомат на стене — потому что «стрелять» будет постоянно, аж до середины XVII века.

А первые дела у Ивана III были обычными — он начал урезать вольность бывших самостоятельных хозяев земель. Дело пошло по уже знакомой нам схеме. Появился, к примеру, термин «нарядный князь» — то есть попросту наместник. Сперва они назначались туда, где прежние хозяева пропали — одни князья вымерли, не оставив потомства, другие пытались бунтовать и угодили на плаху. После присоединения необъятных земель великого Новгорода, элита которого упорно не желала уступить свою незалежность, таких мест появилось много. К тому же Иван III вел удачные войны против Литвы — и на новых землях тоже нужна была администрация. Тут уже посылали не князей (то есть безземельных, но родовитых товарищей), а дьяков — государственных чиновников. Потом и князья, сохранившие свои территории, превращались просто в крупных землевладельцев. Судебные и финансовые дела решали дьяки.

Наместники и их подчиненные — тиуны — получали зарплату в виде так называемых «кормлений». Это не значит, что они могли творить все, что хотели. Наоборот, все было очень точно описано.

Продемонстрирую это на конкретном примере. В апреле 1486 года умер князь Михаил Андреевич Верейско-Белозерский, последний внук Дмитрия Донского. Умер он

бездетным — и Иван III по введенной им же традиции сделал земли государственными. Туда прибыл великокняжеский дьяк Василий Долматов. Согласно приказу великого князя местные монастыри должны были предъявить документы на владения своими вотчинами. Дело в том, что средневековые православные монастыри ничем не отличались от католических — в том смысле, что очень любили захватывать земли у окрестных крестьян не очень законными путями. Вот отцы и должны были доказать права владения. Заодно Долматов рассмотрел все жалобы мужиков на незаконные действия монастырей. Словом, навели порядок.

Иван III лично издал так называемую уставную грамоту: документ, строго регламентирующий поведение своей администрации в Белозерске и его окрестностях.

«Се яз, князь великий Иван Васильевич всея Руси, пожаловал есми своих людей белозерцев, горожан и становых людей и волостных, всех белозерцев: хто наших наместников у них ни будет, и они ходят по нашей грамоте».

В документе очень подробно установлен размер «корма» для наместников и их чиновников — тиунов (налоговых агентов) и доводчиков (полицейских агентов). Раньше местный князь и его люди брали, сколько хотели. Теперь настали иные времена.

Был четко оговорен и размер административного аппарата. Наместник мог держать за счет местного населения двух тиунов и десять доводчиков. Чтобы избежать злоупотреблений, было оговорено, что доводчики должны ездить в одиночку, без слуг и запасных лошадей. Кроме того, положенный им «корм» надо брать не у кого попало, а у сотского — главы местного самоуправления. И уж совсем досконально: «где доводчик ночует, там ему не обедати, а где обедает, там ему не ночевати». Думается, такое уточнение вызвано не только стремлением к справедливости, но

было и попыткой профилактики коррупции. Взятки ведь можно брать не только борзыми щенками, но и хорошими обедами.

Далее. Все подати собираются сотскими и привозятся в город, где и происходит расчет. Подобная система вводилась по всей Руси великой. Это, конечно, еще не бюрократия, это всего лишь ее зародыш.

Очень важным было появление дворян. Это было похоже на нормальный феодализм. Военным, в том числе и тем, кто выбился из так называемых боевых холопов, то есть, боярских рабов, вышедших в бой со своим хозяином, предоставляли в «кормление» землю с крестьянами в обмен на военную службу. Но эта система больше походила не на европейскую, а на турецкую. Потому что с сильным царем не забалуешь.

* * *

Поворотным моментом в деятельности Ивана III, а, возможно, и истории России, стал состоявшийся в 1472 году брак великого князя с византийской принцессой Софьей Палеолог. Об этом стоит рассказать подробнее в качестве анекдота для разрядки.

Вообще-то, принцессой Софья была, так сказать, виртуальной. К этому времени турки взяли Константинополь — и семья последнего погибшего императора сидела в Риме. Римский папа был очень заинтересован в этом браке. Дело в том, что незадолго до падения Византии константинопольский патриарх и папа заключили так называемую Фессалийскую унию о воссоединении Православной и Католической церкви — под главенством последней. Патриарх надеялся через это получить помощь от западного мира. Помощи так и не получили. Папа, правда, объявил крестовый поход, но времена уже были не те, затея кончилось ничем. А русские эту унию не признали. Дело тут не толь-

ко в религии. Вся история России — это борьба с экспансией Запада. И наши предки давно уже приметили: как-то так получается, что вслед за католическими священниками всегда приходят куда менее приятные люди, вооруженные не только словом Божиим. (Как мы знаем теперь, за проповедниками «общечеловеческих ценностей» — тоже.)

Так что от унии папа ничего не выиграл. А очень хотелось. Не только в видах экспансии, а потому что турки нависли над Европой, и очень хотелось иметь союзника. Иван III собрал бояр, пораскинул с ними мозгами и решил — а почему бы и нет? Для переговоров был отправлен прижившийся на Руси итальянец, монетных дел мастер Фрязин (вероятно, Трезини).

Это был примечательный персонаж. В Москве он перешел в православную веру, но лишь потому, что был к религии глубоко равнодушен. Православие так православие. Делов-то. Зачем раздражать местных по пустякам?

Прибыв в Рим, Фрязин тут же обратно стал католиком. Во время длительных переговоров с папой он со всем соглашался. Уния? Да ради бога! Конечно, признаем.

В общем, договорились, и вскоре, проследовав через земли Ливонского ордена, невеста прибыла в Псков. Псковичи, как пишет С. Соловьев, встретили Софью «с большой честью». Несколько смущал, правда, прибывший вместе в ней кардинал Антоний, который всюду таскался с большим католическим крестом и вообще высказывал не слишком почтительное отношение к православию. Но псковичи решили: у нас есть великий князь, вот пусть он и разбирается.

Когда делегация приблизилась к Москве, Иван III собрал бояр на совет. Нужно было решать: что делать с Антонием и его крестом? Допустить представителя чужой религии, демонстративно идущего впереди торжественной процессии, было «не по понятиям». Мнения раздели-

лись — и великий князь отправился за советом к митрополиту Филиппу. Тот высказался конкретно.

«Нельзя послу не только войти с крестом, но и подъехать близко; ели же ты позволишь ему это сделать, желая почтить его, то он в одни ворота в город, а я, отец твой, другими воротами из города; неприлично нам и слышать об этом, не только что видеть, потому что кто возлюбит и похвалит веру чужую, тот над свое поругался».

Тогда великий князь послал верного человека с приказом: крест отобрать и спрятать в санях. Кардинал сперва заартачился, но делать было нечего. Вошли в Москву без католицизма. Уже на следующий день состоялось венчание, а после него Антоний явился к князю вести разговор об унии. Но тут его ждала неприятность. Митрополит выставил против римского гостя книжника Никиту Поповича. Что бы Антоний ни говорил, Никита лез с дискуссией. Довольно быстро выяснилось: против нашего книжника их кардинал не тянет. В итоге он бросил: «Книг у меня нет!» и с тем отбыл. В общем, папу красиво кинули.

Иван III так интересовался заморской невестой с большим расчетом. Он уже ощущал себя государем, вел дипломатические дела с разными странами — и хотел поднять свой международный престиж женитьбой на невесте с такой серьезной родословной. «У ней в роду все были короли». Как говорил современник Максим Грек.

«Великая княгиня София с обеих сторон была рода великого: по отце царского рода константинопольского, а по матери происходила от великого герцога ферранского Итальянской страны».

Но дело сложилось еще лучше. Софья Палеолог оказалась очень умной девушкой, а византийской тонкости и хитрости у нее было с избытком. Еще по пути она всячески пресекала демонстрации кардинала и показывала свою радость приезда на православную землю. Осмотревшись,