

А. Л. Андреев
БЮРОКРАТИЯ: ЭРОЗИЯ КОМПЕТЕНТНОСТИ
ИЛИ НРАВСТВЕННЫЙ КРИЗИС?

*Бюрократия разрастается,
чтобы поспеть за потребностями
разрастающейся бюрократии.*
А. Азимов

Летом 2005 г. Институт комплексных социальных исследований РАН провёл всероссийский социологический опрос. Использовалась стандартная квотная выборка, моделирующая социально-демографическую структуру российского социума (всего опрошено 1503 респондента в 11 территориально-экономических районах страны согласно делению Федеральной службы государственной статистики). Кроме того, была сконструирована дополнительная выборка, в которую вошли сами "бюрократы" — представители среднего и верхнего эшелона управления (257 человек). Эта группа должна была выразить свое мнение по тому же кругу вопросов, что и население в целом. Такой методический прием позволил сравнить, как выглядят одни и те же проблемы "изнутри" административно-бюрократической иерархии и извне, когда они рассматриваются глазами "обычного" российского гражданина.

Сразу же отметим, что в тех случаях, где речь идет о том, что можно назвать философией государственности, взгляды, доминирующие в среде работников аппарата управления, и социальные представления основной массы населения близки или совпадают. Здесь, если использовать порядком уже подзабытую лексику советского времени, российский чиновник проявляет себя

как "плоть от плоти народа". Это особенно наглядно проявилось в ответах на вопрос о том, какие сферы должны (или, наоборот, не должны) управляться и контролироваться государством. Бесспорными приоритетами выступают стратегические отрасли экономики — электроэнергетика, транспорт и связь, оборонные отрасли и т. п. За то, чтобы они оставались в руках государства, выступают 97% "обычных" граждан и 98% работников административного аппарата. Практически тот же результат получен и по вопросу о защите страны от внутренних и внешних угроз. А вот распределение ответов на вопрос о том, как должна быть организована система социального обеспечения, не столь очевиден, и здесь можно было ожидать достаточно заметных расхождений. Однако этого не произошло; и население, и чиновники смотрят на вещи одинаково: свыше 95% первых и почти 95% вторых считают, что эта функция должна быть отнесена к исключительно ведению государства. Однозначно и единодушно респонденты в обеих выборках высказались против того, чтобы государство уходило из сферы здравоохранения и образования. Кроме того, с их точки зрения, государственное попечение и контроль необходимы в области культуры и общественной нравственности. Данное требование поддерживают около 70% опрошенных. В вопросе о деятельности СМИ

АНДРЕЕВ Андрей Леонидович — доктор философских наук, главный научный сотрудник Института социологии РАН.

голоса сторонников и противников государственного контроля в обеих группах разделились практически поровну. Совсем нецелесообразным большинством опрошенных считают государственный контроль только в двух социально значимых сферах — религиозные убеждения, а также деятельность малого и среднего бизнеса.

Близки суждения работников административных структур и "рядовых" граждан и по некоторым вопросам, связанным с "качеством" молодой российской демократии. В общем и целом россияне признают наличие в стране демократических завоеваний. Среди управленцев отрицают это лишь 12,5%, а по общей выборке, соответствующей социально-демографической структуре населения, — 18%. На первое место среди факторов угрозы демократическим завоеваниям и те, и другие поставили нарастающее социальное расслоение, большой разрыв между богатством и бедностью. Непосредственно примыкают к этим факторам сращивание власти и капитала, отсутствие настоящего равенства граждан перед законом и, в какой-то степени, неумение наших сограждан отстаивать свои права.

Практически тождественными оказались мнения по вопросу о том, что в современном российском обществе важнее для обеспечения прочного благополучия и высокого статуса — деньги или власть. Как среди "бюрократов", так и среди "рядовых" граждан 51% поставили на первое место богатство, а 40% властные полномочия.

Когда разговор переходит к более конкретным вещам, между средне-статистическим россиянином и российским чиновником начинаются расхождения, характер и степень которых порой настолько велики, что кажется, будто эти социальные персонажи обитают в разных мирах.

Чиновничество, особенно та его часть, которая наделена формально-правовым статусом госслужащего, по-прежнему составляет в России своего рода привилегированный класс. Индикаторы, указывающие на статусные позиции, у среднестатистического чиновника заметно выше, чем у среднестатистического россиянина. В этом с ними может соперничать, пожалуй, только немногочисленные представители крупного и в какой-то степени среднего бизнеса, а также "раскрученные" представители "свободных профессий" (звезды шоу-бизнеса, высокооплачиваемые адвокаты, некоторые журналисты и т. п.). В то же время достаточно массовые социальные слои, чей статус в советское время был не ниже, чем у представителей пресловутой номенклатуры (в первую очередь кадры науки и высшей школы), оказались ныне оттесненными на обочину жизни. И вот результат: согласно данным нашего опроса, оценили свое положение в обществе как хорошее 44% работников административных структур, и лишь 16% остальных опрошенных. Не удовлетворенных своим социальным статусом среди чиновников не оказалось ни одного человека, в то время как по общей выборке таковых 16%.

Очень существенным является разрыв между чиновничеством и основной массой населения по материальной обеспеченности. Согласно самоотчетам наших респондентов, средний уровень дохода на одного члена семьи по населению в целом составил чуть больше 4200 руб., у работников же административно-бюрократических структур — почти в 2 раза больше (около 8000 руб.). Судя по полученным в ходе опроса ответам, чиновники примерно в 2 раза лучше, чем в среднем по стране, обеспечены жильем, они лучше питаются и одеваются, имеют более благоприятные, чем у "обычного" россиянина,

возможности хорошо провести отпуск. Если оценивать материальное положение в целом, то полностью удовлетворен им среди респондентов — работников административно-бюрократических структур почти каждый четвертый, а в общей выборке — только один человек из каждых 13–14 опрошенных. Особо отметим неравенство в доступе к получению знаний и образования (для самих себя и членов семьи). Среди чиновников свое положение в этом плане оценили как хорошее 42%, а как плохое — в 10 раз меньше. Применительно к общей выборке соответствующие цифры совсем иные: "хорошо" — 17%, "плохо" — 27%.

Вряд ли следует удивляться тому, что ситуация в стране видится из окна служебного кабинета намного благоприятнее, чем на взгляд "человека с улицы". Соответственно, бюрократический слой настроен заметно лояльнее по отношению к руководству страны, нежели население в целом. Так, 60% сотрудников административных структур считают, что за последние пять лет экономическое положение страны улучшилось, а среди "рядовых граждан" такую оценку разделяют менее 45%. В административных сферах представление о том, что за последние пять лет в России "жить стало лучше, жить стало веселее", заметно преобладает над негативными оценками динамики уровня жизни (38% против 22%), тогда как среди основной массы россиян (исключение составляют предприниматели и слой высокооплачиваемых) примерно в той же пропорции преобладает противоположное мнение. Правда, и среди аппаратных работников довольно многие обеспокоены нарастающим неблагополучием в социальной сфере (образовании, здравоохранении, культуре), но и здесь оценки значительно более мягкие, чем по выборке в целом: в пер-

вом случае ухудшение ситуации признает чуть больше трети опрошенных, а во втором — почти 60%. Самый большой разрыв во мнениях дали вопросы, касающиеся эффективности деятельности федеральных и местных органов власти. В чиновных кругах 40% опрошенных полагают, что эффективность за последние несколько лет возросла; среди "обычных" граждан тех, кто разделяет эту точку зрения, примерно в 2 раза меньше (табл. 1).

В свете выявленных различий интересно сопоставить мнения по поводу того, кто обладает сегодня реальной властью в стране. Чиновник, для которого власть — это предназначенный ему приказ, который приходит от вышестоящих инстанций, чаще всего без особых колебания отвечает, что власть в конечном счете сконцентрирована в руках президента страны. Для населения же на первый план выходит олигархия (так думает почти треть опрошенных) и лишь затем с большим отрывом идет глава государства (18%). Примечательно, что как неискушенные в делах управления "рядовые" граждане, так и хорошо знающие реальную механику власти представители административных структур не рассматривают ни правительство, ни тем более Федеральное собрание в качестве реальных носителей власти.

Применительно к политике все респонденты признали ведущую роль президента. Но в экономике положение, на взгляд россиян, не столь однозначно. "Служилый люд" в целом придерживается мнения, что между президентом и бюрократией в этой сфере существует паритет. Население же склонно оценивать влияние президента на экономику значительно скромнее. Только пятая часть опрошенных сочла его роль преобладающей, тогда как 37% россиян кажется, что президент и бюрократия как

Таблица 1
Мнения россиян по поводу динамики положения дел в стране за время президентства В. В. Путина

Направления	Население в целом			
	Улучшилось	Осталось таким же	Ухудшилось	Затруднились ответить
Общее состояние российской экономики	44,5	28,9	15,7	10,9
Уровень жизни населения	28,2	30,6	35,9	5,3
Эффективность работы федеральных органов власти (президента, правительства, парламента)	20,5	40,3	15,5	23,7
Эффективность работы местных органов власти (губернаторов, глав администраций, мэров, законодательных собраний)	19,1	43,7	23,8	13,4
Положение в правоохранительных органах (суды, МВД, прокуратура)	10,3	43,8	28,2	17,6
Борьба с коррупцией	13,5	41,4	29,3	15,8
Ситуация в сфере порядка и законности	9,4	44,9	31,0	14,6
Ситуация в области прав и свобод граждан, развития демократии	8,6	47,4	25,4	18,5
Ситуация в социальной сфере (здравоохранение, образование, культура)	6,5	27,7	59,4	6,4
Работники административных структур				
Общее состояние российской экономики	60,3	28,0	8,6	3,1
Уровень жизни населения	38,1	34,2	22,2	5,4
Эффективность работы федеральных органов власти (президента, правительства, парламента)	40,1	37,4	8,9	13,6
Эффективность работы местных органов власти (губернаторов, глав администраций, мэров, законодательных собраний)	41,2	44,4	8,2	6,2
Положение в правоохранительных органах (суды, МВД, прокуратура)	17,5	52,1	17,5	12,8
Борьба с коррупцией	18,3	46,3	19,1	16,3
Ситуация в сфере порядка и законности	18,7	54,5	17,1	9,7
Ситуация в области прав и свобод граждан, развития демократии	17,9	57,2	17,5	7,4
Ситуация в социальной сфере (здравоохранение, образование, культура)	14,8	45,9	35,0	4,3

бы уравнивают друг друга, а свыше 45% считают бюрократическое влияние в экономических вопросах более сильным, чем президентское.

В целом и те, кто управляет, и те, кем управляют, примерно одинаково выстраивают рейтинг институтов государственной власти. Наиболее высокая оценка дается деятельности президента страны и низкие — не просто более низкие, а очень низкие — всем остальным, начиная с парламента, правительства, пред-

ставителей президента и кончая руководителями низового уровня. Однако "процентное наполнение" оценок все же различно — в дополнительной выборке, составленной из работников аппарата управления, доля положительно оценивающих работу того или иного уровня власти неизменно оказывалась более высокой, чем в основной выборке ("население"). Например, по отношению к президенту страны разрыв между соответствующими показателями со-

ставил около 12 процентных пунктов (33% и 45%). Складывается даже впечатление, что характерная черта национального менталитета — "государственничество" для чиновничества и для населения имеет несколько разный смысл. В первом случае государство это, скорее, те, кто наделен политической властью в тот или иной конкретный момент, во втором — метаисторическая государственная идея, то, что де Голль называл "вечной Россией". Эту гипотезу подтвердили некоторые данные, характеризующие эмоциональные реакции россиян на ряд относящихся к рассматриваемой сфере слов-концептов. Так, россияне в целом безусловно позитивно воспринимают понятие "государство" (свыше 84% опрошенных), но термин "власть" вызывает отторжение уже примерно у половины опрошенных. Работникам аппарата управления "государство" тоже нравится больше, чем "власть", но перепад индексов симпатии между этими понятиями в этой группе очень умеренный: 95% и около 79% соответственно (табл. 2).

Один из самых важных фактов, выявленных в ходе исследования, состоит в том, что представления российской бюрократии о самой се-

бе очень сильно отличаются от того, что думают о ней жители страны. Возможно, не следует особенно удивляться тому, что сам чиновник склонен воспринимать себя в гораздо более выгодном свете и давать своим нравственным и деловым качествам (компетентность, стремление помогать людям и т. п.) гораздо более высокие оценки, чем это делает население в целом. Понятны и психологические мотивы преуменьшения или даже оправдания собственных недостатков: в конце концов никому не чуждо ничто человеческое. Однако речь идет не только об этике, профессионализме и пользе, приносимой обществу, но и о разных трактовках того положения, которое чиновничество занимает в российском социуме. Для населения современная российская бюрократия — это особое сословие, объединенное общими интересами и образом жизни. Так думают примерно трое россиян из каждых четырех. Многие чиновники тоже приходят к такому выводу, но почти 60% из них эту точку зрения отвергают и утверждают, что их положение в сущности ничем не отличается от положения других "бюджетников" — учителей, врачей, а также военных.

Таблица 2

Отношение населения и чиновничества к некоторым понятиям, относящимся к функционированию государственной власти

	Население	
	Скорее позитивное	Скорее негативное
Государство	84,3	15,7
Власть	49,5	50,5
Бюрократия	5,9	94,1
Чиновничество	11,2	88,8
Государственные служащие	56,7	43,3
"Бюрократы"		
Государство	94,9	5,1
Власть	78,6	21,4
Бюрократия	24,9	75,1
Чиновничество	47,5	52,5
Государственные служащие	87,5	12,5

Таблица 3

Представления населения о деловых и нравственных качествах современного российского, советского и западноевропейского чиновника (% к числу опрошенных)

Качества	Советский чиновник	Современный российский чиновник	Западно-европейский чиновник
Деловитость, компетентность	27,2	50,6	64,6
Патриотизм, чувство долга	54,9	14,4	33,9
Ответственность, надежность	34,6	28,4	35,0
Культура, образованность	23,3	33,9	41,6
Творческий потенциал, способность к инновациям	10,1	40,1	28,0
Неподкупность	10,5	6,6	16,7
Косность, узость мышления	26,1	6,6	4,3
Равнодушие к людям, формализм	24,9	33,1	8,2
Низкие деловые качества, некомпетентность	16,3	17,1	1,9
Продажность	12,8	23,7	5,1
Необразованность, бескультурье, грубость	16,7	9,7	1,2
Безответственность	11,3	18,3	0,4
Безразличие к интересам своей страны	13,2	21,4	1,6
Способность использовать зарубежный опыт	5,4	31,5	24,9
Способность опереться на национальные традиции	19,8	9,3	22,6

Работники аппарата управления совсем иначе позиционируют себя в спектре общественных противоречий современной России, чем это получается по общей выборке. Так, значительная часть населения склонна рассматривать отношения между обществом и бюрократией как конфликтные, причем по своей остроте, если измерять её числом респондентов, отметивших соответствующую позицию в анкетах (почти 35%), данный конфликт идет непосредственно вслед за очень болезненным для современной России противостоянием богатых и бедных (его обозначили как основной без малого 2/3 опрошенных). Особенно склонны к драматизации противоречий между бюрократией и обществом предприниматели, в меньшей степени — пенсионеры (40%). Однако сами работники бюрократических учреждений, соглашаясь с остальными россиянами в том, что касается последствий резкого имущественного расслоения, напряженность своих отношений с населением склонны не замечать: в этой группе опрошенных соответствующую позицию отметили лишь 17%

(что в 2 раза ниже показателя по выборке в целом).

Несколько специальных вопросов были направлены на зондирование ассоциативных рядов массового сознания и выявление характерных для него образных представлений. В частности, респондентам был предложен список из 15 различных человеческих качеств, на основании которых требовалось составить социально-психологический портрет современного российского чиновника, западноевропейского чиновника и чиновника недавнего советского прошлого. Общая статистика ответов на данный вопрос по основной выборке ("население") представлена в таблице 3.

На первое место среди человеческих качеств, которыми наделены сегодня работники многочисленных бюрократических учреждений, респонденты значительным большинством голосов (почти 2/3) поставили равнодушие к людям, на втором месте оказалась продажность (это мнение 58,5% опрошенных), на третьем — безразличие к интересам страны (41%). Вообще вся верхняя часть

таблицы занята сугубо отрицательными характеристиками. Первая положительная аттестация ("деловитость, компетентность") появляется только на седьмой строчке, причем она собрала в свою пользу лишь пятую часть от общего числа поданных голосов.

При таком распределении мнений российский чиновник полностью проигрывает европейскому, у которого восемь первых сверху строчек заняли *сугубо положительные* качества — компетентность и деловитость (63–64%), культура, образованность (почти 40%), ответственность, надежность (37,5%), патриотизм, чувство долга (30%), творческий потенциал, способность к инновациям (свыше 28%), способность опереться на национальные традиции (более 23%) и в то же время использовать зарубежный опыт (около 23%), неподкупность (почти 22%). Можно, конечно, сказать, что россияне плохо знают действительные проблемы Запада и, руководствуясь старым принципом "лучше там, где нас нет", склонны несколько идеализировать евробюрократию. Допустим. Но мы анализируем лишь социальные представления в том виде, как они фактически сложились, и не претендуем на объективное сопоставление качества управленческих кадров. А на уровне представлений разрыв в показателях получился громадным.

Обратимся теперь к тому, что лучше всего знакомо многим нашим согражданам по непосредственному жизненному опыту: состоянию и характеру бюрократии в советское время. И здесь итоги получаются тоже не в пользу сегодняшнего дня. Согласно мнению респондентов, советский аппаратчик уступал европейскому коллеге по уровню подготовки, компетентности, способности к инновациям и использованию зарубежного опыта. Однако в смысле предан-

ности интересам страны, надежности и честности мы получили вполне сопоставимые цифры (по патриотизму — это единственная позиция, по которой оценка советской бюрократии оказалась выше, чем европейской — советская номенклатура "обошла" европейцев на целых 26%). Что же касается сопоставления советской бюрократии с бюрократией нового демократического образца, то и оно явно не в пользу последней. Из восьми позитивных характеристик, которые вошли в предложенный респондентам список, нынешние чиновники опередили советские управленческие кадры только по двум — способности использовать зарубежный опыт и инновационному потенциалу. И если по компетентности и деловитости нынешние кадры еще приближаются к советским, то по таким шкалам, как продажность/неподкупность, культура, образованность/необразованность и бескультурье, ответственность/безответственность, патриотизм/безразличие к интересам страны и др. разрывы получились от более чем полуторакратных до десяти- и даже четырнадцатикратных (!).

Оценка чиновничества разных эпох довольно заметно зависит от возраста респондентов, однако, вопреки тому, что можно было бы ожидать, далеко не во всем. По некоторым позициям мнения различных возрастных групп варьируются незначительно. Там же, где перепады значений соответствующих индикаторов превышают 5–6%, можно сказать, что люди пенсионного возраста оценивают советских должностных лиц выше, чем их младшие сограждане. Например, в плане деловитости и компетентности позитивную оценку советской бюрократии дала почти треть респондентов старше 60 лет и всего 15% младше 25, а по такому параметру, как надежность, соответственно 39 и 29%.

Исходя из сказанного можно было бы подумать, что обнаруженная тенденция должна симметричным образом проявляться в оценке современных российских чиновников, но только с обратным знаком. А именно: младшие должны оценивать их выше, чем старшие. В действительности, однако, такой тенденции нет, и по крайней мере по некоторым позициям молодежь поставила сегодняшним кадрам более низкие оценки, чем те, кто перешел 60-летний рубеж. И если, скажем, по строке "косность" расхождение составило примерно 5%, то по оценке коррупционных наклонностей должностных лиц — уже 10%.

Респондентам было предложено также высказать свое мнение по поводу того, в какие периоды истории XX в. российская жизнь характеризовалась наибольшим засильем бюрократии. Распределение ответов на данный вопрос оказалось весьма симптоматичным и вместе с тем, к сожалению, настораживающим. В основной выборке на первом месте оказалась точка зрения, согласно которой наивысшая степень бюрократизации достигнута в самое последнее время. В 90-е годы, при Ельцине такого, как считают многие опрошенные, еще не было. Даже эра Брежнев, когда номенклатура расцвела необычайно пышным цветом, выглядит в глазах россиян значительно лучше, чем наши дни: время заката советской власти отождествляет с засильем бюрократии по крайней мере в 2 раза меньшее число респондентов (17% против 38%). Работники управленческих структур полагают, что при Брежневе бюрократизма было все-таки несколько больше. Но это расхождение в оценках нельзя считать радикальным: речь идет не об отказе признать наличие негативной тенденции, а просто о чуть более мягкой её трактовке, при которой нынешняя "новая Россия" всего лишь

сдвигается с первого места на второе (и то всего 2% голосов). В наименьшей степени, по мнению опрошенных, бюрократизм был характерен для дореволюционной России. Не был он значительным и при Сталине. Данную точку зрения в целом примерно в одинаковой степени разделяют как "рядовые" граждане, так и сами "бюрократы".

Что думают россияне по поводу методов борьбы с усиливающимся бюрократизмом? Количество респондентов, уверенных, что сокращение и обновление бюрократических структур принесет положительный эффект, достигает почти 2/3 от общего объема основной выборки, но среди самих чиновников такое мнение встречается в 2 раза реже. Тем не менее по крайней мере треть административных кадров считает методы, структуры и кадры управления неэффективными, и это, по-видимому, надо рассматривать как один из симптомов неблагополучия. Если добавить к этому то, что примерно 35% аппаратных работников называют засилье бюрократии и коррупцию одним из главных препятствий на пути развития страны, становится ясно, что за российским чиновником отнюдь нельзя отрицать определенного элемента самокритичности и тревоги за то, что дела идут не так, как надо.

В отношении россиян к тем, кого в разных контекстах и ситуациях называют то чиновниками, то бюрократами, функционерами или служилыми людьми, прослеживаются различные смысловые аспекты и эмоциональные оттенки. Во многом это объясняется тем, что оно формируется одновременно как бы в нескольких соприкасающихся, но не совпадающих друг с другом социально-психологических пространствах. Одно из них — это личные жизненные впечатления, которые часто дают основания приравнять хождение по канцеляриям к хо-

дению по мукам. Помимо, и отчасти даже независимо от реакции на всевозможные личные проблемы и неурядицы, важную роль в формировании мнений по поводу технического аппарата и кадров управления играет складывающаяся в массовом сознании общая картина положения дел в стране. Однако не меньшее значение, чем восприятие текущей ситуации и эмпирически обнаруживаемого положения вещей, имеет то, что можно назвать "метафизикой традиции" — сложившиеся в коллективном историческом опыте представления о государстве, власти, социальном порядке и базовых ценностях.

Известно, что государство в российской политической культуре чаще всего выступает как конструкция, в которой импульсы активности должны идти в основном сверху вниз. Соответственно этому распределяется и влияние на текущее состояние дел — наверху оно достигает максимума, а у подножия пирамиды власти снижается практически до нуля, так что на долю "простых" граждан 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 зондажей общественного мнения, которые касались соответствующих тем и сюжетов. Не стало исключением и наше 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 последнюю альтернативу: за нее высказались двое из каждых троих опрошенных. Практически в той же пропорции данный тезис поддержали и сами работники высшего и среднего руководящего звена.

Большинство участвовавших в опросе респондентов считают, что в России все зависит от лидеров, а не от рядовых исполнителей. В суждениях по поводу распределения ответственности между чиновником и политиком россияне не столь категоричны, как в трактовке отношений между чиновником и гражданином. Пропорция, в которой распределились голоса опрошенных, здесь более близка к паритету — это уже не 2:1, как в первом случае, а приблизительно 11:9. Выявленные настроения наталкивают на мысль о том, что усилия по повышению эффективности аппарата управления и борьба с массовым распространением в нем коррупции, в конечном счете, не имеют особого смысла. Впрочем, при дифференцированном анализе мнений можно увидеть одну важную и весьма интересную тенденцию: главным носителем той точки зрения, что от российского чиновника ничего не зависит, является не столько "рядовой" гражданин, сколько... сам же чиновник. В среде управленцев высшего и среднего звена такую позицию занимают уже не 55%, а 77% опрошенных, тогда как отвергают ее как несостоятельную менее четверти респондентов.

Поскольку основная масса россиян не удовлетворена положением дел в стране, возникает вопрос: что же, с их точки зрения, следует изменить к лучшему в связке политический лидер — исполнитель-чиновник, которая составляет внутреннюю конструкцию власти? В целом по выборке преобладает мнение, что надо менять и тех, кто принимает решения, и

тех, кто их технически готовит и реализует. Однако, хотя большинством голосов было признано, что от политических лидеров в стране зависит больше, чем от бюрократии, отношение к ним несколько более мягкое, чем к чиновничеству. Если общее количество тех, кто хотел бы полной смены политических элит, лишь чуть превысило 50%, то сторонников радикального обновления и сокращения управленческого аппарата на 4,5% больше.

Значения соответствующих индикаторов довольно заметно варьируются в зависимости от социальных различий. Основную социальную базу сформировавшейся системы правления составляют предприниматели, а в более широком плане — высокооплачиваемые категории населения. Не случайно против замены нынешних политических лидеров среди предпринимателей выступают свыше 62%, что существенно больше итоговой цифры по выборке в целом. Этот социальный слой в целом отрицательно относится и к ротации рядов постсоветской бюрократии. Любопытно отметить, что хотя о необходимости ослабить пресс бюрократического контроля активнее всех в последнее время говорили представители предпринимательских кругов, опрошенные нами предприниматели отмечали засилье бюрократизма в современной России на 8–10% реже, чем даже сами чиновники.

Напротив, специалисты, технический персонал, рабочие, пенсионеры более склонны к антиправительственным и антибюрократическим веяниям. Эта кажущаяся парадоксальность (разве нас в последние годы не приучили считать, что предприниматель олицетворяет собой не приемлющую государственного контроля динамичную стихию личной инициативы, тогда как представители наемного труда больше заинтересованы в

социальной опеке со стороны государства?) в сущности легко объяснима. Не будем поднимать в этой связи проблему взятки. Отметим хотя бы то, что предприниматель в своей повседневной практике обычно постоянно пользуется услугами специалистов, квалифицированно улаживающих его отношения с властью (различного рода консультанты, адвокаты, специалисты по налогам, лоббисты и т. п.), в то время как лица наемного труда и пенсионеры, как правило, не располагают необходимыми для оплаты таких услуг средствами и вынуждены сами брать на себя изнурительный труд хождения по инстанциям.

Довольно заметные различия в отношении к бюрократии и опирающемуся на нее политическому классу зафиксированы и в возрастном плане. Проправительственные настроения в наибольшей степени присущи тем, для кого начало рыночных реформ совпало с началом самостоятельной, "взрослой" жизни (26–40 лет). А вот лица среднего и старшего возраста относятся к тому, что происходит в "новой России" весьма прохладно. Наиболее резко неприятие административно-политического строя постсоветской России выражено у представителей самой младшей возрастной когорты — до 25 лет. Если, к примеру, в возрастной категории 26–30 лет за приход к власти новых людей высказываются 42% опрошенных, а за радикальное обновление бюрократического аппарата — 44%, то у тех, кому еще не исполнилось 25, эти цифры возрастают соответственно до 56 и 52%.

Наконец, следует отметить большие различия по данному вопросу между представителями различных политических ориентаций. Достаточно негативно настроены по отношению к действующей власти отнюдь не только коммунисты. Даже на их фоне

выделяется радикальными настроениями по поводу смены политических лидеров и ротации административного аппарата сторонники "Родины". Вместе с тем критические и оппозиционные настроения усилились и среди приверженцев либеральных партий, в особенности "Яблока". У них идея смены политических элит находит сейчас поддержку примерно на том же уровне, что и у избирателей "Родины" (около 69%; у коммунистов этот показатель примерно на 10% выше), Оплотом же сложившейся в последние годы административно-политической модели выступает "Единая Россия". Среди респондентов, голосовавших за эту партию, зафиксировано наибольшее число тех, кто считает нецелесообразными принципиальные перемены как в по-

литических верхах (61%), так и в аппаратно-бюрократических структурах (54%). Эти цифры соответственно на 15 и на 10% выше, чем общие показатели по выборке, моделирующие распределение мнений среди населения в целом.

*Работа выполнена при поддержке
РГНФ. Грант № 04-03-00202*

Andrei L. Andreev in "Bureaucracy: Erosion of Competence or Moral Crisis?" presents the results of the survey which combined the opinions of the citizens and high-ranking and middle-level bureaucrats about their efficiency and dynamics of change during the presidency of Vladimir Putin. The respondents spoke about the moral and professional characteristics of the authorities in Russia, the Soviet Union and Europe, as well as tried to identify the reasons for inefficiency of government management.