

БЮРОКРАТИЯ И ВЛАСТЬ

ПЕТУХОВ Владимир Владимирович — кандидат философских наук, зав. отделом проблем изучения динамики массового сознания.

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 условиях¹. 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 переменах, 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 продолжил политическую деятельность Б. Ельцин. И сегодня, судя по результатам настоящего исследования, антибюрократические умонастроения в обществе весьма заметно усилились.

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%) признает, 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%) считает, что чиновничий аппарат неплохо было бы подсократить и "почистить", однако немало среди населения, а еще больше среди чиновников, сомневающийся в этом деле (соответственно 44,6% и 65,4%).

Другое дело - высшее чиновничество, слой, который В. Путин в 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 экономическому росту страны, почти половина россиян (49,9%) отметила коррумпированность экономической и политической элиты. Эту позицию на первое место ставит и низовое чиновничество (35,4%). 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).

Характерно, что даже на ассоциативном уровне россияне достаточно определенно "разводят" массовый слой госслужащих и бюрократию. Так же, как они дифференцируют государство и власть. **Понятия "государство" и "государственные служащие"**

¹ 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.

Таблица 2

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

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

вызывают у наших сограждан позитивное чувство (84,3% и 56,7% соответственно), "власть" и "чиновничество" - негативное (50,0% и 88,8% соответственно). Любопытно, что у самой бюрократии термин "чиновники" вызывает негативные ассоциации (52,5%). Ей больше по душе, когда ее представителей называют государственными служащими (87,5%).

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).

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 равномерно 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. 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%).

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".

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 "равно удалению олигархов" произвели впечатление, судя по всему, на чиновничество и сторонников "партии власти", но никак не на "простых" россиян, которые продолжают 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**



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

высоты" в политике, заметно уступает бюрократии в уровне влияния на экономическую жизнь в стране, 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%, 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.

Причем, в том, что В. Путин сохраняет командные высоты в политике, соглашались примерно в равной степени представители всех социальных групп. 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. 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 - алкоголизм и наркомания, рост цен на товары и услуги, низкий уровень жизни и т.д. (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. Это противоречие по 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 проблему засилья бюрократии и даже ее коррумпированности россияне не относят к числу наиболее острых, объясняется следующими причинами. Во-первых, сказывается укоренившийся в массовом сознании стереотип, что страной всегда правили и будут править те, у кого больше богатства и власти. Во-вторых, *люди пока не видят в обществе силы, способной "укротить" бюрократию*. Тем более, когда она заполучила столь мощного союзника в лице крупного российского бизнеса.

Бюрократия и демократия

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. Это связано с тем, что демократические институты, которые призваны выступать альтернативой и противовесом произволу и всевластию бюрократии, не получили 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 выглядит, 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, органов системы образования и социального обеспечения.

Что 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 об их деятельности, 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 от-

ношении 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".

На фоне критического отношения населения к деятельности большинства демократических институтов не случайной выглядит и общая негативная оценка того, как работает демократия в России. Лишь 13,8% россиян в целом удовлетворены работой демократических институтов в стране (только 4,1% удовлетворены полностью). В экспертной группе "бюрократов" отношение к сложившейся системе несколько мягче, но и в этой группе удовлетворены тем, как функционируют демократические институты в России, только 27,2% опрошенных. При этом 39,2% россиян не удовлетворены "демократией по-российски", а 30,1% вообще отказывают нынешней России в праве называться демократическим государством.

Россияне не склонны рассматривать эффективность деятельности демократических институтов через призму "толщины своего кошелька". Тем не менее, зависимость между удовлетворенностью работой демократии и уровнем материального положения граждан все же просматривается. Так, среди тех, кто оценивает свое материальное положение как "хорошее", удовлетворены "работой демократии" 30,1%, а среди тех, кому живется плохо - лишь 12,9%. При этом среди представителей низко доходных слоев около трети (33,8%) считают, что в России никогда не было демократии.

Не случайно, когда речь заходит об угрозе отхода России от демократических завоеваний, большинство опрошенных видят ее не столько в концентрации власти в руках Президента (6,7%) или отсутствии оппозиции (18,2%), сколько в колоссальном разрыве между богатством и бедностью (47,3%), в отсутствии равенства всех перед законом (36,5%) и в сращивании власти и капитала, высшей бюрократии и олигархов (31,1%). (При анализе данных никаких принципиальных отличий в этом вопросе между "обычными" респондентами и респондентами-госслужащими не наблюдается. Россияне в целом чуть больше внимания акцентируют на разрыве между богатством и бедностью, а госслужащие - на неумении самих людей бороться за свои права, не без основания полагая, что для преодоления пропасти между бедностью и богатством надо уметь отстаивать легальными способами свои социальные и экономические права и интересы.

Более существенными выглядят различия в видении перспектив отечественной демократии представителями идейно-политических течений. "Левые" (КПРФ и "Родина") главную угрозу демократии в России видят в социальном неравенстве и сращивании власти и капитала. Сторонники ЛДПР чаще, чем сторонники других партий, акцентируют внимание на отсутствии равенства всех граждан перед законом. Правых же, особенно СПС, заметно реже волнует пропасть между богатством и бедностью. И, наоборот, у сторонников этой партии чаще, чем у других, вызывает озабоченность "огосударствление" средств массовой информации. А у "Яблока" - неумение людей бороться за свои права и отсутствие в обществе и парламенте реальной оппозиции.

Что касается "Единой России", мнение ее сторонников близко к мнению населения в целом. Единственная отличительная особенность их взглядов, а также сторонников ЛДПР - их больше, чем остальных беспокоит угроза международного терроризма.

Поскольку легальные, легитимные каналы влияния на власть "извне" не востребованы, закономерной выглядит апелляция общества, во всяком случае, его значительной части, к "первому лицу". **Большинство россиян считают вполне естественной и нормальной персонафикацию ответственности за дела в стране, возложение этой ответственности на главу государства и подконтрольные ему федеральные органы власти в целом.** Лишь четверть опрошенных (24,2%) считает, что "центральная власть не должна нести ответственность за все, что происходит в стране". Остальные же согласились с самой постановкой вопроса, мотивируя это по-разному (см. табл. 3).

**Согласны ли Вы с тем, что за все, что происходит в стране, несет ответственность центральная власть страны?
Если да, то с чем это связано, прежде всего? (в %)**

	Население	Госслужащие
С национальными и историческими традициями России	13,4	24,1
С большой территорией и различиями в социально-экономических условиях регионов	20,0	30,0
С концентрацией финансовых и властных рычагов в Москве	40,8	46,3
С неспособностью и нежеланием местных органов власти брать на себя ответственность за состояние дел в регионах	28,4	12,8
С упованием многих россиян на верховную власть, нежеланием брать ответственность на себя	19,2	17,1
С нежеланием высшей бюрократии делиться полномочиями с органами власти на местах	22,8	21,0
С тем, что центральная власть для того и существует, чтобы устанавливать "правила игры" для всех и контролировать их соблюдение	28,7	32,3
С чем-то другим	0,9	0,8
Центральная власть не несет ответственности за все, что происходит в стране	24,2	20,6

40,8% населения исходит из объективной реальности - там, где имеет место наибольшая концентрация власти и финансовых ресурсов, там и должна быть ответственность. Еще 28,7% "детерминистов" полагают, что на то она и "центральная власть", чтобы всем управлять и все контролировать.

С одной стороны, примерно равное число россиян (28,4 и 22,8%) считают, что верховная власть просто вынуждена брать на себя всю полноту ответственности вследствие саботажа местной бюрократии, а с другой - связывают это нежеланием федеральной бюрократии делиться "властью" с региональной.

Любопытно, что национально-исторический и территориальный факторы концентрации власти и ответственности в центре респондентам-чиновникам импонирует в большей степени, чем другим россиянам (24,1 и 13,4%; 30 и 20% соответственно). Также как и идея объективной необходимости подобного рода концентрации власти (46,3 и 40,8%). Но еще более примечательно, что с позицией респондентов-чиновников фактически солидаризируются жители российских столиц - Москвы и Санкт-Петербурга. Причем, тезис, что "центральная власть на то и существует, чтобы устанавливать "правила игры" и контролировать их выполнение", жителями мегаполисов разделяется чаще, чем респондентами-чиновниками, не говоря уже о населении в целом - 40,3%, 32,3% и 28,7%.

Безусловно, подобная позиция общественного мнения - это реакция на "хаос 90-х". *Россияне сегодня уже вполне отчетливо осознают, чем заканчивается "уход", а иногда и "бегство" государства из экономики, социальной сферы, его "нейтралитет" в вопросах культуры, морали и нравственности. Отсюда - требование россиян "вернуть государство" в большинство областей и сфер жизни общества.* Как видно из данных, приведенных в таблице, государственный контроль над большинством сфер жизнедеятельности признается населением скорее полезным, чем вредным (см. табл. 4).

Единственное, что россияне продолжают поддерживать большинством голосов - это отделение церкви от государства (негативную оценку вмешательства государства в эту сферу дали 66,4% населения и 70,8% госслужащих). Примерно каждый второй (49,0% населения, 59,9% чиновников) не считает также полезной государственную опеку малого и среднего бизнеса, значительное число респондентов (42,9 и 50,2%) высказывается против государственного контроля над СМИ.

В обществе есть понимание того, что "возвращение" государства в те или иные области и сферы жизни, его усиление может быть связано с рядом издержек, в том числе с новым витком экспансии бюрократии, еще большим усилением ее позиций. Но с

Таблица 4

В каких сферах жизни государственное управление и контроль полезны, а где вредны? (в %)

Госслужащие			Сферы жизни общества	Население		
Скорее полезны	Скорее вредны	Затруднились ответить		Скорее полезны	Скорее вредны	Затруднились ответить
98,4	0,4	1,2	Стратегические отрасли экономики - электроэнергетика, транспорт и связь, ВПК и др.	97,1	2,1	0,9
38,5	59,9	1,6	Деятельность малого и среднего бизнеса	49,6	49,0	1,5
96,1	2,3	1,6	Защита страны от внешних и внутренних угроз	95,3	3,7	1,1
71,2	26,5	1,6	Культура	71,9	26,8	1,3
86,0	12,1	2,3	Образование	89,9	9,2	0,9
95,3	2,7	1,9	Охрана общественного порядка	94,5	4,6	0,9
89,1	8,6	1,9	Здравоохранение	93,5	5,8	0,7
85,6	12,8	2,3	Защита гражданских прав	91,5	7,5	1,0
67,3	29,6	1,6	Политика, общественная жизнь	77,7	21,0	1,3
26,8	70,8	2,3	Религия	31,7	66,4	1,9
67,3	30,4	2,3	Мораль, нравственность	73,3	25,2	1,5
47,9	50,2	1,9	СМИ	55,6	42,9	1,5
94,9	3,5	1,6	Социальное обеспечение	95,5	3,5	1,0

этим россияне готовы мириться при условии, что *Президент бюрократию "построит" и направит ее деятельность на решение общезначимых для страны проблем.*

Другое дело - ее эффективность, способность оказаться на уровне стоящих перед страной проблем. В этом вопросе, как показывает исследование, у наших сограждан есть большие сомнения. Также как в способности федеральных властей реформировать государственный аппарат в соответствии с потребностями времени.