

# ЭТИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО СЛУЖЕНИЯ: РЕФОРМЫ В КИТАЕ И РОССИИ В ГОРИЗОНТЕ ПОИСКА НОВЫХ ЭТИЧЕСКИХ ОСНОВАНИЙ ПОЛИТИКИ\*



**Андрей Владимирович ПОПОВКИН,**  
кандидат философских наук, научный  
сотрудник Отдела этнографии, этноло-  
гии и антропологии Института истории,  
археологии и этнографии народов Даль-  
него Востока ДВО РАН, г. Владивосток.  
E-mail: andrey.popovkin@gmail.com



**Светлана Геннадьевна КОВАЛЕНКО,**  
кандидат исторических наук, научный  
сотрудник Отдела социально-полити-  
ческих исследований Института истории,  
археологии и этнографии народов Даль-  
него Востока ДВО РАН, г. Владивосток.  
E-mail: ostina@list.ru

Современное состояние властных структур характеризуется утратой этических оснований, действовавших ранее в системе государственной службы. Такая ситуация грозит дестабилизацией управленческих отношений. В статье с точки зрения компаративистики проанализированы реформы управления России и Китая, направленные на поиск новых этических оснований внутренней политики.

**Ключевые слова:** этика, государственная служба, патримониальная система, власть, реформы управления, компаративистский подход.

## **The Ethics of State Service: Reforms in China and Russia in the Horizon of Searching New Ethic Base of Politics.**

**A. V. Popovkin,** Candidate of Philosophical Sciences, a researcher, the Department of Ethnography, Ethnology and Anthropology, Institute of History, Archaeology and Ethnography of the Peoples of the Far East FEB RAS, Vladivostok.

**S. G. Kovalenko,** Candidate of Historical Sciences, a researcher, the Department of Socio-political Researches, Institute of History, Archaeology and Ethnography of the Peoples of the Far East FEB RAS, Vladivostok.

The current state of government agencies is characterized by loss of ethical foundations that were used to exist in the system of civil service earlier. Such situation may result in destabilization of governance relations. The article contains comparative analysis of

---

\* Статья подготовлена в рамках коллективной темы исследований «Метакультурный потенциал сотрудничества России со странами Северо-Восточной Азии в условиях глобализации», выполняемой при поддержке аналитической ведомственной целевой программы «Развитие научного потенциала высшей школы в 2009—2011 гг.» (ГК № 2.1.3/5960).

management reforms in Russia and China. In both countries they are aimed at searching new ethical foundations of domestic policies.

**Key words:** ethics of civil service, patrimonial system, power, management reforms, comparative approach.

**В** настоящее время Россия и Китай находятся в состоянии постреформационного культурно-политического кризиса. Ситуация может быть охарактеризована как утрата прежних этических принципов, действовавших в сфере политики и государственной службы. В этих условиях оба государства ведут активный поиск новых оснований этики, имеющий стратегическое значение, поскольку этические регуляторы действий государственного служащего, с одной стороны, объективно отражают сложившийся нравственный климат, а с другой — влияют на него.

Как предмет исследования этические основания государственной службы представляют собой уникальный, детерминированный этнокультурными особенностями феномен, поэтому раскрытие существенных черт предмета возможно только в компаративистском дискурсе, открывающем существенные черты этики государственного служения, присутствующие одной культуре на фоне другой.

Прежде всего отметим, что постреформационный кризис переживает Россия и Китаем в различном идеологическом климате. Если Китай, несмотря на радикальность экономических преобразований, сохранил марксистскую идеологию (в её китаизированном варианте), то в России кризис усугубляется тем, что, по словам В. Никонова, «...наш политический класс до сих пор не предложил убедительной и привлекательной концепции «российскости», не сводимой ни к этническому, ни к имперскому государству, ни к «новой исторической общности» [17]. Это, помимо прочего, приводит к генерации разнообразных нежизнеспособных «моральных кодексов» — милиционера, чиновника и т.п. Итак, реализация подходов и даже сама постановка проблемы поиска этических оснований государственной службы требуют взвешенного методологического обоснования. Признавая многообразие теоретических концепций, мы в своих изысканиях будем опираться главным образом на концепцию социальных систем Н. Лумана, «понимающую» социологию М. Вебера, работу А. Тойнби, приняв за интегрирующую концепцию «метакультуры» [20].

Существо модели социальных систем Н. Лумана, применительно к поставленной задаче, состоит во введении категории «контур самоописания» как структурообразующего элемента социальных институтов. Автор концепции справедливо отмечает, что главным условием существования любой системы, в том числе и социальной, выступает её способность к различению самореференции и инореференции. Попросту говоря, система должна «знать», что она такое, и отличать это «знание» от представлений о ней других субъектов. Например, любой человек «с улицы» может обвинить какого-либо чиновника в казнокрадстве,

но система государственного управления имеет достаточно чёткие критерии того, можно ли это обвинение считать действительным, независимо от того, насколько искренен и правдив упомянутый «человек с улицы», т.е. внешний, относительно системы субъект. Более того, даже сообщить системе о чем-либо можно только по правилам самой системы. Так, мало сказать на улице вслух, что некий чиновник коррумпирован, необходимо ещё и грамотно написать заявление в прокуратуру.

Итак, всякий социальный институт имеет контур самоописания, определяющий его внутреннюю структуру, характер внутренних и внешних операций. Этот контур самоописания находит своё выражение в нормативных актах, определяющих устройство и порядок функционирования института: это всевозможные уставы, табели о рангах и прочие нормативные документы. Однако кроме писанных правил существуют также и неписанные законы, которые зачастую не менее важны. Примеры мы находим в дипломатической манере общения, модных поветриях среди московских чиновников (при Лужкове — большинство из них носили кепки, при Собянине — короткие куртки). Но более важным является внутренняя логика функционирования управленческих структур, тесно связанная с этическими представлениями о должном.

Можно утверждать, что этика государственной службы составляет важнейшую часть контура самоописания института власти. Ведь этика, понимаемая как различие сущего и должного, определяет характер самой власти, её цели и задачи. Именно она определяет то, какие люди и как придут во власть, как и ради чего они будут служить. Здесь мы подходим к одному существенному недостатку теории социальных систем — для неё, по сути, конкретных людей не существует. Н. Луман прямо заявляет: мысль о том, будто социальные системы состоят из людей, является «гуманистическим предубеждением» [6]. Люди в его теории всего лишь среда, в которой действуют социальные системы и от которой они себя отличают.

Очевидно, что именно в сфере этики этот постулат теории Н. Лумана оказывается недействительным. Этические нормы невозможно непосредственно инсталлировать в социальную систему — необходимым условием их действительности выступает личное приятие этих норм членами сообщества или достаточно большой его частью. В подтверждение этого можно сослаться на любопытный факт: людям, не изучавшим специально этику как философскую дисциплину, содержание понятия «нравственность» представляется интуитивно ясным хотя, казалось бы, сколько примеров разных «нравственностей» даёт история. Возможно, причина кроется в том, что практически для любого человека нормы нравственности, определяющие различие сущего и должного, имеют своим источником не дискурсивно-логические построения, а именно непосредственно-интуитивные схватывания. Иными словами, то, что для нас нравственно, нам самим очевидно. Доказательства нужны обычно для обоснования нашей нравственности перед другими. Но их убедитель-

ность зависит не от логической безупречности, а от способности получить отклик в душе другого (что хорошо известно политикам и идеологам, часто апеллирующим не столько к разуму, сколько к чувствам аудитории).

В своей знаменитой теории «вызова и ответа» А. Тойнби утверждает, что ответ на вызов, приводящий к росту цивилизации, всегда даётся творческим меньшинством, а это предполагает, что «нетворческое большинство будет находиться позади, пока первооткрыватели не подтянут арьергарды до своего собственного уровня» [15]. Собственно успех цивилизационного ответа на вызов, а главное, устойчивость развития определяются способностью творческого меньшинства подтянуть остальных, заставить их двигаться в том же направлении. Сам А. Тойнби видит этот процесс как подражание низших слоёв социума высшим: «Подтягивание нетворческого большинства растущего общества до уровня творческих пионеров, без чего невозможно поступательное движение вперёд, на практике решается благодаря свободному мимесису — возвышенному свойству человеческой природы, которое скорее есть результат коллективного опыта, нежели вдохновения». Автор теории не даёт окончательного ответа на вопрос, что же конкретно может «зажечь» массы, однако указывает, что суть этого подражания (свободного мимесиса) — «освоение высоких духовно-нравственных ценностей, — способность к восприятию «культурной радиации».

Что же за ценности должно «иррадиировать» творческое меньшинство? Ответ мы находим в любопытном анализе процессов раскола в социальной системе, который проводит А. Тойнби. Он подчёркивает необходимость появления альтруистической части в правящем меньшинстве для успешного ответа на цивилизационный вызов. Однако нравственные и идеологические основания этого альтруизма в разных культурах могут быть различными. Сам Тойнби говорит о разных этосах даже внутри правящего меньшинства одной цивилизации. Скажем, римских администраторов на альтруистическое служение вдохновляли античные философы (главным образом стоики). Однако «римский государственный чиновник не является ни единственным, ни самым ранним апологетом правящего меньшинства и его альтруистической роли» [15]. На наш взгляд, гораздо более показателен пример китайских чиновников, усвоивших нравственные идеалы конфуцианства. Китайская история содержит множество примеров самоотверженного служения чиновников государству, порой с риском для собственной жизни и без надежды на признание.

В этой связи мы намерены поставить главный вопрос нашего исследования: какая идея должна вдохновлять на служение России? Какие этические нормы и идеалы могут быть приняты государственными служащими современной России? Эта же проблема актуальна (хотя, возможно, несколько иначе) и для современного Китая, который похоже не удовлетворён степенью «вдохновлённости» своих администраторов. Можно сказать, что оба государства находятся в поиске основания для

формирования социальной прослойки «альтруистических администраторов». И хотя, безусловно, эти основания будут различными и будут исходить из культурно-исторической специфики, общая цель этих поисков предполагает сравнение методов и результатов.

Конечно, ситуация, когда все чиновники вдруг начнут исповедовать высокие этические идеалы и поголовно станут альтруистами, маловероятна. Но этого, как полагает В. Рыбаков, и не требуется: «...социальная значимость идеалов заключается не столько в том, что все начинают следовать им и стремиться к предложенным в них высоким целям, сколько в том, что под их воздействием могут быть облагорожены средства достижения целей неидеальных, обыденных» [11]. Важно, таким образом, само наличие внятной и общественно приемлемой этики государственной службы, которая была бы теснейшим образом связана с культурно-политической традицией и историей нации. Необходимо отметить, что этика и культура взаимно определяют друг друга. Речь идёт не только о культуре в узком смысле слова. Глубокую связь этики и экономической культуры раскрыл в своих работах М. Вебер, показав взаимосвязь этических систем и типов власти.

Россия, начав реформы с 1991 г., выбрала либерально монетаристский путь перехода к рыночным отношениям. Существовали и другие альтернативы. Авторы не ставят себе целью рассматривать все. Для нас существенно одно — либеральные ценности или то, что под ними понималось в начале 1990-х гг., были приняты за образец как в этико-политической, так и в экономической стратегии [12]. Принципиально важным является вопрос, почему выбранный путь привёл совсем не к тем результатам, на которые был рассчитан? Большинство ведущих аналитиков как российских, так и зарубежных едины во мнении, что определяющую роль сыграл выдвинутый первым президентом Российской Федерации принцип: «...берите суверенитета сколько сможете». Именно он повлёк за собой кардинальные политические и экономические преобразования, социальная цена которых оказалась чрезвычайно высокой. Это касалось как республик бывшего СССР, так и территорий, входящих в состав России. Сложившаяся ситуация начисто уничтожила все сдерживающие этические принципы советской системы властных отношений, что привело к катастрофическому снижению уровня исполнительской дисциплины, повсеместному распространению коррупции и снижению эффективности технологий работы административного аппарата (наличие большого количества дублирующих и фиктивных функций у органов государственной власти) [13].

Всё это усугублялось проблемами с кадровым обеспечением государственного управления. Низкий уровень заработной платы в сочетании с понижением престижа государственной службы привели к тому, что профессиональный уровень чиновников начал резко деградировать. В этой связи стала очевидной необходимость проведения серьёзных ре-

форм в области государственного управления. Ситуация паралича власти усугублялась тем, что каждый регион выживал самостоятельно, соблюдая (были и исключения) определённые ограничения и используя в своих интересах как козырную карту угрозу выхода из состава России. Фактически страна стояла на грани распада в период пребывания Б.Н. Ельцина на посту президента.

Сюжет разыгрывавшейся драмы российской государственности полностью укладывался в сценарий А. Тойнби о смене политических элит: «...когда рост цивилизации обрывается надломом и вчерашнее творческое меньшинство превращается в меньшинство правящее, обрекающее себя на повторение одного и того же действия, то это не только драма, разворачивающаяся на социальной сцене распадающейся цивилизации. Во время распада разыгрываются две пьесы с противоположными сюжетами. Пока косное правящее меньшинство постоянно воспроизводит своё поражение, новые вызовы, побуждая к новым творческим ответам, активизируют новые творческие меньшинства. Они-то и становятся претендентами на возвышение» [15].

Действительно, совсем другая ситуация начала складываться, когда пост президента занял В.В. Путин. Первым его шагом стало создание федеральных округов и института представителей президента в них. Основной задачей этого шага было приведение в соответствие с Конституцией и федеральным законодательством правовых основ деятельности субъектов Российской Федерации. Заявления наиболее строптивых лидеров республик в составе РФ о том, что эта Конституция не соответствует их правовому полю, было расценено как посягательство на федеральное государство. Пафос новой власти был предельно ясен: первоочередной стала задача укрепления российской государственности.

В послании к Федеральному собранию в июле 2001 г. В.В. Путин напрямую заговорил об институте федерального вмешательства. Менее чем через месяц им был подписан закон, по которому президент получил право после предупреждения обращения в суд, через принятие Государственной Думой соответствующего закона распустить законодательный орган субъекта федерации, своим указом отстранив от должности его вышестоящее лицо. Это свидетельствовало о регламентации федерального вмешательства в политическую практику субъектов федерации. В регионах началась активная работа по приведению местного законодательства в соответствие с федеральным [1, с. 518—519].

Дальнейшие действия В.В. Путина всегда укладывались в его стратегию укрепления центральной государственной власти. Реформа Совета Федерации (2000 г.), в соответствии с которой не главы двух ветвей власти субъекта являются членами этого органа, а избранные или назначаемые их представители, сильно ограничила влияние глав субъектов на федеральный центр. В качестве компенсации главам субъектов было предложено место в новом совещательном органе — Государственном совете. Случайных людей

для федерального центра в этом органе власти не осталось. Во второй срок своего президентства В.В. Путин продолжил реформирование властных структур для увеличения влияния федерального центра. Были внесены соответствующие изменения в федеральные законы, которые касались выбора главы исполнительной власти. Полномочный представитель президента составлял список кандидатур на должность главы исполнительной власти и направлял его главе администрации президента. Из списка отбирались минимум две кандидатуры и представлялись главе государства. Президент выбирал одну кандидатуру и выносил её на рассмотрение депутатов законодательного органа власти региона. В случае категорического неприятия кандидатуры президент мог распустить эту структуру.

Создание так называемой партии власти, куда вошли все правящие чиновники, вполне отвечало логике преобразований. Но, кроме того, партия выступила носителем идеи единства Российского государства (что получило отражение в её названии). Критика либеральных сил и возгласы о том, что Россия возвращается к авторитаризму, не встретили широкой поддержки внутри страны, стоявшей на грани хаоса. Шанс построить либеральное государство был упущен, и это понимали все.

Всё вышеназванное позволило выстроить вертикаль власти и спасти государство от распада. Рост популярности В.В. Путина наглядно показал, что большинство населения устало от нестабильности. В полном соответствии со сценарием успешного ответа на цивилизационный вызов А. Тойнби идея, предложенная правящим меньшинством, нашла отклик у большинства. Однако кроме вертикали власти для нормального функционирования системы необходимо наличие обратной связи, которая является фундаментальным понятием теории управления. Обратная связь позволяет контролировать и учитывать действительное состояние управляемой системы, результаты работы управляющей подсистемы, и вносить соответствующие корректировки в её алгоритм управления. Без этого невозможно решение практических задач, стоящих перед социальной системой. Поскольку реализация обратной связи в системе государственного управления в немалой степени обусловлена коммуникацией чиновников с остальными гражданами, большое значение приобретают этические принципы, регулирующие этот процесс наряду с административными нормами. По всей видимости, подобную двойственность понимал Конфуций, положивший в качестве добродетелей «благородного мужа» (и идеального чиновника) не только приверженность ритуалу *ли*, но и человеколюбие *жэнь*. Действительно, российский опыт ясно показывает, что никакие внешние «ритуалы», связывающие чиновника с обществом, не будут эффективно реализовывать обратную связь, если чиновник не видит в гражданах равноценных себе партнёров по коммуникации или, попросту говоря, если он не видит в них таких же людей, как он сам.

Институт социологии Российской академии наук при поддержке немецкого Социологического фонда Эберта представил доклад «Бюро-

кратия и власть в новой России: позиция населения и оценка экспертов». Согласно проведённым социологическим опросам с утверждением, что российские чиновники стали отдельной кастой, объединённой общими интересами и особым образом жизни, согласились 76,2% опрошенного населения и 40,5% госслужащих. 66,7% респондентов из группы «население» уверены, что бюрократия заинтересована только в сохранении и увеличении своего влияния, и лишь 16,6% готовы согласиться с тем, что кроме собственного благосостояния чиновничий аппарат заботится об уровне жизни граждан.

Другим не менее показательным выводом является то, что население надеется на развитие обратной связи посредством демократии и гласности, а управленческий аппарат заинтересован в прямо противоположном развитии внутреннего контроля, т.е. в своей обособленности от общества [18]. К этому следует добавить, что увеличение численности чиновничьего аппарата (что неудивительно при его обособленном положении) также не вызывает восторгов у населения. В пересчёте на душу населения в России меньше чиновничества чем, например, в Америке. Но, как показывает практика, эффективность управления в нашей стране не увеличивается пропорционально числу управленцев. Скорее, наблюдается обратный процесс. В 2009 г. по данным Росстата общая численность управленцев всех уровней составила 1,64 млн. чел., из них в федеральных органах работало 868 тыс. чел. Для сравнения — в РСФСР в 1988 г. общее число управленцев составляло 0,8—1 млн. чел.

В современной государственной жизни России существуют две проблемы: первая — обеспечить вертикаль власти (как политической, так и административной) с целью обретения центром опоры на всех уровнях и условий беспрепятственного прохождения идущей сверху политической воли. Пока российская власть идёт по пути опоры на модель отношений «патрон — клиент», включающих в себя родственные и дружеские связи так называемых «верных людей», а также разнообразные формы зависимости, в том числе и наличие компромата.

Вторая проблема — это целеполагание власти: мало простроить вертикаль власти — необходимо решить, куда направить её действия, причём так, чтобы это направление нашло поддержку на всех уровнях этой вертикали? Ведь единая Россия в настоящее время — свершившийся политический факт. Но куда пойдёт эта Россия?

Новая идея должна найти не менее сильную поддержку, чем сохранение единства нации. В противном случае любые действия высшей власти будут саботированы. Чиновничество не забыло старый русский принцип: «идучи не идяху». Суть этой тактики в исполнении современного российского чиновничества состояла в том, чтобы «в преобразованиях чисто административного характера растворить, а затем утопить проблему реформирования» [1, с. 518—520].

Параллельно с укреплением вертикали власти начались реформы, затрагивающие основополагающие принципы функционирования властных институтов. С 2000 г. были приняты концепции административной реформы и реформы государственной гражданской службы, которые затем воплотились в соответствующие целевые программы: повышение эффективности государственного управления, сокращение численности чиновников, переход к так называемому «клиентоориентированному» государству.

Реформирование началось в 2003 г. и проводилось по двум основным направлениям. Первым из них стало изменение организационной структуры федеральных органов исполнительной власти. Реформа была сконцентрирована в основном на распределении полномочий по горизонтали, разделении федеральных органов власти на правоустанавливающие (министерства), контрольные (службы) и правоприменительные (федеральные агентства). Параллельно велась работа по анализу функций органов исполнительной власти в целях устранения дублирующих и излишних. По плану эти мероприятия должны были привести к существенному повышению прозрачности работы и преодолению конфликта интересов [9, с. 100—120].

Однако конкретная реализация этих принципов перечеркнула значительную часть заложенных в них возможностей. В результате в 2005 г. была принята новая концепция административной реформы, так называемая Административная реформа-2. По плану разработчиков она должна в меньшей степени затрагивать внешнюю форму функционирования органов государственной власти и в большей степени касаться их внутреннего содержания. В рамках современного этапа административной реформы должна быть продолжена работа по оптимизации функций органов исполнительной власти, однако в дополнение к ней должна осуществляться работа по развитию идеи перехода к управлению по результатам (бюджетирование, ориентированное на результат), внедрению стандартов государственных услуг, повышению прозрачности органов государственной власти. Существенное внимание уделяется разработчиками проблеме синхронизации административной реформы и построения электронного правительства (соответствующая программа «Электронная Россия» реализуется с 2002 г.). На сегодняшний день её результаты очень скромны. Не в последнюю очередь это обусловлено тем, что большинство чиновников не поддержало реформы. Чисто прагматическая идея повышения эффективности работы, столь понятная в бизнесменеджменте, оказалась отторгнутой государственными служащими, несмотря на попытки сопроводить реформирование немалыми материальными стимулами. Фактически после всех упомянутых реформ для чиновника осталось по-прежнему не ясным, ради чего *эффективно* служить России.

Вторым важнейшим компонентом политики государственного управления является реформа государственной гражданской службы, что по-

лучило своё закрепление в соответствующей концепции, утверждённой в 2002 г. Цели проводимой реформы:

- создание комплексной нормативно-правовой основы регулирования государственной службы Российской Федерации;
- разработка эффективных механизмов проведения кадровой политики в сфере государственной службы Российской Федерации для оптимизации состава государственных служащих;
- выработка мер по совершенствованию оплаты труда госслужащих, финансово-экономического и материально-технического обеспечения государственной службы Российской Федерации, по рациональному использованию современных информационных технологий;
- внедрение программ подготовки кадров для государственной службы Российской Федерации и профессионального развития служащих;
- формирование системы управления государственной службой Российской Федерации.

В дальнейшем на основе концепции были разработаны федеральные законы «О системе государственной службы РФ» и «О государственной гражданской службе РФ», которые являются базовыми для регулирования отношений, связанных с государственной гражданской службой [10, с. 123—147].

Несмотря на все эти меры, результаты неудовлетворительны. Основная причина — в России в настоящее время господствующей политической идеей выступает прагматизм, который цепляется за ближайшую выгоду. Отсюда — идеал чиновника: «эффективный менеджер», способный минимизировать государственные издержки и максимизировать прибыль. Этот принцип бездумно применяется даже в тех отраслях, логика функционирования которых радикально противоречит логике бизнеса: образование, наука, здравоохранение, культура. Однако даже в тех отраслях экономической жизни, которые и могли бы управляться с помощью данной стратегии, результаты далеки от идеальных, так как зачастую высший менеджмент рассматривает свой пост как возможность получения привилегий и денег, издержки же несёт государство. Очень наглядным примером является энергетика и жилищно-коммунальное хозяйство. Следует, видимо, согласиться с В. Рыбаковым в том, что служение государству должно иметь этику, отличную от бизнес-идеологии, ибо «скорее „обогащайтесь“ стащит бюрократию в омут, нежели бюрократия исправит „обогащайтесь“» [11].

Но, кроме того, радикальный политический прагматизм означает стратегическую близорукость. Кто не видит перспективы, не может её иметь и, как говорят наши соседи в Китае «...для того, кто не знает куда плыть, никогда не будет попутного ветра».

Решением указанных проблем может стать построение рациональной бюрократии с идеей государственного служения. (Выражая эту мысль в терминологии М. Вебера, можно было бы сказать, что нужна не только

целесообразно, но и ценностно-рациональная бюрократия). Конечно, рациональная бюрократия не сможет полностью вытеснить элементы патримониальных отношений, но, безусловно, она должна подчинять клановые интересы интересам государства. В этом отношении уникален опыт стран конфуцианской культуры. Конфуцианская этика, ставшая в них идеологической основой рациональной бюрократии, по сути, является гениальной трансформой патримониальной этики: пользуясь терминами родства (сыновняя почтительность, отеческая забота и проч.), она поднимает их на более высокий уровень — заботы властителя о подданных и заботы подданных о государстве.

Дело в том, что мировая система наряду с ядром включает в себя и периферийные государства, которым, по мнению Майкла Манна, недостаёт инфраструктуры власти [4, с. 453]. Но возможность пробиться в ядро мировой системы существует там, где бизнес и внутригосударственные отношения выстраиваются государством. Это видно на примере Восточной Азии, где модель не менее предрасполагает к коррупции, но отличие в том, что в перспективе оказывается более выгодно вкладывать доходы в общегосударственное дело, поскольку оно сулит новые и уже легальные доходы [4, с. 459]. Чтобы удержать и развить такую модель государственной службы, необходимо решить проблему рационализации бюрократии.

Проблема в том, что Китай, как и Россия, имеет в своей культуре укоренённые традиции патримониальной бюрократии, основные классификационные признаки которой по М. Веберу — это личная зависимость и личная преданность чиновников вышестоящему начальству (особенно, если работа получена подчинённым из рук самого начальника), размытость функций, формально нерегламентированный характер их деятельности, низкий профессионализм кадров. Распространённость коррупции в среде патримониальной бюрократии объясняется тем, что должность рассматривается как источник дохода, а подчас и как личная собственность чиновника. Следует подчеркнуть, что патримониальные отношения существуют и в других как высокоразвитых, так и периферийных странах. Основная проблема заключается в том, в какой мере они присутствуют. Патримония может служить дополнением к системе властных отношений или составлять её ядро. В последнем случае наступает момент, когда это начинает мешать дальнейшему развитию государства. Чем раньше подобные проблемы осознаются властной элитой, тем скорее можно найти способ скорректировать систему в сторону рациональности, полное достижение которой, конечно же, невозможно.

Итак, Китай поставил себе задачу — создать рациональную бюрократию на основе конфуцианской традиции и переосмысления западных концепций. Такой консервативный в идеологическом плане подход полностью соответствует культурно-политическим традициям страны.

Китай ещё в эпоху реформ 1861—1865 гг. выработал принцип: «Китайское учение — основное; западное учение — прикладное» *чжун сюэ*

*вэй ти, си сюэ вэй юн.* Именно им руководствовался «последний совершенный мудрец конфуцианства» Цзэн Гофань. Примечательно, что Мао Цзэдун отзывался об этом «помещике» с уважением: «Он имел подход к людям и писал прекрасные стихи; глядя на его поступки и стремления, понимаешь — он совершенен, и хочется, чтобы все люди были такими же совершенными, как он, но разве это возможно?» [16, с. 173]. Отметим, что в начале 1990-х гг. замечательный российский востоковед Л.С. Переломов писал: «Нам кажется, что внутри самой КПК наблюдается возрождение традиции, заложенной Лю Шаоци, когда он брал образ «благородного мужа» *цзюнь цзы* в качестве модели для кадрового работника *гань бу*» [7, с. 376].

Административная реформа началась в Китае в 1993 г. с принятия на втором заседании Постоянного бюро Государственного Совета КНР «Временного положения о государственных служащих». В этом документе, по сути дела, ставилась задача создания рациональной бюрократии, на основании переосмысления западных традиций. Вместе с тем, по замечанию наблюдателей, общая идеология китайской реформы представляет собой компромисс старой и новой систем. С одной стороны, провозглашены принципы открытости, равенства, конкуренции при приёме кадров на основе экзаменов и других механизмов, присущих меритократии (система отбора кадров по заслугам), с другой — политическая нейтральность считается для госслужащего неприемлемой, что неудивительно, если помнить о марксизме как об официальной идеологии в этой стране.

Китайские реформаторы попытались реализовать антикоррупционный потенциал реформы рационализирующего типа, который состоит в изменении системы отбора и продвижения персонала, внедрении системы оценки и ротации кадров, а также в регламентации конфликта интересов китайских чиновников. «Временное положение» ввело систему отбора кадров, значительно ограничивающую возможность патримонии: публикация сообщения о наборе на вакантные должности; проверка компетентности претендентов; проведение открытого экзамена для прошедших проверку компетентности; проверка идеологической надёжности для сдавших экзамены; обнародование списков лиц, намеченных к зачислению на госслужбу.

Традиционная для Китая экзаменационная система используется для отбора на неруководящие должности. С помощью этого удалось достичь определённых результатов: среди чиновников повысился спрос на различные программы повышения квалификации и самообразования, большинство служащих перестали уходить с работы раньше времени. Средний возраст госслужащих уменьшился на пять лет, на 11% увеличилось число служащих с высокими учёными степенями.

Определённые шаги были сделаны и в упорядочении оплаты труда. Ведущим стал принцип «сколько заработал — столько получи». Заработная плата в Китае начисляется в зависимости от уровня ответственности

и сложности выполняемой работы по единой тарифной сетке. С постепенным переходом к контролируемой рыночной экономике был сформулирован ещё ряд принципов. Важнейший из них — принцип внешней справедливости (ст. 66), согласно которому зарплата государственных служащих должна примерно соответствовать зарплате сотрудников госпредприятий. Кроме того, в Китае была введена традиционная для западных и ряда восточных государств практика ежегодного увеличения заработной платы, а также надбавки за «превосходное» и «удовлетворительное» исполнение своих обязанностей.

Однако надо заметить, что на практике перечисленные нововведения зачастую имеют формальный характер. Из трёх рейтингов — «удовлетворительно», «превосходно», «неудовлетворительно», которые могут быть присвоены чиновникам, последний почти не используется, его получают менее одного процента всех госслужащих. Таким образом, поощрения за результативность труда охватывают практически всех чиновников. Мирясь с «удовлетворительной» работой государственных служащих, система сохраняет должности всем, кто делает хоть что-нибудь [19]. И всё же введение новой оценочной системы несколько увеличило процент увольнений. Некоторые исследователи считают, что новая система эффективно справилась с выявлением и отстранением коррупционеров и прогульщиков, но не решила проблему отсева низкоквалифицированных служащих.

В целом китайская реформа создаёт впечатление весьма прагматического предприятия. Однако китайский прагматизм служит воплощению великой национальной идеи Китая как центра, как Поднебесной империи. Китайский прагматизм занимает чётко выраженную служебную позицию в полном соответствии с лозунгом «Китайское учение — основное; западное учение — прикладное». В вопросе выбора целей, к которым следует стремиться, дебаты в Китае выходят далеко за рамки прагматизма. Так, в своём стремлении стать мировым или, как минимум, региональным центром Китай жаждет избежать прямого столкновения с технологически и экономически более развитыми международными силами. Это побудило китайских политиков и учёных выработать стратегию развития, которая может быть охарактеризована двумя специфическими концепциями — «мирного подъёма» и переосмысленная западная концепция «мягкой силы». Идея «мирного подъёма» *хэпин цзюэци* была высказана известным китайским учёным, весьма близким к руководству КНР, Чжэн Бицзянем в ноябре 2003 г. на заседании Боаосского форума. «Суть «концепции мирного подъёма» сводилась к трём утверждениям. Во-первых, стратегия КНР состоит в обеспечении условий для мирного возвышения страны посредством самостоятельного следования по пути социализма с китайской спецификой при одновременной активизации участия в процессах экономической глобализации, которая со второй половины 90-х гг. называется одной из главных тенденций развития современного мира (наряду с политической многополярностью). Во-вторых, несмотря

на стремление опираться прежде всего на собственные силы, Китай нуждается в мирном международном окружении. В-третьих, подъём, к которому стремится КНР, будет исключительно мирным [14, с. 190]. Фактически автор идеи утверждал, что «...„китайский подъём“ создаёт в мире только „выигрышную“ ситуацию для всех, способствует укреплению мира и расширению зон благосостояния для субъектов мировых отношений» [5, с. 143]. Однако в настоящее время эта теория, раскритикованная китайскими «неокоммунистами», с одной стороны, и «прагматиками» — с другой, переживает период упадка, что неудивительно, поскольку её декларативный характер налицо. Вместо неё «вернулись к терминологической концепции эпохи Дэн Сяопина — „мир и развитие“» [5, с. 147]. Как отмечает М. Леонард, полемика, поднятая вокруг концепции «мирного подъёма», до сих пор окончательно не утихла. Этому способствуют, с одной стороны, усилия Чжэн Бицзяня по её реформированию (например, допустимость применения силы для сохранения суверенитета), а с другой, возможно, традиционная привычка китайской власти к самоописанию в виде «девизов правления»\* (по крайней мере, названия китайских политических программ очень напоминают такие девизы).

Безусловно, это выгодно отличает китайских «прагматиков» от ряда российских, утверждающих, что они не опираются ни на какие идеологические принципы. В реальности же такой доморощенный прагматизм не осознаёт идей, лежащих в его основании. Нет цели — невозможно оценить эффективность.

Другая ключевая идея политического развития Китая — концепция «мягкой силы» — родилась на Западе, где она ассоциируется с «привлекательностью компаний, подобных «Макдоналдсу» или «Ливайсу» [5, с. 148], но получила совершенно новое осмысление в Китае, превратившись, по свидетельству М. Леонарда, в «...теорию поиска государством путей обретения утраченных «нравственных оснований», мотивирующих возвышение его роли в международных делах» [5, с. 148]. Использование «мягкой силы» в китайской политической мысли определяют «...концепции единства *тун* и гармонизации *хэсе* международных отношений» [14, с. 194].

В этой связи весьма существенные изменения претерпела идея «многостороннего сотрудничества», «...отождествляемая на Западе с ослаблением национального суверенитета государств — участников мирового правопорядка, добровольно согласившихся с выполнением обязательств перед наднациональными институциональными организациями, подобными Европейскому Союзу или Всемирной торговой организации. В Китае полагают, что она должна представлять собой инструмент для защиты национальных интересов, позволяющий развивать связи с другими

---

\* Девиз правления няньхао — принятое в китайской, а также японской, корейской, вьетнамской политике и историографии символическое выражение, обозначающее период правления императора. При избрании на престол император принимает девиз (обычно из двух иероглифов), означающий некоторый благой принцип.

государствами Азии...» [5, с. 148—149]. Важно отметить, что китайское понимание идеалов международного сотрудничества конституируется древней концепцией единства через гармонию разнородного хэ.

Л.С. Переломов даёт краткий, но ёмкий экскурс в историю этого понятия: «Своим происхождением термин хэ обязан сложившемуся к VIII—VII вв. до н.э. представлению о борьбе противоположностей как объективному закону существования природы. Согласно бытовавшим в те времена космогоническим воззрениям два полярных начала (*ян* — светлое, мужское и *инь* — тёмное, женское), вступив во взаимодействие, породили пять стихий: землю, воду, огонь, дерево и металл. Благодаря их дальнейшему взаимопорождению и взаимопреодолению... существует всё живое в природе. Стоит в мире возобладать надолго какой-либо одной стихии... как жизнь на земле автоматически прекращается и всё живое умирает. Эта идея борьбы взаимоисключающих начал как непереносимое условие существования здорового Единства была перенесена на общество и сферу политики. Термин хэ изначально означал Единство, Единение, к которому приходят путём столкновения, взаимопреодоления полярных интересов и воззрений.

Одновременно появился антипод — термин *тун*, тоже означавший Единство, Единение, но уже на иной соглашательской основе, когда все участники обсуждения добровольно одобряют любое предложение, исходящее от правителя» [5, с. 34].

В древнекитайском трактате Го юй (Речи царств) в главе 16 содержится пояснение необходимости опоры именно на гармоническое единство хэ как принцип взаимоотношений внутри иерархии власти, т.е. в отношениях правителя и чиновника: «...покойные ваны брали себе жён из чужих фамилий, требовали богатства в различных местах, *при выборе слуг отбирали лиц, которые могли выступать с увещеваниями и рассуждали с ними, выясняя истину на основе многих фактов, стремясь добиться гармоничного единства* (курсив мой. — А.П.). [Они поступали так потому, что] одна нота неприятна для слуха, один цвет не создаёт узора, одно вкусовое ощущение не насыщает, один факт — не предмет для обсуждения [с целью установления истины]. Однако [чжоуский] ван отвергает подобную гармонию и объединяется с лицами, взгляды которых совпадают с его желаниями. Небо лишило его мудрости, и, даже не желая собственной гибели, он не сможет избежать её!» [2, 241] (В этом тексте В.С. Таскин перевёл категорию хэ как «гармоничное единство»).

Современная этико-политическая мысль Китая экстраполировала принцип единства хэ на внешнеполитические отношения. Этот ход, безусловно, открывает новые перспективы международного сотрудничества. Действительно, там, где Запад (главным образом, США) предлагает различные варианты массовой культуры, национально-политической анизотропии, политического единства *тун*, Китай стремится сохранить уникальность культуры и не только своей, но всех участников много-

стороннего сотрудничества, исповедуя свой древний принцип гармонического единства хэ. Примечательно, что такая позиция перекликается с направленностью российской власти на формирование властных институтов с учётом «национальной специфики», породившей, например, такую небесспорную концепцию, как «суверенная демократия».

Таким образом, России есть о чём поразмышлять вместе с Китаем, и это вполне возможно. Интеллектуальная «закрытость» Китая — своеобразная иллюзия, возникающая из его нежелания прямо заимствовать плоды других культур. Но совершенно очевидно желание китайских интеллектуалов выработать в диалоге с другими культурами свои собственные идеи. А это означает, что встреча на границе культур России и Китая возможна, и у нас есть всё необходимое, чтобы сделать эту встречу творческой.

Подводя итоги, нельзя ещё раз не подчеркнуть — любое развитие страны есть ответ на вызовы времени. Каким он будет, во многом зависит от правящего меньшинства, от того, насколько оно способно к творческому ответу, который найдёт отклик в обществе. Прагматизм, выбранный руководящим принципом современной российской политической элиты, оказался в этом отношении неэффективным. Перефразируя известное изречение, прагматизм хороший слуга, но плохой господин. Формирование этических норм служения государству — наиболее актуальная задача для России. Справедливо пишет Дерлугьян «...внутриэлитная политика новой эпохи, ставшая непрозрачной и безыдейной и притом явно корыстной, оставила у большинства постсоветского населения ощущение обманутых надежд, беспомощности и, как ответной реакции, цинизма» [4]. Преодоление такого положения необходимо. И оно должно начинаться не с попыток сразу написать готовый «моральный кодекс чиновника», а с осмысления нравственных оснований государственной службы. Современной российской элите жизненно важно прежде всего ответить на вопрос — зачем служить России?

В этой связи возможен и необходим диалог с Китаем, политическая и научная элита которого находится сегодня в таком же поиске, а также с другими странами конфуцианской культуры. Этот диалог нужен не с целью тех или иных заимствований, а для того, чтобы увидеть себя в своеобразном зеркале китайского пути. В предварительной форме можно сформулировать проблематику предполагаемого диалога.

Как сформулировать жизнеспособный нравственный идеал политика в России? Какие особенности национальной культуры и обусловленные ею особенности личности чиновника могут помочь, а какие — помешать? Что из опыта Китая в решении этого вопроса должна учесть Россия?

Каким должно быть образование, чтобы оно формировало нравственного госслужащего? Как сделать образование ресурсом для построения этико-рациональной (меритократической) бюрократии?

Как ограничить патримониальную бюрократию? На каких идеалах должна строиться жизнеспособная этика внутривластных отношений?

Как можно учесть «национальную специфику» без ущерба для рациональности бюрократии?

Какое содержание должна получить концепция «мягкой силы» *soft power*, чтобы из средства манипуляции стать ресурсом этического соразвития и поиска нравственных оснований международных отношений?

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ И ИСТОЧНИКОВ

1. Административные реформы в России: история и современность / под общей ред. Р.Н. Байгузина. М.: РОСПЭН, 2006. 645 с.
2. Го юй = Речи царств. М.: Наука, 1987. URL: [http://www.vostlit.info/Texts/Dokumenty/China/I/Reci\\_carst/index.htm](http://www.vostlit.info/Texts/Dokumenty/China/I/Reci_carst/index.htm) (дата обращения: 31.03.2011).
3. Государственная служба. М.: Дело, 1999.
4. Дерлугьян Г. Адепт Бурдые на Кавказе: Эскизы к биографии в миросистемной перспективе: пер. с англ. М.: Изд. дом «Теория будущего», 2010. 560 с.
5. Леонард М. О чём думают в Китае? М.: АСТ; АСТ МОСКВА, 2010.
6. Луман Н. Понятие общества // Проблемы теоретической социологии / под ред. А.О. Бороноева. СПб., 1994. URL: [http://www.soc.pu.ru/materials/golovin/reader/luhmann/r\\_luhmann1.html](http://www.soc.pu.ru/materials/golovin/reader/luhmann/r_luhmann1.html) (дата обращения: 31.03.2011).
7. Переломов Л.С. Традиционная китайская философия и её роль в современном Китае // Книга правителя области Шан = Шан цзюнь шу. М.: Вост. лит., 1993.
8. Переломов Л.С. Конфуций: жизнь, учение, судьба. М.: Наука; Изд. фирма «Восточная литература», 1993.
9. Реформа государственной службы России: История попыток реформирования с 1992 по 2000 год / ред. Т.В. Зайцева. М.: Всемирный Банк, 2003.
10. Реформа государственной службы Российской Федерации. Высшая школа экономики (Государственный университет). 2006.
11. Рыбаков В. Зачем русскому Родина? // Нева. 2010. № 9. URL: <http://magazines.russ.ru/neva/2010/9/r8-pr.html>
12. Содействие реформе государственного управления в России: сб. ст. М., 2005.
13. Стратегия реформы государственного управления в России и её реализация на региональном уровне: материалы конференций: 28—29 сентября 2004 г. и 21 декабря 2004 г. М., 2005.
14. Тимофеев О.А. Мягкие методы международного влияния и трансформация внешнеполитической парадигмы в КНР // Вестн. ТОГУ. 2009. № 4 (15). URL: <http://www.khstu.ru/vestnik/articles/347.pdf> (дата обращения: 31.03.2011).
15. Тойнби А. Постижение истории. М.: Айрис-Пресс, 2002.
16. Чжоу Сыинь «Консерватизм в Китае конца XIX в.: модернизация конфуцианства // Вопр. философии. 2010. № 8. С. 167—176.
17. Никонов В. Идея нашей нации // «Известия». 30.12.2010. № 246/247. URL: <http://www.izvestia.ru/comment/article3150213/> (дата обращения: 31.03.2011).
18. Митрофанов С. Стратегии выживания. Российское население относится к своей бюрократии хуже, чем европейское к своей. Политический архив № 38 (89) 14 ноября 2005. URL: [siter@politjournal.ru](mailto:siter@politjournal.ru) (дата обращения: 31.03.2011).
19. Сатаров Г., Головищинский Г. Административная реформа и противодействие коррупции (о мировом опыте реформирования бюрократического аппарата) // Отч. записки. 2004. № 2. URL: <http://www.strana-oz.ru?numid=17&article=828> (дата обращения: 31.03.2011).
20. Ячин С.Е. Метакультура — место творчества личности на границе культурных сред // Личность. Культура. Общество. 2010. Т. 12. Вып. 1 (53—54). С. 108—116.