



школа

Институт социологии РАН
(Центр комплексных социальных исследований)

БЮРОКРАТИЯ И ВЛАСТЬ В НОВОЙ РОССИИ¹

¹ Фрагменты
аналитического
доклада,
подготовленного
в 2005 г.
в сотрудничестве
с Представитель-
ством Фонда
им. Фридриха
Эберта в РФ.
руководитель
проекта –
М.К.Горшков.

О роли бюрократии, ее социальном облике говорят и пишут в последние годы довольно много. Немало при этом попыток все свести к традиционному образу российского чиновничества (жадность, грубость, чванливость, высокомерие и т. п.).

Однако есть и стремление попробовать разобраться в природе нынешней бюрократии, выяснить, как повлияли на нее современные российские реформы. Это действительно очень важно, ибо роль государственной бюрократии в современной России существенно усилилась, особенно на фоне трансформации ряда политических и демократических институтов. Как реагирует на данную ситуацию общественное мнение? Естественно, реакция россиян в этом вопросе далеко не однозначна.

В последнее время в российском обществе как никогда сильны антибюрократические умонастроения. Слово «чиновник» стало нарицательным. Любое соприкосновение обычного россиянина с государственным служащим разного уровня превращается в своеобразное испытание, сопровождаемое унижением, нарушением прав, волокитой, вымогательством. Зажатые с двух сторон бюрократией и работодателями, наши сограждане при решении каких-либо вопросов находятся в крайне затруднительном положении, поскольку различные институты по защите гражданских прав либо не существуют, либо малоэффективны.

Очевиден факт, что социальная и правовая незащищенность граждан усиливает роль государства и его институтов для значительной части общества. Более 60% населения утверждает, что «без помощи и поддержки государства им не выжить». Отсюда – поддержка большинством населения различных вариантов национализации крупных «олигархических» бизнес-структур, их фактический переход под контроль отдельных бюрократических групп и кланов. Консенсусной социально-политической ценностью последних лет является усиление роли государства во всех сферах жизни, его социальная ориентированность. Общество охотно, по крайней мере без значительного сопротивления, передает государству свои прерогативы, такие, например, как выборы местной власти, формирование партийной системы, социальная и трудовая защита.

С одной стороны, в основе данного противоречия лежат патерналистские представления общества о «должном» государстве, способ-

ном защитить своих граждан и реализовать их интересы, с другой – сложившаяся практика подчинения интересов государственной бюрократии частным и корпоративным интересам, ее неспособность к реализации общественных запросов, общая неэффективность. Причем недовольство общества конкретными проявлениями государственной бюрократии растет параллельно росту ожиданий улучшения эффективности деятельности «должного» государства.

Подобная картина характерна для большинства обществ переходного типа, в которых проводится авторитарно-бюрократическая модернизация. На рубеже 90-х годов Россия столкнулась с проблемой институциональной бессубъектности, общество атомизировалось, жизнь большинства людей оказалась подчинена задачам социального и физического выживания, адаптации. Институты власти оказались оторваны от социальной базы, перестали быть носителями и выразителями общественных интересов, быстрыми темпами стали расти коррупция и взяточничество. Произошло сращивание высшей государственной бюрократии и крупного капитала.

В этих условиях центральная власть сделала ставку на государственную бюрократию как потенциального носителя новой национальной субъектности, противостоящего как бизнес-группировкам, так и политической элите. В рамках избранной стратегии начала проводиться административная реформа, выстраиваться «вертикаль власти». То есть была поставлена задача связать единым административным механизмом разрозненные бюрократические группы, как федеральные, так и региональные, ослабить давление на них со стороны бизнес-групп, региональных властей, криминальных структур. Каковы предварительные итоги реализации этой стратегии? Насколько она эффективна? В какой степени государственная бюрократия справляется с возложенной на нее функцией выразителя национальных и общественных интересов? Каков механизм мотивации принятия решений на государственно-бюрократическом уровне? Почему общество продолжает негативно воспринимать чиновничество? Какова специфика массового слоя бюрократии? Как соотносятся бизнес-интересы и интересы чиновничества? Каковы причины роста коррупции и можно ли ее победить?

К поиску ответов на поставленные вопросы можно подойти по-разному. Сугубо теоретические, политэкономические и даже политологические подходы здесь не помогут. В данном случае природная комплексность проблемы требует социологического участия, использования возможностей социологической науки проникнуть в суть явления, собрать о нем представительный эмпирический материал, а в дальнейшем на междисциплинарном уровне выйти на аналитические обобщения.

Данная идея нашла отражение в двух социологических исследованиях. Первое из них носило массовый характер, оно было проведено в июле 2005 г. во всех территориально-экономических районах страны (согласно районированию, принятому Росстатом), опрошено 1500 рес-

пондентов, представляющих 11 социальных групп населения: рабочих предприятий, шахт и строек; инженерно-техническую и гуманитарную интеллигенцию (преподаватели вузов, ПТУ, ученые, учителя школ); работников торговли, сферы бытовых услуг, транспорта и связи; служащих; предпринимателей малого и среднего бизнеса; военнослужащих и сотрудников МВД; жителей сел и деревень; городских пенсионеров; студентов вузов; безработных. Опрос проводился в 58 поселениях, пропорционально населению мегаполисов, областных центров, районных городов и сел.

Второй опрос представлял собой экспертный характер. В роли экспертов выступали госслужащие, чиновники, работающие в системе госуправления на нижнем и среднем уровнях. Были опрошены 300 работников районных, городских, областных администраций (мэрий).

Осуществление массового и экспертного опросов, сопоставление их результатов позволило поставить и осветить в докладе следующие важные проблемы:

- государство и реальная власть: ее различные уровни, противостояния; административная вертикаль, ее эффективность и влияние на жизнь простых россиян;
- функции государства, разграничение ответственности между ним и обществом;
- непосредственные контакты между обществом и бюрократией, их интенсивность и эффективность; негативный образ бюрократии, сформированный из реальной практики;
- групповые и корпоративные интересы бюрократии: привилегии, отношения с бизнесом.
- реальные и потенциальные механизмы контроля общества над бюрократией; роль СМИ, политических партий, профсоюзов, местного самоуправления в решении данной проблемы.
- деловой образ современного государственного служащего глазами населения.

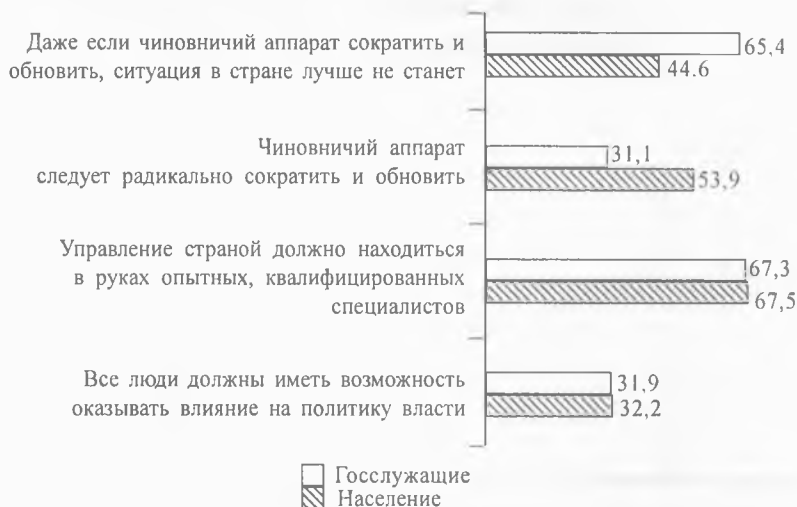
Становится все более очевидным факт, что отечественная бюрократия за 15 лет российских реформ заметно изменилась, усилила свое влияние на жизнь страны, овладела многообразием инструментов по защите и продвижению своих интересов в новых экономических и политических условиях². Что практически не меняется, а если и меняется, то в худшую сторону, – так это негативное отношение к бюрократии со стороны общества.

Всякий раз, когда в стране возникает потребность в переменных, вопросы чиновничества, проблемы его неэффективности и коррумпированности выходят на передний план. Так было двадцать лет назад, когда началась перестройка М. Горбачева, в таких же условиях развернулась деятельность Б. Ельцина. Вот и сегодня, судя по результатам настоящего исследования, антибюрократические унастроения в обществе весьма заметно усилились.

² По данным Федеральной службы государственной статистики только общая численность гражданских государственных служащих на начало 2005 г. составила 1 млн 316 тыс. человек. И это не считая армии «обслуживающего» персонала, которая заметно превосходит численность самих чиновников. Для сравнения – в 1990 г. в СССР общее число бюрократов насчитывало 663 тыс. человек, а их «привилегии» были гораздо скромнее по сравнению с теми возможностями, которыми располагает нынешнее чиновничество.

При этом потребность ограничить всевластие бюрократического аппарата традиционно в России сочетается с запросом на сильное государство, справедливость и порядок. Отсюда двойственное отношение наших сограждан к бюрократии. Большинство россиян, хотя и не ставят знак равенства между чиновничеством и государством, признают важность бюрократии в качестве своеобразного социального «клея», призванного цементировать государственный организм. Во всяком случае, большинство опрошенных (67,5%) признают, что управление страной должно находиться в руках опытных, квалифицированных специалистов. Причем эту точку зрения в равной степени разделяют «рядовые» граждане и сами чиновники. Идея общественного самоуправления близка лишь трети опрошенных (32,1%). Значительное число россиян (53,9%) считают, что чиновничий аппарат неплохо было бы подсократить и «почистить», однако немало среди населения, а еще больше среди чиновников, тех, кто сомневается в успехе этого шага (соответственно 44,6 и 65,4%, см. рис. 1).

Рисунок 1 Существуют разные мнения о роли и месте государства, власти в жизни общества. С каким из нижеприведенных суждений Вы согласны в большей степени? (в %)



Другое дело – высшее чиновничество, тот слой, который В.Путин в своем ежегодном послании Федеральному Собранию РФ назвал «надменной кастой». К нему у россиян отношение резко негативное. И прежде всего – к альянсу высшей бюрократии с «капитанами российского бизнеса». Именно в «унии» крупного олигархического капитала и властвующей элиты россияне видят главный «механизм торможения», препятствующий выходу России на траекторию устойчивого развития. Не случайно на вопрос о том, что сегодня препятствует быстрому эко-

номическому росту страны, почти половина россиян (49,9%) отметили коррумпированность нынешней экономической и политической элиты. Эту позицию на первое место ставит и низовое чиновничество (35,4%, см. рис. 2). Наиболее воинственно к нынешней элите настроены сторонники «Яблока», «Родины», СПС (соответственно 67,7%, 65,6%, 64,3%), которые считают ее главным препятствием, наиболее лояльны к ней сторонники «Единой России» и ЛДПР (38,6% и 44,2% соответственно).

Рисунок 2 Что, на Ваш взгляд, прежде всего, препятствует быстрому экономическому росту России? (в %)



Характерно, что даже на ассоциативном уровне россияне достаточно определенно «разводят» массовый слой госслужащих и бюрократию. Так же, как они дифференцируют государство и власть. Как видно из данных, приведенных в таблице 1, понятия «государство» и «государственные служащие» вызывают у наших сограждан скорее позитивное чувство, тогда как понятия «власть» и «чиновничество» – негативное. Любопытно, что у самой бюрократии термин «чиновники» вызывает негативные ассоциации. Ей больше по душе, когда ее представителей называют государственными служащими.

Таблица 1 Каково Ваше отношение к приведенным ниже понятиям? (в %)

<i>Госслужащие</i>		<i>Понятия</i>	<i>Население</i>	
<i>Скорее позитивное</i>	<i>Скорее негативное</i>		<i>Скорее позитивное</i>	<i>Скорее негативное</i>
94,9	5,1	Государство	84,3	15,7
78,6	21,4	Власть	49,5	50,5
47,5	52,5	Чиновничество	11,2	88,8
87,5	12,5	Государственные служащие	56,7	43,3

Наибольшую лояльность по отношению к государству, власти и госслужащим демонстрируют респонденты более благополучных в материальном отношении групп. Понятие «чиновничество» вызывает примерно одинаковую «аллергию» и у богатых, и у среднего слоя, и у бедных (см. табл. 2).

Таблица 2 Каково Ваше отношение к приведенным ниже понятиям? (в %)

	<i>Оценка уровня материального обеспечения</i>		
	<i>Хорошее</i>	<i>Удовлетворительное</i>	<i>Плохое</i>
<i>Государство</i>			
Скорее позитивное	91,2	86,0	79,6
Скорее негативное	8,8	14,0	20,4
<i>Власть</i>			
Скорее позитивное	67,3	52,6	39,6
Скорее негативное	32,7	47,4	60,4
<i>Чиновничество</i>			
Скорее позитивное	10,6	12,9	8,6
Скорее негативное	89,4	87,1	91,4
<i>Государственные служащие</i>			
Скорее позитивное	61,1	59,5	50,2
Скорее негативное	38,9	40,5	49,8

В то же время россияне не склонны демонизировать российское чиновничество, в частности, считать, что оно окончательно узурпировало власть в стране. Впрочем, многие наши сограждане не вполне уверены в том, что и президент России и другие федеральные органы власти (правительство, парламент) обладают всей полнотой власти. В современной России власть, по мнению населения, достаточно рав-

номерно распределена в своеобразном треугольнике: «федеральная власть (президент, парламент и правительство) – бюрократия – олигархи». Так, 28,8% полагают, что власть находится в руках президента и других федеральных органов. Примерно столько же (28,2%) считают, что ею обладает «гражданская» и «силовая» бюрократия, и 32,3% – олигархи (см. рис. 3). Обращает на себя внимание факт: если население в целом чаще считает, что реальную власть в стране имеют олигархические кланы, то респонденты-чиновники полагают, что она находится в руках легитимных органов власти – президента, парламента, правительства (45,3% против 28,8%).

Рисунок 3 Как Вы считаете, в чьих руках сегодня находится реальная власть в стране? (в %)



С позицией респондентов-госслужащих солидаризируются сторонники «Единой России», среди которых также больше тех (43,7%), кто считает, что власть в стране прочно удерживают федеральные органы власти. Иной точки зрения придерживаются сторонники оппозиционных партий: «левые» (КПРФ, «Родина»), а также сторонники ЛДПР отдают в данном вопросе пальму первенства «олигархам», а «правые» (СПС и особенно «Яблоко») – бюрократии. Причем, «Яблоко» – бюрократии «гражданской», а СПС – «силовой» (см. табл. 3).

Единственное, в чем единодушны практически все респонденты – это в том, что «российский народ» не оказывает никакого влияния на функционирование российской власти.

Таким образом, показательные меры по «равноудалению олигархов» произвели впечатление, судя по всему, на чиновничество и сторонников «партии власти», но никак не на «простых» россиян, которые про-

Таблица 3 Мнение сторонников ведущих партий о том, в чьих руках сегодня находится реальная власть в стране (в %)

	«Единая Россия»	КПРФ	ЛДПР	«Родина»	СПС	«Яблоко»
Российской бюрократии	11,0	17,0	17,7	16,1	18,5	31,0
Российского народа	1,3	1,4	0	1,7	0	2,4
Президента России	30,6	20,6	13,9	14,4	14,8	21,4
Правительства России	9,3	5,7	7,6	5,1	5,6	4,8
Парламента (Государственной Думы и Совета Федерации)	3,8	2,1	–	5,9	–	2,4
Олигархов	26,0	34,0	39,2	33,9	22,2	16,7
Западных политических и финансовых кругов	6,1	8,5	10,1	11,9	11,1	11,9
«Силовиков» и других прибли- женных к президенту сил	11,2	8,5	8,9	10,2	27,8	9,5

должают считать, что могущество олигархических кланов в России по-прежнему сильно, как и их влияние на власть. Тем более что, по мнению многих наших сограждан, президент России, сохраняя «командные высоты» в политике, заметно уступает бюрократии в уровне влияния на экономическую жизнь в стране. То есть там, где интересы бюрократии и бизнеса особенно тесно соприкасаются. Так, среди населения доля тех, кто считает, что В.Путин оказывает решающее, по сравнению с бюрократией, влияние на политическую жизнь страны, достигает 42,8%, тогда как доля тех, кто полагает, что его влияние столь же велико и в экономике, составляет лишь 18,3%. Мнения чиновников распределились сходным образом – 52,9% отметили доминирующую роль В.Путина в политической сфере и только 26,1% – в экономической (см. табл. 4).

Таблица 4 Как Вы считаете, чье влияние на экономическую и политическую жизнь страны больше – президента или бюрократии? (в %)

	На экономическую жизнь		На политическую жизнь	
	Население	Госслужащие	Население	Госслужащие
Президента страны	18,3	26,1	42,8	52,9
Бюрократии	45,4	27,6	19,9	6,2
Их влияние при- мерно одинаково	36,3	46,3	37,3	40,9

Причем если в том, что В.Путин сохраняет командные высоты в политике, соглашаются примерно в равной степени представители всех социальных групп, то в экономическом плане лишь представители младшей и старшей возрастных групп (18–24 и старше 60 лет) несколько чаще отдают «пальму первенства» президенту в его воздействии на экономику (см. табл. 5).

Таблица 5 Как Вы считаете, чье влияние на экономическую жизнь в стране больше – президента или бюрократии? (в %)

	<i>Возрастные группы, лет</i>					
	<i>До 25</i>	<i>26–30</i>	<i>31–40</i>	<i>41–50</i>	<i>51–60</i>	<i>Старше 60</i>
Президента страны	21,2	19,4	16,5	15,6	15,6	23,6
Бюрократии	43,3	50,4	45,8	44,3	45,3	45,8
Их влияние примерно одинаково	35,5	30,2	37,7	40,1	39,1	30,6

Когда речь заходит о проблемах в жизни страны, в наибольшей степени беспокоящих россиян, то ни криминализация власти, ни засилье бюрократии не выходят на «лидирующие» позиции. На первом месте проблемы, с которыми люди постоянно сталкиваются в повседневной жизни (см. рис. 4).

Судя по выше приведенным данным, обеспокоенность населения и самих чиновников вызывает не столько громоздкость и неэффективность государственного аппарата и «засилье бюрократии», сколько его тотальная коррумпированность и сращивание с криминалом (11,6 и 25,3% среди населения в целом; 7,0 и 24,1% среди респондентов-госслужащих).

34,9% россиян считают, что «линия напряжения» между чиновниками и рядовыми гражданами определяет главный «нерв» существующих в современном российском обществе межгрупповых противоречий. Тем не менее это противоречие по накалу интенсивности почти в два раза уступает другому, более фундаментальному противоречию – между богатыми и бедными (его отметили 63,4% опрошенных), а также противоречию между олигархами и остальным обществом (39,1%). Иначе говоря, современное российское чиновничество, при всем его влиянии, россияне рассматривают в качестве «второго номера», ведомого более могущественной общественной силой в лице крупного капитала.

То, что отечественная бюрократия за последние 10–15 лет нарастила не только политическую, но и экономическую мощь, и, соответственно, усилила свое влияние на все сферы жизни общества, связано с тем, что демократические институты, которые призваны выступать альтернативой и противовесом произволу и всевластию бюрократии, не полу-

Рисунок 4 Какие события и процессы, происходящие в последнее время в жизни страны, вызывают у Вас наибольшую тревогу? (в %)



чили должного развития в России. Это прежде всего относится к законодательным органам власти, судебной системе, средствам массовой информации, политическим партиям и профсоюзам.

Опросы показывают, что государственные и общественные институты не пользуются поддержкой и доверием россиян. Они не рассматриваются ими в качестве инструментов реализации общественных и личных интересов. Характерны в этом отношении оценки россиянами деятельности исполнительных органов власти, различных социальных служб, с одной стороны, и тех институтов, которые принято относить к гражданскому обществу (местные парламенты, суды, СМИ, партии и профсоюзы) – с другой. Наиболее провальной по оценкам россиян выг-

лядит, как и следовало ожидать, деятельность жилищно-коммунальных служб, а также органов здравоохранения и правопорядка. Их деятельность со знаком минус соответственно оценивают 65,2%, 52,1% и 43,0% опрошенных. Скорее как удовлетворительную (на «троечку») россияне оценивают работу местных органов исполнительной власти – губернаторов, глав администраций регионов и муниципальных образований, а также органов системы образования и социального обеспечения.

Что же касается деятельности судов, законодательных собраний регионов, профсоюзов и политических партий, то их деятельность положительно оценивают от 1,7% до 5,1% россиян. Отрицательно – от 22,8% до 31,5%, причем затруднились с оценкой работы местных законодательных собраний, профсоюзов и партий свыше 40% опрошенных. Это говорит либо о слабой информированности населения о деятельности этих органов, призванных представлять и защищать их интересы, либо об отсутствии этой деятельности как таковой. Единственным более или менее дееспособным институтом гражданского общества, по мнению россиян, являются местные СМИ.

Заметно более снисходительны к институтам гражданского общества госслужащие, но и они достаточно сдержанны в оценках их деятельности. Впрочем, как и в отношении социальных служб. Их симпатии явно на стороне исполнительных органов власти, прежде всего губернаторов и глав администраций, мэров городов, поселков – эксперты-чиновники почти в 2 раза чаще, чем население в целом, позитивно оценивают деятельность этих органов, среди них крайне мало тех, кто оценивает ее со знаком «минус».

Результаты проведенного исследования подтверждают распространенные и устойчивые представления и стереотипы населения о деятельности российской бюрократии, показывают, что массовый образ чиновничества в конкретных исторических условиях может видоизменяться, наполняться новыми социальными и психологическими чертами.

За годы российских реформ отношение в обществе к чиновникам ухудшилось. Треть россиян убеждены в том, что в результате осуществления административной реформы самоуправство высшей бюрократии и рядовых чиновников стало еще сильнее. Что главным образом не устраивает наших сограждан в нынешнем поколении чиновничества? Данные исследования дают на этот вопрос практически однозначный ответ: откровенное слияние бюрократии с экономическим капиталом, ее обширная коррумпированность, в результате чего коренные интересы государства, населения преданы забвению.

Как показывают не только нынешнее, но и все предыдущие исследования, понятия «государство», «власть», «чиновники», «государственные служащие» население воспринимает по-разному. Понятия,

фигурирующие под знаком «государственные», воспринимаются и оцениваются населением более положительно, в отличие от понятий с негосударственной характеристикой. «Государственные служащие» (в сущности, те же бюрократы, чиновники в сфере управления) вызывают в общественном мнении, как отмечалось выше, более позитивные ассоциации, чем понятие «чиновничество».

Подобные оценочные реакции в целом вполне органично вписываются в традиционное восприятие российским массовым сознанием института государства, которое воспринимается большинством россиян как сверхценность, высшая инстанция в реализации не столько частных, сколько общественных интересов, а власть, чиновничий аппарат, бюрократия – как сосредоточение всего негативного, что существует в обществе.

Однако, несмотря на крайне негативную реакцию российского общества на доморожденных бюрократов, данное исследование показало, что этот вопрос мало волнует население, их больше тревожит рост алкоголизма, наркомании, постоянное повышение цен на товары и услуги, жилищно-коммунальные платежи, а соответственно с этим и снижение уровня жизни, и только затем – сращивание власти, госаппарата с криминалом.

То, что при всей обостренной оценке негативного влияния чиновничества на жизнь российского общества оно не воспринимается как главное и уж тем более единственное «зло», свидетельствуют и другие результаты опроса. Так, в качестве главного тормоза, препятствующего быстрому экономическому росту России, называются прежде всего коррумпированность российской элиты, влияние Запада, несовершенство существующих законов. А вот низкий профессионализм управленцев – на четвертом месте. И это при том, что большинство россиян полагают: государство должно эффективно управляться, а механизм государственного управления должен находиться в руках квалифицированных специалистов.

То, что проблему засилья бюрократии и даже ее коррумпированность россияне не относят к числу первых, объясняется разными причинами. Одна из них, на наш взгляд, связана с укоренившимся в массовом сознании стереотипом: бюрократия и коррупция вечны, страной всегда правили и будут править те, у кого больше богатства и власти, это говорит о том, что люди пока не видят в обществе силы, способной «укротить» бюрократию. Тем более, когда она заполучила столь мощного союзника в лице крупного российского бизнеса.

В чьих руках сегодня находится реальная власть в стране? Как говорят результаты исследования, чиновники «пальму первенства» в этом вопросе отдают президенту страны, а население – олигархам. При этом большинство наших сограждан отмечают ведущую роль президента в воздействии на политическую жизнь общества, а влияние на экономическую жизнь оставляют за бюрократией. Консенсус между населением и чиновниками выявляется в одном вопросе – и те, и другие полага-

ют, что российский народ практически никакого влияния на функционирование власти в стране не оказывает.

Занимая возможности экономической власти президента и высоко оценивая его политическое влияние, большинство россиян основную ответственность за дела в стране возлагают на главу государства и подконтрольные ему федеральные органы власти. Лишь четверть населения убеждена в том, что центральная власть не должна отвечать за все, что происходит в стране.

Вместе с тем довольно распространенное представление о том, что концентрация власти в руках «первого лица» и центральной власти в целом является чисто российской спецификой и обусловлена менталитетом россиян, их врожденным патернализмом, сформированным, в свою очередь, особенностями истории и культуры России, а также ее «необъятными просторами», находит сравнительно немного сторонников. Так, концентрацию власти в «центре» связывают с большой территорией и различиями в социально-экономическом развитии регионов 20,0% населения, с нежеланием россиян брать ответственность на себя – 19,0%, с историческими традициями – 13,0%. Примечательно, что национально-исторический и территориальный факторы концентрации власти и ответственности в центре экспертам-чиновникам импонируют в большей степени, чем другим россиянам, так же, как и идея объективной необходимости централизации власти. Чиновники и рядовое население едины в одном, что защита гражданских прав россиян, в первую очередь от произвола государственных органов, должна находиться под «патронажем» самого государства.

В чем отечественная бюрократия заинтересована? Как показало исследование, почти две трети россиян убеждены в том, что ее в первую очередь волнует сохранение и приумножение своего богатства и влияния, невзирая на низкий уровень жизни основной массы населения страны. Разумеется, встречаются исключения из этого правила, однако общий вывод неутешителен, ибо известный тезис о приватизации государственной власти российским чиновничеством имеет под собой широкие основания.

Во всех группах опрошенных госчиновников та точка зрения, что российская бюрократия главным образом заинтересована в обеспечении своего богатства и влияния, является доминирующей. Причем среди экспертов-чиновников, которые считают, что бюрократия есть особое сословие, доля тех, кто определяет его интересы как связанные с расширением своего влияния, достигает практически половины.

Это означает, что, хорошо понимая специфику интересов российской бюрократии как особой социальной группы, государственные чиновники видят ее прежде всего в сохранении и постоянном увеличении своего влияния и власти, защите собственных интересов. Мы сталкиваемся с феноменом сформировавшегося классового сознания, в котором осознанные государственной бюрократией собственные интересы

противопоставляются интересам общества. Этот факт не скрывается многими госчиновниками.

Несмотря на мотивацию своей деятельности, ее негативную оценку со стороны населения, чиновники оценивают свою работу достаточно положительно, воспринимая бюрократическую систему через призму собственного положения, своей профессиональной и жизненной успешности, которая на фоне всего общества выглядит весьма впечатляюще. По основным показателям удовлетворенностью жизнью (материальная обеспеченность, возможность хорошо питаться, одеваться, жилищные условия, социальный статус в обществе и др.) отечественные чиновники стоят на несколько порядков выше подавляющего большинства населения.

Из этого следует вывод: чиновники в сегодняшней России являются особой социальной группой, их обособление от остального населения очевидно не только для простых россиян, но и для них самих. При этом они ощущают себя не в структуре общества, а над обществом.

Наши сограждане привыкли воспринимать засилье бюрократии как характерную черту и прошлой, и нынешней России. При этом по данным опроса наивысшее влияние бюрократии на общество россияне приписывают не дореволюционной России, не СССР при Брежневле или России при Ельцине, а России на современном этапе ее развития. В этом убеждены как обычное население, так и госчиновники.

Следует отметить, что от четверти до половины обычного населения не фиксирует фактов неэтичных и неправовых деяний со стороны различных групп госслужащих. Это говорит о том, что ситуация не столь безнадежна, как иногда представляется. В стране есть, по мнению россиян, честные, порядочные учителя, врачи, милиционеры и чиновники, и главная задача государства в том, чтобы их становилось все больше.

В целом обшение населения с органами власти, чиновничеством отягощено негативным, отрицательным опытом, который дает основание нашим согражданам наделять их прежде всего такими качествами, как безразличие к государственным интересам, непорядочность, нечестность, рвачество, стремление к легкой наживе, неуважение к людям. С подобными представлениями явно не соглашаются сами госчиновники. Большинство их полагает, что доминирующие качества бюрократии – профессионализм, знание своего дела, трудолюбие, работоспособность.

Значительная часть общества, критически оценивающая деятельность чиновничества, не отличается высоким уровнем законопослушания. Чиновники, хотя бы на уровне деклараций, демонстрируют гораздо более высокий уровень приверженности закону, чем рядовые граждане. Так, среди работников бюрократического аппарата более половины опрошенных (58,0%) разделяют точку зрения о том, что во всем и всегда следует соблюдать букву закона. Среди населения такой точки зрения

придерживаются почти в два раза меньше – 26,0%, а основная масса людей стремится решать свои проблемы более простыми и привычными способами, которые принято называть сегодня «неправовыми» практиками.

В обществе сложился своеобразный замкнутый круг. Власть, чиновничий аппарат часто игнорируют интересы и права граждан. Значительная часть общества отвечает власти той же монетой, стремясь обходить стороной легальные и легитимные способы решения своих насущных проблем и свести общение с государственными органами к минимуму, обращаясь к ним только тогда, когда нет иных способов решения той или иной проблемы. Разорвать этот замкнутый круг будет возможно только при восстановлении в обществе доверия к государственным органам всех уровней, к чиновничеству как особой социально-профессиональной группе.

Известно, государство в российской политической культуре чаще всего выступает как конструкция, в которой импульсы активности должны идти в основном сверху вниз. «Простым» гражданам остается только пассивно ожидать приказов и одновременно распределяемых сверху «милостей». Подобные представления создают почву для сильных патерналистских настроений, когда «простой человек» перекладывает ответственность за ведение дел на чиновника, а чиновник, в свою очередь, на политических лидеров и высших должностных лиц. Об этой тенденции говорят данные многих проводившихся в стране массовых опросов. Не стало исключением и нынешнее исследование. Характерно, в частности, что, отвечая на вопрос о том, должны ли все люди иметь возможность оказывать влияние на политику властей или такое влияние должно быть прерогативой относительно узкого круга «сведущих», респонденты значительным большинством голосов выбрали именно последнюю альтернативу: за нее высказались двое из каждых троих опрошенных. Примечательно, что данный тезис в той же пропорции поддержали и госчиновники.

Это означает, что правомерность участия граждан в делах управления российские чиновники отвергают (нередко сетуя на то, что неумение россиян отстаивать свои права и интересы является одним из основных препятствий к социальному благоденствию и экономическому процветанию страны). Со своей стороны, по данным опроса, гражданам не стремятся к политическому участию и общественным делам. Они готовы принять отчуждение основной массы населения от властных функций то ли как естественное следствие разделения труда, неизбежность, то ли как удобное положение вещей, позволяющее большинству людей заниматься своими делами.

Данный факт выводит на известную формулу, с которой солидаризируется как обычное население, так и бюрократия: «Все в России зависит от лидеров, а не от рядовых исполнителей».

Несмотря на острую негативную реакцию к «чиновничеству», желающих стать госслужащими в системе управления довольно мно-

го – четверть трудоспособного населения. Что их прельщает в госслужбе? Прежде всего – надежность работы и заработка, возможность попасть в круг «нужных» людей, получать социальные льготы и гарантии.

Госслужба в системе управления становится более привлекательной для предпринимателей и «самозанятых», которые стремятся к приобретению связей и знакомств, и особенно для студентов, ценящих в госслужбе надежность места и заработка и перспективы построения карьеры. Однако мотивация «кадрового резерва» для работы в госаппарате не позволяет ожидать качественного улучшения их деятельности, поскольку повышение эффективности работы государственных служб путем реформирования не может проходить за счет обновления госаппарата. Почти половина тех, кто желает работать в данных органах, заявляет о том, что сокращение и обновление чиновничьего аппарата не улучшит положения дел в стране.

Таким образом, качественно изменить ситуацию во взаимоотношениях общества и бюрократии можно не за счет «смены состава игроков», а за счет изменения «правил игры».

Как показало исследование, главную роль в повышении действенности отечественной бюрократии население отводит президенту страны. Подобную позицию можно трактовать двояко. С одной стороны, это является своеобразным кредитом доверия на продолжение В.Путиным административного реформирования, причем в весьма жесткой по отношению к государственному аппарату и бюрократии форме. С другой – отсутствие видимых результатов борьбы с бюрократией и коррупцией, дает право расценивать это как усиленное требование населения к президенту сделать работу бюрократической системы более эффективной.