

# ДОГМАТ «ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА»: ВЕРУЮ, ИБО СЛЕП

*Заметки по поводу одного из наилучших докладов об административной реформе*

## 1

Преамбула доклада начинается со словосочетания «сильное правовое государство». Само слово «сильное» подталкивает к мысли, что правовое государство – это хорошо. Далее написано, что данное государство предполагает «рационально построенное законодательство». Слово «рациональное» тоже имеет оценочный оттенок, не бывает же эмоционально построенного законодательства. Таким образом, отправной точкой доклада является не экспертное знание, не концепция, а идеологическая позиция. И эта позиция имеет сквозной характер.

Во втором абзаце противопоставляется плохая, характерная для советского периода система тотального управления объектами, и хорошая, при которой целенаправленное воздействие ограничено законом.

В четвертом абзаце говорится, что в советское время была система тотального управления государством и обществом, а сейчас должна быть подлинная исполнительная власть, которая представляет из себя не что иное, как систему исполнения законов.

Советская система управления была объектно-ориентированной, при несоветской власти система управления ориентирована на исполнение законов. Это важное противопоставление, его нужно пояснить.

При советской власти имел место ярко выраженный правовой нигилизм. То есть, если объекты управления удавалось довести до нужной кондиции, но при этом управленцы нарушали кое-какие законы, то партия смотрела на это сквозь пальцы, победителей не судили. В системе советского капитального строительства сплошь и рядом нарушался закон, потому что, как утверждалось тогда, другого способа построить объект в срок не было. (Очень важно, кстати, понять, почему. Не в самую первую очередь – из-за «волюнтаризма» или злой воли руководителей. Еще в начале 70-х исследования совокупности законодательных актов, регламентировавших капитальное строительство, показали, что, действуя в рамках этого законодательства, при всем желании построить вообще ничего невозможно, потому что оно имело огромные масштабы – десятки тысяч страниц только базовых регламентирующих актов от уровня Госстроя и выше, – изобиловало противоречиями и зияло пробелами. Едва ли системные качества российского законодательства с тех пор принципиально изменились к лучшему.)

Если нарочито педалировать противоположную «нигилизму» идею «правового управления», получается не менее безрадостная картина. Предположим, в результате такого управления пострадают объекты или не будут достигнуты цели, – но для нас это не так важно, главное, чтобы законы были соблюдены! Наплевать, какие там перед нами объекты управления, важнее, что позади нас закон. Бог с ней, с недостроенной электростанцией, зато строители и управленцы колупались строго в рамках законодательства, блюли ГОСТы и СНиПы, образцово-показательно судились с заказчиками и субподрядчиками.

Очевидно, старое государство было неправовым, хотя оно, слов нет, было сильным. Поэтому хорошо бы, чтоб государство было сильным, как при государе-генсеке, и правовым, как в европах. То есть хотим и рыбку съесть, и на скамью не сесть.

## 2

В докладе на самом деле уловлены очень важные тенденции. Его писали образованные, компетентные люди, которые по ходу дела сами себя запутывали, и сами потом отчаянно старались выпутаться. В чем выражается эта путаница и откуда происходит?

Начать с того, что концепт «правового государства» подразумевает целенаправленное воздействие на объекты управления, которое ограничено законом, и потому имеет не тотальный, а рамочный характер. Тотальное воздействие на объекты признается плохим. Чем же оно плохо?

Президент в Послании Федеральному собранию вроде бы поругал подразделения исполнительной власти, которые «... живут так, будто они продолжают оставаться штабами отраслей централизованного народного хозяйства». Почему же конкретно оказалось несостоятельным штабное и тотальное управление советского образца, и почему, во-вторых, ему на смену должно прийти именно функционально-правовое, а не какое-то иное? Да потому, как пишут авторы доклада, что в старой системе надо было управлять объектами, которые не обладали ни самостоятельностью, ни правом выбора и принятия решений. Теперь приходится управлять рыночными субъектами, у которых все это есть, и поэтому на долю управляющих органов остается лишь регулировать либо ограничивать их самостоятельность.

Но этот идеологический ответ по существу ни на что не отвечает, он только добавляет вопросов. Выходит: а) субъектам, обладающим правом и способностью принятия решений, вообще не нужны никакие штабы; б) чем регламентация тотальнее, тем больше от нее вреда; в) в современной системе хозяйствования нет места вообще никаким отраслям.

Практика с каждым днем все настойчивее демонстрирует архаизм подобных представлений.

### 3

Ярослав Кузьминов, хорошо знакомый авторам доклада, справедливо указывает на такую важнейшую тенденцию «новой экономики» как *регламентация*, (которая, кстати, «тотальна» по определению, иначе это никакая не регламентация, а рамочные ограничения). В свете этого возникает вопрос, всегда ли тотальное управление является злом.

Разберем конкретный пример. У общества имеется потребность убирать в помещениях. При этом, естественно, надо прописать в законе, что действия лиц, ведущих уборку в помещениях, и применяемые технологии должны быть таковы, чтобы:

- а) не заливать помещения водой,
  - б) не убивать при уборке домашних животных,
  - в) не создавать непреодолимых помех лицам, живущим и работающим в помещениях и т.д.
- То есть сфера, подлежащая законодательному регулированию, налицо.

Но если используется отработанная до мелочей технология уборки (например, в современной клининговой компании), то там четко прописывается каждый элемент технологии. Например, среди прочего имеется детальная инструкция по пользованию промышленным пылесосом для влажной химической чистки. Но такая инструкция вообще не оставляет какой-либо свободы действий для оператора.

Далее, для персонала во время уборки не предусматриваются никакие процедуры демократического волеизъявления, никакие правила рыночной борьбы за бумажник клиента между оператором пылесоса и мойщиком стекол. Там есть абсолютно жесткая процедура, регламентирующая их совместные действия. Правовые основы регулирования их деятельности тем самым вовсе не отрицаются, потому что эти основы в процедурах и должностных инструкциях уже изначально учтены. Процедуры являются конструктивной реализацией законов, законы «вморожены», впечатаны в их структуру. Законы не должны ограничивать свободы граждан, но, с другой стороны, регламентация не предусматривает свободы участников бригады авиационных техников или диспетчеров куролесить при обслуживании пассажирских полетов. Парадокс?

Если процесс производства современного товара или услуги уже описан в процедурах по международному стандарту «веб-сервиса», являющемуся естественным преемником стандарта S&P, то вопрос «законодательного регулирования» применительно к нему вообще снимается. А куда же делась свобода хозяйствующих субъектов в таком случае? Раньше были рыночные субъекты-уборщицы, кто со шваброй, кто с веником, они бродили по квартире, торгуясь с жильцами, а закон охранял их друг от друга и от хозяев. А теперь все регламентировано и имеется общепризнанный стандарт современной клининговой компании. Лицо с пылесосом перестало

быть хозяйствующим субъектом. Это стандартный исполнитель, полуавтомат, которого в ближайшее время заменит промышленный робот.

Но в подобных ситуациях свобода уходит в совершенно другие сферы, сферы предпринимательской активности компаний, которые разрабатывают новые услуги, стандарты и технологии их реализации. Свободными субъектами являются предприниматели и управленцы корпораций, которые разрабатывают схемы производства новых продуктов и их маркетинга.

## 4

Нет никакого противоречия между «тотальным контролем над объектами» и «целенаправленным воздействием на рыночных субъектов, ограниченным законом». Есть видимость противоречия, порождаемая путаницей на уровне представлений о том, *как устроен современный субъект хозяйственной деятельности*. Согласно устоявшейся мифологии, есть только два типа субъектов. Первый – задолбанный директор советского завода, у которого нет ни прав, ни свобод, и которым тотально управляют – то ли потому, что он ничего не умеет или не хочет делать, то ли обком не разрешает. Второй вариант – это свободный производитель товаров и услуг, пребывающий в объятиях невидимых рук рынка, и ограниченный только рамочным экономическим законодательством. Но оба этих типа субъектности принадлежат уже позапрошлому веку и представлены в мировом хозяйстве только сокращающимися анклавами-резервациями.

В картине мира, подразумеваемой в докладе, вообще не представлены современные хозяйствующие объекты и тенденции. Это вертикально-интегрированные корпорации, которые объединяют предпринимательские венчурные фирмы, разрабатывающие и реализующие схемы производства новых продуктов и услуг. Элементы этих схем привязаны к узлам горизонтальных сетей специализированных производителей, функционирование которых жестко регламентировано международными стандартами «веб-сервисов». Иерархия уровней принятия решений в современных корпорациях определяется не властным и даже не финансовым ресурсом, а *уровнем управленческой компетенции*.

Такой хозяйствующий субъект может производить уникальное оборудование или услуги, изначально не имея «в собственности» ни одного производства. «Собственность как доступ» (access) приходит на смену «собственности как обладанию» (ownership). Фактически эта корпорация представляет собой современный «отраслевой штаб», на постоянной основе конструирующий и реализующий детальные схемы производства новых продуктов и услуг. Затем каждый из элементов этих схем передается на аутсорсинг узкоспециализированным производителям, чья деятельность детально регламентирована (как правило, с их прямым участием).

Структуры, созданные и управляемые по классическому принципу холдинга с распыленными активами, в современном мировом хозяйстве неэффективны и либо быстро умирают, либо по частям становятся легкой добычей корпоративных захватчиков, владеющих современными технологиями перехвата собственности.

Государство, пытающееся игнорировать эту тенденцию, слегка ошиблось эпохой. Оно силится дать субъектам свободу в рамках демократических законов, а те демократично решают заняться тотальной саморегламентацией и вертикальной интеграцией. Но поступают так не для того, чтобы сплавить свою свободу Великому Инквизитору, а чтобы перенести ее на более высокие этажи человеческой деятельности.

## 5

Что же происходит с политкорректным идеалом ограниченных рамкой закона ячеек, внутри которых свободно действуют (а точнее, рыночно конкурируют) экономические субъекты?

Вопрос о правах хозяйствующего субъекта встает в ситуации, когда регулирующие органы не могут ни обеспечить, ни хотя бы проконтролировать соответствие между квалификацией кандидата в бизнесмены и требованиями того бизнеса, за который он берется. Тогда он помещается в «вольер», ограниченный изгородью законов, а дело выбраковки неквалифицированных возлагается на дарвиновские силы рынка. В мире высокотехнологичных

производств и услуг издержки такого подхода неприемлемы. Никому уже не придет в голову дать кандидатам в летчики, пришедшим с улицы, формальное право полетать туда-сюда с пассажирами, чтобы конкурентно выяснить, у кого это лучше получается. Летчик получает право летать не раньше и не позже, а одновременно с соответствующей квалификацией. Это единство права и соответствующей квалификации называется *компетенцией*.

Концепт «правового государства», еще не будучи у нас реализован, как глобальная тенденция уже безнадежно устарел. Он вытесняется понятием *управления, основанного на компетенции*, моделью некорпоративного государства, в котором абстрактное право в чистом виде никого не интересует, поскольку оно функционирует «в снятом виде» управленческой и предпринимательской компетенции.

И если вернуться к мифологеме «рационально построенного законодательства», то можно утверждать, что именно рационализируемая иерархия компетенций снимает проблему иррациональной иерархии власти и прав. Навязшие в зубах вопросы «злоупотребления властью» и «превышения полномочий» относятся к общественному устройству, при котором во власти сидят неотесанные управленцы, а в экономике самовыражаются необученные производители. Постиндустриальные технологии производства и управления хоронят и тех, и других. Бесконечная канитель с устаканиванием «прав» и «полномочий» заменяется системой подготовки кадров, которые, подобно «объектам под ключ», производятся *с компетенцией под задачу*.

На место убогой *свободы рынка* приходит следующая ступень человеческого освобождения, *свобода от рынка* – как и предсказал двадцатипятилетний антикоммунист Карл Маркс в статье «К еврейскому вопросу».

## 6

На примере конкретной отрасли проще понять, что происходит сегодня с мелкими рыночными субъектами. При добыче и переработке нефти используется оборудование, которое не может ни производиться, ни эксплуатироваться такими субъектами. Именно современные технологии вытесняют из интегрального технологического цикла остающиеся там анклавные «рынка». Производственный процесс до деталей регламентирован не «невидимой рукой», а структурами, которые поставляют туда оборудование вместе с технологиями ремонта и обслуживания. По мере того, как производство технологизируется, свободные хозяйствующие субъекты не исчезают, а уходят со своей свободой на другие уровни, в область конструирования, где они разрабатывают новые проекты и регламентируют деятельность их соисполнителей.

К какому типу хозяйствующих субъектов относятся современные предпринимательские корпорации? Они не занимаются «монополизацией рынка» – они преобразуют и вбирают наиболее продвинутых рыночных субъектов в собственное тело к обоюдной (и общественной) пользе, а прочие вымирают либо перепрофилируются. Загонять подобные корпорации в прокрустово ложе «антимонопольного законодательства» – все равно что гоняться на пиратской каравелле за теплоходами и, паля с обоих бортов, требовать, чтобы те встали под паруса. Получается, что «сильное правовое государство» годится только на то, чтобы вколачивать наиболее современных производителей в модель рынка времен Адама (Смита). Однако те не ведут себя как рыночные субъекты, они действуют как постиндустриальные, т.е. пострыночные, постэкономические: используют рынок, право, законодательный процесс и прочую классику как инфраструктуру и элементы для конструирования своих схем.

А главное, как можно одной рукой топить «монополистов» на внутреннем рынке, а другой – ухитриться поддерживать на глобальном отечественных производителей в их борьбе с супермашинами ТНК? Государство, попавшее в плен такой понятийной архаики, рискует невольно превратиться в пятую колонну международных конкурентов, совершающую разбойные рейды по тылам отечественного хозяйства.

Догмат «правового государства» как концепция безнадежно устарел, как идеологема – никого не вдохновляет. Скорее, он влачит существование по внутриаппаратной инерции, как символ остывшей веры, по привычке повторяемый либеральной частью руководителей, руки которых действуют гораздо современнее, чем сообщает и ораторствует голова.

## 7

С чего естественно начать административную реформу?

С того, что устройство и способ деятельности аппарата управления должны быть как можно скорее приведены в прямое соответствие с устройством реальных, а не кейсово-мифологических хозяйствующих субъектов.

Стоит говорить не обо всей административной реформе разом, а, в первую очередь, о реформе той части госструктур, которая нацелена на поддержку хозяйствующих субъектов, контроль за их деятельностью и налогообложение. Из-за полного отсутствия представлений, как устроены эти хозяйствующие субъекты, реформы идут по совершенно неплодотворной, пустой линии совершенствования госаппарата как такового. Предполагается, что надо с позиций здравого чиновного смысла оптимизировать структуру, сокращать звенья, прояснять функции, внедрять регламенты... Но когда сам предмет и цели управления предметом не заданы, эта деятельность в лучшем случае бесконечна.

Государство само, в первую очередь, и должно строиться как хозяйствующий субъект, как главный собственник страны. Эта ключевая позиция в России вакантна, здесь не просто главная проблема – главная трагедия всех наших реформ, включая административную. Занятие позиции собственника и означает, что государство от имени общества должно вырабатывать и задавать систему *стандартов управления собственностью*: кодифицированное, конструктивное понимание того, что такое современный субъект-собственник, в чем состоит его управленческая компетенция, каковы признанные и поддерживаемые типы и формы собственности. Открыто и последовательно реализуемое в жизни практическое представление о стране как о собственности, об иерархии типов собственности – это и есть основа деятельности любого постиндустриального государства. Пока этого нет, нет и государства, и не может быть. А есть некий конгломерат группировок, которые решают частные или корпоративные задачи масштабом не выше отраслевого.

*(продолжение следует)*

2002.10.10