
РОССИЯ КАК РЕАЛЬНОСТЬ

Российская бюрократия и ее роль в процессах модернизации

С.Н. СМИРНОВ

Неэффективность современной российской бюрократии очевидна. В настоящее время нежелательные процессы в ее развитии усугубляются так называемой вертикалью исполнительной власти, являющейся питательной средой для формирования серой массы бюрократов, яркие личности в которой – исключение. Такая бюрократия оказалась неготова к действиям в условиях кризиса, что обусловило переход к «ручному» режиму управления экономикой и социальной сферой России. При этом сам финансово-экономический кризис дает шанс на реформирование российской бюрократии.

Ключевые слова: бюрократия, коррупция, модернизационный проект, реформирование бюрократии, «рациональный бюрократ»

Бюрократия: определения и восприятие

Ни к одной из своих социальных групп современное российское общество не относится столь негативно, как к бюрократии. Бюрократия воспринимается различными категориями граждан как неэффективный посредник между «хорошей» верховной властью и населением. Этот посредник, исходя из своих собственных и в большинстве случаев небескорыстных интересов, затрудняет ведение бизнеса, усложняет решение социальных и бытовых вопросов, не обеспечивает надежную правовую защиту имущественных интересов физических лиц в конфликтных ситуациях с бизнесом и властью. Слово «бюрократия» стало своеобразным ругательством. Рискнем предположить, что в случае, если бы оно состояло из меньшего числа букв, то могло бы пополнить словарь ненормативной лексики россиян.

В историческом контексте нужно отметить, что нелюбовь российских граждан к бюрократии не является характерной особенностью только современной России. В 1981 г. российский бард А. Городницкий написал «Третью песню Дмитрия Лизогуба»:

*Бесполезно возражать государству,
Понапрасну тратить ум свой и дар свой.
Государю и властям благодарствуй.
Обкорнают тебе крылья, сокол.
Губернаторская власть хуже царской,
Губернаторская власть хуже царской,
Губернаторская власть хуже царской:
До царя далеко, до Бога высоко¹.*

¹ Дмитрий Андреевич Лизогуб (1850–1879) – помещик, студент, участник одного из петербург-

В большинстве научных исследований и словарях бюрократия определяется как безусловно вредное для общества явление. Маргинальным является марксистское определение, согласно которому, под бюрократией понимается обособленный от масс, стоящий над массами привилегированный социальный слой, желающий монополизировать функции хозяина общественного богатства. В настоящее время даются более мягкие («внеклассовые»), но тем не менее сохраняющие негативное содержание определения бюрократии. Например, Б. Райзберг, Л. Лозовский и Е. Стародубцева понимают под бюрократией систему управления, основанную на формализме, превалировании формального над существенным, на административной волоките [Современный экономический словарь 2007].

Между тем существует и альтернативное определение бюрократии (так называемой рациональной бюрократии), которое не предполагает изначально отрицательного отношения к ней. Оно было сформулировано немецким социологом и экономистом М. Вебером (1864–1920). Согласно данному определению, бюрократия представляет собой тип идеальной рациональной организации, которая характеризуется:

во-первых, эффективностью административных действий, достигаемой за счет специализации квалифицированного управленческого аппарата и формального разделения обязанностей;

во-вторых, иерархической системой контроля и подчинения должностных лиц;

в-третьих, безличностными отношениями, основанными на зафиксированных законах и правилах, определяющих принятие решений;

в-четвертых, отделением административных функций от собственно средств управления.

Отсюда следует, что негативное восприятие бюрократии обществом во многом напоминает позицию гоголевского городничего по отношению к унтер-офицерской вдове, которая «сама себя высекла». Неэффективная, коррупционная бюрократия – это лишь следствие того, что общество не смогло организовать ее работу в своих собственных интересах, поставить под свой контроль. В этих условиях самая талантливая и справедливая критика бюрократии носит заведомо схоластический характер, поскольку продолжают сохраняться системные причины для подобной критики.

Кроме того, в ряде случаев исследователи бюрократии, обнаруживая какую-либо количественно подтверждаемую тенденцию в ее развитии, критикуют эту тенденцию с количественных позиций, забывая, что в ее основе могут лежать качественные явления. Такую ошибку, по нашему мнению, совершил в свое время автор законов Паркинсона, который сопоставил между собой число крупных кораблей в Англии с числом портовых и адмиралтейских служащих (если первое сокращалось, то второе, напротив, увеличивалось) [Паркинсон 1989, с. 14–15]. При этом не было принято во внимание, что технический прогресс усложняет сам объект управления и процесс роста бюрократии может быть объективно обусловленным.

ских революционных кружков, отдавший все свое имущество на дело революции. Казнен в Одессе 10 августа 1879 г. Характерно, что песня, как и спектакль Молодежного театра (Ленинград) «Если иначе нельзя» по повести Ю.В. Давыдова (1924–2000) «На скаковом поле, около бойни...», для которого она была написана, были запрещены уже советской властью.

В данной статье предпринята попытка объективно разобраться в том, какую роль играет бюрократия в современном российском обществе и рассмотреть условия, при соблюдении которых она могла бы сыграть активную роль в процессах модернизации.

Кого относить к бюрократии

Ответ вроде бы очевиден: к бюрократии следует относить лиц, которые по статистической отчетности, в соответствии с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности (ОКВЭД), учитываются в разделе L «Государственное управление и обеспечение военной безопасности, обязательное социальное обеспечение». Однако нас интересуют не все работники, занятые данным видом экономической деятельности, а в первую очередь бюрократы, которые обеспечивают «гражданские» виды экономической деятельности и не связаны с обеспечением военной безопасности². Их работа регулируется Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ), а также Федеральным законом от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 27 октября 2008 г. № 181-ФЗ).

На основании данных законов определим, что, говоря в настоящем материале о бюрократии, мы подразумеваем прежде всего следующие две крупные категории работников:

во-первых, лиц, занимающих государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов Российской Федерации, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов, и должности, устанавливаемые конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации (включают следующие категории: руководители, помощники (советники), специалисты и обеспечивающие специалисты);

во-вторых, лиц, занимающихся профессиональной деятельностью, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта). К этим должностям относятся должности в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность.

Кроме того, к бюрократии в данной статье мы будем относить также представителей выборных органов – депутатов федерального и региональных собраний, выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц

² Изучение военной бюрократии представляет собой самостоятельную область для исследований и принятия управленческих решений.

местного самоуправления, членов избирательных комиссий различных уровней, действующих на постоянной основе и являющихся юридическими лицами, и т. д.

Число российских бюрократов и их эффективность

Согласно данным Росстата [Сайт Федеральной службы...], в 2005–2007 гг. среднегодовая численность занятых государственным управлением и обеспечением военной безопасности, обязательным социальным обеспечением увеличилась в Российской Федерации с 3458 тыс. человек до 3551 тыс. человек, или на 93 тыс. человек, что составило 10,2% общего прироста среднегодовой численности занятых в экономике страны. В общей численности занятых в России доля занятых в государственном управлении и обеспечении военной безопасности, обязательном социальном обеспечении в 2007 г. составила 5,2%.

Однако представляется, что эта оценка численности бюрократии существенно завышена. Нас в большей степени интересуют занятые в органах государственной власти и местного самоуправления. Данные о них содержатся, например, в ежегодно издаваемых статистических сборниках Росстата «Регионы России». Они позволяют получить количественные (с 1995 г.) и структурные (с 2003 г.) характеристики собственно бюрократии (см. табл. 1).

Таблица 1. Численность и структура работников органов государственной власти и местного самоуправления (на конец соответствующих лет)*

Годы	Всего, тыс. чел.	Из них по ветвям власти, %			
		законодательная	исполнительная	судебная и прокуратура	другие государственные органы**
2003	1300,5	1,6	84,8	13,0	0,6
2004	1318,6	1,7	83,7	14,0	0,6
2005	1462,0	1,6	84,6	13,2	0,6
2006	1577,2	1,6	85,3	12,5	0,6

* Без учета персонала Минобороны России, МВД России, других органов, обеспечивающих правопорядок и охрану безопасности Российской Федерации; до 2002 г. – без таможен. Общая численность работников органов государственной власти и местного самоуправления в 1995 г. составила 1061,8 тыс. человек, в 1996 г. – 1092,9, в 1997 г. – 1135,3, в 1998 г. – 1112,1, в 1999 г. – 1135,3, в 2000 г. – 1163,3, в 2001 г. – 1140,6 и в 2002 г. – 1252,3 тыс. человек.

** Счетная палата, Центральная избирательная комиссия, аппарат уполномоченного по правам человека (федеральные), аналогичные органы субъектов Российской Федерации.

Численность рассматриваемого контингента занятых возросла в рассматриваемом периоде почти в полтора раза, что означает выход проблем бюрократии в стране на принципиально иной уровень.

Вообще бюрократия в этом отношении не является исключением. Переход проблем на качественно иной уровень в период, предшествовавший глобальному экономическому кризису, характерен в России не только для бюрократии, но и для многих других сфер. В числе наиболее ярких – потребительское кредитование. Например, если в 2003 г. из 1099,5 тыс. автомобилей в России в кредит были проданы 170 тыс., или 15,5%, то в 2008 г. из 3150 тыс. – 1600 тыс., или 50,8% (прогноз). Если в 2003 г. из объема авторыннка России в 8649,3 млн руб. кредиты составили 1650 млн руб., или 19,1%, то в 2008 г. из 69,3 млн. руб. – 28 млн руб., или 40,4% (прогноз) [Моржаретто 2008].

Делать выводы о чрезмерности либо недостаточности роста числа бюрократов в стране безотносительно к некоторым фоновым показателям было бы неправомерно. На рис. 1 сопоставлены между собой численность работников органов государственной власти и местного самоуправления и величина валового внутреннего продукта (ВВП) – в сопоставимых ценах 2006 г., который они обслуживали. При этом расчет значений ВВП в ретроспективном периоде в ценах 2006 г. был осуществлен следующим образом: ВВП в 2005 г. в ценах 2006 г. рассчитывался делением ВВП в ценах 2005 г. на индекс изменения ВВП в 2006 г. в сопоставимых ценах; ВВП в 2004 г. рассчитывался делением ВВП 2005 г. в ценах 2006 г. на индекс изменения ВВП в 2005 г. и т. д.

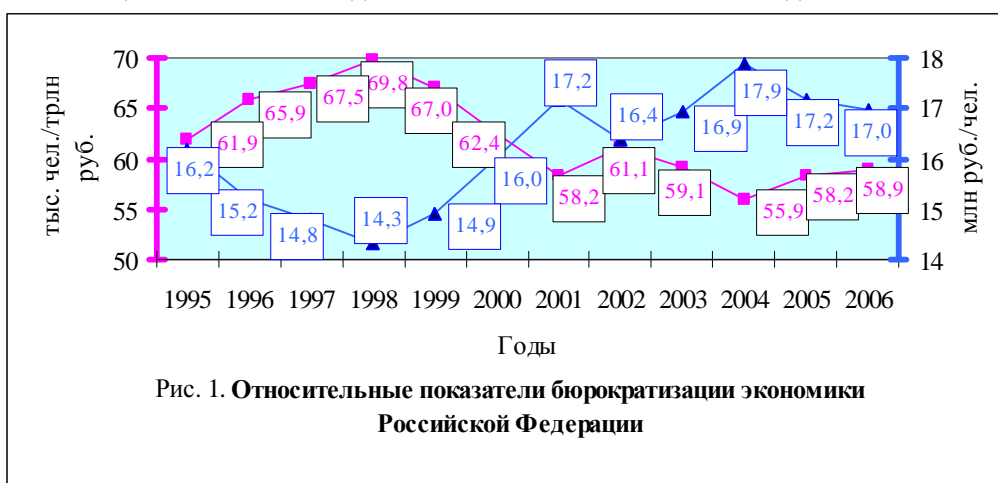


Рис. 1. Относительные показатели бюрократизации экономики Российской Федерации

График оказался весьма показательным. Из него прежде всего видно, что бюрократия в Российской Федерации развивается по своим законам, которые могут быть охарактеризованы количественно. Так, в период 1995–2006 гг. (12 точек наблюдения) количество бюрократов рассматриваемых категорий в расчете на 1 трлн руб. ВВП оказалось достаточно стабильным. В среднем данная величина составила 62,1 тыс. чел. при разрыве между максимальным (69,8 тыс. чел. в 1998 г.) и минимальным (55,9 тыс. человек в 2004 г.) ее значениями в 24,9%.

Зеркальным отражением является кривая, описывающая величину ВВП, приходящуюся на одного бюрократа. В определенном смысле она может рассматриваться как характеристика эффективности бюрократии: чем выше ее значение, тем эффективнее работает бюрократия, тем ниже уровень бюрократизации экономики страны.

На основании данных графика можно выделить несколько периодов в развитии отечественной бюрократии.

До дефолта 1998 г. наблюдался рост уровня бюрократизации экономики и соответственно снижение эффективности деятельности бюрократии, оцениваемое величиной ВВП, которая «обслуживается» одним бюрократом: в 1995–1998 гг. она снизилась на 11,7% (с 16,2 до 14,3 млн руб.).

В постдефолтный период уровень бюрократизации экономики стал снижаться, а эффективность деятельности бюрократов повысилась: в 2001 г. один бюрократ «обслуживал» ВВП, на 20,3% больший, чем в 1998 г.

В 2002–2004 гг. (вторая половина первого президентского срока В.В. Путина) уровень бюрократизации экономики несколько снизился при росте эффективности деятельности бюрократов в принятых измерителях на 9,1%. В 2004 г. был достигнут абсолютный максимум эффективности работы российской бюрократии за рассматриваемый период, когда один бюрократ обслуживал в среднем 17,9 млн руб. ВВП.

Однако затем бюрократизация экономики начинает постепенно повышаться. Эффективность деятельности бюрократов только в 2004–2006 гг. снизилась более чем на 5%. Мы связываем это с той моделью государственного и партийного строительства, которая была избрана в Российской Федерации в эти годы, и прежде всего с укреплением государства, повышением его активности. Эта активность государства должна оплачиваться обществом, что и происходило в это время, судя по данным, которые представлены на рис. 1.

Структура российской бюрократии: от центра к регионам, от регионов к центру

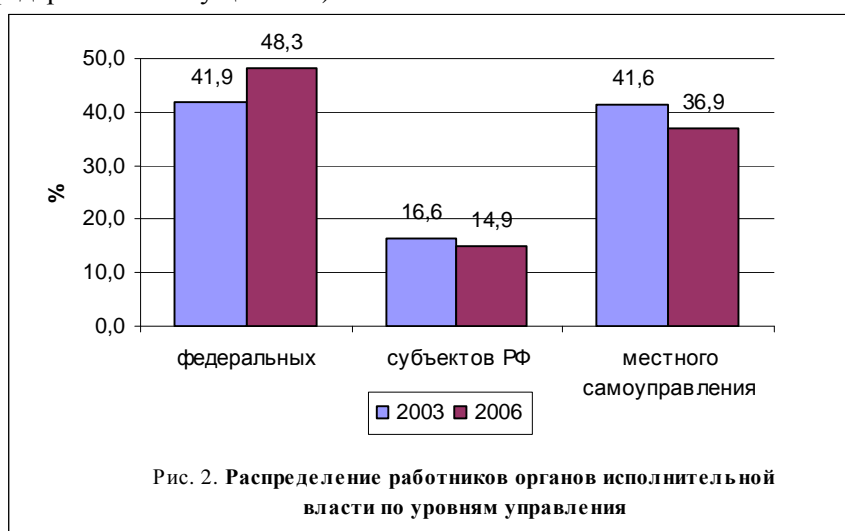
Зная общую численность российской бюрократии и ее функциональную структуру (см. табл. 1), логично рассмотреть ее распределение между уровнями управления – федеральным, субъектов Российской Федерации (региональным) и муниципальным (см. табл. 2).

Таблица 2. Численность и структура работников органов государственной власти по уровням управления

	Всего	Из них в органах:			
		федеральных (гр. 2 – (гр.4 + гр.5 + гр.6))	территориальных органов федераль- ных органов испол- нительной власти	государственной власти субъек- тов Российской Федерации	местного само- управле- ния
2003					
тыс. чел.	1300,5	191,1	432,4	218,6	458,4
%	100	14,7	33,3	16,8	35,2
2004					
тыс. чел.	1318,6	194,4	433,6	220,6	470,0
%	100	14,7	32,9	16,7	35,7
2005					
тыс. чел.	1462,0	206,0	560,8	230,7	464,5
%	100	14,1	38,4	15,8	31,7
2006					
тыс. чел.	1577,2	212,4	616,1	241,5	507,2
%	100	13,5	39,1	15,3	32,2

Данные таблицы подтверждают выстраивание жесткой вертикали исполнительной власти в Российской Федерации: начиная с первых лет второго президентского срока В.В. Путина происходило резкое усиление влияния федерального центра на территории. При увеличении общей численности работников органов государственного управления в 2003–2006 гг. на 276,7 тыс. человек более $\frac{2}{3}$ этого увеличения (183,7 тыс. человек) пришлось на работников террито-

риальных органов исполнительной власти. Федеральный центр имеет возможность проводить свою политику в регионах с использованием территориальных органов таких федеральных структур, как МЧС России, Росстат, другие федеральные службы (финансово-бюджетного надзора, налоговой, антимонопольной, по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, по надзору в сфере природопользования, по контролю за оборотом наркотиков, по экологическому, технологическому и атомному надзору, по надзору в сфере связи, по ветеринарному и фитосанитарному надзору, регистрационной, судебных приставов, исполнения наказаний) и агентств (кадастра объектов недвижимости, по управлению федеральным имуществом).



Повышение значимости федеральной бюрократии в период второго президентского срока В.В. Путина подтверждается данными, которые представлены на рис. 2 и 3. Только в период 2003–2006 гг. доля работников федеральных органов исполнительной власти в общей численности работников исполнительной власти повысилась почти на $\frac{1}{5}$, достигнув 48%.



Еще одно свидетельство роста значимости федеральной бюрократии – рост концентрации работников органов государственной власти и местного самоуправления в г. Москве (см. рис. 4). Доля столицы в общей численности этих работников повысилась с 2,78% в 1995 г. до 3,58% в 2000 г. и до 4,56% в 2006 г.

Сами эти процессы не могут быть изначально оценены однозначно ни как плохие, ни как хорошие. Проблема, как мы уже показывали, состоит в эффективности деятельности бюрократии, которая в последние годы, как это было показано на рис. 1, снижается.

Сравнительная результативность российской бюрократии

Международные сопоставления результативности деятельности бюрократии затруднены из-за отсутствия надежной статистической базы, хронологической несопоставимости показателей, которые необходимы для проведения соответствующих расчетов. Однако укрупненная оценка результативности деятельности российской и европейской бюрократии вполне возможна, если опираться на данные официальных изданий Росстата – «Россия и страны мира», «Россия и страны – члены Европейского союза».

Таблица 3. Результативность деятельности российских и европейских бюрократов в 2002 г.

Страна	Численность руководителей и законодателей, тыс. чел.	ВВП по ППС, млрд евро	ВВП в расчете на одного руководителя и законодателя, тыс. евро
Италия	723,0	1324,8	1832,4
Швеция	203,0	219,3	1080,3
Германия	2457,0	1967,7	800,9
Австрия	274,2	213,2	777,5
Дания	193,1	143,0	740,5
Испания	1227,0	859,8	700,7
Финляндия	200,0	124,1	620,5
Словакия	107,3	60,5	563,8
Словения	59,0	32,8	555,9
Румыния	238,1	132,2	555,2
Венгрия	261,7	129,3	494,1
Чехия	304,0	148,8	489,5
Польша	799,0	382,3	478,5
Португалия	369,5	165,4	447,6
Великобритания	4015,6	1454,7	362,3
Россия	3213,0	1004,7	312,7
Литва	105,9	31,6	298,4
Латвия	93,8	20,0	213,2
Эстония	69,6	14,1	202,6

Для оценки численности бюрократии в этом случае использовались данные о распределении численности занятых в экономике по занятиям. В соответствии с принятой классификацией, к бюрократии были отнесены руководители и законодатели, включая высокопоставленных должностных лиц. Таковых в России

в 2002 г. насчитывалось 3213 тыс. человек, что в 2,6 раза превысило численность работников органов государственной власти и местного самоуправления³.

Далее ВВП рассматриваемых стран, рассчитанный по паритету покупательной способности (ППС), был соотнесен с численностью руководителей и законодателей (табл. 3).

«Перепроизводство» бюрократии и управленцев в России очевидно: результативность их деятельности, оцениваемая по произведенному ВВП, оказалась одной из самых низких среди рассмотренных европейских стран. По своему абсолютному значению она составила всего 51,5% среднего невзвешенного значения показателя по этим странам (606,7 тыс. евро в расчете на одного руководителя и законодателя).

Доверие населения

Результаты социологических опросов, проводимых независимыми социологическими службами, подтверждают недоверие значительной части населения России к бюрократии. По данным репрезентативных опросов россиян, которые регулярно проводятся Аналитическим центром Юрия Левады, более 1/5 жителей страны полагают, что федеральное правительство «коррупцировано, действует в первую очередь в своих собственных интересах». В ноябре 2008 г. доля высказавших соответствующую точку зрения составила 23% и не изменилась по сравнению с ноябрем 2006 г. Последний опрос был проведен 14–17 ноября 2008 г. в 128 населенных пунктах 46 регионов страны и охватил 1599 россиян в возрасте от 18 лет (полные результаты опроса размещены на сайте www.levada.ru).

Аналогичные результаты были получены 28–29 июня 2008 г. Фондом изучения общественного мнения (ФОМ) в ходе опроса 1500 человек в 100 населенных пунктах 46 регионов страны (материалы опроса представлены на сайте www.bd.fom.ru). По результатам опроса оказалось, что властям/руководству/администрации соответствующих регионов доверяют лишь 36% россиян, в то время как не доверяют 51%. Еще ниже оказался уровень доверия респондентов к властям/руководству/администрации тех городов (поселков, сел), в которых они проживают: этим властным структурам доверяют 32% опрошенных, а не доверяют 45%.

Крайне низким оказался уровень доверия к силовым и правоохранительным структурам в регионах: соотношение между доверяющими и не доверяющими судам составило 29% : 40%, милиции, правоохранительным органам, прокуратуре – соответственно 27% : 55% и ГИБДД – 23% : 51%.

Наибольшим доверием респондентов, согласно результатам опросов, пользовались формально независимые от государственной бюрократии структуры и их представители, а именно служители церкви, соответствующей вероисповеданию респондента, в месте его проживания (им доверяли 59% опрошенных, а не доверяли 16%) и средства массовой информации (телевидение, радиовещание, радио, газеты и журналы) региона проживания респондента (соответственно 49 и 39%).

³Увеличение численности этой категории занятых произошло за счет руководителей хозяйствующих субъектов.

Бюрократия vs. чиновничество, или Препятствия рациональной бюрократии

Мы стараемся не злоупотреблять цифрами, но они оказались настолько интересными, что не привести их в тексте пусть и не классической академической статьи было бы, по нашему мнению, неправильным. Их анализ позволяет прийти к однозначному выводу: до формирования веберовской «рациональной бюрократии» России предстоит проделать немалый исторический путь. Например, проверяя современную российскую бюрократию на соответствие характеристикам рациональной бюрократии, можно сделать заключение, что по формальным признакам она соответствует рациональной бюрократии, в то время как по фактическим параметрам своего функционирования – так же далека от нее, как это было в СССР.

Так, если рассматривать такую характеристику рациональной бюрократии, как эффективность административных действий, достигаемая за счет специализации квалифицированного управленческого аппарата и формального разделения обязанностей, то нельзя не отметить, что в рамках проводившейся в Российской Федерации административной реформы была проведена определенная настройка исполнительной власти. Разделение обязанностей проводилось по двум направлениям.

Первое из них заключалось в создании так называемой триады управленческих структур на федеральном уровне (министерство, агентство, служба) с четким разделением функций между ними. Если за министерством было закреплено право законодательных инициатив по вопросам, относящимся к установленной сфере его ведения, то службе, которая находится в его ведении, передавался надзор за соблюдением законодательства в соответствующей сфере, лицензирование связанных с ней видов деятельности и т. д. В свою очередь, на агентство, находящееся в ведении министерства, были возложены функции по управлению государственным имуществом, оказанию государственных услуг в соответствующей сфере. Эта триада создавалась не во всех случаях, не всегда сохранялась в дальнейшем, но нельзя не признать наличия здравого смысла в идее разделения, например, функций профильной деятельности и контроля за ней.

Мы говорим здесь об очевидных вещах, которые давно признаны экспертным сообществом. Структура, выполняющая работу, не может контролировать ее качество. В конце 1990-х годов, когда в Российской Федерации был реализован пилотный проект по оказанию адресной социальной поддержки нуждающимся в Республике Коми, где за методическое обеспечение проекта отвечала компания СОТЭКО, в Волгоградской области (Институт социально-экономических проблем народонаселения РАН) и Воронежской области (Всероссийский центр уровня жизни населения), оценка результатов этого проекта была возложена на Государственный университет – Высшую школу экономики. Однако для государственных органов управления разделение функций было произведено на несколько лет позже.

Второе направление разделения обязанностей было связано с изменениями в системе разграничения полномочий между органами исполнительной власти различных уровней. Здесь следует отметить получивший широкую известность Федеральный закон Российской Федерации от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в

Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”. В быту этот закон обычно называют законом о монетизации льгот, хотя на самом деле последняя является одним из следствий уточнения функций различных уровней управления, которые изначально были определены Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Таблица 4. Характеристики качественного состава бюрократов в Российской Федерации на 1 января 2007 г., %

Характеристики	Федеральные органы государственной власти	Органы государственной власти субъектов РФ	Муниципальные должности и должности муниципальной службы
Возраст (лет):			
до 30	32,2	21,2	16,3
30–39	24,7	24,4	21,3
40–49	23,8	27,8	33,1
50–59	17,9	24,6	27,5
60 и старше	1,4	2,0	1,9
<i>Условный средний возраст, лет*</i>	<i>38,1</i>	<i>41,1</i>	<i>42,7</i>
Стаж работы в государственных органах (лет):			
меньше года	10,7	7,7	13,3
1–5	28,6	23,3	24,1
5–10	18,3	22,5	20,0
10–15	18,6	19,6	17,4
15–20	16,5	18,2	18,8
20 и больше	7,3	8,6	6,3
<i>Условный средний стаж работы в государственных органах, лет**</i>	<i>9,8</i>	<i>10,8</i>	<i>9,8</i>
Образование:			
- профессиональное высшее	80,1	87,7	71,4
- среднее	16,5	10,5	25,1
- не имели профобразования	3,4	1,8	3,5
<i>Условный средний рейтинг образования***</i>	<i>2,77</i>	<i>2,86</i>	<i>2,68</i>

* Рассчитан как сумма произведений доли бюрократов соответствующей возрастной группы на средний возраст бюрократов этой возрастной группы (условно принят возраст 25, 35, 45, 55 лет и 62 года).

** Рассчитан как сумма произведений доли бюрократов с соответствующим стажем работы в государственных органах на средний стаж работы в государственных органах бюрократов этой группы (условно приняты периоды 0,5; 2,5; 7,5; 12,5; 20 и 27,5 года).

*** Рассчитан как сумма произведений доли бюрократов с соответствующим образованием на рейтинг данного образования (условно приняты следующие рейтинги: высшее профессиональное – 3; среднее – 2; отсутствие профессионального образования – 1).

Однако это разделение функций, на наш взгляд, не было в должной мере обеспечено качественным составом кадров бюрократов, особенно на муници-

пальном уровне. Так, из таблицы 4, составленной по данным формы Росстата «Состав работников, замещающих государственные должности и должности государственной гражданской службы, выборные муниципальные должности и должности муниципальной службы, по полу, возрасту, стажу работы, уровню образования», видно, что бюрократы, которые занимают именно муниципальные должности и должности муниципальной службы, являются в целом наиболее возрастными и наименее образованными. Между тем именно бюрократы данного уровня в наибольшей степени соприкасаются с нуждами населения.

Пониженная квалификация бюрократов муниципального уровня, некачественное выполнение ими во многих случаях своих функций обусловили сохранение в стране такого феномена, как высокое доверие населения к федеральным бюрократам, особенно к первым лицам федеральной бюрократии, с низким уровнем доверия к местным бюрократам (напомним, что, по данным ФОМ, местным администрациям доверяют всего 32% опрошенных).

Данный феномен художественно обобщил бард Т. Шаов в своей песне «О большом и малом начальстве»:

*Большое начальство глобально,
Его грандиозны труды,
Оно как бы нематериально,
По типу далекой звезды.*

*А мелкий начальник карьеры в начале
Пока изучает, чего где урвать.
Он злой, осторожный, он смотрит тревожно:
К кому б присосаться, кого б ободрать.*

*Урвать, пока в силе, пока не побили,
А что, от природы, что ль, милостей ждать?
И в каждую шляпу на лапу, на лапу.
Почем нынче, кстати, родимая мать?*

*Различных калибров начальство
Растет, как Батыева рать.
Эх, мать-заступница, сжался!
Куды ж его столько девать?*

Следующая характеристика рациональной бюрократии – иерархическая система контроля и подчинения должностных лиц. Формально правовые основы подобной системы были заложены уже упоминавшимися федеральными законами – от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ), и от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 27 октября 2008 г. № 181-ФЗ).

Статья 9 первого из этих законов разделяет должности гражданской службы на категории, включающие руководителей, помощников (советников), специалистов и обеспечивающих специалистов, и группы, охватывающие высшие,

главные, ведущие, старшие и младшие должности гражданской службы. В то же время статья 15 относит к одной из основных обязанностей гражданского служащего исполнение поручений соответствующих руководителей, данных в пределах их полномочий, установленных законодательством Российской Федерации.

В статье 8 второго закона вводится классификация должностей муниципальной службы, которые разделяются на пять групп – высшие, главные, ведущие, старшие и младшие должности муниципальной службы.

Мы не случайно отметили формальность правовых основ иерархической системы бюрократии в Российской Федерации. Корпорация бюрократов страны действует не только по формальным, но и по неформальным правилам. Косвенные данные свидетельствуют, что иерархическая система подчинений во взаимоотношениях между бюрократами выходит за пределы достаточности. Например, по данным опроса работников администрации Пермского края, из 78,6% респондентов, получавших просьбы о дополнительной работе, 95,6% соглашались почти всегда или достаточно часто [Додлова 2008, с. 23].

В связи с этим можно предположить, что и третья характеристика рациональной бюрократии – безличностные отношения, основанные на зафиксированных законах и правилах, определяющих принятие решений, – в настоящее время вряд ли может быть определена как сущностная для российской бюрократии в целом. Такая безличностность сохраняется в большинстве случаев между крайними группами должностей – высшими, с одной стороны, и младшими – с другой. Во всех остальных случаях реализация корпоративных бюрократических интересов объективно требует развития именно личностных отношений между бюрократами – как в иерархической (в пределах одной администрации), так и в горизонтальной (между работниками различных администраций) системах.

И наконец, если говорить о последней характеристике рациональной бюрократии – отделении административных функций⁴ от собственно средств управления, то и в этой области в современной России существует множество проблем. Ключевая из них кроется в так называемом «сращивании» государственного управления с бизнесом. Широко известна фраза мэра одного из крупных городов, который, отвечая однажды на вопрос представителей СМИ об основе своих достойных финансовых возможностей, заявил: «У меня жена – бизнесмен» (не чуждый английскому юмору и русской игре слов автор статьи в свое время отреагировал на это грустным: «А у меня муж – бизнесвумен»). Понятно, что указанное сращивание неизбежно отражается на возможности принятия объективных управленческих решений. Бюрократ, относящийся к той категории бюрократов, представители которой принимают решения или имеют возможность влиять на их принятие, перед принятием конкретного решения, оформляемого соответствующим нормативным правовым документом, проводит экспертизу его влияния на сферу собственных экономических интересов и действует по результатам такой экспертизы.

⁴ Под административной (государственной) функцией обычно понимают регулярно осуществляемую органом исполнительной власти деятельность по реализации или обеспечению реализации властных полномочий.

Бюрократия и общество: курица и яйцо

Банально, но неоспоримо: общество имеет ту бюрократию, которую заслуживает. В России проблема неэффективной, склонной к коррупции и потому неуважаемой бюрократии имеет многолетнюю историю. Первопричины сохранения такой бюрократии во всех социально-экономических формациях описывались неоднократно. К ним, как правило, относят многолетнее монголо-татарское иго, поздно отмененное крепостничество, сохранение реальной монархической формы правления вплоть до 1917 г., резкое доминирование сельского населения над городским до начала советской индустриализации, формально коллективистские формы организации общества, идеологически обеспечивающиеся не только государственной идеологией, но и «профильной» для страны православной ветвью христианства, и т.п. Следствием всего этого стала своеобразная модель взаимоотношений между российским обществом и российской бюрократией, основными элементами которой были в прошлом и сохраняются в настоящее время, во-первых, восприятие обществом бюрократии в качестве начальства, а не сменяемого наемного аппарата; и, во-вторых (что зеркально), отношение бюрократии к обществу как к некой совокупности подчиненных, своеобразному продолжению аппарата, которыми надо руководить и вести по идеологически обеспечиваемому бюрократией (представительной ветвью власти) пути.

Такая ситуация менялась в новейшей российской истории всего два раза. Продолжительность первого отклонения исчерпывается восьмимесячным (март–октябрь) периодом 1917 г. Продолжительность второго оценивается нами приблизительно в 10–15 лет и охватывает 1990-е годы – первые годы XXI в. Первый период закончился октябрьским переворотом 1917 г., второй – попытками консолидации российского общества вокруг плана его модернизации, предложенным спустя несколько лет после своего создания партией «Единая Россия».

В человеческой природе изначально существует стремление к упрощенчеству. Гораздо проще принимать решения дихотомичного типа («да – нет»), чем учитывать при их выработке все нюансы социально-экономического многообразия. В результате «единификации» усиливаются тенденции дистанцирования общества от власти, а понятие «бюрократия» в повседневной жизни российского общества устойчиво ассоциируется с чиновничеством, что изначально предполагает отрицательное отношение к его деятельности и его представителям (статистические подтверждения данного феномена были приведены выше). Кстати, у автора статьи по этому поводу есть афоризм о чиновниках – представителях исполнительной ветви власти: «Страшно далеки они от народа и, не дай Бог, приблизятся» [Смирнов, 2006, с. 33].

Заметим, что одним из классических неверных утверждений в социальной политике является утверждение, что «пенсионеры – бедные». Правильная формулировка в данном случае следующая: «К бедным относятся пенсионеры, которые получают пенсию ниже прожиточного минимума, не имеют иных источников доходов, либо имущественных или финансовых активов, используемых для получения доходов, и у которых нет детей или других родственников, могущих оказать им материальную помощь». Как говорится, «почувствуйте разницу» между двумя этими подходами и, главное, оцените, насколько будет различаться при следовании этим различным по своей сути утверждениям социальная политика государства!

Наличие двух удаленных друг от друга полей – бюрократии, или чиновничества, и общества, порождает еще один популярный в обсуждениях сюжет. Речь идет о соблюдении законов. По нашему мнению, общество здесь обманывает бюрократию, а бюрократия – общество.

Действительно, по данным ведомственной статистики (форма 451 «Сведения о преступлениях экономической направленности, выявленных подразделениями правоохранительных органов») в 2007 г. было выявлено 6788 случаев получения взяток («спрос»), что составило всего 0,19% общего количества всех выявленных преступлений, или 1,48% общего количества выявленных преступлений экономической направленности. С другой стороны, было выявлено 4828 случаев дачи взятки («предложение»; 0,13% общего числа преступлений, или 1,05% преступлений экономической направленности). В январе–сентябре 2008 г. соответствующие показатели составили соответственно 6295 (0,22, 1,8%) и 4103 (0,14 и 1,17%). На наш взгляд, эти показатели не характеризуют масштабы проблемы взяточничества для российского общества. Имеются независимые оценки, авторы которых полагают, что реальные показатели взяточничества на два порядка превышают показатели официальной статистики.

Подтверждение этому получено в последние годы: российские федеральные власти стали официально признавать взяточничество как крупную социально-экономическую проблему. В результате сигналов, которые генерируются на этом уровне, произошел рост числа выявленных преступлений в этой сфере и их доли в общем числе выявленных преступлений. Например, в 2007 г. количество выявленных правоохранительными органами случаев получения взяток по сравнению с аналогичным периодом прошлого (2006) г.⁵ увеличилось на 3,7%, в то время как общее число выявленных преступлений уменьшилось на 7,1%, а общее число выявленных преступлений экономической направленности – соответственно на 6,2%. Если в 2007 г. ежемесячно выявлялось в среднем 566 случаев получения взятки и 402 случая ее дачи, то в январе–сентябре 2008 г. – соответственно 699 и 456 случаев, т.е. на 23,5 и на 13,4% больше. Такого рода рост может трактоваться двояко – либо как следствие так называемого «кампанейского» подхода после прохождения антикоррупционного сигнала по вертикали исполнительной власти, либо как начало реальной борьбы с коррупцией. Последнее, впрочем, пока еще не подкрепляется статистически.

Раздраженность российского общества и отдельных его групп (например, работающих в сфере малого бизнеса) высоким уровнем коррупции в государстве обусловили определенные бюрократические решения в этой сфере. Так, в 2008 г. был разработан Национальный план по борьбе с коррупцией и принят Указ Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции», в соответствии с которыми под председательством Президента РФ был образован Совет по противодействию коррупции со следующими основными задачами:

подготовка предложений Президенту Российской Федерации, касающихся выработки и реализации государственной политики в области противодействия коррупции;

⁵ В ведомственной статике правоохранительных органов применяется аббревиатура АППГ (не путать с ОПГ!), которая будет использоваться и в тексте статьи.

координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований по реализации государственной политики в области противодействия коррупции; контроль за реализацией мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции.

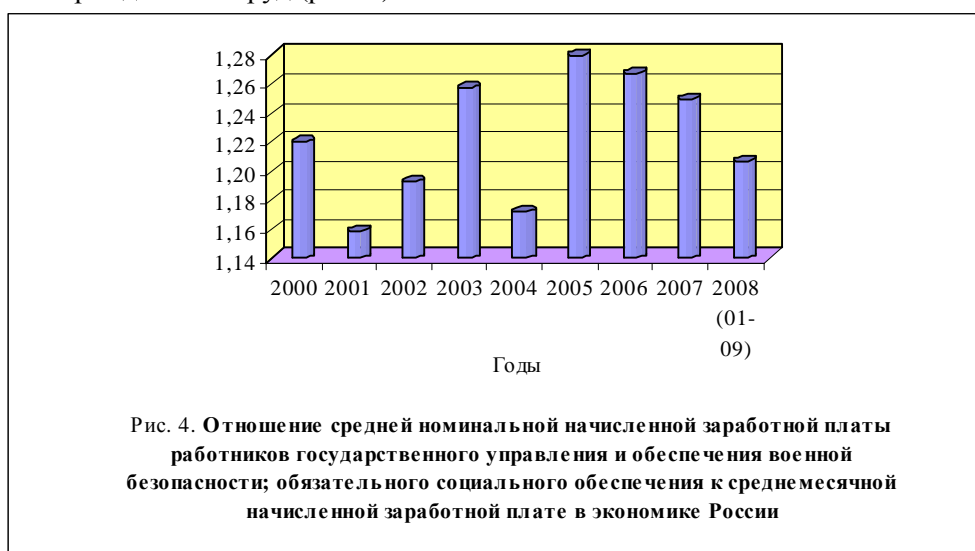
Парадоксально, но факт: в российском обществе, основанном на коррупции и взяточничестве, к концу первого десятилетия XXI в. не существовало законодательно определенного понятия коррупции и соответственно не было мер наказания за участие в коррупционных отношениях. Последнее фактически сводилось к наказаниям за дачу (ст. 291 Уголовного кодекса Российской Федерации – далее УК) и получение взятки (ст. 290 УК), коммерческий подкуп (ст. 204 УК), «злоупотребление должностными полномочиями» (ст. 285 УК), «превышение должностных полномочий» (ст. 286 УК) и т. д. Между тем опрос фонда «Общественное мнение» (ФОМ), проведенный в 2008 г. по заказу Президента Российской Федерации, показал, что 29% жителей России хотя бы раз в жизни давали взятку. Наиболее высокий уровень коррумпированности был характерен для Москвы, Республики Татарстан, Краснодарского и Ставропольского краев, Московской области и Санкт-Петербурга, в которых хотя бы раз в жизни давали взятки соответственно 42, 41, 41, 40, 37 и 34% опрошенных.

Только 25 декабря 2008 г. был принят Федеральный закон № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – закон о противодействии коррупции), в котором впервые было предложено понимание коррупции как злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера для себя или для третьих лиц либо незаконного предоставления такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами; а также совершение вышеуказанных деяний от имени или в интересах юридического лица. Российские бюрократы констатируют давно известную всем адептам рыночной экономики истину, что коррупция является следствием избыточного и нерегламентированного государственного регулирования.

Однако характер проблемы коррупции и взяточничества в российском обществе таков, что одним только изменением законодательства ее решить не удастся. Исторический путь России привел к терпимому в целом отношению общества к даче и получению взяток. В период татаро-монгольского ига русские князья, получавшие за свои дары (как in-cash, так и in-kind) в Орде ярлыки на княжение, компенсировали свои потери, собирая дань с подданных. Государственная должность отдавалась на «кормление», и размер доходов занимавшего ее зависел прежде всего от его собственных инициатив, умения выстраивать взаимоотношения с подчиненными. Центральная же государственная власть боролась в первую очередь с инакомыслием и во вторую – со взяточничеством. Известно лишь ограниченное число случаев, когда российская власть сурово расправлялась с казнокрадами, если, конечно, к казнокрадству не примешивались политические мотивы. Один из наиболее громких случаев – казнь в марте 1721 г. первого губернатора Сибири Матвея Гагарина за «неслыханное воровство».

Толерантное в целом отношение ко взяточничеству со стороны российского общества замечено самой властью: в законе о противодействии коррупции в качестве одной из основных мер по профилактике коррупции определено формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению, в том числе путем антикоррупционной пропаганды. С учетом всего сказанного, это – задача на долгие годы, и вряд ли ближайшие поколения россиян будут жить в обществе, где антикоррупционное поведение, а также негативное отношение к даче взятки и взяткополучению станут общепризнанной нормой поведения.

В заключение приведем еще некоторые показатели, характеризующие положение чиновничества в российском обществе и восприятие последним ценности своего положения. Речь идет в первую очередь об относительном уровне вознаграждения за труд (рис. 4).



По нашему мнению, для абсолютного большинства чиновников уровень вознаграждения за труд является дополнительным фактором ценности того места, которое они занимают в российском обществе и которое не стремятся покидать. Результаты анализа текучести кадров в органах государственного управления свидетельствуют, что здесь она является одной из наиболее низких среди учреждений всех видов экономической деятельности (табл. 5).

Чиновники действительно дорожат своими рабочими местами: из видов экономической деятельности с количественно значимой численностью занятых государственное управление, обеспечение военной безопасности и обязательное социальное обеспечение являются сферами, где наименьшая интенсивность увольнений. Столь же консервативны по своему кадровому составу образование, а также здравоохранение и сфера предоставления социальных услуг, работникам которых достаточно сложно изменить род деятельности.

Как видно, на протяжении всего периода наблюдений работники, занятые в государственном управлении и обеспечении военной безопасности, а также в обязательном социальном обеспечении, имели устойчиво повышенный относи-

тельно среднего по стране уровень оплаты труда. Среднее невзвешенное значение соответствующего соотношения в 2000–2008 гг. составило 1,22.

Таблица 5. Ранжировка видов экономической деятельности по интенсивности выбытия работников (без субъектов малого предпринимательства) в январе–сентябре 2008 г.

Код ОКВЭД	Вид экономической деятельности	Количество выбывших в % к среднесписочной численности работников
	Всего	23,6
Q	Деятельность экстерриториальных организаций	10,4
L	Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение	11,0
M	Образование	14,1
N	Здравоохранение и предоставление социальных услуг	15,1
J	Финансовая деятельность	21,1
I	Транспорт и связь, деятельность сухопутного транспорта	22,0
C	Добыча полезных ископаемых	23,5
O	Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	24,3
E	Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	24,5
D	Обрабатывающие производства	26,1
K	Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	26,5
A	Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	32,3
F	Строительство	40,6
B	Рыболовство, рыбоводство	47,2
G	Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	47,2
H	Гостиницы и рестораны	50,5

Примечание: Составлено по данным сборника Росстата «Движение работников, неполная занятость и отработанное время в крупных и средних организациях по видам экономической деятельности, федеральным округам, субъектам Российской Федерации за январь–сентябрь 2008 г.».

Резюмируя, отметим, что российское чиновничество в настоящее время представляет собой в целом изолированную от общества группу работников, которая развивается по своим собственным законам и не может рассматриваться в качестве нанятых обществом работников для выполнения функций государственного управления. Привлекательность государственной службы определяется различными факторами – как статистически подтверждаемыми (например, уровнем оплаты труда), так и латентными (в частности, возможностью участия в неформальных процедурах управления, включая носящие коррупционный характер). Таким образом, в современных условиях дискуссии о том, ускоряет или тормозит российская бюрократия процессы модернизации, представляются не вполне корректными, ибо бюрократия в стране фактически отсутствует. Ее предстоит сформировать заново, заменив нынешний конгломерат управленцев, который определяется нами как совокупность чиновников.

Коренное отличие российского чиновника от «рационального» бюрократа состоит в том, что первый действует во многих случаях в своих интересах. Естественно, что заинтересованность чиновника в реализации модернизационного

проекта будет определяться тем, насколько цели проекта соответствуют устремлениям самого чиновника. Отношение чиновников к модернизации формируется преимущественно в результате комплексной оценки влияния модернизационных процессов на положение чиновника. Так, выигрыш по открытой составляющей может «съедаться» проигрышем по латентной и наоборот.

Итак, в сухом остатке мы имеем следующее.

При совпадении целей российского чиновника с целями реализации модернизационного проекта последнему будет открыта «зеленая улица»; при несовпадении – его деятельность будет всячески тормозиться. Ярким примером стал массовый в последние годы снос исторических и архитектурных памятников в Москве, когда интересы застройщика, как правило, поддерживаются чиновничеством, а интересы населения – нет.

Рискнем предположить, что абсолютное большинство чиновников не будут держаться за латентные преимущества своего положения при соблюдении одного из следующих условий либо при их одновременном соблюдении:

компенсации выпадающих латентных преимуществ за счет законодательно установленных преимуществ;

серьезного ужесточения преследований чиновников в случае использования ими латентных преимуществ своего положения. Совершение экономического преступления человеком, находящимся на государственной службе, должно бесспорно являться отягчающим фактором. Необходимо принять решения, связанные с государственным надзором за движением активов, находящихся в распоряжении человека, состоящего на государственной службе в период занятия им должности в системе государственного управления. Частично эти задачи решаются в упоминавшемся выше Федеральном законе «О противодействии коррупции».

Создание в стране классической бюрократии, которая действует в рамках правового поля на основе безличностных отношений, – одна из наиболее важных предпосылок успешной реализации модернизационного проекта. Мы отдаем себе отчет в том, что решение этой задачи имеет более чем длительный характер (как поется в песне Т. Шаова, «водить вас надо по пустыне лет еще пятьдесят», – с тем чтобы сменилось как минимум два поколения чиновников), хотя определенные шаги «мобилизационного» характера могут быть предприняты и сейчас.

На переходный период (от совокупности чиновников к бюрократии) эти меры должны сочетаться с созданием мотивации чиновников в реализации модернизационного проекта. Набор механизмов является классическим – высокая заработная плата и социальный пакет тем чиновникам, от которых зависит продвижение тех или иных блоков модернизационного проекта.

Однако здесь возникает неизбежный вопрос: а что, собственно, понимается под модернизационным проектом в современной России? Какая российскому обществу потребуется бюрократия – в конечном счете будет зависеть от существенных характеристик данного проекта.

Модернизационный проект и перспективы бюрократии

Модернизационный проект, безотносительно к его содержательному наполнению, является частным случаем инновационного проекта, т. е. проекта «целенаправленного изменения или создания новой технической или социально-

экономической системы». Модернизационный проект характеризуется наиболее высоким уровнем научно-технической значимости, превосходя по данному показателю такие виды проектов, как новаторские, опережающие и пионерские инновационные (http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl_sch2.cgi?RIituig.outt:l).

В современной России понятие «модернизационный проект» стало достаточно широко использоваться экспертами с начала XXI в.: еще в 2001 г. в Международном фонде социально-экономических и политологических исследований (Горбачев-Фонде) исследовательской группой под руководством доктора философских наук В. Толстых был разработан «Модернизационный проект для России». По нашему мнению, его авторы были относительно свободны от идеологических «заклинаний», и потому им удалось совершить ряд интеллектуальных прорывов. Конечно, идеология в проекте присутствовала (уместна в данном случае следующая цитата: «Важное место в формировании российского модернизационного проекта занимает социал-демократическая позиция в отношении дихотомии «капитализма-социализма» [Модернизационный вызов... 2001], но его авторы полагали, что основное – это модернизационные процессы в стране, а не формирование идеологической надстройки над ними.

К сожалению, в дальнейшем на первый план выдвинулось именно конструирование идеологической надстройки модернизации. Забывая о многоконфессиональности России и наличии в ней значительного числа атеистов, доктор исторических наук Н. Нарочницкая утверждает, что стране «необходим основанный на православии модернизационный проект» [Нарочницкая 2006]. Питая активную нелюбовь к либеральным реформаторам, М. Делягин зачастую заменяет лозунгами серьезный общественно-политический и экономический анализ («Вернуть народу его наследие — недра и инфраструктуру!», «Модернизация или смерть!», «Россия прежде всего!», «...даешь Нюрнбергский трибунал над реформаторами и их последышами!», «Из России отчаявшейся будет Россия благословенная» и др. [Делягин 2006]). Лишь в 2008 г. усилиями В. Иноземцева и других разговор о модернизационном проекте для России был вновь переведен в конструктивную плоскость. В целом мы согласны со следующим утверждением этого эксперта: «Сейчас принято считать, что 1990-е годы прошли в России под знаком анархии и распада, а 2000-е стали временем наведения порядка. Это слишком упрощенная картина. Сегодня нужно строить не чиновно-бюрократические «вертикали», а «горизонталы» ответственности; бороться за интересы не бюрократического сообщества, а страны и ее граждан. В этом – суть повестки дня... И она... нереализуема в условиях расслабленности. Установление порядка должно стать лозунгом нового президентства, каким бы неприятным он ни казался многим. Иного выбора у России попросту нет» [Иноземцев 2008]. Согласны с единственным исключением: установление порядка должно в первую очередь относиться к российской бюрократии и ее институциональным структурам, но никак не к физическим лицам. Последние при этом сохраняют абсолютную свободу в принятии решений в рамках существующего правового поля. О добровольном повышении ответственности последних перед социумом можно говорить только тогда, когда государство создаст своим гражданам комфортные для проживания в стране условия.

В это же время о модернизационном проекте для России стали говорить и первые лица государства. Однако в их понимании такой проект носит прежде

всего политический характер, представляя собой набор «крупных задач, объединенных единой целью – обеспечить лидерство России в развитии экономики, в качестве жизни граждан» [Путин: Россия... 2008].

Различным пониманием модернизационного проекта для России определяется и разное представление о типе бюрократии, которая необходима для страны. Американский социолог А. Гоулднер (1920–1980) выделял два основных типа бюрократии, а именно:

- 1) дисциплинарную (репрессивную) бюрократию, которая пользуется правом приказывать и требует слепого выполнения установленных правил, и
- 2) репрезентативную (экспертную) бюрократию, которая стремится убедить в правильности требований и целесообразности их выполнения.

Очевидно, что представители и репрессивной, и экспертной бюрократии могут быть как «чиновниками», так и «рациональными бюрократами».

Исторические особенности развития России определили доминирование первого типа бюрократии. Попытки формирования экспертной бюрократии в 1917 г. и в начале 1990-х годов потерпели неудачу. В последнем случае, по нашему мнению, это было связано с необходимостью быстрого изменения отношений собственности, что не могло быть решено в условиях экспертного обсуждения и принятия решений. В дальнейшем вместо экспертной бюрократии власть предлагала российскому социуму неадекватные социальные и институциональные альтернативы, например, по формированию так называемого гражданского общества, Общественной палаты. Российские чиновники и общественно-политические движения с готовностью восприняли модель дисциплинарной бюрократии, поскольку управлять единым образованием гораздо проще, чем разнородной общественной структурой, члены которой предъявляют различные требования к бюрократии. «А вообще хорошо, что мы разные: демократы и коммунисты, западники и почвенники, евреи и русские... И именно противоречия между нами – источник и движущая сила развития России. Искусство руководителя состоит не в том, чтобы объединить кого-то в единую партию и руководить административными методами... а в том, чтобы сбалансировать интересы разных социальных групп и людей в... экономической и социальной политике» [Смирнов 2003, с. 364].

Дисциплинарная бюрократия, в отличие от экспертной, выстраивает модель мира под свои собственные субъективные представления о нем, считая его, как правило, мономерным и единым. Полагая его единственно верным, дисциплинарная бюрократия, придя к власти, стремится подавить с той или иной степенью демократичности любое инакомыслие и инакодействие.

По нашему мнению, у бюрократии первого типа есть право на существование только в очень узкой области (ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций, армия и т.п.). Во всех остальных случаях предпочтение должно быть отдано формированию репрезентативной бюрократии, что представляет собой достаточно сложную задачу. У такого типа бюрократии перспективы есть в обществе, характеризующемся достаточно высоким уровнем жизни населения, когда гражданин становится независимым от государства, самостоятельным (в рамках действующего законодательства) в своем экономическом и социальном поведении. Эта задача в Российской Федерации в идеальном случае может быть решена не ранее чем через 10–15 лет, но предварительные действия в этой сфере, соответствующи-

щие направлениям российского модернизационного проекта, могут осуществляться и сейчас. К ним относятся, например, ограничение присутствия государства в экономике и социальной сфере (ограничение роста правительственных расходов, ослабление регулирующих функций государства, критический пересмотр и сокращение объема законодательства, регламентирующего различные аспекты экономической деятельности и др.) наряду с повышением социальной ответственности домохозяйств за свое экономическое и социальное благополучие (приемлемые для православия элементы протестантской этики).

Глобальный финансово-экономический кризис, который в равной степени поразил многие страны, в том числе во второй половине 2008 г. и Россию, создал определенные предпосылки для реального реформирования российской бюрократии. Другое дело, по какому из возможных «крайних» сценариев пойдет это реформирование – регрессивному или прогрессивному.

Первый из этих сценариев уже написан и реализуется нынешней властной элитой и обслуживающими ее бюрократами. Он подразумевает широкое использование патриотической риторики, которая до недавнего времени поддерживалась высокими ценами на углеводородное сырье. Удовлетворительное наполнение федерального бюджета позволило восстановить качество непрофильных активов, прежде всего спортивно-игровых, которыми гордились и граждане СССР. При этом, однако, существенно более значимые активы – в первую очередь инновационные – восстановлены или вновь созданы не были. Население страны подсело на иглу потребительского кредитования («необеспеченное потребление»), не подкрепленного в полной мере нормативно-правовой базой – закон «О банкротстве физических лиц» так и не был принят.

В этих условиях управление экономикой страны представлялось действующей властной элите достаточно простым процессом, напоминавшим управление плановой экономикой. Дискуссии ушли в прошлое, и отечественные чиновники разрабатывали долгосрочные прогнозы социально-экономического развития России, забыв об экономических циклах, возможном «перегреве» экономики и т. д. В документах, рассчитанных на 10–15 лет, значительное место отводилось техническим расчетам социально-экономических показателей, а не их качественному обоснованию.

Нестандартно мыслящие эксперты в абсолютном большинстве случаев оказались невостребованными и были «слиты» в ставшую своеобразным громоотводом Общественную палату – эрзац гражданского общества. Вертикаль исполнительной власти оказалась построенной по худшим советским образцам единоначалия и унификации, предусматривающим воспроизводство обезличенной массы чиновников. Эта вертикаль закачалась в условиях кризиса, преодоление которого требует принятия нестандартных оперативных решений на основе принципиально иных взглядов на развитие экономики и общества. Альтернативой является развитие репрессивной бюрократии, реализующей свои, в том числе и ошибочные, решения посредством силового (в широком смысле) давления на общество и субъекты экономической деятельности.

В любом случае в настоящее время требуется существенное кадровое обновление современной российской бюрократии.

При этом вербовка кадров должна происходить в первую очередь из экспертного сообщества, не интегрированного в жизнь действующего чиновничье-

го аппарата. Предыдущий провал попыток принципиального кадрового обновления российского чиновничества в начале 1990-х годов был связан именно с тем, что «вброшенные» в систему кадры – эксперты – не создали критической массы и были либо поглощены системой, либо отторгнуты ею.

Чиновничество стало самостоятельной силой, которая, даже совершая абсолютные глупости, остается безнаказанной. Госаппарат стал безликим, бедным на яркие личности. А безликость может выиграть, только выдвигая на первый план прикрывающего его лидера.

Возрождение России невозможно без сильного лидера. Но возрождение страны – это прорыв в будущее, когда не страна подстраивается под лидера, а нанятый страной на президентских выборах лидер – под страну. Когда страна – люди, не поющие гимн и участвующие с постнейшими лицами в официальных мероприятиях, а умеющие смеяться, делая даже очень серьезные дела. Люди, для которых термин «ядерный щит Родины» ушел в безнадежное прошлое, а понятие «защита от терроризма» стало весьма актуальным. Люди, не знающие авторитетов, но знающие, что именно каждый из них – высшая ценность для страны. Ценнее всех ее лидеров.

Сейчас подобное кардинальное обновление российской бюрократии возможно только в рамках второго сценария, определяемого нами как прогрессивный. Прогрессивный – в том случае, если за идеологическими разногласиями, которые проявляются в ходе современных обсуждений, образно говоря, стоит не столько вульгарная борьба за контроль над финансовыми потоками, сколько реальное стремление перестроить бюрократический аппарат страны.

Реализация второго сценария подразумевает коренное изменение идеологической парадигмы страны в рамках осуществления модернизационного проекта. При этом последний понимается как совокупность решений и мер по их реализации, которые приведут к коренному технологическому прорыву и укреплению экономических позиций России в мире. Единственным ограничением решений и мер модернизационного проекта является их отрицательное влияние на общественно допустимые интересы граждан. В дихотомии интересов «гражданин – государство» ведущими должны стать интересы именно гражданина. Реализация такого модернизационного проекта объективно означает переход от бюрократии дисциплинарной к репрезентативной. Такой переход будет возможен только в том случае, если существующая репрессивная бюрократия не будет искусственным путем его сдерживать.

Подобный полномасштабный переход может быть осуществлен только силовыми методами, у которых, в отличие от периода конца 1980-х – начала 1990-х годов, в настоящее время нет шансов быть реализованными оппозицией. Поэтому неизбежно возникает вопрос о поэтапности трансформации российской бюрократии, которая должна быть ориентирована на парадигму экономического, а не идеологического патриотизма.

На первой стадии реализации модернизационного проекта к бюрократии вполне применим дисциплинарно-репрессивный подход. Эта задача решается путем создания для чиновников различных уровней сбалансированной системы «стимулы – наказания», в которой как стимулы, так и наказания существенно превышают используемые в отношении других категорий работников. В числе

таких стимулов – высокий уровень оплаты труда, о котором уже говорилось выше, лучшие, по сравнению с остальными работниками, условия государственного пенсионного обеспечения, привлекательный бесплатный социальный пакет (питание, лечение и отдых), система морального поощрения, условия для карьерного роста и т. п. Несмотря на кажущуюся «заезженность» подобного предложения, практически нет его серьезных экономических обчетов, оценки влияний на поведение чиновников, прогноза прямых и косвенных последствий. В настоящее время уровень оплаты и социальной поддержки российских чиновников определяются вне контекста результативности их деятельности.

Силовые методы могут принести положительные результаты при регулировании численности бюрократии. Можно весьма укрупненно рекомендовать определять общие бюджетные ресурсы, выделяемые на оплату труда чиновников (и тем самым косвенно определять и само количество чиновников), в зависимости от участия в тех или иных блоках модернизационного проекта. Впрочем, данный механизм выдвигается пока как некоторая общая идея, нуждающаяся в серьезных обсуждениях. В данном случае она предлагается в качестве противовеса существующей концепции поощрения чиновников за результаты их работы. Но ни одна должностная инструкция, выполнение которой и является основанием для такого поощрения, не исчерпывает всего многообразия управленческих ситуаций. Кроме того, подобный псевдоперсональный подход ведет к распылению бюджетных ресурсов. Сохранение персонального поощрения по итогам работы возможно только в отношении тех чиновников, которые задействованы в так называемых «конвейерных» технологиях (прием населения, оформление документов и т. д.), когда работа может быть сведена к поддающимся количественной оценке единичным (простейшим) операциям.

Следующий вопрос связан с обеспечением мобильности бюрократического аппарата, его оперативного реагирования на изменяющуюся социально-экономическую ситуацию. В настоящее время такие возможности практически отсутствуют. Так, увеличение в связи с финансово-экономическим кризисом в стране числа зарегистрированных безработных в октябре–декабре 2008 г. с 1245 до 1454 тыс. человек, или на 16,8%, сопровождалось ростом числа занятых в территориальных органах Роструда или улучшением их инфраструктуры. Создание резервных фондов поддержки выполнения государственных функций в подобных кризисных ситуациях представляется вполне оправданным.

Подобно тому как это происходит в социальной политике, необходим адресный подход к корректировке некоторых законов, определяющих функции чиновников. Одним из примеров такого подхода является Федеральный закон от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», в который в дальнейшем неоднократно вносились изменения и уточнения (последние – Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 222-ФЗ). Следует четко разделить процедуры и схемы принятия управленческих решений в случае поставки продукции реального сектора экономики, с одной стороны, и интеллектуальных услуг — с другой. В настоящее время формальность критериев (цена услуги, сроки поставки и др.), во-первых, не исключает коррупции при принятии решений; а во-вторых, позволяет неквалифицированным поставщикам прибегать к демпингу, не обеспечивая поставки услуги требуемого качества.

Важной проблемой является также коренное изменение психологии чиновников, особенно чиновников высших категорий, реально принимающих управленческие решения. Как и в годы коммунистического режима, чиновники воспринимают себя, как неких национальных лидеров, заботящихся о благе вверенного народа. Однако в обществе должно быть сформировано отношение к чиновникам, как к своим слугам, которые выполняют ответственную и хорошо оплачиваемую обществом работу. Но – без претензий на национальное лидерство. Только принципиальное обновление кадров чиновников позволит решить данную проблему. Идеальный в нашем представлении профиль чиновника – технократ, не связанный идеологическими обязательствами и при принятии решений использующий критерии экономической и социальной эффективности.

Тесно связан с этой проблемой и вопрос о коренном пересмотре управленческого представления о России. Курс на унификацию управленческих решений без учета разнородности страны (территориальной, доходной, культурной и религиозной, социальной) в сочетании с принципом необсуждаемости решений приводит к нежелательным социальным эффектам. Экспертиза законопроектов на предмет их коррупциогенности должна быть дополнена обязательной экспертизой их возможного влияния не только на адресную группу (регионов, населения), но и на другие группы этих российских структур.

Таковы принципиальные подходы к реформированию российского чиновничества в ходе реализации модернизационного проекта. Его прогрессивный вариант может быть в полной мере реализован в том случае, если в ходе экономического кризиса появится точка бифуркации (как это было, например, в августе 1991 г. или октябре 1993 г.), и зависит от того, насколько реформаторские силы нынешней власти, а также конструктивные оппозиционные силы смогут воспользоваться открывающимися в этом случае возможностями.

Литература

- Деягин М.* Оппозиция в глобальном шторме // *Завтра*. № 24 (656). 14 июня 2006.
- Додлова М.Ч.* Институциональное регулирование контрактных отношений в системе государственной бюрократии. Автореферат дисс... кандидата экономических наук. М.: 2008.
- Иноземцев В.* Призыв к порядку // *Российская газета*. 1 октября 2008.
- Моржаретто И.* Автокредитование: одолжить на мечту // *За рулем*. 2008. № 11.
- Нарочницкая Н.* России необходим модернизационный проект, основанный на православии // <http://www.rodina.ru/article/show/?id=535>. 2006.
- Паркинсон С.Н.* Законы Паркинсона. М.: Прогресс, 1989.
- Путин: Россия не даст сорвать модернизационный проект // http://www.gazeta.ru/news/lastnews/2008/09/19/n_1272433.shtml. 2008.
- Смирнов С.Н.* Социальная политика переходного периода: от ужаса к комедии. М.: Компания Спутник+, 2003.
- Смирнов С.Н.* Социальная Солянка. Избранное последних лет. М.: ИД «Форум», 2006.
- Современный экономический словарь: 5-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2007.
- Модернизационный вызов современности и российские альтернативы // http://www.hse.ru/journals/wrldross/vol01_4/RoundTable_3.htm.
- Сайт Федеральной службы государственной статистики (http://www.gks.ru/bgd/regl/b08_11/IssWWW.exe/Stg/d01/06-03.htm).