

## БЮРОКРАТИЯ ПРИ В. ПУТИНЕ - СУБЪЕКТ РАЗВИТИЯ ИЛИ ЕГО ТОРМОЗ?

*БЫЗОВ Леонтий Георгиевич - кандидат экономических наук, старший научный сотрудник.*

Скромные результаты демократических реформ 1990-х годов предопределили частичное возвращение к концепции авторитарной модернизации. По фактическому замыслу авторов данной концепции, именно слой государственных чиновников, выстроенных в единую "административную вертикаль", должен был стать основным "мотором" развития страны. Как показывает изучение динамики общественного мнения, результаты, достигнутые в рамках этого процесса, не слишком впечатляющие. *К числу "плюсов" путинского правления, как население, так и экспертная группа "бюрократов" относят, помимо успехов в экономическом развитии (определяемых скорее благоприятной внешнеэкономической конъюнктурой), некоторые позитивные сдвиги в работе органов государственной власти.* Что касается федеральных органов власти, то, по мнению опрошенных, произошло скорее некоторое улучшение их работы (20,5%), чем некоторое ухудшение (15,6%). Напротив, местные органы власти, по мнению населения, стали работать *скорее менее эффективно* (23,8%), чем более эффективно (19,1%). А мнение экспертной группы государственных служащих более оптимистично. 40,1% из них (против 8,9%) *фиксируют повышение эффективности деятельности федеральных органов власти, 41,2%* (против 8,2%) - *повышение эффективности работы местных администраций.*

По-разному воспринимают население и чиновники тенденции в изменении уровня жизни основных групп населения - первым кажется, что происходит скорее ухудшение (35,9%), чем улучшение (28,2%), вторым - наоборот (38,1% против 22,2% в пользу улучшения). *И те, и другие отмечают ухудшение, причем существенное, ситуации в социальной сфере за последний год* (очевидно, под влиянием монетизации льгот).

Что касается правоохранительных органов, борьбы с коррупцией, ситуации в сфере законности и порядка, прав и свобод граждан, то налицо существенные расхождения между оценками населения и экспертной группы. Первые весьма критично оценивают тенденции в этих сферах, выделяя, по собственным оценкам, явное ухудшение. Оценки чиновников носят значительно более осторожный характер: ситуация в правоохранительных органах при В. Путине в той же мере ухудшилась, как и улучшилась. Во всяком случае, тенденции к усугублению ситуации они не видят.

Чем вызваны подобные различия оценок? Скорее всего - определенным раздражением общества малоэффективностью предпринятых в этом направлении действий. Как известно, В. Путин пришел к власти на волне ожиданий по "наведению порядка во всех сферах жизни". Несмотря на ряд предпринятых в этом направлении действий, ожидания общества в целом не оправдались. Это означает, что запрос на "порядок" продолжает существовать, более того, он радикализируется, несмотря на явное снижение градуса ожиданий от нынешних властей, нынешнего бюрократического класса. В этом смысле приведенные выше оценки экспертной группы можно считать более объективными. Выстраивание новой бюрократической машины при В. Путине, включая ситуацию в правоохранительных органах, медленно, но продолжается.

Об этом красноречиво говорят ответы на вопрос: создана ли в стране единая вертикаль власти? *Население и экспертная группа бюрократии единодушны в главных оценках - вертикаль пытаются создать, но пока она недостаточно эффективна.* Так считают 59,5% опрошенного населения и 70,4% представителей респондентов-чиновников. Полагают, что эффективная вертикаль власти уже создана лишь 6,3% насе-

ления и 15,6% "бюрократов"; несколько больше тех, кто уверен, что единую вертикаль власти и не начинали строить, пока она существует только на бумаге - 32,8% населения и 14,0% чиновников. Большое сомнение в оценке создания эффективно работающей властной вертикали выражают мало обеспеченные россияне. Среди них всего 3,8% отмечают, что подобная вертикаль уже создана. Оптимистично настроены в этом вопросе обеспеченные россияне (17,6%), которые считают построение вертикали свершившимся фактом.

Как показало исследование, 66,3% россиян не видят существенных перемен в работе органов власти. И что примечательно, с этим мнением согласны 56,8% госслужащих, настроенных более критично. Достаточно отметить факт, что, по мнению 32,8% россиян, после начала административной реформы самоуправство бюрократии и рядовых чиновников стало сильнее; среди самих "бюрократов" эту крайнюю оценку разделяют немногие - только 3,1%. Таким образом, *если у административной реформы и есть на сегодняшний день свои "осязаемые" плоды, то простому населению они практически не видны (или непонятны)*. Что касается экспертной группы государственных чиновников, то не ясно, связан ли их большой оптимизм со стремлением защитить "честь мундира", либо им в силу профессиональной специфики видно и понятно то, что для "простых" граждан пока не очевидно.

По оценкам большинства населения, "путинская" административная реформа до конца себя не реализовала. Вероятно, данное мнение предопределяет отношение к ведущим институтам и органам власти современной России. Здесь преобладают скорее средние, "удовлетворительные" оценки. Работа Президента оценивается несколько выше: 49,2% россиян ставят ему удовлетворительную оценку, 33,3% - хорошую и только 10,4% - плохую. Зато работа правительства оценена на "тройку с минусом" (48,7% оценивают его работу удовлетворительно, 34,2% - плохо и только 6,3% - хорошо). Работу Совета Федерации более трети населения вообще не могут оценить. Наконец, оценка "плохо" преобладает в отношении работы Государственной Думы, деятельность которой вызывает традиционно явную неприязнь сограждан - независимо от "политических цветов" думского большинства. Скорее это элемент политической культуры россиян, чем выражение конкретных претензий к данному органу государственной власти. Оценки экспертной группы, хотя и носят более лояльный характер, суть их примерно та же (см. табл. 5).

Проведенное исследование выявило определенный парадокс. *С одной стороны, общественное мнение демонстрирует негативное отношение к большинству государственных институтов, не говоря о бюрократии, в том числе и бюрократии "путинского призыва". С другой стороны, партия "Единая Россия", которая, по мнению большинства, отражает интересы бюрократии в большей степени, чем интересы общества, пользуется стабильной его поддержкой.*

Складывается впечатление, что подобная ситуация устраивает значительную часть общества, которая готова возложить ответственность за проблемы страны на госчиновников, отказываясь в их пользу от собственной доли ответственности. Так, за "партию бюрократов", как показывают исследования, постоянно готовы проголосовать от 25% до 35% и выше избирателей. Причем это избиратели наиболее активных возрастных групп. Экспертная группа госслужащих настроена в пользу "Единой России", их мнения носят практически доминирующий характер - 47,5% в пользу "партии власти".

В составе "бюрократов" мало людей пенсионного возраста, представителей социально обездоленных групп. Отсюда резкое различие в симпатиях к КПРФ - 9,0% среди основной группы опрошенных, и всего 1,9% среди "бюрократов". Практически отсутствуют симпатии у "бюрократов" к ЛДПР, как известно, аккумулирующей протестные настроения маргинальных групп общества, далеких от проблем реального управления государством. Также этим обстоятельством можно объяснить несколько более высокие симпатии "бюрократов" к партиям либерального фланга - СПС (4,7% против 2,8% у всего населения) и "Яблока" (соответственно, 4,3% и 2,1%). Второе мес-

Таблица 5

## Оценка работы органов центральной государственной власти (в %)

Госслужащие			Органы центральной государственной власти	Население		
Хорошо	Удовлетворительно	Плохо		Хорошо	Удовлетворительно	Плохо
45,1	45,9	3,9	Президент России	33,3	49,2	10,4
10,5	58,4	24,9	Правительство России	6,3	48,7	34,2
4,3	47,5	41,6	Государственная Дума	2,2	30,2	54,2
7,8	46,3	21,8	Совет Федерации	2,8	32,4	30,6

то по симпатиям в группе "бюрократов" занимает "Родина", в определенный период позиционировавшая себя как "запасная партия власти".

Противоречивым является отношение россиян к отдельным направлениям административной реформы. *Несмотря на сохраняющееся высокое доверие лично к Президенту, россияне склонны достаточно критично смотреть на вводимые им меры.* Пожалуй, лишь создание Общественной палаты одобряется относительным большинством опрошенных - 46,9%, 7,7% - нет. При этом 45,4% россиян сомневаются, что создание Общественной палаты хоть как-то повлияет на работу органов власти и государственного аппарата, чью деятельность призван контролировать этот орган. Аналогично оценивает это нововведение и экспертная группа госслужащих.

*Неприятие у населения и "бюрократов" вызывает отмена выборов депутатов Государственной Думы по одномандатным округам, то есть полный переход к пропорциональной системе:* среди населения 25,1% - "против", 17,4% - "за"; среди "бюрократов" 27,6% - "против", 23,0% - "за". Подобная оценка совпадает с мнением ряда аналитиков, полагающих, что такой подход приведет к еще большей дискредитации института Государственной Думы, так как возможность простых граждан хоть как-то оказывать влияние на ее состав будет сведена практически к нулю. Не в пользу чисто партийного представительства в Государственной Думе и нынешнее состояние политических партий, которым россияне все больше отказывают в доверии. В сочетании с повышением избирательного барьера до 7% (в некоторых регионах и выше), усилением административного давления на процедуру регистрации и перерегистрации политических партий, партийный состав Государственной Думы оказывается все более предсказуемым, а Государственная Дума все более зависимой от административных кабинетов. При этом, отмечают некоторые аналитики, при реализации подобного "новшества" число "потерянных голосов", не представленных в будущей Думе, может дойти до 40%.

Еще одно нововведение, связанное с административной реформой В. Путина - это *отмена прямых выборов губернаторов - также оценивается весьма неоднозначно, хотя ее плюсы преобладают над минусами* (31,9% против 21,8%). Эта реформа, встреченная год назад скорее негативно, в ряде регионов уже показала свои положительные плоды, в результате чего мнение населения стало несколько более положительным.

Наконец, *идея укрупнения субъектов федерации, реализованная лишь в Пермском крае, оценивается "половина на половину"*. Ее одобряют 26,9% опрошенных россиян, по мнению которых она улучшит работу органов власти, при этом 27,5% считают, что произойдет ухудшение их работы. Среди госслужащих преобладает мнение в пользу укрупнения, но сдержанное (30,0% - "за"; 23,3% - "против"). Очевидно, укрупнение может быть эффективно с точки зрения администрирования в случае "матрешечных" регионов, где часть субъекта федерации одновременно является другим, самостоятельным субъектом федерации (как в упомянутом Пермском крае, Иркутской и Тюменской областях и т.д.). Однако результативность и последствия этой меры могут иметь достаточно противоречивый характер. Ведь столица субъекта федерации -

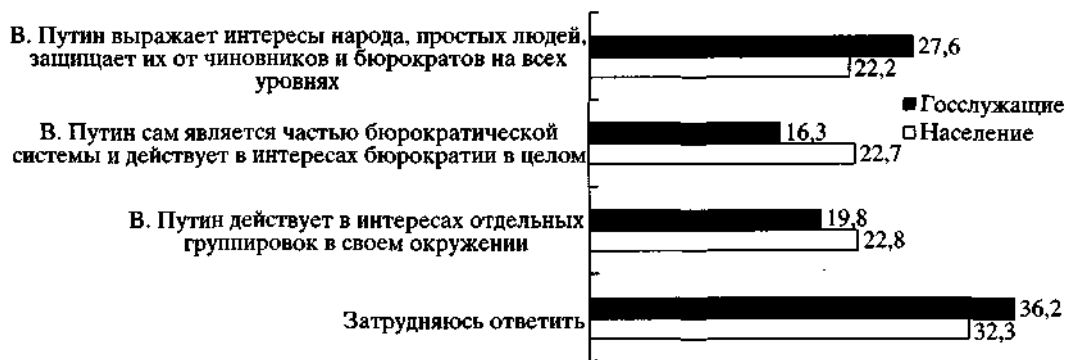


Рис. 9. Какое из следующих определений в большей степени характеризует деятельность Президента В. Путина (в %)

это не только фрагмент административной вертикали, это социальные и культурные связи, инфраструктура, административная работа с населением субъекта. Укрупнение, то есть концентрация столичных функций в меньшем количестве городов, может привести к существенному затруднению управления регионом, и, как следствие, - к культурной и социальной деградации значительных территорий.

Не наблюдается значимых различий в оценках влияния данных мер на улучшение работы органов власти и государственного аппарата среди сторонников ведущих политических партий. Среди сторонников "правого" фланга несколько чаще распространены негативные оценки, представители "левых" партий (КПРФ и "Родины") чаще убеждены в том, что эти меры вообще не окажут какого-либо влияния на работу государственных органов. Наибольший скепсис у сторонников большинства партий, включая значительное число "единоросов", вызывает переход к чисто пропорциональной системе выборов в Государственную Думу. Наиболее позитивные оценки - формирование Общественной палаты. По всей видимости, это связано с тем, что россияне не устраивает все большая формализация выборных процедур, накладывающая недоверие и неприязнь к большинству политических партий России. Общественная палата воспринимается скорее как орган наименее забюрократизированный, хотя, как показывают другие опросы, россияне весьма смутно представляют цели, функции, механизм формирования данного органа.

В чьих же интересах действует Президент и проводится инициированная им административная реформа? Если в начале своей деятельности В. Путин имел отчетливо выраженный имидж "выразителя интересов народа, простых людей, защитника от чиновников и бюрократов", то сегодня с этим мнением согласны только 22,2% населения. Не меньше тех, кто полагает, что В. Путин сам является частью бюрократической системы и действует в интересах бюрократии в целом (22,7%), и тех, кто полагает, что он выражает интересы отдельных группировок и кланов в своем окружении (22,8%) (см. рис. 9).

Как и следовало ожидать, мнение, что В. Путин защищает простых людей от "засилья бюрократии", чаще разделяют сторонники "Единой России" (37,5%). Неожиданным, однако, является то, что среди "левых" (КПРФ и "Родины"), а также ЛДПР заметно больше тех, кто придерживается аналогичной точки зрения (19,4%, 22,0% и 25,3% соответственно), чем среди сторонников СПС и "Яблока" (11,1% и 14,3%). Иначе говоря, **именно в правом сегменте современного политического спектра выросло убеждение о сращивании Президента и бюрократии.**

С точки зрения социологических опросов, В. Путин проделал в глазах населения эволюцию от "Президента народа" к "Президенту бюрократического класса". Хотя сам, по его публичным выступлениям, этим классом пока очень не доволен. Сделав

ставку на бюрократию как носителя идеи государственности, В. Путин не сумел качественно видоизменить саму бюрократию, она была и остается носителем эгоистических и корыстных устремлений. Хотя, с другой стороны, административная реформа, начатая Президентом, далека от завершения и вполне возможно, что ему удастся переломить неблагоприятные тенденции и в стране появятся способные менеджеры-управленцы.

## ОБЩИЕ ВЫВОДЫ

Результаты 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, 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 положительно, в отличие от понятий с негосударственной характеристикой. "Государственные служащие" (в сущности, те же бюрократы, чиновники в сфере управления) вызывают в общественном мнении позитивные ассоциации, нежели понятие "чиновничество".

Подобные оценочные реакции 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 домогательств 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.*

О том, 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. Низкий профессионализм управленцев - на четвертом месте. И это при том, что большинство россиян полагает: *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 большие богатства и власти.* Это говорит о том, что люди пока не видят в обществе силы, способной "ук-

ротить" 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 сограждан отмечает ведущую роль Президента в воздействии на политическую жизнь общества, а влияние на экономическую жизнь оставляет за бюрократией. Консенсус между населением и чиновниками выявляется в одном вопросе — и те, и другие полагают, 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 возлагает на главу государства и подконтрольные ему федеральные органы власти. Лишь четверть населения убеждена, 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. 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 и национально-исторический и территориальный факторы концентрации власти и ответственности в центре экспертам-чиновникам импонирует в большей степени, чем другим россиянам, как и идея объективной необходимости централизации власти. Чиновники и рядовое население едины в том, 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 не утешителен, ибо известный тезис о приватизации государственной власти российским чиновничеством имеет под собой широкие основания.

Во всех группах опрошенных госчиновников точка зрения о том, 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. 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 населения не фиксируют фактов неэтичных и неправых 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, общение населения с органами власти, чиновничеством отягощено негативным, отрицательным опытом, который дает основание нашим согражданам надеяться 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 насущных проблем, 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 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, 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 госчиновники. *Это означает, что правомерность участия гражд-*

*дан 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, граждане 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 солидаризируются как обычное население, так и бюрократия: "Все в России зависит от лидеров, а не от рядовых исполнителей".*

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.

*Материал подготовила Н.И. ПОКИДА*