

А.Оболонский

ЛЮСТРАЦИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ КАДРОВ КАК НАУЧНАЯ, МОРАЛЬНАЯ И ПСИХОЛОГИЧЕСКАЯ ПРОБЛЕМА: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Хочу привлечь внимание к проблеме, кот. неоправданно почти забыта. А она между тем, помимо несомненного научного, аналитического значения, может стать и весьма практической управленческой задачей.

Проблематика люстрации – важный аспект кадровой политики госаппарата, особенно в периоды транзита. Он многое определяет, а иногда имеет и решающее значение для хода и исхода производимых реформ. Однако по причинам вненаучного характера ей уделяется явно недостаточное внимание. Она сильно нагружена политически, психологически, эмоционально. Общественное мнение относится к ней неоднозначно. И люстрация на самом деле имеет как плюсы, так и минусы. Но это не основание закрывать на проблему глаза. Что, впрочем, общий порок нашей, мягко выражаясь, сверхосторожной, суперлоялистской науки ГМУ, что, кстати говоря, не позволило ей стать полноценной наукой в подлинном смысле слова. В рамках регламента я смогу лишь обозначить несколько аспектов темы. Политический затрону минимально.

Сначала **определение**. В изначальном, производном от латинского, значении слова люстрация — публичное отречение от прошлых грехов с сопутствующей процедурой. Само слово *lustracio* в лексиконе древних римлян означало очищение через покаяние, обычно связанное с жертвоприношением. Разумеется, современные и теория, и практика люстрации далеко ушли от этого «оригинала». В документах ООН вообще предпочитают использовать термин — *vetting*, т.е. временный запрет на что-либо, связанный с проверкой. Но суть сохранилась: люстрация — не возмездие, не кара, а отчасти даже обратное — амнистия, прощение прошлых грехов, в ряде случаев связанное с временным ограничением на занятие определенных должностей. Одно из центральных в люстрации. - **понятие “защищенной должности”**. А ее общая идея - защита изменившегося государства и его граждан от лиц, запятнавших себя сотрудничеством с прежним режимом, признаваемым в новых политических условиях репрессивным. Это касается ключевых позиций, определяющих функционирование госаппарата, а также должностей, могущих по своему характеру представлять угрозу правам граждан. Имеются ввиду, прежде всего, службы безопасности, а также ряд должностей в правоприменительной системе государственной службы.

Однако далеко не все разделяют подобный взгляд на вещи. И отношение к ней весьма неоднозначное. В позитивном плане люстрацию называют **правосудием периода транзита**, механизмом защиты новой демократии, **инструментом кадровой политики** в условиях турбулентных перемен, частью процесса демократизации государственного управления и др. А Совет Европы даже назвал люстрацию одной из основных составляющих *правосудия переходного периода*, необходимой частью институциональных реформ. В плане же негативном её называют орудием несправедливого наказания за несовершенные или, как минимум, недоказанные преступления, морально нечистоплотным способом делания карьеры, средством политической манипуляции и т.п. Конкретней - ниже.

Как **научная** проблема люстрация несомненно междисциплинарна. Она предполагает анализ правовой, конкретно социологический, морально этический, психологический, а также теоретико-управленческий как часть политологического.

Правовой аспект люстрации проанализирован в науке наиболее обстоятельно, для желающих с ним ознакомиться всячески рекомендую работы Бобринского и Лезовой. Десятилетия после распада социалистического блока и СССР дали для этого богатый материал. В той или иной форме она произошла практически во всех восточноевропейских странах, а также в странах Балтии, Грузии и позднее в Украине. Не имея возможности входить в детали, скажу лишь, что можно выделить три типа люстрации. Первый - запрет определённым лицам занимать некоторые, так называемые “защищенные” должности; второй — обязательное декларирование сведений о себе с угрозой ответственности за ложную информацию, третий — официальное установление и раскрытие фактов об определенных лицах без наложения на них или на некоторые должности какие-либо ограничений.

Первый имел место в Чехии, Германии, Литве (в том числе по отношению к официальным сотрудникам спецслужб), в Боснии и Герцеговине, Македонии, Украине. В этих странах были составлены два списка: один из них включал перечень должностей и профессий, «защищённых» от неблагонадежных элементов, а другой — основания для отнесения тех или иных персон к числу таких неблагонадежных элементов.

В рамках люстрации второго типа, проходившей в Польше, Латвии и Эстонии, также использовались два списка, однако их значение было иным. Там обладатель или

соискатель «защищённой» должности был **сам** заявить, подпадает ли он под критерии неблагонадёжности (например, сотрудничал ли со спецслужбами прежнего режима). За ложную информацию была установлена ответственность в виде запрета занимать эти должности.

Наконец, люстрация третьего типа, прошедшая в Венгрии, Литве, Словакии, сводилась к выявлению, составлению и опубликованию списков “неблагонадёжных граждан” без каких-либо правовых последствий для них.

Хотя люстрация является предметом национального права, она также получила правовую верификацию и с точки зрения права международного. Законы о люстрации прошли тщательную правовую оценку Европейской Комиссии за демократию и право (так называемой Венецианской Комиссии). А генсек ООН посвятил теме люстрации часть своего специального доклада на сессии Генеральной Ассамблеи в 2004г. На его основе верховный комиссар ООН по правам человека даже издал своего рода методическое руководство по принципам и проведению люстрации. В целом, люстрация с некоторыми оговорками признана действием допустимым и не противоречащим принципу господства права для пост-тоталитарных и пост-авторитарных обществ. Кардинально противоположной точки зрения придерживается Международная организация труда (МОТ), в принципе отвергающая правомерность люстрации как таковой, считающая ее неправовой мерой. Более сбалансированную позицию занял Европейский суд.

Психологический аспект можно рассмотреть на драматических примерах судеб и установок первого поколения наших пост-советских чиновников, многие из которых оказались в очень нелегкой ситуации, **“без вины виноватых”**. Новые, рыночные времена объективно предполагали и необходимость привлечения к проведению реформ и других людей. С иной компетенцией, административными навыками, иной психологией. Однако взять их было попросту неоткуда. Социологические данные свидетельствуют о явно избыточной кадровой преемственности в аппарате в 90-е – начало 2000-х годы. И в итоге государственный аппарат, на который была возложена задача проведения политики кардинальных реформ в ряде областей, по своему кадровому составу оказался к этому неготовым – ни квалификационно, ни психологически. Это породило, с одной стороны, много психологических драм и психологический *синдром ресентимента* у честных служащих, отдавших жизнь добросовестной государственной службе и в одночасье оказавшимися “у разбитого корыта” и с полунищенской, унижительно низкой зарплатой. А с другой, для

осознавших новые возможности беспринципных приспособленцев – стало триггером для масштабных коррупционных злоупотреблений в тогдашней ситуации “Клондайка” и всеобщего передела гигантских материальных и финансовых ресурсов.

Словом, помимо возрастных изменений, произошли и качественные перемены. Честных педантов, обладавших хотя и устаревшими трудовыми навыками, но всё же сохранивших достаточно высокий уровень профессионального самосознания и морали, вытесняли всепогодные ловкие приспособленцы, не отягощённые принципами служебной этики да и вообще какими-либо моральными ограничителями. А с конца 1990-х гг. началось заполнение должностей гражданской службы «силовиками» и пришельцами из органов безопасности, т.е. людьми с иной профессиональной логикой, навыками, компетенцией. Возможно, этому поспособствовало и брезгливо пренебрежительное, порой даже высокомерное отношение значительной части либеральной интеллигенции к «черновой» аппаратной работе, сулившей неизмеримо больше хлопот и обещавшей гораздо меньше дивидендов по сравнению с гордой элитарной позицией свободного аналитика, стоящего «над схваткой».

Моральный аспект стал предметом серьезных публичных дискуссий, особенно в Польше и Чехии. На первом этапе, во время “бархатных революций”, в отношении к люстрации явно преобладал позитивный настрой, даже с оттенками очистительного романтизма. Так, еще до принятия общего Закона в Чехословакии министр юстиции уже в 1990 г. получил право и начал снимать с должности судей, которые во время коммунистической диктатуры «нарушили принцип непредвзятости и беспристрастности» или «принимали противоречащие закону решения во время своей судебной практики». Между 1990 г. и 1992 г. примерно треть судей страны (484 человека из 1460) оставили службу; в прокуратуре было уволено более 63% прокуроров.

Специальный интерес представляет немецкий опыт. В ГДР, как известно, существовала наиболее масштабная система политического сыска, в которую, помимо штатных сотрудников, было вовлечено огромное число внештатных осведомителей. Цифры впечатляют. В последний год существования ГДР на госбезопасность продолжали тайно и неофициально работать 189 000 человек (что составляло около 2,5% населения Восточной Германии в возрасте от 18 до 60 лет,

10 000 осведомителей были моложе 18 лет). С их помощью органами госбезопасности были заведены досье на более 6 миллионов граждан, т.е. более трети населения ГДР, в которой на момент объединения проживало 16,4 миллионов, находилось под наблюдением секретных служб». В годы краха режима ШТАЗИ пытались уничтожить архивы с их именами (как говорят, при помощи советских «друзей»). Но последнее — по сути ликвидационное — правительство ГДР плюс спонтанно возникшие гражданские комитеты (Bürgerkomiteen) не допустили этого. Они захватили несколько зданий окружных и районных органов МГБ и помешали вывозу оттуда сотен уже загруженных грузовиков с предназначенными к сожжению бумагами. А в январе 1990 г. толпы берлинцев заняли и главное здание МГБ, где обнаружили следы спешной работы по уничтожению архивов и сумели, по оценкам, спасти 95% документов.

Чешский Президент Вацлав Гавел, по моральным соображениям изначально сдержанно относившийся к проблеме, но все же, подписавший в итоге Закон, тем не менее расценивал его как акт, хотя и нужный в исключительных обстоятельствах того времени, но весьма проблематичный с точки зрения прав человека. Помимо политических обстоятельств времени, он объяснял ситуацию охватившей тогда людей волной идеализма и надежд: «В атмосфере всеобщего братания и энтузиазма, типичной для времен ноябрьской революции, многие из нас питали надежду..., что наступит какое-то значимое изменение в самом способе нашего человеческого сосуществования, что люди скоро выползут из эгоистических скорлуп, в которые их вогнал коммунистический режим, и что вся общественная жизнь вдруг обретет значительно более человеческие черты... Представлялось, что такие ценности, как солидарность, духовные измерения жизни, любовь к ближнему, терпимость, воля к взаимному согласию или обыкновенная тактичность, внезапно переживут какой-то ренессанс»

Иными словами, для него главным оставался вопрос — удастся ли поставить нравственность над политикой, а моральный императив и сопутствующие ему самоограничения — над сиюминутной целесообразностью.

В последующие годы, когда к люстрации примешались мотивы своекорыстного характера — желание сделать карьеру «на костях» предшественников, сведение личных счетов да и просто психология ненависти, к сожалению, характерная для периодов транзита с присущими им фрустрацией, распадом прежних ценностей,

ценностной аномией вплоть до морального вакуума — Гавел с горечью признавал свои тогдашние ощущения и надежды излишне оптимистичными. Он неоднократно подчёркивал длительность и многомерность процесса формирования подлинно гражданского общества, преодоления морального бремени и деформаций, порожденных временами коммунистического режима. А речь Гавела в суде, когда ему через много лет пришлось выступать в качестве ответчика в связи со сделанной без его ведома газетной публикацией списка предполагаемых сотрудников госбезопасности, считается классическим образцом антилюстрационной публицистики.

Адам Михник, тоже бывший горячим сторонником первого этапа люстрации в Польше, также впоследствии выступил против так называемой поздней люстрации, её второй волны и связанных с ней политиканских спекуляций. Он подчёркивал, что главную ответственность должны нести люди, принадлежавшие к верхним слоям системы, т.е. те, кто десятилетиями уничтожал правовое государство и правовую культуру, а не *«мелкие сошки»*.

С моей точки зрения, тут есть не вполне однозначные морально психологические нюансы. С одной стороны, если человек воспринимает связанную с люстрацией дискриминацию как меру по отношению к нему несправедливую, оправдывая себя тем, что он, мол, всего лишь «действовал, как все», по законам и стандартам поведения того времени, это порождает у него фрустрацию со всеми её негативными последствиями. С другой стороны, отсутствие какой-либо ответственности за совершенные в прошлом плохие дела порождает чувство безнаказанности, которое к тому же передается «по эстафете» и следующим поколениям. Так, отсутствие ответственности (не говоря уж о возмездии) по отношению к сталинским палачам и их, увы, довольно многочисленным разного рода приспешникам, полагаю, стимулировало конформистский цинизм уже у следующего поколения «правоохранителей» в кавычках.

Один пример из позднесоветского времени - благополучная судьба негодяя и садиста врача, руководившего принудительным кормлением академика А.Сахарова во время его голодовки, т.е. пыткой. Это был главный врач горьковской больницы. Все это описано и в мемуарах Андрея Дмитриевича, и в других источниках. Сахаров сравнил его с нацистским доктором Менгеле. Тем не менее, он благополучно пережил и перестройку, и все последующее – получил звание Заслуженного врача,

повышенную пенсию, вступил в “Единую Россию” и т.д.

Так что и в моральном плане проблема не однозначна.

Итак, исходя из опыта транзита нескольких постсоциалистических стран, я полагаю, что и **нам было необходимо провести определённую люстрацию персонала государственных органов**. Серьёзные кадровые изменения, проведенные в должное время и должным образом, могли бы существенно улучшить многое. Я, разумеется, не имею в виду какой-либо «охоты на ведьм», массового увольнения порядочных и политически нейтральных администраторов. Однако хоть что-то в этом направлении должно было быть сделано. А не сделано было ровным счётом ничего. Политическое руководство тех времён игнорировало эту абсурдную ситуацию. И в результате мы получили то, что получили.

В силу совокупности причин качество нашей бюрократической машины стало хуже, чем в любые предшествующие времена (по крайней мере, за последние пару веков). И все усилия по ее реформированию, включая вполне неплохие Законы – 58 и особенно ФЗ-79, в лучшем случае лишь частично решают проблему. Это сознают и вменяемые политики в руководстве страны, и серьезные эксперты. А рядовые граждане на всех уровнях сложившуюся ситуацию просто физически ощущают в повседневной жизни.

Лично мне представляется, что при всех возможных минусах и злоупотреблениях, плюсы ограниченной люстрации явно перевешивают. А для России это и было, и будет просто жизненно необходимо. Проблематика люстрации и осмысление связанных с ней вопросов приобретают не только теоретическое, но и практическое значение как в институциональном отношении, так и в личностном, человеческом плане. В отличие от восточноевропейских стран, для нас всё большую актуальность приобретает не дилемма «позднего» люстрирования функционеров советского режима, а необходимость проведения люстрации «свежей», которая позволит очистить кадры государственных служащих от людей, подрывающих социальное предназначение и общественный престиж государственной службы, которые проникли в ее структуры уже в новые, постсоветские времена. Фактическое же табуирование серьезного обсуждения связанных с люстрацией вопросов (во всяком случае, на академическом уровне) — ситуация, мягко говоря, странная и отнюдь не способствующая пониманию динамики общественных процессов.