В.Э. Бойков,
доктор философских наук, профессор

ОТНОШЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ К ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ: ТЕНДЕНЦИИ ФОРМИРОВАНИЯ И ОБУСЛОВЛИВАЮЩИЕ ИХ ФАКТОРЫ

(Результаты социологического мониторинга[1])

Отношение населения к государственной власти в значительной мере обусловлено бюрократизмом административного управления. Он в разной мере пронизывает экономическую, социальную, политическую и духовную сферы жизни и, как правило, выражается в отрыве практических действий органов государственной власти от интересов разных групп людей, в нередком игнорировании ими прав граждан, в частой подмене канцелярщиной исполнения сущности и буквы законов и т. д.

В этой связи трудно переоценить значение таких задач реформирования государственной службы, как обеспечение открытости, доступности и подконтрольности госаппарата обществу. Именно эти задачи находились в центре внимания в проведенном социологическом исследовании.

Осведомленность общества о деятельности органов власти

Судя по данным социологических опросов, основная масса населения (более 70% респондентов) активно интересуется деятельностью президента и правительства страны, региональных органов государ-

[1] Статья основана на данных социологического мониторинга «Народ и власть», в том числе на результатах социологического опроса населения (2012 человек) и экспертов (203 человека), осуществленного 10 – 17 ноября 2005 г. в 24 субъектах Российской Федерации Социологическим центром РАГС при Президенте Российской Федерации.

Выборочная совокупность опрошенного населения репрезентует его территориальное размещение, соотношение жителей крупных, средних, малых городов, поселков и сел, социально-профессиональные и демографические группы людей в возрасте 18 лет и старше. В числе экспертов руководители отделов по связям с общественностью и пресс-секретари региональных органов законодательной и исполнительной власти, прокуратуры, органов МВД, Федеральной налоговой службы, представители ведущих региональных СМИ и др.

ственной власти и органов муниципального управления. Это весьма благоприятно для организации живого диалога между различными слоями общества и властями, для налаживания эффективной прямой и обратной связи государственных структур с населением, без которой невозможно продуктивное социальное управление, достижение успеха в осуществлении любой крупной реформы.

Не менее важно и то, что нынешняя система государственной власти воспринимается общественным мнением как более открытая, чем в советские годы, когда (вспомним) проводились массовые информационно-пропагандистские кампании (единые политдни и др.), или чем в годы горбачевской перестройки и гласности. Об этом наглядно свидетельствуют материалы опроса в ноябре 2005 г., изложенные в табл. 1 (без респондентов, указавших средние оценки, и без затруднившихся ответить).

Таблица 1

Оценки степени открытости решений и действий органов государственной власти

(в % от количества опрошенного населения и экспертов)

Оцениваемый период	Население		Эксперты	
	высокие оценки	низкие оценки	высокие оценки	низкие оценки
Советские времена, когда во главе страны был Л.И. Брежнев	9,0	43,1	10,8	47,8
Годы, когда во главе страны был М.С. Горбачев	6,3	37,3	9,4	36,5
Годы, когда во главе страны был Б.Н. Ельцин	4,0	45,4	6,9	47,8
Годы президентства В.В. Путина	18,8	24,7	22,7	17,7

Комментируя данные таблицы, нужно отметить не только некоторое продвижение к открытости государственной власти, но и следующие обстоятельства.

Во-первых, увеличение доли положительных оценок открытости власти в нынешний период в сравнении с прошлыми временами политической истории нашей страны выглядит относительно скромным. Особенно если учесть, что степень ее открытости сегодня далеко не соответствует запросам основной массы граждан. Например, по данным исследования, только 6,1% опрошенных уверены, что имеют возможность при желании получить полную и правдивую информацию о деятельности федерального правительства и парламента страны; о деятельности органов власти своих регионов – 9,9%; о деятельности муниципальных органов управления – 14,3%. На вопрос, заданный респондентам через два месяца после обна-

родования известных инициатив президента, знают ли они что-нибудь о приоритетных национальных проектах развития здравоохранения, образования, сельского хозяйства, обеспечения граждан доступным жильем, ответили утвердительно только 12,1% опрошенного населения.

Во-вторых, соотношение положительных и отрицательных оценок степени открытости властей во многом определяется общественным восприятием В.В. Путина, который выглядит в современном общественном мнении значительно лучше Л.И. Брежнева, М.С. Горбачева и Б.Н. Ельцина, особенно по критерию обеспечения принципа единства слова и дела.

Тем не менее регулярный зондаж общественного мнения и настроения по ряду показателей дает основания для заключения, что в последние годы укрепляются предпосылки для дальнейших демократических преобразований в российском обществе, в том числе таких, как достижение открытости и доступности государственной власти для граждан.

Это подтверждают многочисленные данные опросов населения, в которых выражено положительное отношение большинства людей к демократическим принципам функционирования власти и к необходимости их реализации на практике. Речь идет о демократии как форме политического устройства, основанного на признании народа источником власти (что соответствует нашей конституции), его права участвовать в управлении общественными делами в сочетании с широким кругом гарантированных гражданских прав и свобод. В обобщенном виде отношение респондентов к идеям демократизации российского общества представлено в табл. 2.

Таблица 2

Мнения о целесообразности развития демократии в российском обществе*

(в % от количества опрошенного населения и экспертов)

Оцениваемый период	Население		Эксперты
	2002 г.	2005 г.	2005 г.
Безусловно (или скорее) надо развивать демократию	59,7	68,7	91,2
Безусловно (или скорее) отказаться от демократии	22,8	15,4	7,8
Затруднились ответить	17,5	15,9	1,0

* При проведении опросов пояснялось, что имеется в виду именно открытость государственной власти, ее отчетность перед обществом, выборность, строгое соблюдение законов и т. д.

Данные исследования, проведенного в в ноябре 2005 г., еще раз показали правильность вывода, основанного на материалах исследования в октябре 2003 г.: ***в сознании большинства российских граждан понятие «демократия» укореняется не столько как идеологема, сколько как ценность политического сознания, как критерий оценки системы государственного управления и практический ориентир его совершенствования***. Это подтверждается как острокритическими оценками фактов игнорирования демократии властями, которые выражают широкие слои населения, так и преобладанием суждений о необходимости обеспечения открытости различных структур государственной власти для общества (отметили 91,1% опрошенных), установления общественного контроля над органами власти (54,9%), дальнейшего развития многопартийности (59,9%) и т. д.

Однако данные исследований свидетельствуют и о том, что назрело и обостряется противоречие между установками индивидуального и массового политического сознания, с одной стороны, и доминирующей практикой реализации (точнее игнорирования) принципов демократии в государственном управлении, с другой стороны.

В основании этого противоречия находятся два обстоятельства. Первое выражается в явно недостаточном желании и умении представителей государственной власти вести диалог с обществом, заботиться о повышении уровня политико-правовой информированности населения. Например, официальные издания органов власти, встречи с чиновниками и депутатами являются источниками информации о действиях властей лишь для 8% респондентов. Основным источником информации такого рода для большинства людей (до 90% опрошенных) стало телевидение (в основном телешоу на политические темы), сообщениям которого, по полученным данным, доверяет лишь около пятой части опрошенных.

Второе и главное обстоятельство обострения противоречия между демократическими установками населения и эрзацами демократии состоит в том, что система государственного управления, как она небеспочвенно воспринимается общественным мнением, представляет собой преимущественно симбиоз бюрократизма и административного произвола. Обоснованность такого вывода подтверждает обобщение материалов исследований, в которых отражен опыт обращений граждан в органы власти с целью получения государственных услуг.

Так, например, на вопрос, приходилось ли вам в текущем (2005) году нервничать и терять личное время в очередях при оформлении каких-либо официальных документов в государственных или муниципальных учреждениях, 64,2% опрошенного населения ответили утвердительно.

У абсолютного большинства респондентов вызывает особое недовольство деятельность служб регистрации жилья, недвижимости и земли. Не менее часты претензии опрошенных граждан к качеству работы ГИБДД, особенно в связи с регистрацией и техосмотрами транспортных средств. Судя по распределению ответов, основными затруднениями при получении государственных услуг являются большие очереди, хождение по многим кабинетам (или учреждениям), дороговизна услуг, вымогательство при оформлении документов. Почти четверть опрошенных, обращавшихся за государственными услугами (23,8%), заявили, что при оформлении документов им приходилось выплачивать негласно денежное вознаграждение служащим учреждений.

В определенной мере обобщающими показателями отношения населения к власти является то, что 46% опрошенных указали на свою полную беззащитность от произвола чиновников и более 90% считают, что конституционная норма о равенстве всех перед законом и судом практически не действует применительно к чиновникам государственной гражданской и правоохранительной службы.

Отчуждение во взаимоотношениях власти с обществом

Чрезмерная бюрократизация государственного аппарата и произвол представителей власти, на которые неоднократно обращал внимание Президент Российской Федерации в посланиях Федеральному Собранию и в публичных выступлениях, представляют собой форму политико-правового отчуждения государственной власти от народа. Строго говоря, суть этого отчуждения состоит в метаморфозе, при которой народ из источника власти в той или иной мере становится объектом ее бюрократических манипуляций. Это накладывает определенный отпечаток на отношение общества к системе административного управления, к практике осуществления реформ и характеру политического режима в целом (табл. 3).

Таблица 3

Мнения о преобладающем характере системы государственного управления в стране

(в % от количества опрошенного населения и экспертов)

Варианты ответа	Население				Эксперты 2005 г.
	1998 г.	2000 г.	2002 г.	2005 г.	
Демократия	2,2	8,8	10,7	8,9	12,8
Единоличная власть высших руководителей	18,9	18,5	24,5	21,7	19,7

Окончание табл. 3

Варианты ответа	Население				Эксперты 2005 г.
	1998 г.	2000 г.	2002 г.	2005 г.	
Бюрократический произвол чиновников госаппарата	13,5	22,8	30,2	29,9	53,2
Анархия, неразбериха	54,6	38,6	16,1	20,5	2,0
Затруднились ответить	10,8	11,3	18,5	19,0	12,3

Уместно обратить внимание на относительную стабильность распределения массовых мнений о практике государственного управления, в совокупности которых доля суждений о присутствии демократии минимальна. В отличие от оценок, выраженных в массовом сознании, в экспертных оценках чаще фигурирует бюрократический произвол, реже – неразбериха. Однако следует иметь в виду, что неразбериха и произвол как способ ущемления законности в правоприменительной практике – явления одного порядка. В повседневной жизни это находит выражение в таких крайностях, как неоправданное вмешательство власти в частную жизнь, в предпринимательскую и иную деятельность и одновременно с этим ее неспособность обеспечить полноценную защиту и реализацию прав граждан и организаций.

В социально-психологическом плане отчуждение власти от народа обусловливает формирование отношения граждан к государству как противостоящей его интересам силе. Тем самым разрушается база его социальной поддержки, воспроизводятся предпосылки для массовых социально-политических протестов.

Конкретным примером существенного рассогласования государства и общества является то, как осуществляются крупномасштабные реформы в экономической, социальной и других сферах общественной жизни. Необходимость реформ очевидна. Однако их проведение требует определенной подготовки общества, в том числе максимального учета интересов и возможностей разных групп населения, обеспечения того, чтобы основная масса граждан получала более-менее отчетливое представление о целях и задачах реформ и их возможных результатах. На деле же население вовлечено в реформы, суть которых им непонятна (табл. 4).

Не только большинство населения, но и основная масса экспертов, являющихся, заметим, государственными служащими, имеют слабое представление о сложнейших преобразованиях, в которые они вовлечены. Возможно, допустимо то, что не каждый гражданин понимает сложную специфику административной или судебной реформы. Но при осуществлении, например, жилищно-коммунальной

Таблица 4

**Доля респондентов, указавших,
что не знают (или слабо представляют) смысл и цели реформ**
(в % от количества опрошенного населения и экспертов)

Реформы	Население		Эксперты	
	2003 г.	2005 г.	2003 г.	2005 г.
Налоговая	76,1	78,8	64,0	63,5
Судебно-правовая	76,6	79,4	52,5	53,2
Земельная	75,4	78,3	50,0	58,6
Военная	72,9	74,6	59,5	57,1
Образования	71,0	71,0	53,5	55,7
Жилищно-коммунальная	70,7	71,0	40,0	39,9
Пенсионная	70,4	68,8	42,0	45,3
Административная	72,9	77,5	38,5	28,1

реформы фактически каждый гражданин вынужден лично принимать решение о той или иной форме своего участия в правовых и экономических отношениях, не зная норм их регулирования и возможных последствий. Типичной формой административно-правового произвола является то, что в правоприменительную практику вводятся новые требования (например, в области налоговой отчетности, в правила дорожного движения и др.), о которых население фактически не осведомлено или к исполнению которых не готово. Такое положение ущемляет права огромной массы граждан. Не случайно 44,2% опрошенного населения считают, что реформы проводятся сугубо в интересах бюрократии и еще 30,2% усматривают в них реализацию интересов бизнеса.

Приведенные примеры выражают повседневную ситуацию недостаточной информированности народа о политике властей и отсутствия реального общественного контроля над ними. Так, например, восемь человек из каждых десяти опрошенных представителей населения указали, что им непонятны смысл и цели современной экономической, а также социальной политики. Аналогичным оказалось распределение экспертных оценок на этот счет. Только 3,4% участников массового опроса считают, что у них есть возможность влиять на решения властей. Среди экспертов 8,9% отметили возможность влияния граждан на решения властей. Наглядный эскиз отрыва власти от населения представляют собой данные сопоставимых исследований, представленные в табл. 5.

Таблица 5

Распространенность суждений об отчуждении власти от народа

(в % от количества опрошенного населения и экспертов)

Оцениваемый период	Население		Эксперты 2005 г.
	1990 г.*	2005 г.	
Рядовые граждане не могут ничего сказать о том, что делают власти	38,0	43,0	27,1
Действия властей так запутаны, что рядовые граждане не в состоянии понять, что происходит	61,0	53,9	56,2
Власти мало заботятся о простых гражданах	71,0	78,8	46,3

* В 1990 г. опрос проведен в 18 областях, краях и республиках России. Объем выборочной совокупности опрошенных 1500 человек. (См.: Политическая борьба и политический выбор масс (результаты социологического анализа): Информационный бюллетень № 8. М., 1990).

В современном массовом сознании российского общества ощущение отчуждения власти имеет большее распространение, чем 15 лет назад, когда отчетливо наметился кризис еще советской государственности, когда ощутимо обозначился глубокий спад в экономике и существовал тотальный дефицит товаров на потребительском рынке. Сегодня структура факторов отчуждения власти от граждан иная. Однако результаты его влияния на государство и общество могут оказаться не менее проблематичными, если не губительными.

В самом общем виде это проявляется, прежде всего, в отсутствии желания населения обращаться к властям, в конформизме значительной массы граждан, вынужденных приспосабливаться к навязанным им сверху правилам жизни (табл. 6).

Таблица 6

Типичные реакции граждан на действия властей

(в % от количества опрошенного населения и экспертов)

Оцениваемый период	Население		Эксперты 2005 г.
	1999 г.	2005 г.	
Обычно одобряют, поддерживают действия властей	10,7	8,7	7,9
Обычно вынуждены приспосабливаться	41,0	46,9	65,5
Стараются держаться в стороне от властей	28,9	27,2	13,8
Относятся к властям с неприязнью, когда возможно, противодействуют им	6,5	7,2	5,9
Затруднились ответить	12,9	10,0	5,9

По полученным данным, сегодня психологическое отчуждение в отношении населения к властям в сравнении с неблагополучным

1999 г. не убавилось. Но еще в большей мере стал доминировать конформизм. Едва ли это способствует формированию гражданского общества, развитию стремления граждан участвовать в управлении. И действительно: более 80% опрошенного населения указали на отсутствие возможности участвовать даже в местном самоуправлении и 55,9% заявили о своем полном нежелании участвовать в управлении общественными делами. Таков в настоящее время социально-психологический фон реформы системы муниципального управления.

Принципиально важным свидетельством сложившегося отношения населения к системе государственной власти является уровень общественного доверия ее структурам и органам, который был зафиксирован в исследовании в ноябре 2005 г. (табл.7).

Таблица 7

Уровень общественного доверия различным структурам власти

(в % от количества опрошенных)

Институты власти	В основном доверяют	В основном не доверяют	Затруднились ответить
Президент России	65,5	17,2	17,3
Федеральное правительство	32,4	38,5	29,1
Государственная Дума	25,3	47,1	27,6
Совет Федерации	24,8	39,6	35,6
Власти регионов (области, края и др.)	38,4	42,2	19,4
Власти города (района)	34,4	46,2	19,4
Суды	45,2	26,7	28,1
Прокуратура	44,1	24,0	31,9
Федеральная служба безопасности	39,9	19,5	40,6
Органы внутренних дел (милиция)	30,8	44,3	24,9

Президент России В.В. Путин прочно сохраняет в общественном мнении позицию авторитетного лидера страны. С точки зрения общественности это объясняется хотя бы тем, что в отличие от многих высших чиновников он не замечен в лоббировании ведомственных и корпоративных интересов в ущерб общенациональным интересам, сохраняет образ дееспособного и энергичного государственного деятеля.

По сравнению с результатами опросов прошлых лет увеличивается доля населения, выражающего доверие судам и прокуратуре, сохраняется перевес положительного отношения к ФСБ. Баланс общественного доверия/недоверия в отношении к остальным структурам власти пока не в их пользу.

Еще одним весомым социально-психологическим показателем отчуждения власти от народа является доля населения с протестным

настроением. Как показано в табл. 8, такое настроение овладевает все большим количеством граждан.

Таблица 8

Отношение граждан к личному участию в акциях протеста

(в % от количества опрошенных)

Варианты ответа	1999 г.	2002 г.	2005 г.
Безусловно (или скорее) готовы участвовать	33,7	37,6	47,9
Безусловно (или скорее) не готовы участвовать	45,0	39,5	40,8
Затрудняюсь ответить	21,3	22,9	11,3

Увеличение доли опрошенных с протестными настроениями не означает, что сегодня они способны выйти на площади. Но при обострении социально-политической ситуации протестный потенциал обычно резко увеличивается. Немаловажно и то, что доля лиц с протестным настроением превышает 30% во всех без исключения социальных, профессиональных и демографических группах, что пик протестных настроений наблюдается у предпринимателей, работников умственного труда (образования, науки, культуры), сельских жителей, а также в группах населения с низким достатком.

Подводя итоги, следует подчеркнуть, что отношение населения к государству и к системе власти весьма инерционно. В течение многих лет оно формировалось на опыте того, что интересы граждан фактически приносились в жертву интересам политических кланов, корпораций, чиновников и т. д. Изменить это отношение в лучшую сторону можно лишь усилиями, направленными на реальное воплощение конституционного положения о социальном государстве. Нынешнему корпусу чиновников это, скорее всего, не по плечу, возможно, и не по душе. Поэтому одной из насущных проблем является формирование корпуса государственных чиновников, в особенности политической элиты, которая на передний план своей деятельности ставила бы интересы развития общества или хотя бы стремилась согласовать с ними собственные интересы.