О.А.Митрошенков,
доктор философских наук, профессор

ОТКРЫТОСТЬ И ПРОЗРАЧНОСТЬ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ: ТРУДНОСТИ И ПРОТИВОРЕЧИЯ

(Социологический анализ)[1]

Состояние государственной службы в России

Реформа государственной службы в России – один из самых вялотекущих и неэффективных процессов в стране. В жизни россиян давно практически все изменилось (внешне или по сути), а отечественная административная машина как двигалась своим ходом и по своим законам и направлениям, одной ей известным и нужным, так и продолжает двигаться. Ее пытались подлатать, подстроить под решение новых задач, однако бюрократия лишь стала еще более отягощенной всеми свойственными ей пороками, известными многим поколениям россиян. Тотальное неуважение к человеку, неповоротливость и масштабная коррумпированность – лишь наиболее заметные из обширного перечня этих пороков.

Закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» (1995 г.) отразил борьбу трудно совместимых подходов на развитие госслужбы – демократического и корпоративного. За первым стояли намерения привести госаппарат в соответствие с современ-

[1] В основу статьи положены результаты социологического исследования «Открытость государственной гражданской службы и взаимосвязь с институтами гражданского общества», проведенного Социологическим центром РАГС 10 – 17 ноября 2005 г. в 24 субъектах Российской Федерации (руководитель – д-р. филос. наук, проф. В.Э.Бойков). Опрошены 2012 человек в возрасте 18 лет и старше по общероссийской репрезентативной выборке, а также 203 эксперта – руководители и зам. руководителей отделов по связям с общественностью областных администраций, пресс-секретари глав администраций (губернаторов) области и законодательного собрания, руководители и зам. руководителей пресс-службы мэрии областных центров, руководители пресс-служб и пресс-секретари прокуратуры, МВД, Федеральной налоговой службы, представители ведущих региональных СМИ, уполномоченные по правам человека, члены аппарата Союза журналистов, руководители и зам. руководителей Комитета по печати областных администрации (или правительств).

ными требованиями и стандартами, за вторым – желание создать режим воспроизводства и максимального благоприятствования чиновничьей корпорации[1]. Возобладали интересы прежде всего самого чиновничества, поскольку корпоративистская сторона закона оказалась прежде всего проведенной в жизнь. Так, чиновники с видимым удовольствием восприняли фактическое возрождение архаичной «Табели о рангах» (вплоть до корпоративных мундиров), за отмену которой боролись еще в XIX в.[2]

В Послании Президента Федеральному Собранию Российской Федерации 2002 г. прозвучала беспрецедентно резкая критика современного состояния госаппарата. Однако даже принятая после этого в ноябре 2002 г. Федеральная программа реформы на 2003 – 2005 гг., а также законы «О системе государственной службы РФ» (2003 г.) и «О гражданской государственной службе (2004 г.), как показало время, не оправдывают ожидания. Всевозможные правки, сокращения, «подковерное сопротивление», закрытость процесса обсуждения от общества превратили их в малосодержательные и выхолощенные документы, не влекущие серьезных шагов в направлении реформы.

Не должно, однако, складываться впечатление, будто в этой сфере все плохо и автор занял типично критиканскую позицию, традиционную для российского способа объяснения всех бед. Рациональная бюрократия – одно из самых важных и универсальных изобретений человечества, условие, принцип и фактор эффективного социального управления. Бюрократия бывает эффективной и косной, честной и коррумпированной и т. д. В истории России «государевы слуги», чиновники оказывались подчас гораздо компетентнее и дальновиднее самих государей, по мере сил демпфируя безграмотные или даже преступные решения – начиная с петровских времен и заканчивая советским и постсоветским периодами. Так что чиновничество наше, несмотря на все его пороки, способно явить образцы высокого служения стране и народу («птенцы гнезда Петрова», М.М.Сперанский, либеральная бюрократия периода реформ Александра II и т. д.), и в целом оно несколько лучше, нежели его общественная репутация.

Однако сегодня качество работы госаппарата не соответствует вызовам времени и потребностям страны. В ней доминируют эмпирически подтверждаемые и социологически фиксируемые административный произвол, хаотичность, неэффективность, а зачастую и контрпродуктивность. Чиновничество, призванное решать проблемы

[1] См.: *Оболонский А.В.* Без реформы бюрократии административные реформы бессмысленны // Общественные науки и современность. 2005. №6. С. 59 – 60.
[2] См. там же.

людей, само превратилось в проблему, причем национального масштаба. Причин тому несколько.

Во-первых, в 1990-е гг. произошло «вымывание» кадров высокой квалификации. Лучшие кадры из аппарата, с государственной службы ушли, а адекватной замены им не нашлось. Число вакансий, которые до сих пор остаются свободными, поскольку их не удается заполнить, в некоторых ведомствах исчисляется сотнями. Высока доля работников предпенсионного и пенсионного возраста. Существует социологически зафиксированный «фоновый провал» по группе работников среднего возраста со стажем работы 6 – 15 лет, т. е. наиболее перспективных и в то же время достаточной опытных людей.

Во-вторых, в самосознании госслужащих не произошло поворота к обычному для демократических стран статусу «слуги общества». В условиях верхушечной борьбы за роль его нового хозяина (вместо КПСС) аппарат обрел высокую степень автономии, стал менее подконтролен, институализировал и легализовал свои сословно-корпоративные интересы.

В-третьих, с деформацией ценностно-нравственной системы в обществе, утратой норм административной морали, пусть и несовершенных, в корпусе госслужащих возник моральный вакуум, который стремительно «втянул» в себя тотальный нигилизм и цинизм, обусловил среди них психологию временщиков, что в свою очередь вызвало забвение интересов страны и гигантские масштабы коррупции[1].

Однако современный мир диктует другое качество государственной службы, и даже в развитых странах происходят серьезные изменения в ее организации и статусе. Приоритетами идущих реформ в США, Англии, других западных странах стали гибкость и кадровая мобильность госслужбы; децентрализация и менеджеризация; уменьшение роли традиционной административно-вертикальной лестницы; усиление внимания к этике и стандартам поведения госслужащих; открытость, «прозрачность» и отзывчивость к нуждам людей; подконтрольность не только «хозяину» или начальству, но прежде всего гражданскому обществу. В высшей степени нуждается в этом и Россия.

Открытость и прозрачность государственной службы как принцип

Открытость и прозрачность как системные свойства управленческого механизма демократического государства – новые феномены

[1] См.: *Оболонский А.В.* Указ. соч. С. 58, 60. Существуют, разумеется, и другие причины.

для модернизируемой России. Практическое воплощение этих принципов в сфере госслужбы, равно как и сферах политического и экономического менеджмента, обусловливает укрепление в жизнедеятельности социума отвечающих его потребностям позитивных управленческих форм.

Полная синонимия открытости и прозрачности некорректна, поскольку первая подразумевает наличие в системе правоотношений широких каналов взаимопроникновения для всего спектра социальных, экономических и политических сил. Вторая же характеризуется максимально возможной доступностью информации о деятельности управленческого аппарата и формированием жесткого механизма общественного воздействия на сферу частного и государственного администрирования посредством представительских институтов, что, в свою очередь, служит условием нейтрализации коррупции в этой сфере. Следовательно, открытость носит скорее социально-коммуникативный характер, а прозрачность – функциональный, способствующий оптимизации регулятивных процессов в стране[1].

Введение механизмов открытости и прозрачности в систему госслужбы как на макро-, так и на микроуровне позволяет оформиться бюрократии в качестве субъекта индустрии услуг (а не преимущественно корпоративного слоя с доминирующими собственными интересами), утверждая приоритеты гражданского над государственным. Подобная трансформация означала бы существенное снятие проблемы коррумпированности чиновников, утверждение этических доминант в государственно-политическом администрировании.

Не случайно многие западные компании включают принцип прозрачности в общую систему этических принципов управления наряду с честностью, неподкупностью, бескорыстием и т. д. Наличие такого рода принципов не является декларативным: обширная западная практика дает примеры фактической их реализации, оформляя в стройную систему конкретных шагов по борьбе с коррупцией в эшелонах власти. Такими шагами выступают: 1) наличие четкого механизма принятия решений, исключающего давление на чиновника извне; 2) публикация решений по ключевым вопросам государственного управления и администрирования; 3) систематическое повышение квалификации госслужащих с обязательным изучением этического кодекса профессиональной деятельности; 4) обеспечение ответственности администраторов всех рангов за развитие коррупционных тенденций в пределах их компетенции.

---

[1] См.: *Чуклинов А.Е.* Прозрачность как антикоррупционный механизм в системе государственного управления: http://lawportal.ru/doc/document.asp?docID=1114985.

Таким образом, система государственного управления реально хорошо просматривается, что стимулирует ее постепенное внутреннее саморазвитие на новой этической основе[1].

К сожалению, система госслужбы и политического менеджмента современной России слабо коррелируется с подобного рода установками. По данным исследования, проведенного Социологическим центром РАГС, 43,0% респондентов считают, что люди, подобные им, не могут ничего сказать о том, что делают власти. Не согласны с таким утверждением лишь 36,8% , затруднились ответить – 20,2%. Еще более пессимистичны ответы по поводу другого суждения – «действия властей так запутаны, что подобные мне люди не в состоянии понять, что происходит» (см. табл. 1)

Таблица 1

Распределение ответов респондентов на вопрос, согласны ли они со следующими суждениями

Суждения	Да	Нет	Затруднились ответить
Люди, подобные мне, не могут ничего сказать о том, что делают власти	43,0	36,8	20,2
Действия властей так запутаны, что подобные мне люди не в состоянии понять, что происходит	53,9	29,1	17,0
Власти мало заботятся о простых гражданах	78,8	10,1	11,1

Что касается экспертов, то 56,2% из них (т. е. еще больше, чем сами граждане) вынуждены были признать справедливость суждения «Действия властей так запутаны, что рядовые граждане не в состоянии понять, что происходит» (31,5% не согласны с этим, 12,3% – затруднились ответить).

В то же время, как показывает опыт, практическое воплощение принципа прозрачности в системе госслужбы позволило бы нейтрализовать такие издержки, как антиправовая «коммерческая» деятельность госслужащих; предоставление ими «платных услуг» по распределению экономических льгот и финансовых кредитов; манипулирование государственным заказом; активное участие в акционировании различных форм собственности и т. д.

В системе общих принципов становления институтов открытости и прозрачности в системе госслужбы выделяются три уровня в зависимости от функционального предназначения.

[1] См.: *Чуклинов А.Е.* Прозрачность как антикоррупционный механизм в системе государственного управления: http://lawportal.ru/doc/document.asp?docID=1114985.

Первый уровень – прозрачность в проведении кадровой политики и распределении всей системы административных полномочий. Для этого необходима четкая регламентация деятельности органов госслужбы путем культивирования единой системы формализованных предоставительно-обязывающих норм, исполнение которых контролировалось бы соответствующими инстанциями. Должны быть отстранены от процедуры вынесения решений лица, ранее замеченные в противоправных действиях. Укрепить принцип «кадровой прозрачности» позволит и построение системы ответственности, наступающей за все формы правонарушений и бездействия («презумпция ответственности»), которая, впрочем, должна быть не жесткой, а развивающейся.

Второй уровень – обеспечение управленческой прозрачности путем формирования более совершенных процедур, минимизирующих бюрократические проволочки. Это дополняется контрольными функциями со стороны руководства, незапланированными ревизионными мероприятиями администрации, регулярной переработкой тактики антикоррупционных кампаний, ротацией кадров и т. д.

Третий уровень – прозрачность процесса принятия административных решений. Его процессуальный характер требует от госслужащего адекватного соотнесения предоставленных ему властно-административных полномочий с возможными последствиями их использования.

Все три уровня требуют расширения возможного контрольного участия институтов гражданского общества в делах государственной службы и управления. Наличие адекватного спектра контрольных процедур со стороны как руководства, так и общественности заставит чиновника на каждом этапе задуматься: имеет ли он полномочия делать то, что делает; насколько его властно-управленческая деятельность коррелируется с конечной управленческой целью; проработана ли вся необходимая информация по делу; выслушал ли он все заинтересованные в решении проблемы стороны; не ущемил ли он их прав на полноценную консультацию по проблеме; не проводит ли он лишь ведомственную политику при вынесении решения; не имеет ли место злоупотребление служебным положением. Именно такое переосмысление функционального статуса госслужащего им самим как нельзя лучше выражает принцип прозрачности.

Как выглядит отечественная госслужба в глазах общественного мнения россиян и, в частности, такие значимые ее характеристики, как ***открытость*** и ***прозрачность***?

Общественное мнение об открытости и прозрачности государственной службы в стране

Судя по результатам исследования, интерес большинства людей к деятельности органов власти довольно высок. Это и понятно: принимаемые ими решения и действия затрагивают жизненные интересы населения, которое желает знать, что готовится и происходит в эшелонах власти. Совсем и скорее не интересующихся этой деятельностью (по каждому из уровней власти) – не более четверти от числа опрошенных (см. табл. 2).

Таблица 2

Распределение мнений по вопросу о том, интересует ли респондентов деятельность следующих органов власти

Орган власти	Очень интересует	Скорее интересует, чем нет	Скорее не интересует	Совсем не интересует	Затруднились ответить
Правительство страны, министерства и другие федеральные органы государственной власти	28,2	44,4	15,7	9,2	2,5
Органы государственной власти региона (области, края)	29,9	43,1	16,1	8,4	2,5
Органы муниципального управления города или района	34,1	40,1	14,1	9,3	2,4

При этом интерес населения к деятельности муниципального управления и местных органов власти (области, края), которые решают затрагивающие людей проблемы, несколько выше, чем к деятельности правительства страны, министерств и других федеральных органов власти. Это тоже легко объяснимо: основные проблемы решаются на местах. Несомненно, именно по этой причине люди полагают, что местные структуры власти должны быть более открытыми для общества (50,1% – показатель для органов власти города или района, 43,8% – региона), чем федеральные (38,1% – показатель для Президента РФ, 33,0% – федерального правительства и

министерств и т. д.). Так, собственно, население оценивает и реальную ситуацию: оно имеет больше возможностей получить информацию о деятельности местных органов власти, чем федеральных (табл. 3).

Таблица 3

Оценки возможности получить полную и правдивую информацию о деятельности следующих органов власти

Орган власти	Да	Отчасти	Нет	Затруднились ответить
Федеральное правительство и министерства	6,1	26,0	55,9	12,0
Совет Федерации и Госдума	6,4	25,5	55,9	12,3
Органы власти региона (области, края, республики)	9,9	37,3	42,0	10,8
Органы управления города или района	14,3	41,4	34,9	9,4
Самоуправление в селе, поселке, районе города	16,4	36,9	31,9	14,8

Тем не менее бросается в глаза, что эти возможности недостаточно соответствуют имеющемуся спросу на информацию. Согласно исследованию, более половины респондентов считают, что не имеют возможности получать такую информацию о деятельности федерального правительства и министерств, Совета Федерации и Госдумы, более трети – о работе органов власти своего региона, города или района. Правда, оценки чиновников этой возможности отличается в разы и в лучшую сторону. Они высоко котируют собственные усилия по обеспечению населения полной и правдивой информацией о деятельности органов государственной власти и муниципального управления. Такое громадное различие в оценках одного феномена в очередной раз наводит на мысль о значительной дистанции между населением и чиновничеством, фиксируемой не одним поколением социологов и других исследователей.

Оценка «отчасти», полученная от населения, также не должна располагать к благодушию, поскольку означает: «что-то где-то могу услышать», «случайно могу увидеть по телевизору или прочитать в газете» и т. д. Таким образом, говорить об эффективной системе в информировании населения о действиях и решениях властей довольно трудно. Пример с монетизацией льгот для ветеранов, пенсионеров и инвалидов в начале 2005 г., вылившейся в социальные протесты и эксцессы, вполне подтверждает этот вывод.

По этой причине население оценивает свою информированность о том, чем конкретно занимаются сегодня органы власти, весьма невысоко. Полагают, что они «знают все, что необходимо знать» –

12,2%, «имеют некоторое представление» – 65,1%, «совсем ничего не знают» – 17,5%, «затрудняются ответить» – 5,2% респондентов.

«Имеют некоторое представление», т. е. получают информацию о решениях и действиях властей люди в основном из телепередач (89,9%) и газет (59,2%), а также от окружающих людей (41,3%), радиопередач (35,5%). При этом сообщениям телевидения, радио и газет доверяют лишь 19,1% опрошенных; «не всем» из них – 63,5%; не доверяют – 13,9% (затруднились ответить 3,5%). Таким образом, оценка «иметь некоторое представление» о решениях и действиях властей означает фактически «я об этом случайно услышал по телевизору (радио, прочитал в газете)», однако «еще нужно посмотреть, как это есть на самом деле». Очевидно, что манипулятивные возможности и действия СМИ в стране не прошли даром. Они сегодня понятны многим людям, и потому не приходится удивляться, что уровень недоверия к СМИ довольно высок. В то же время не следует недооценивать наивности, неискушенности значительной части россиян, которые по-прежнему принимают на веру многое из того, что говорится по телевидению, радио, публикуется в газетах.

И все же демократические преобразования в стране, политические права и свободы, отсутствие видимой цензуры, огромное множество всевозможных СМИ побуждают значительную часть населения считать, что *степень открытости решений и действий органов государственной власти в последние 5 лет гораздо выше, чем в предшествующие 30 – 40 лет.* Оценки экспертов выглядят еще более позитивно (см. табл. 4).

Таблица 4

Оценки степени открытости решений и действий органов государственной власти в указанные в таблице годы

Периоды	Высоко		Средне		Низко		Затруднились ответить	
	насел.	эксп.	насел.	эксп.	насел.	эксп.	насел.	эксп.
В советские времена, когда во главе страны был Л.И.Брежнев	9,0	10,8	17,5	23,6	43,1	46,8	30,4	17,8
В годы, когда во главе страны был М.С.Горбачев	6,3	9,4	32,8	45,8	37,3	36,5	23,6	8,3
В годы, когда во главе страны был Б.Н.Ельцин	4,0	6,9	33,6	41,4	45,4	47,8	17,0	3,9
В годы, когда страну возглавил В.В. Путин (до настоящего времени)	18,8	22,7	44,3	57,6	24,7	17,7	12,2	2,0

Видимо, по этой причине открытость решений и действий органов власти для граждан как «достаточную» оценивают 7,1% респондентов, как «частичную» (отчасти) – 49,0%, т.е. в целом больше половины опрошенных уровень и масштабы этой открытости вполне устраивает. В частности, 12,1% респондентов утверждают, что им хорошо известно об инициативе Президента РФ В.В.Путина осуществить в предстоящие годы приоритетные национальные проекты развития здравоохранения, образования, сельского хозяйства, обеспечения граждан доступным жильем, 64,9% – что им известно об этом «в общих чертах». Ничего не известно об этих инициативах 23,0% опрошенных. Информированность чиновников еще более впечатляюща – соответственно 57,6%, 40,9 и 1,5%.

Однако среди населения много и таких, кто считает, что решения и действия власти не могут рассматриваться как открытые – 34,8%.

Несомненно, с последним обстоятельством связан тот факт, что многим людям не понятны цели и смысл, в частности, экономической и социальной политики федерального правительства (табл. 5).

Таблица 5

Распределение ответов на вопрос, понятны ли респондентам цели и смысл экономической и социальной политики федерального правительства, осуществляемой в последние два года

Варианты ответа	Экономическая политика	Социальная политика (связанная с условиями и уровнем жизни населения)
Да, полностью	11,2	13,8
Не вполне	54,4	52,2
Нет	25,8	26,2
Затруднились ответить	8,6	7,8

Позиция «не вполне» требует пояснения. Она означает не только то, что нередко декларируется одно, а на деле все происходит по-другому (например, объявляемая средняя зарплата по стране, с одной стороны, и то, что в кармане у большинства населения – с другой), что вызывает как минимум недоумение. Она означает также, что декларируемое часто не доводится до людей в силу отсутствия адекватной системы информационно-разъяснительной работы власти с населением или просто недооценкой этой работы со стороны высокопоставленных чиновников.

Данные исследования позволяют зафиксировать и отсутствие значимой позитивной динамики в знаниях населения о давно идущих в стране реформах. Это подтверждается сравнением результатов двух исследований – настоящего и предыдущего, проведенного в 2003 г. (см. табл. 6).

Таблица 6

Распределение ответов респондентов на вопрос, знают ли они смысл и цели проводимых в стране реформ

Реформы	Да		Кое-что		Нет		Затруднились ответить	
	2003 г.	2005 г.	2003 г.	2005 г.	2003 г.	2005 г.	2003 г.	2005 г.
Судебно-правовая	14,1	7,4	35,3	24,7	41,3	54,7	9,3	13,2
Жилищно-коммунальная	22,2	22,5	44,4	51,3	26,3	19,7	7,1	6,5
Административная	11,7	9,8	25,5	26,4	52,6	51,1	10,2	12,7
Военная	17,5	15,6	35,1	37,3	37,8	37,3	9,6	9,8
Пенсионная	22,1	23,5	43,3	45,2	27,1	23,6	7,5	7,7
Налоговая	13,7	10,0	28,8	27,8	47,3	50,9	10,2	11,3
Образования	20,3	19,9	37,5	42,1	33,5	28,9	8,7	9,1
Земельная	13,4	10,3	33,4	33,9	42,0	44,5	11,2	11,3

Как видим, по ряду реформ даже наблюдается отрицательная динамика, в частности, судебно-правовой, административной, налоговой, земельной. Более того, такая же картина зафиксирована и по экспертам: несмотря на то, что они больше населения информированы о целях и сути реформ, отрицательная динамика просматривается по судебно-правовой, налоговой, земельной реформам. Это означает, что люди или вообще забыли, о чем идет речь, или потеряли к этому всякий интерес, или знакомы с проблемой только в силу ухудшения своего положения, и тогда цели и смысл тем более оказываются непонятными: не может же власть преследовать цель ухудшения положения населения!

Непонимание целей и смысла проводимых реформ населением объясняется и концептуальной неясностью представлений самих авторов проектов реформ о том, как их проводить и что делать, закрытостью обсуждения проектов реформ, недостатком публичности, «подковерной» борьбой противоборствующих сил во властной элите.

Чиновники и население

Информированность людей о решениях и действиях властей всех уровней – это необходимое, но недостаточное условие гармонии или хотя бы взаимопонимания в отношениях госаппарата и населения. Можно много знать о национальных и региональных проектах, регулярно видеть губернатора и чиновников его администрации по телевизору и читать интервью с ними в газетах, но столкновение с реальной бюрократической практикой и процедурами быстро приземляет излишне оптимистические ожидания граждан на скорое и эффективное решение их многочисленных проблем.

Согласно исследованию, 64,2% опрошенных приходилось в 2005 г. нервничать и терять личное время в очередях при оформлении каких-либо официальных документов в государственных и муниципальных учреждениях. 23,8% при этом были вынуждены выплачивать негласно денежное вознаграждение служащим этих учреждений, т. е., попросту говоря, давать взятку (в 2003 г. таких людей было 19,1%).

В этой связи вполне объяснимо отсутствие какого-либо прогресса в оценке населением степени своей защищенности от административного произвола властей, в чем убеждает мониторинг данной позиции, осуществляемый в течение нескольких лет (см. табл. 7).

Таблица 7

Оценки респондентами и экспертами степени защищенности населения от возможного административного произвола властей

Вариант ответа	2002 г.	2003 г.	2005 г.	Эксперты, 2005 г.
Защита совершенно не обеспечивается	48,3	48,8	46,9	19,2
Некоторая защита все же обеспечивается	40,6	40,5	34,2	70,4
Обеспечивается достаточная защита	4,6	3,9	5,3	9,4
Затруднились ответить	6,5	6,8	13,6	1,0

Отсутствие такого прогресса отчасти объясняется и тем, что суждения самих чиновников-госслужащих по этому же вопросу, как показывают данные табл. 7, выглядят гораздо оптимистичнее: лишь 19,2% из них считают, что защита рядовых граждан совершенно не обеспечивается (разница с самим населением в 2,5 раза); 70,4% – некоторая защита все же обеспечивается; 9,4% – обеспечивается достаточная защита (разница с населением почти в 2 раза). Если это так, то можно продолжать прежнюю как будто бы вполне эффективную, на взгляд чиновников, линию взаимодействия с населением.

Исследование позволяет сделать вывод, что *отчуждение между населением и властью, которая персонифицируется с чиновниками-госслужащими, не только не уменьшается, но скорее усугубляется.* Из просто административно-управленческого это отчуждение превращается в политическое и социально-классовое. По сравнению с октябрем 2002 г. в ноябре 2005 г. хотя и незначительно, но все же уменьшилось количество респондентов, поддерживающих действия власти, и одновременно увеличилось количество относящихся к ним с неприязнью. Суммарно несколько выросло количество тех, кто обычно вынужден приспосабливаться или старается держаться от властей в стороне (см. табл. 8).

Таблица 8

Мнения респондентов и экспертов о том, как большинство простых людей реагируют в повседневной жизни на действия властей

Мнения	2002 г.	2005 г.	Динамика	Эксперты
Обычно одобряю(т), поддерживаю(т)	11,3	8,7	-	7,9
Обычно вынужден(ы) приспосабливаться	43,0	46,9	+	65,5
Обычно стараюсь(тся) держаться от властей в стороне	30,8	27,2	-	13,8
С неприязнью, когда возможно, противодействую(т) им	5,3	7,2	+	6,9
Затруднились ответить	9,6	10,0	+	5,9

Очевидная дистанцированность власти от населения (и наоборот) не обещает ничего хорошего обеим сторонам этой бинарной оппозиции: бюрократия во многом склонна рассматривать население как досадную помеху, а потому отзывается (!) на его нужды и просьбы без особого рвения; население же, сталкивающееся с громадной бюрократической машиной, вынужденное к тому же тратить деньги из собственного кармана на многочисленные подношения, не горит желанием с готовностью откликаться и поддерживать начинания «сверху». Скорее всего уровни недоверия и подозрительности к власти пока не достигли максимума..

Сами чиновники также не питают особых иллюзий по этому поводу: лишь 7,9% экспертов считают, что население одобряет действия властей, в то время как 65,5% считают, что люди вынуждены приспосабливаться, 13,8% стараются держаться от властей в стороне, 6,9% – с неприязнью и противодействием, 5,9% – затруднились ответить.

Таблица 9

Распределение ответов на вопрос, в чьих интересах проводятся реформы в стране*

В интересах бюрократии (чиновников)	44,2
В интересах крупного финансового, торгового и промышленного бизнеса	30,2
В интересах конкретных групп людей (военнослужащих, пенсионеров, учителей, крестьян и др.)	29,1
В интересах населения страны в целом	22,6
В интересах малого и среднего предпринимательства	9,3
В интересах других	2,8
Затруднились ответить	13,7

** Сумма ответов не равна 100%, так как по методике можно было выбрать несколько вариантов. Данные приведены в порядке убывания количества ответивших.*

Подобная позиция населения, несомненно, связана с глубоким убеждением, что ряд идущих в стране реформ проводится прежде всего в интересах бюрократии (так считают 44,2% респондентов) и крупного финансового, торгового и промышленного бизнеса (30,2%). В том, что эти реформы проводятся в интересах конкретных групп людей (военнослужащих, учителей, пенсионеров, крестьян и т. д.), убеждены лишь 29,1% респондентов (см. табл. 9).

Другая, связанная с вышесказанным, сторона взаимоотчуждения власти и населения – усиливающееся убеждение людей, что у них практически нет возможности влиять на решения властей: в 2003 г. так считали 61,2% респондентов, в 2005-м – 68,6% (см. табл. 10).

Таблица 10

Распределение мнений респондентов и экспертов по вопросу о том, есть ли у граждан возможность влиять на решения властей

Вариант ответа	Октябрь 2003 г.	Ноябрь 2005 г.	Эксперты, ноябрь 2005 г.
Да	7,1	3,4	8,9
Отчасти (в отдельных случаях)	26,6	22,1	48,8
Нет	61,2	68,6	40,9
Затруднились ответить	5,1	5,9	1,4

Вряд ли это можно рассматривать так просто будто бы типичную для россиян критиканскую позицию. Такое мнение россиян основано на реальном опыте общения с различными органами власти и управления, когда людям не удается решить значимые для них вопросы или такое решение сопровождается слишком большими моральными и материальными издержками, чтобы считать власть, ориентированной на интересы граждан и поддающейся их влиянию. Кроме того, перед глазами людей опыт СМИ: сегодня они могут сколько угодно делать передач или публиковать статей о массе всевозможных нарушений со стороны власти, однако это крайне редко или практически никогда не сопровождается какой-либо реакцией критикуемых органов или отдельных чиновников, тем более постановкой вопроса об их ответственности. Они их просто игнорируют. Несоразмерность выступлений СМИ и отсутствие всякой реакции на них хорошо известны всем и лишь утверждают людей во мнении о невозможности влиять на решения властей.

Эксперты-чиновники же, как видно из табл. 9, придерживаются скорее противоположной позиции, преимущественно считая, что такая возможность у граждан существует, и дело, надо полагать, в извечном нежелании россиян участвовать в общественных делах и самоуправлении. И в самом деле, лишь 24,6% респондентов изъявили

желание участвовать в управлении общественными делами в своем селе, поселке или районе города, не захотели же этого 55,9%.

Однако интерпретировать это как лишь традиционно российскую лень – значит, подойти к проблеме слишком упрощенно. Социальные проблемы вообще не могут быть простыми для объяснения, разве что в ситуации крайнего их обострения. Если, например, рассматривать участие в общественных делах как поиск на свою голову очередной порции приключений в виде хождений по многочисленным кабинетам чиновников и попыток выпросить у них нужное решение или бумагу, пусть и для общественных нужд (а именно такие хождения чаще всего и подразумеваются), то неудивительно, что охотников находится мало. Граждане, обремененные проблемами выживания и сохранения своего семейства на плаву, имеют не слишком много времени и сил заниматься подобного рода деятельностью.

Кроме того, сегодня исключительно трудно преодолеть «широко распространенное осознание людьми своей беспомощности, крайне ограниченных возможностей отстаивать свои права и интересы открытым, публичным и формальным образом, без тех героических сверхусилий, которых требуют от человека, например, идеологи гражданского общества или правозащитники»[1]. И тогда проблема тем более начинает выглядеть несколько иначе.

Обращает на себя внимание *глубокое внутреннее раздвоение многих чиновников-госслужащих* (в лице экспертов) между разделяемыми ими демократическими идеями, с одной стороны, и реальной повседневной практикой – с другой.

Так, большинство из них считают, что демократию в нашем обществе «безусловно, следует развивать» (61,6%) или «скорее надо развивать» (29,6%). 66,0% уверены, что для развития подлинной демократии нужны открытость в деятельности органов власти, 61,6% – общественный контроль над органами власти,55,2% – развитие самоуправления на местах, 35,0% – активизация профсоюзной и другой общественной деятельности и т. д. (см. табл. 11). 72,4% экспертов-госслужащих не видят противоречия в развитии демократии и наведении правового порядка в нашей стране.

Однако такие убеждения вступают в конфликт с повседневной чиновничьей жизнью. Так, причину того, что не действует норма ст. 19 Конституции Российской Федерации, согласно которой все равны перед законом и судом, эксперты справедливо и даже мужественно (поскольку сами чиновники) усматривают в практике «действий чиновников по неписаным правилам» (58,6%), что на деле почти пол-

[1] *Гудков Л.Б.* Феномен негативной мобилизации // Общественные науки и современность. 2005. № 6. С. 48.

Таблица 11

Распределение ответов экспертов на вопрос, что нужно для развития подлинной демократии*

Открытость в деятельности органов власти	66,0
Общественный контроль над органами власти	61,6
Развитие самоуправления на местах	55,2
Активизация профсоюзной и другой общественной деятельности	35,0
Свобода слова	34,5
Развитие политических партий	29,1
Расширение полномочий законодательных органов власти	16,3
Другое	4,9
Затруднились ответить	2,0

** Сумма ответов не равна 100%, так как по методике можно было выбрать несколько вариантов. Данные приведены в порядке убывания количества ответивших.*

ностью дезавуирует их демократизм. Теневые неформальные отношения, клиентелизм, коррупционные сети, система взаимных обязательств, пронизавшая всю систему отношений в обществе, но особенно – аппарат, сегодня оставляют немного шансов на развитие в демократическом направлении при сохранении ситуации в ее нынешнем виде. Меньше всего, по мнению экспертов, ст. 19 действует применительно к Госдуме РФ и Правительству России (7,9%), правоохранительным органам – судам (9,4%) прокуратуре и милиции (12,8%). Таким образом главным нарушителем закона в глазах экспертов выступает само государство.

Внутренняя раздвоенность госслужащих касается и их ценностной системы. Многие из них, будучи глубоко порядочными, вынуждены подчиняться сложившимся правилам игры – игры по теневым, патрон-клиентским сценариям. Другие же берут на вооружение тотальный цинизм и тем самым еще больше усугубляют ситуацию. Скрыть этот цинизм от населения нет никаких шансов. В этом плане цинизму власти соответствует массовый цинизм снизу, в результате общественный консенсус носит нигилистический характер. На этом фоне отчуждение аппарата и населения может только нарастать.

Подведем итоги.

Сегодня у большинства групп российской бюрократии нет непосредственной заинтересованности ни в чем, кроме собственного благополучия, достигаемого за счет распоряжения капиталом государственной власти и вымогательства ренты. В этой ситуации невозможна реализация нормативного государственного управления. В общественном сознании такое положение бюрократии в государстве и обществе, как показывают проведенное и другие социологи-

ческие исследования, воспринимается как социальная несправедливость.

Реализуя, по М.Веберу, монопольное право государства на легитимное насилие, российская бюрократия в разных формах и на разных уровнях осуществляет с гражданами действия, сходные по своей сути с вымогательством ренты с бизнеса. Сначала формируется угроза введения невыгодного бизнесу или гражданам законодательства, а затем производится отказ от его введения в обмен на те или иные материальные блага или права, приводящие к таким благам для бюрократии.

Системные пороки госслужбы постоянно воспроизводятся на всех уровнях государственного и муниципального управления. Поэтому простые призывы к чиновникам, бизнесменам и гражданам быть лично честными и не включаться, например, в коррупционные отношения, никаких существенных следствий иметь не могут. Необходимо менять саму систему управления и госслужбы.

Коренные недостатки российской государственной службы невозможно преодолеть без ее реформирования и переориентации на решение реальных проблем страны. Сама по себе система бюрократического государственного управления никогда не откажется от подмены этих проблем их канцелярскими моделями. Для успешного реформирования необходима политическая воля, которая в сочетании с достижением конкретных стратегических целей развития государства и общества способна содействовать проявлениям позитивной рациональности российской бюрократии в решении конкретных проблем под контролем общества и противодействовать коррупционным и иным негативным практикам.

Повышение уровня эффективности госслужбы не произойдет без легитимно организованного давления на деятельность чиновников со стороны граждан. Условия для этого – развитие гражданского общества и его институтов, сильная политическая оппозиция, а также открытость подготовки и принятия политических, государственных и управленческих решений, отказ от практики вымогательства ренты, переход к решению стратегических проблем страны. Эти условия нужно создавать тщательно, долго и упорно, изо дня в день, ни на секунду не ослабляя усилий, наращивая критическую массу позитива. Для этого необходимы новые модели мышления и методы действий, отличающиеся решительностью и эффективностью.