

БЮРОКРАТИЯ: ВЗГЛЯДЫ "ИЗВНЕ" И "ИЗНУТРИ"

Автор: В. Ф. АНУРИН, А. М. САДУЛИНА

АНУРИН Владимир Федорович - доктор социологических наук, профессор, зав. кафедрой социально-политических наук Нижегородского коммерческого института (E-mail: vfedan@rambler.ru). САДУЛИНА Арина Михайловна - консультант Управления государственной гражданской и муниципальной службы аппарата губернатора и правительства Нижегородской области.

Аннотация. Проблемы взаимоотношений городского населения с чиновниками органов государственного и муниципального управления рассматриваются по результатам социологического исследования (опрос, статистика, материалы эмпирического исследования и др.); дается характеристика "местной бюрократии" (образовательный, профессиональный уровень; личностные качества; стиль и методы работы с населением и др.).

Ключевые слова: бюрократия, бюрократ, чиновник, госаппарат, госслужащий, бюрократическое управление

"Уничтожить бюрократию стало теперь невозможно, ибо уничтожение ее придется поручить тем же самым бюрократам. Но, даже уничтожив старую бюрократию, они тут же породят новую, еще более прожорливую, более выносливую и живучую... Так не лучше ли нам это гадючье логово и не трогать?"

*Г. А. Потемкин*¹

Бюрократия, бюрократический аппарат, бюрократ. "Я волком бы выгрыз бюрократизм..." - эта "крылатая" фраза В. Маяковского на много лет определила отношение общественности, в том числе и научной, к сложному, противоречивому и чрезвычайно распространенному социально-политическому явлению. Отношение чаще всего было негативным. Один из авторов этой статьи во второй половине 1980-х гг.

¹ В. Пикуль приписал эту мысль Г. А. Потемкину - одному из создателей российской бюрократии. *Пикуль В. С. Фаворит.* Роман-газета. 1988. N 13. С. 53 - 54.

также пытался внести свой вклад в борьбу с бюрократией [1], понимаю, насколько это было наивно, хотя фельетонный пафос разоблачения и изгнания бюрократизма - до сих пор нередкое явление в научной массовой печати.

Строго говоря, бюрократия стара, как сама *цивилизация*, она зарождается вместе с институционализацией государства. Возможно, мы еще недостаточно глубоко подвергали социологическому анализу древние цивилизации, те, которые К. Маркс относил к так называемому "азиатскому способу производства". По мнению Е. Старикова, именно бюрократический аппарат в древних обществах в результате своего разрастания фатально приводил эти общества к краху: "Единственным возмущающим фактором в этой идеально-равновесной системе был... сам аппарат. Непрестанно раздуваясь и с неизбежностью коррумпируясь, он начинал работать сам на себя, поглощая все большую долю прибавочного продукта, разоряя страну и ведя ее к неизбежной катастрофе" [2]. Но вряд ли можно считать деятельность государственных чиновников в этих обществах как "подлинную" бюрократию (учитывая ее отчетливо выраженный патримониальный характер). По мнению большинства исследователей, исторический процесс возникновения современной бюрократии как самостоятельного общественного явления и "класса" совпал с созданием новых крупных исторических единиц - национальных государств в Европе, то есть примерно с XVI в. Абсолютизм нуждался в массе администраторов, занимающихся особым видом управленческого труда, регулируемого правом, и своей деятельностью осуществляющих централизованные государственные интересы. Аппарат рос очень быстро, его работа постоянно и сложно дифференцировалась, монополия дворянства на его наполнение постепенно исчезала; кроме того, дворяне часто не желали заниматься этой рутинной и, как им казалось, второстепенной работой. И тогда в аппарат пошли городские слои, государственная служба стала считаться особой и престижной профессией; с той поры носители ее объективно объединяются в некий автономный "класс". На рубеже XIX-XX вв., когда начали складываться контуры индустриального общества (одной из характерных черт которого становится формирование *национальных государств* [3]), возникла и необходимость научного изучения *бюрократии как особого феномена*.

Одним из первых и наиболее видных исследователей бюрократии был, как известно, Макс Вебер. Исходным пунктом его теории социального господства [4] можно считать определение: господство есть не что иное, как шанс встретить повиновение определенному приказу. Господство предполагает взаимное ожидание: со стороны того, кто отдает приказание, - что его приказу будут повиноваться; со стороны тех, кто повинуются, - что приказ будет иметь тот характер, какой ими ожидается, то есть *признается*. Другими словами, те, кто получает команду, должны быть уверены в том, что отдающий им приказ, по их мнению, *имеет на это право*. Это и есть суть *легитимности*, составляющей суть теории социального господства.

В соответствии с исходной посылкой, Вебер анализирует легитимные типы господства, начиная с рассмотрения возможных (идеально-типических) "мотивов уступчивости". Их три: система господства-подчинения может быть обусловлена: 1) "нравами", привычкой к определенному типу поведения; 2) простой личной склонностью подданных (аффективная база); 3) интересами, то есть целерациональными соображениями относительно преимуществ или невыгод своего поведения. Соответственно этому, Вебер различает три чистых (идеальных) типа господства.

Традиционное господство, которое основано на вере не только в *законность*, но даже в *священность* издревле существующих порядков и властей. Чистейшим типом такого господства является, по Веберу, патриархальное господство. Союз господствующих представляет собою своеобразный *Gemeinschaft*: начальник - господин, штаб управления - слуги, подчиненные - "подданные", которые послушны господину в силу некоего пиетета. При этом штаб управления состоит из лично зависимых от господина домашних чиновников, родственников, личных друзей или лично верных ему - вассалов. Вебер подчеркивает, что патриархальный тип господства по своей

структуре во многом сходен со структурой семьи; именно это обстоятельство делает особенно прочным и устойчивым данный тип легитимности.

Харизматическое господство - так же "чистый" тип господства. Харизма, по Веберу, есть некая экстраординарная способность, некоторое качество индивида, выделяющее его среди остальных, и - что самое главное - не столько приобретенное им, сколько милостиво дарованное ему (природой, Богом, судьбой, кем угодно) извне. Харизмой, по Веберу, обладают герои, великие полководцы, маги, пророки, провидцы, гениальные художники, выдающиеся политики, основатели мировых религий - Будда, Иисус Христос, Магомет; основатели государств - Солон и Ликург; завоеватели - Александр, Цезарь, Наполеон.

В современных же обществах преобладает третий тип господства - его Вебер называет **легальным** (или **легально-рациональным**). Здесь в качестве "мотива уступчивости" - соображения интереса, в его основе - *целерациональное действие*. К такому типу относились современные Веберу европейские буржуазные государства - Англия, Германия, США, Франция и др. В таком обществе, подчеркивает Вебер, *подчиняются не личностям, а установленным законам*; им подчиняются не только управляемые, но и управляющие (чиновники). Аппарат управления (или опять же "*штаб*") состоит из *специально подготовленных чиновников*; к ним предъявляется требование действовать "незирая на лица", то есть по строго формальным и рациональным правилам. *Формально-правовое* начало - вот принцип, лежащий в основе легального господства. Именно бюрократия, считает Вебер, является технически самым чистым *типом легально-рационального господства* (хотя, конечно, никакое господство не может быть исключительно бюрократическим). На иерархической вершине властной лестницы могут находиться наследственные монархи или избранные народом президенты, лидеры, избранные парламентской аристократией. В то же время *повседневная, непрерывная, рутинная* работа ведется при этом силами *специально подготовленных, профессиональных* специалистов, то есть такой машиной управления, деятельность которой не может быть приостановлена без того, чтобы не вызвать серьезного нарушения в функционировании всего социального механизма.

Важной особенностью бюрократического управления является его *неизбежность* в тех случаях, когда приходится иметь дело с крупными социальными объектами (государство), перед которыми стоят достаточно определенно сформулированные и явно выраженные цели жизнедеятельности; это могут быть и отдельные экономические предприятия - корпорации, тресты, концерны, по мере значительного увеличения их размеров, требующие для своего рационального развития бюрократического типа управления. Поэтому, наряду с политической бюрократией, правомерно говорить о финансовой, технической, медицинской, военной и др. бюрократиях.

С идеями бюрократии у Вебера тесно связаны идеи "рациональности", последовательное нарастание которой служит выражением прогресса. Что же такое **рациональный бюрократ** как идеальный тип? Это чиновник, который, принимая управленческое решение (или участвуя в процессе его выработки и реализации) опирается не на произвол, не на интуицию, а на достоверные *факты* (либо наблюдаемые, либо подтверждаемые документально). При этом он производит расчеты - путем перебора возможных вариантов - последствий проведения этого решения в жизнь; социальные масштабы этих последствий не имеют значения, важен принцип. Учитывая целерациональный характер такого подхода, нужно помнить, что рациональный бюрократ постоянно руководствуется *целью* (причем *эксплицитной*, явно сформулированной), стоящей перед его организацией, единственным личным интересом становится успех организации. Достаточно важными фактами, которые необходимо принимать во внимание рациональному бюрократу, являются сигналы *обратной связи*, поступающие от управляемого объекта и позволяющие судить об адекватности принимаемых решений.

Наряду с "рациональным бюрократом", можно говорить еще о двух идеальных типах чиновников. Во-первых, о "**формальном бюрократе**", чиновнике, доводящем до абсурда саму идею формализма; в отличие от рационального бюрократа, он нередко

упускает из виду саму цель своей организации, для него документ, а также управленческая процедура превращаются в самоцель. (Вероятно, именно такой тип поведения Р. Мертон и называл "ритуализмом".) Это позиция чрезмерно осторожного человека, которая характеризуется стремлением во что бы то ни стало избежать опасности подвергнуться негативным социальным санкциям; желанием избежать опасностей, разочарований и неудач; слепой приверженностью рутинному распорядку и сложившимся институциональным нормам. Одним из несомненных достоинств бюрократии следует считать ее стремление к упорядочиванию, систематизации тех явлений и фактов, с которыми она имеет дело. Однако деятельность формального бюрократа, фанатичная до абсурда, нередко приводит к прямо противоположному результату, создавая хаос, вероятно, деятельность именно такого типа чиновников как раз и образует то явление, которое мы именуем *бюрократизмом*.

Во-вторых, о "*прагматическом бюрократе*": это чиновник, который стремится извлекать реальную выгоду лично для себя из успехов своей организации, ее социального влияния, а также из того положения, которое он занимает в организации и в процессе выработки и принятия управленческих решений; то есть, в его повседневной деятельности цели организации вытесняются личными целями. Здесь также присутствует некий элемент рациональности: прагматический бюрократ просчитывает, прежде всего, те преимущества, которые мог бы извлечь лично он (либо протежируемый им клиент) из различных вариантов управленческого решения. Свое право на принятие таких решений он рассматривает как некий ресурс, которым он может распоряжаться точно таким же образом, как и обладатель, допустим, экономического ресурса. Именно эта группа чиновников составляет основу для коррупции, поэтому масштабы коррупции становятся показателем "толщины" этого слоя в составе управленческого аппарата. И, разумеется, относительная доля его растет в абсолютном выражении с увеличением общего объема аппарата. Время от времени в печати появляются некоторые цифры. Так, за минувшие полгода, по прокурорским данным, в Нижегородской области было выявлено 919 фактов коррупции, из них в Нижнем Новгороде - 164, в том числе взяточничество, подлог, злоупотребления должностными полномочиями [5].

Статистика дает нам размеры российского госаппарата в историческом контексте. На тысячу человек населения чиновников было: в конце XVII в. - 0,4 чел., XVIII - 0,6 чел., по годам: 1897 - 1,2; 1913 - 1,6; 1922 - 5,2; 1928 - 6,9; 1940 - 9,5; 1950 - 10,2; в 1985 г. - 8,7 человек [см.: 6]. Что касается бюрократического корпуса современной России, то он также имеет устойчивую тенденцию к самотиражированию, причем то, что мы наблюдаем сегодня - это вовсе не притирка новых управленческих подразделений друг к другу, это банальное *разрастание госаппарата*. Разрастание вопреки стратегическому замыслу административной реформы, но в полном соответствии с законом Паркинсона: чиновник множит чиновников.

Еще в начале реформ 1990-х гг. на примере одного из районов Нижнего Новгорода нами было подсчитано, что аппарат районной администрации в полтора раза превосходил численность аппаратов райкома КПСС и райисполкома вместе взятых, а по данным органов госстатистики Нижегородской области, в 1999 - 2007 гг. общая численность работников органов государственной власти и местного самоуправления увеличилась в два раза. В 2007 г. доля чиновников в общей численности постоянного населения Нижегородской области составила 1,1%². В среднем на 1 тыс. человек занятого населения Нижегородской области сегодня приходится 26,8 работников органов государственной власти и местного самоуправления.

Представляют научный интерес **отношения**, складывающиеся между **чиновниками и подопечным населением**. В какой мере эти отношения можно считать "приятными" или "неприятными"? И совпадают ли взгляды на госаппарат самих его работников с общественным мнением в целом. Ответы на эти и другие вопросы

² Интересно, что в точности такой же процент работников органов государственного управления был выявлен в ходе общероссийского опроса "Социальная стратификация России" (2004 г.), хотя валидная доля составила 2,0%.

Таблица 1 Уровень образования чиновников (в % от числа опрошенных)

Образование	Государственные служащие	Выработка в целом
Начальное		4,2
Неполное среднее	0,8	9
Среднее	6,7	26,7
Профессионально-техническое (ПТУ)	1,7	12,3
Среднее специальное (техникум, колледж)	29,4	28,5
Незаконченное высшее	9,2	4,3
Высшее	52,1	14,6
Кандидатская/докторская степень		0,2

мы искали в ходе проведенного среди населения Нижнего Новгорода в конце 2008 г. опроса "Нижегородцы о бюрократии". Опрошено 837 человек; выборка квотная, с удержанием контроля за параметрами пола и возраста. Параллельно с этим проводился опрос работников государственного и муниципального управления, проходивших курсы повышения квалификации в ИПК Волго-Вятской академии государственной службы (143 респондента). Кроме того, мы воспользовались некоторыми данными крупномасштабного исследования "Социальная стратификация России", проведенного в конце 2004 г. Институтом общественного проектирования (15 200 респондентов в 54 регионах РФ)³.

Образовательный и профессиональный состав чиновников. В опросе 2004 г. к категории "государственные служащие" (по сути, синоним понятия "чиновник" или - "бюрократ") отнесли себя ПО человек⁴. Если сравнить уровень образования чиновников госаппарата с распределением уровней образования по выборке в целом (табл. 1), нетрудно убедиться, что их образовательный уровень заметно выше. При этом, если исходить из того, что незаконченное высшее образование означает, что человек находится в стадии получения его, то можно сделать вывод, что доля государственных служащих, повышающих свой образовательный уровень, также достаточно высока. Кроме того, процент государственных служащих, получивших второе высшее образование (около 10%), впятеро выше, чем по выборке в целом (2%). О том же говорит и сравнение удельных весов повышающих свою квалификацию на различных курсах. Таким образом, есть основания полагать, что государственные служащие представляют один из наиболее образованных социальных слоев современной России. Впрочем, не самый образованный. Как нетрудно убедиться из данных табл. 2, среди выделенных (в анкете 2004 г.) отраслей народного хозяйства сотрудники органов госуправления идут лишь на 6-м месте по доле работников, имеющих высшее образование.

Несколько иначе обстоит дело с имеющейся *специальностью по диплому* (наличие которой подразумевает, как предполагается, возможность и необходимость применения в практике повседневной работы полученных в ходе образования специфических знаний, умений и навыков). По данным исследования 2004 г., наибольшая доля государственных служащих имела дипломы экономистов (22,7%); на 2-м месте юристы (12,7%), а вообще спектр специальностей, полученных чиновниками, довольно широк - бухгалтеры, инженеры, технологи, педагоги, врачи, товароведы. И лишь *один респондент* имел диплом по специальности "государственное и муниципальное

³ Опрос проводился компанией "Ромир-Мониторинг". Мы пользовались этими данными при подготовке двух статей, опубликованных в журнале "Социол. исслед.". 2006: N 7 "Профессиональная стратификация и закон перемены труда" и N 10 "Контур провинциального среднего класса России".

⁴ Вообще "органы государственного управления" в качестве места своей постоянной работы назвал 171 респондент; однако нужно учитывать, что там имеется и свой обслуживающий персонал (водители, курьеры, уборщицы и др.), не имеющий прямого отношения к управлению.

Таблица 2 Образовательный уровень специалистов Нижегородской области (в % к численности занятых в каждой отрасли)

Сферы деятельности	Образование				
	Среднее специальное (техникум, колледж)	Незаконченное высшее (не менее 3-х курсов вуза)	Высшее	Степень МВА, др. магистерские степени	Кандидатская / докторская степень
Органы юстиции (суд, прокуратура, адвокатура)	24,1	9,3	64,8		1,9
Наука и научное обслуживание	28,1	6,3	54,7		10,9
Образование	37,7	5,8	54,5	0,3	1,7
Компьютерное обслуживание, ИТ	26,7	17,8	53,3	2,2	
Финансы, кредит, страхование	37,4	9,7	52,3		0,6
Органы государственного управления*	29,4	9,2	52,1		
Туризм, гостиничное хозяйство	41,4	10,3	44,8		3,4
Общественные и благотворительные организации	48	8	44		
Средства массовой информации и реклама	32,8	24,6	42,6		
Армия, МВД, другие силовые ведомства	61,4	3,4	34,3	0,4	0,4
Культура и искусство	58,3	7	33		0,9
Промышленность	61,6	6,3	32,1		
Здравоохранение	67,7	1,7	30,3		0,2
Строительство	62,4	7,1	30,2		
Связь	64	6,5	28		
Бытовое обслуживание, услуги населению	65,5	8,5	25,1		
Торговля	68,1	8,1	23,1	0,2	
Жилищно-коммунальное хозяйство	73,6	4,9	21,5		
Производство и переработка сельхозпродукции	72,3	6,3	21,4		
Транспорт	75,1	3,2	21,2		
Общественное питание	82,1	10,1	7,1		

* *Примечание.* Учитываются только чиновники (без обслуживающего персонала учреждения): данные опроса 2004 г.

управление". В этом смысле довольно многозначительным выглядит мнение опрошенных нами нижегородцев по поводу согласия/несогласия с приведенным в анкете суждением: "Большинство из чиновников (государственных служащих) - это те, кто просто не нашел себя в своем деле⁵, в профессии⁶ диплому о полученном образовании". Рассчитанный для оценки значимости этого суждения индекс согласия⁶ имел самое высокое значение среди других аналогичных индексов - 4,03. Что касается самих чиновников, то их мнение по поводу справедливости приведенного суждения прямо противоположно: индекс согласия оказался наименьшим - 0,16, т.е. мы имеем 25-кратное расхождение!

Несколько меньшие, но все же довольно значительные индексы согласия были обнаружены по поводу еще двух суждений: "Они (чиновники), как правило, считают себя выше других; и если обратишься к любому из них, он(она) показывает, что его

⁵ Эта мысль прозвучала в одном из выступлений известного сатирика Михаила Задорнова.

⁶ Индекс согласия рассчитывался по формуле: $(2a + b)/(c + 2d)$, где *a* - процент ответов "полностью согласны", *b* - доля ответов "в общем согласны", *c* - "в общем не согласны", *d* - "совершенно не согласны".

дела важнее, а до тебя ему дела нет " (индекс согласия в общественном мнении - 4, у чиновников - 0,63); *"Редко кто из них (чиновников) имеет благие помыслы, заботу о людях; если и заведется такой, то его сразу "съедят" , потому что не вписывается в эту коррумпированную структуру"* (индекс согласия в общественном мнении - 3,9; у чиновников - 0,59).

Наименьшие (и все же несколько превышающие единицу) значения индексов согласия в общественном мнении были выявлены для суждений: *"Чиновник - это человек, основательно осведомленный в законодательстве и строго следующий ему "* (общественное мнение - 1,14, чиновники - 1,6); *"Есть немало чиновников, которые искренне переживают за людей и их нужды "* (общественное мнение - 1,18, чиновники - 7,06; расхождение, как видим, весьма основательное).

Таким образом, нетрудно убедиться, что взгляды "извне" и "изнутри" на некоторые сущностные черты российской государственной бюрократии оказываются прямо противоположными, за исключением мнения о знании законодательства⁷. Но, когда речь заходит о сущности бюрократии как социальном явлении, расхождения между общественным мнением и мнением представителей государственного (и муниципального) управления несколько сглаживаются. Интересно, что рядовые граждане по целому ряду позиций проявляют более высокий индекс согласия, нежели сами чиновники, единственная позиция, по которой индекс согласия среди чиновников существенно выше, касается необходимости проведения разграничительной линии между *бюрократией* и *бюрократизмом* (табл. 3).

Довольно выразительно выглядит индекс согласия среди чиновников по поводу суждения о коррупции: доля согласных с тем, что бюрократия неизбежно коррумпирована, практически такая же, как и доля отрицающих это. Вряд ли те, кто согласен с этим, опирались на собственный служебный опыт; скорее они имели в виду те случаи, когда им самим приходилось выступать в роли просителей, имея при этом дело с теми "братьями по классу", которых мы назвали "прагматическими бюрократами".

Из сравнения суждений о соблюдении законности видно, что рядовые граждане, кажется, более отчетливо, нежели сами чиновники, осознают необходимость формальных (т.е. безличностных) отношений и строгого соблюдения заданных правил - законов, норм и распоряжков - в структуре государственного управления.

Можно ли считать государственных служащих (чиновников, бюрократов, как бы мы их ни назвали) особым *социальным классом*? Мы не будем вдаваться в теоретические аспекты проблемы, для нас представляло интерес то, как воспринимают эту социальную группу рядовые граждане и сами чиновники. Распределение мнений по этому поводу представлено в табл. 4.

Налицо существенные расхождения между взглядами управляющих и управляемых: почти 60% чиновников более или менее категорично отвергают эту идею, в то время как более половины опрошенных нижегородцев с нею согласны. Это говорит о том, что значительная часть государственных (и муниципальных) служащих, вероятно, не ощущает своей принадлежности к особой социальной группе. Что ж, "изнутри" виднее, однако это не мешает чиновникам при случае проявлять определенную "классовую солидарность" по принципу "ты мне - я тебе".

А вот в чем мнения общественности и чиновников оказались достаточно близкими, так это в *оценке престижности государственной службы* (табл. 5). В опросе 2004 г. сами государственные служащие довольно высоко оценили престижность своего профессионального статуса - средний балл составил 7,14 по 10-балльной шкале, в то время как по выборке в целом он был 5,58; при этом 45% чиновников дали оценку престижности своего профессионального статуса выше 8 баллов, а 15,2% оценили ее высшим баллом - 10. В то же время нельзя сказать, что все, кто высоко оценивает престижность государственной службы, изъявляют желание работать в ней. Хотя, конечно, определенная связь здесь наблюдается: чем выше оценка престижности статуса

⁷ Коэффициент ранговой корреляции Спирмена для этих двух рядов составляет величину 0,600.

Таблица 3 Соотношение мнений о сущности бюрократии

Суждения	Индекс согласия в общественном мнении	Индекс согласия среди чиновников
Бюрократический тип управления - это просто наиболее удобный способ вымогания взятки	3	1
Бюрократию можно критиковать, но обойтись без нее в современных условиях невозможно	2,75	2,22
Бюрократия - это наиболее рациональный способ управления крупными социальными объектами	1,31	0,6
Бюрократия - это просто символ бумажной волокиты	2,63	1,76
Бюрократия всегда работает не на людей, а сама на себя	3,29	2,02
Если бы государственные учреждения и все государственные чиновники работали <i>строго по бюрократическим правилам</i> , от этого выиграли бы и отдельные люди, и общество в целом	1,72	0,85
Необходимо различать <i>бюрократию</i> (как эффективный и рациональный метод управления) и <i>бюрократизм</i> (как слепое и бездумное преклонение перед этим методом)	3,35	8,18

Таблица 4 Можно ли считать государственных служащих особым социальным слоем или кастой (в % от опрошенных каждой категории)

Ответы	Общественность	Чиновники
Нет ответа	1,7	1,4
Определенно "да"	14,9	4,9
Пожалуй, "да"	43	28
Вероятно, "нет"	21,5	37,1
"Ни в коем случае"	8,1	21,7
Затрудняются ответить	10,8	7

государственного чиновника, тем выше степень готовности самим занять это место, и наоборот. Исследование показало, что в первую очередь стремятся прийти на госслужбу предприниматели и студенты. Понятно, что бизнес стремится увеличить свое влияние и более эффективно решать возникшие проблемы. Что касается молодежи, то ее в первую очередь привлекают стабильность работы, высокий заработок, стремление попасть в круг нужных людей. Вроде бы появляется надежда на обновление аппарата, на приток новых людей. Однакостораживает мотивация нового поколения: прежде всего - удовлетворение собственных (зачастую корыстных) интересов; в ответах не было ни слова о желании решать проблемы региона и страны. Какими же личностными качествами, по мнению граждан, должен обладать чиновник? Чаще всего рядовые граждане хотели бы иметь дело с порядочным, справедливым, активным и честным чиновником. Что касается чисто "человеческих", сугубо личностных свойств, таких как приветливость, скромность, чувство юмора, то они представляются значимыми гораздо меньшему числу респондентов.

Таблица 5 Оценка престижности работы в органах государственной власти (в % от числа опрошенных)

Ответы	Общественность	Чиновники
Нет ответа	1,2	0,7
Определенно "да"	28,9	21
Пожалуй, "да"	45,2	57,3
Вероятно, "нет"	14,7	14,7
"Ни в коем случае"	5	2,8
Затрудняюсь ответить	5	3,5

Таблица 6 Личностные качества, необходимые чиновнику (мнение респондентов ранжировано по убыванию)

Качества	Частота ответов (кол-во)	% от числа опрошенных
Порядочность	333	39,8
Справедливость	246	29,4
Активность	230	27,5
Честность	218	26
Дипломатичность	208	24,9
Неравнодушие	200	23,9
Обязательность, надежность	186	22,2
Отзывчивость	165	19,7
Настойчивость, упорство	156	18,6
Вдумчивость	148	17,7
Демократичность	148	17,7
Общительность	144	17,2
Серьезность	143	17,1
Личное обаяние	110	13,1
Терпимость	103	12,3
Предпримчивость	101	12,1
Уравновешенность	94	11,2
Приветливость	81	9,7
Скромность	66	7,9
Чувство юмора	57	6,8

Как показало исследование, оценки деятельности чиновников мало зависят от того, насколько хорошо люди знакомы с их работой, выносят ли они свои оценки исходя из собственного опыта взаимодействия с бюрократией, либо знают о ней понаслышке и, соответственно, оценивают ее "на глазок". Полученные данные свидетельствуют, что и те респонденты, которые лично сталкиваются с работой чиновников, и те, кто знает о ней только со слов знакомых либо из СМИ, оценивают ее примерно одинаково. Любопытно и то, что больше половины респондентов, которые признались в том, что практически никогда не обращались к чиновникам лично, тем не менее, также дают преимущественно негативную оценку их работе.

Иначе говоря, в массовом сознании сложился и довольно прочно укоренился негативный образ чиновника, зачастую даже не связанный с личным опытом населения. Возможно, это отражает то, что русская классическая литература еще в школе закладывает в нас отрицательное отношение как к бюрократии в целом, так и конкретно к чиновникам. Достаточно вспомнить произведения Гоголя, Чехова, Достоевского, в которых "просителя" от одного стола посылают к другому, стоящему напротив, и обратно. К сожалению, личный опыт граждан нередко подтверждает проницательность русских классиков.

Представляется, что в немалой степени влияет негативно и недостаток информации о том, кто входит в реестр госслужащих, и что представляют собою их служебные

обязанности. Между тем управление, следующее четко разработанным правилам и предписаниям, разделение труда и жесткая иерархия - это и есть "идеальная бюрократия" по Веберу. Пока существует государственный аппарат и государственное управление, бюрократия как система *неизбежна и необходима*. И, признавая важность государства, невозможно отрицать и необходимость специально подготовленных людей - государственных служащих. "Бесполезно критиковать то, что бюрократ педантично соблюдает жесткие правила и предписания. Такие правила необходимы... Эти правила являются единственным средством обеспечения верховенства закона при ведении государственных дел и защиты граждан от деспотического произвола" [7]. Критиковать надо, но надо и что-то менять. И менять не столько людей, сколько принципы их отбора на государственную службу. Об этом говорится и на высшем уровне: нехватка квалифицированных кадров на управленческом уровне достигла своего предела; на госслужбу должны попадать "настоящие специалисты, а не лица, которые нравятся, попали по знакомству или по коррупционной схеме" [8].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. См. напр.: *Анурин В. Ф.* Преодоление бюрократизма как условие активизации человеческого фактора // Идеологическая работа и социальное творчество масс. Горький, 1987; *Он же.* Закон экономии времени и преодоление бюрократизма // Интенсификация производства и закон экономии времени. Горький, 1987.
2. *Стариков Е. Н.* Общество-казарма от фараонов до наших дней. Новосибирск, 1996. С. 94.
3. Подробнее см.: *Анурин В.* Динамическая социология. М.; Академический проект, 2003. Гл. 4 и 5.
4. Подробнее см.: *Гайденко П. П., Давыдов Ю. Н.* История рациональности. М.: Политиздат, 1991.
5. АиФ. 2009. N 29. 15 - 21 июля.
6. *Миронов Б. Н.* Социальная история России. СПб: "Дмитрий Буланин". 2003. Т. 2.
7. *Л. фон Мизес.* Бюрократия. Запланированный хаос. М.: Дело. 1993. С. 240.
8. Вступительное слово Президента РФ Д. А. Медведева на совещании по вопросам формирования резерва управленческих кадров // АИФ. 2008. 23 июля.