

ПРИВИЛЕГИРОВАННЫЕ ОБЪЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Руслан Хестанов

БЮРОКРАТИЧЕСКИЙ МИНИМАЛИЗМ

Интригующее описание математически выверенной организации рынков в Китае (середина XIX века) представил в своих лекциях в Университете Дж. Хопкинса Фернан Бродель в 1976 г.¹ Он очертил единую для всей территории Срединной империи структурную матрицу, в соответствии с которой определялось пространственное расположение городов и деревень, расстояния между ними внутри уездов, областей и регионов. Матрица выглядела следующим образом. Небольшой город — вокруг него расположено от 6-ти до 10-ти деревень, причем на таком расстоянии, чтобы крестьянин в течение одного светового дня мог сходить туда и обратно. Такой многоугольник с городским центром образовывал уезд. Но и расположение самих уездов было подчинено аналогичному принципу — они размещались вокруг крупных городов на соответствующем расстоянии. Геометрическая правильность организации рыночной сети обрела характеристики системы благодаря тому, что на эту пространственную конфигурацию накладывался календарь работы городских рынков: расписание их работы составлялось таким образом, чтобы даты не совпадали. Таким образом, торговцы имели возможность переходить с рынка на рынок, из одного места в другое, не пропуская ни одного рыночного дня.

Детально эта система иерархии городов и населенных пунктов (в которой административные границы далеко не всегда совпадали с физиографическими), а также алгоритмов китайских рынков, была описана Уильямом Скиннером.² Уезды, как «физиографические единицы», и крупные торговые центры образовывали, в свою очередь, девять крупных региональных систем, в каждом из которых находил-

1. Бродель Ф. Динамика капитализма. Смоленск, 1993. С. 35–36.

2. Ed. by G. William Skinner. *The City in Late Imperial China*. Stanford: Stanford University Press, 1977. P. 211–252, 275–352.

ся столичный региональный центр. Девять главных китайских регионов были относительно автономными и самодостаточными. Каждый из крупных регионов представлял собой систему городов и соответствующих рынков, объединенных общим водным бассейном (системой рек и сетью оросительных каналов).

Столь сложная система организации территорий, расписаний работы рынков и коммуникаций складывалась не как результат тщательно разработанного в едином центре плана. Вопреки расхожему мифу о Китае, как о сверхцентрализованной империи, бюрократия здесь была малочисленной.

Уильям Скиннер подчеркивает, что у центральной администрации были довольно ограниченные возможности по непосредственному регулированию и управлению. Города уездов представляли собой своеобразные «командные пункты», которые были самым низшим звеном имперской административной вертикали. При этом административные аппараты уездов были всегда предельно малочисленными, если принять во внимание те результаты, которых добивалась имперская бюрократия в контроле и организации территорий.³ Отсюда возникает вопрос: каким образом, вопреки административно-бюрократическому минимализму, имперская власть добивалась эффективного и системного контроля над обширной территорией и высокой степени хозяйственной координации между территориально-хозяйственными комплексами? Какова природа этой географической и хозяйственной координации и четкости?

Общий план этой великой китайской гармонии трудно объяснить с помощью теорий, которые рассматривают креативные, управленческие возможности государства и суверенной власти только через деятельность бюрократических аппаратов, регламентов и правового нормотворчества. В больших государственных формах остается незамеченным, так сказать, «второе дно» — сверхинституциональные (сверхюридические, сверхбюрократические и пр.) техники управления и контроля. Чтобы разглядеть эти сверхинституциональные техники, следует выйти за пределы феноменальной непосредственности — приказа, распоряжения и прочих форм явного принуждения. В этом случае анализ будет сосредоточен не на внутренней рациональности государственного управления, а на арсенале его техник.

НЕВИДИМАЯ РУКА ГОСУДАРСТВА

Сверхинституциональный (или глобальный) режим государственного управления Мишель Фуко описал через процесс перманентной этати-

3. Многие известные историки считают китайскую бюрократию в целом довольно эффективной. В особенности потому, что она была малочисленной. «Успехи бюрократического контроля кажутся тем более значимыми, что достигнуты они были сравнительно малыми силами» (Малявин В. Империя ученых. М., 2007. С. 88.)

зации. В самом общем смысле под этатизацией он понимал повышение уровня управляемости общества. Управлять — значит определять структуру возможному полю действий подвластных субъектов, то есть влиять на «поступки», стандартизировать действия и мотивы женщин и мужчин, семей, родов, общин, рынков, производств и пр. Что означает сверхинституциональное управление на более конкретном уровне? Это действие особого аппарата (в терминологии Фуко «диспозитива»), в котором классические государственные институты находят свое продолжение в организационных формах социальной жизни. Там, где директивы (приказы), законы, регламенты не действуют, начинается работа сверхинституционального государственного управления и сфера компетенции «косвенной власти» (так называл Карл Шмитт такие институты, как церковь, муниципальные автономии, цеховые союзы, городские и сельские общины и пр). Именно посредством этих «косвенных властей» государство укоренено, интегрировано в социальном мире и оказывает на него глобальное влияние, незаметное в деятельности органов власти.

Примеры формирования таких сверхинституциональных аппаратов мы находим в эпоху династии Мин (1368–1644), когда закладывались основания имперской государственности, просуществовавшей вплоть до начала XX в.

Новый имперский стиль правления был предопределен одним важным процессом: формирование того, что сегодня все еще принято называть «традиционной родовой китайской общиной».

«Первоначальным китайским хозяйственным строем было, как мы знаем, родовое хозяйство, которое и доныне сохраняет силу в китайской деревне, где каждый род имеет свой маленький храм для культа предков, свою школу, совместно хозяйничает и сообща обрабатывает пашню», — пишет Макс Вебер в своем исследовании «История хозяйства»⁴.

То что Веберу казалось «первоначальным китайским хозяйством» стало результатом социальной революции, которую совершили правители династии Мин. До них центрами местных сообществ были храмы и буддистские монастыри, владевшие обширными землями и обладавшими привилегированными отношениями с властью. Население в массе своей отправляло буддийские культы. Только аристократии и высокопоставленным чиновникам позволялось исповедовать конфуцианский культ предков.

В районе дельты Жемчужной реки (Чжуцзян), откуда правители Мин распространяли свой суверенитет на территорию всего Китая, существовало разительное отличие между сознанием идентичности правящих элит, Яо («народом гор»), и подвластным населением, Дан («народом воды»). Отсутствие общего культа и общей государственной идеологии препятствовало прочному закреплению власти. Но главная

4. Вебер М. История Хозяйства. Город. М., 2001. С. 45.

проблема проявилась сразу после того, как была первая перепись населения и регистрация земель. Был открыт важный инструмент повышения эффективности налоговых сборов и созданы основы для развития барщины и денежного налогообложения. Между тем в отношениях земельной собственности не было необходимой ясности — за конкретным участком земли трудно было зарегистрировать определенного собственника.

Правители Мин решились на радикальные преобразования как в сфере культов и идеологии, так и в хозяйственных отношениях. В 1530 г. простолюдины получили право совершать жертвоприношения «предкам основателям», что стремительно демократизировало идеологию неоконфуцианства. Имперские власти всячески поощряли коллективные жертвоприношения предкам, реальным или воображаемым, деревней или группой деревень. Чувство родовой идентичности и принадлежности быстро проникало в деревню вместе с культом предков.

У государства появилась возможность избежать регистрации земли за индивидуальными владельцами, допустив ее запись на владельцев коллективных, а именно на имя предков появившихся родовых общин. С этого момента родовые общины довольно скоро трансформировались в настоящие корпорации. А «семейные предприятия» становились универсальной формой жизни коллективов не только в деревнях, но и в городах. Эта форма производства, жизни и самоуправления оставалась широко распространенной в Китае вплоть до 1949 г. Именно из нее выросли гигантские и богатые роды Южного Китая.

Родовые коллективы изменили лицо города и деревни так, что храмы предков стали центральными для всей социальной жизни, в то время как храмы местных божеств были вытеснены на ее периферию.⁵ Превращение конфуцианства в традицию, в норму жизни южнокитайского общества совпала с кампанией разрушения народных храмов, в числе которых были и буддистские монастыри (две большие кампании 1489 и 1521). В 1537 министр ритуалов Ху Тао (Hu Tao) организовал погромы даже монастырей Пекина. Беспрецедентное по масштабам распространение неоконфуцианских институтов родства шло параллельно с созданием условий для единства народа и просвещенного чиновничества. А родовое сознание воплощалось как в ритуалах, так и в особых формах коллективного владения землей. Неоконфуцианский род превратился в привилегированный объект управления и патроната государства, удобный в качестве единицы наблюдения, налогообложения и других форм контроля. И хотя в последующем между имперской бюрократией и общинами зачастую возникали серьезные конфликты, между ними не существовало отношений взаимного исключения. Свобода и автономия рода была условием слаженного функционирования имперской власти.

5. David Faure. *Emperor and ancestor: State and lineage in South China*. Stanford: Stanford University Press, 2007. P. 193.

Однако ни творцы, ни участники управленческой революции не исходили в своем социальном творчестве из какого-либо общего плана реформы. Родовая община, как сложившийся аппарат сверхинституционального управления, не была плодом материализации конкретной идеи. Она стала результатом сложной динамики, которая сочетала в себе ситуативную серию выборов между альтернативами, адаптацию к социальным условиям, императив по изъятию прибавочного продукта, а также использование классических инструментов управления — приказ, регламентацию, статистику и пр.

Учреждение родовой общины — важный и интересный момент в области китайского администрирования. Хотя новая социальная форма насаждалась жестоким насилием со стороны государства, на первых порах роды получили множество прав в области простейшего администрирования. Малоизвестен факт, что основатель династии Мин император Чжу Юань-чжан запретил чиновникам под страхом смертной казни вмешиваться в дела общин и даже покидать свои города, где были расположены административные управления. Правда, эта новация протянула не очень долго. И все же некоторые его элементы сохранились. Например, малочисленность административных структур. Позже, в XVII и XVIII веках, произошло обратное движение — общение между представителями администрации и населением восхвалялись как достоинство, а мобильность глав администраций всячески поощрялась.

Похоже, что вопрос о полноте самоуправления и о том, насколько «плотным» должно быть общение чиновников с родовыми общинами, на протяжении последующих столетий так и остался без однозначного ответа. С одной стороны, чрезмерная опека и вовлеченность чиновников в дела общин приводила к коррупции аппарата, а также к невыносимо тяжелым поборам. С другой стороны, недофинансирование аппарата вынуждало администраторов создавать неподконтрольные имперской вертикали дополнительные фонды. Эта так никогда и неразрешенная дилемма красной нитью проходит через учебник для функционеров Хуан Лю-хуна, главы уездной администрации Тэнчэна на юго-востоке провинции Шаньдун (впервые опубликован в 1694 г.)⁶

«Мы — другие», — так обращается Лю-хун к своим коллегам. Чиновники — это почти невидимые глазу публики актеры театра Кабуки, одетые во все черное. Лю-хун советует делать все, чтобы отслеживать любые контакты между личной резиденцией управляющего администратора и внешним миром: внутри, как и снаружи, люди стремятся обмануть администратора. Только доверенное лицо может быть посажено у окошечка, через которое передаются разные документы и через которое запрещены всякие разговоры. Но, по определению, сам контакт с внешним миром и населением делает это доверенное лицо кор-

6. Huang Liu-hung. A Complete Book on Happiness and Benevolence: a manual for local magistrates in XVIIth century China. The University of Arizona Press, 1984.

румпированным. Поэтому резиденция и персонал служащих должны быть максимально изолированы и отчуждены от местного населения.

С другой стороны, автор учебника формулирует важное правило — функционер должен знать всех «лично», все проверять и разоблачать всех тех, кто пытается его обмануть. Ему необходимо самому посещать деревни, проводить там уголовные расследования, улаживать конфликты собственности, инспектировать состояние урожая.

Должна ли нас смущать возникшая двойственность? С одной стороны, родовая община рассматривалась чиновниками как мир, совершенно отчужденный от аппарата управления и подлежащий опеке. С другой стороны, мы утверждаем, что родовая община, как социальная единица, была интегрированной частью сверхинституционального управления, в которой воплощалось сразу несколько важнейших компетенций и функций: производство, база налогообложения, отправление культа, сознание коллективной идентичности, самоорганизация и самоуправление.

Государственное управление, на наш взгляд, эксплуатирует и драматически разыгрывает такую двойственность. На ней основаны все успехи непрерывного процесса этатизации. На всех уровнях имперской бюрократии мы обнаруживаем то же недоверие к другим инстанциям управленческого аппарата. Так, в учебнике Лю-хуна явным образом проводится отождествление «стражей порядка» и бандитов. Во введении к главе «Бандитизм» он утверждает, что полицейские — это преступники: «люди, презирающие закон и зависящие в том, что касается одежды и питания от банд».

Нельзя видеть в этом лишь стиль китайского имперского правления. Да, типичной практикой китайских ямэней (уездных администраций) было дробление и фрагментация полицейских сил, учреждение параллельных иерархий, как военных, так и гражданских. Главы низовых звеньев администраций всячески боролись с альтернативными монополиями на силу в своих уездах. Но ровно такая же тактика применялась на уровне провинций и в имперской столице. Та или иная практика отчуждения неизбежно культивируется внутри любых государственных аппаратов. В современных политических теориях она проходит под разными рубриками. Например, «баланса сдержек и противовесов» или «коррупция». И то и другое можно рассматривать как проявления сверхинституционального государственного управления. К той же категории можно отнести даже современные квазинезависимые от государства рыночные институты.

Актуальность текущего глобального кризиса требует прояснения последнего тезиса о рынках. Оно и будет нашим заключением.

Необычный по масштабам финансовый и экономический коллапс вернул политико-экономические дискуссии к проблеме, которая обсуждалась на протяжении всего прошлого столетия — в какой мере государство должно участвовать в регулировании рынка, насколько ры-

ночные институты способны к автономной навигации и самостоятельной коррекции. Кризис резко изменил вес спорящих сторон в пользу критиков неолиберальной дерегуляции и сторонников активного государственного вмешательства.

С точки зрения доктрины Мишеля Фуко об этатизации, развитие рынков всегда отражало стремление к росту управляемости и контроля.⁷ Либерализм превратил различие между государством и рынком в политическую универсалию; Фуко разглядел в этой идеологической дизъюнкции конкретную форму схематизации, типичную для современной технологии управления. Рынок в либеральной критике и управленческой практике «сыграл роль „теста“, места привилегированного опыта, в котором можно заметить результаты избыточного государственного управления и даже измерить эту избыточность»⁸. Расположив рынок рядом с государством, либерализм получил принцип критики реальности, с помощью которого он всегда покажет, что действия государственного управления избыточны. Для китайской имперской бюрократии таким же камнем преткновения и формой схематизации технологии управления был вопрос о мере вмешательства государства в родовую общину. Рынок у современных либералов и община в китайских учебниках по управлению в одинаковой степени прошли процедуру доктринальной натурализации и превратились в объекты привилегированного управления и опеки.

7. Дискуссия о необходимости регуляции или дерегуляции излишне идеологизирована. Ведь даже самые радикальные неолибералы выступали за усиление регулирующих функций государства в области патентного права или авторских прав столь же рьяно, как и за свободный рынок. Они же внесли инициаторами таких изменений в американском законе о банкротствах, которые потребуют еще большего государственного вмешательства в экономику.
8. Филипп Кун отмечал, что недостаточное финансирование местных властей вынуждает их жить за счет дополнительных налогов и поборов, которые не контролируются и не отслеживаются чиновниками более высокого уровня; такое положение создавало существенные возможности для коррупции, и к концу XVIII в. относится изобилие свидетельств о многочисленных проблемах, связанных с этим обстоятельством. Были ли общие проблемы местного управления, характерные для конца XVIII и XIX вв., свойственны и более ранним десятилетиям династии Цин, еще предстоит выяснить.