

С.В. Сытин

СОВРЕМЕННАЯ РОССИЙСКАЯ БЮРОКРАТИЯ КАК СУБЪЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

В сложных социальных системах решение проблемы, основанное на здравом смысле, в большинстве случаев является неправильным.

Джей Райт Форрестер

Статья посвящена анализу современной российской бюрократии как основного субъекта государственной политики. В статье раскрываются сущностные социально-культурные характеристики российской бюрократической генерации, подтверждающие ее политическую субъектность.

Ключевые слова. Государственная политика, бюрократизация политики, бюрократия, российская бюрократия, политическая культура, бюрократическая субкультура.

The article is devoted to the analysis of modern Russian bureaucracy as the main subject of the state policy. The article reveals basic socio-cultural features of modern Russian bureaucracy confirming its political subjectivity.

Key words. State policy, bureaucratization of politicians, bureaucracy, the Russian bureaucracy, political culture, bureaucratic subculture.

Государственная политика — одна из форм активности государства в его жизнестроительной деятельности. Пожалуй, даже не столько «одна из», сколько основная и *основная*, позволяющая добиваться определенных целей, используя при этом всевозможные методы воздействия и оперируя наличествующими ресурсами. И хотя последние и выступают необходимой основой любой государственной политики, все же для этого типа государственной активности первостепенное значение имеют согласованность, синхронность, партнерское содействие государственных структур и институтов, нивелирующие «враждебность» слабо связанных между собой государ-

Сытин Сергей Владимирович — кандидат философских наук, студент программы 2-го высшего образования по специальности «Государственное и муниципальное управление» факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова, *e-mail*: ssv@alsena.ru

ственных организаций, «каждая из которых, по мнению Г. Аллисона, ведет самостоятельную жизнь»¹.

«Только государственная политика, — пишет А.И. Соловьев, — связывает конкретные деяния государства с общеполитическими ценностями режима, позиционируя себя в качестве главного инструмента реализации базовых целей развития общества»². И то, какой будет государственная политика, может кардинальным образом повлиять на устойчивость самого политического режима, девальвировать имиджевую составляющую режима, поколебать устойчивость не только его, но и общества, и государства в целом. Особенно тогда, когда под «пологом» государственно-политической общенациональности могут скрываться корпоративные (в лучшем случае) и узкогрупповые (в худшем) интересы, требующие для своей легитимации и легализации не только соответствующих PR-акций, но и постоянной смены «правил игры» (контроля за этой сменой), что, по замечанию В. Иноземцева, становится необходимым условием источника власти и богатства бюрократического класса современной России, его атрибутивной особенностью³.

Государственная политика — это всегда в определенном смысле консенсус (даже если и навязанный) интересов, целей, идей и предпочтений государственно- и социально-политических субъектов, как групповых, корпоративных, так и «единичных» (первые лица государства), обусловленных потребностями и вызовами времени и среды, сущностными особенностями государства⁴; результат побед и поражений, уступок и достижений заинтересованных игроков, для которых необходимым условием успешности проведения госполитики становится определенная виртуализация облика государства (как субъекта госполитики), создание его позитивного имиджа (час-

¹Цит. по: Соловьев А.И. Принятие государственных решений. М., 2006. С. 75.

²Там же. С. 85.

³«Стабильность, в более или менее точном понимании этого слова, смертельно опасна, хотя о стабильности, с настойчивостью верифицируемой фрейдизмом, твердят на протяжении длительного времени для всех без исключения представителей властной элиты и, потому попросту недостижима в современной России» (Иноземцев В. Природа и перспективы путинского режима // Свободная мысль. 2007. № 2. С. 55).

⁴Функциональная и территориальная диффузия (распространение, растекание); монополия на ряд услуг (оборона, безопасность и проч.); монополия на насилие и господство, освященные правом; способность преступать собой же созданные нормы и правила; двусоставный характер внутренней структуры — политический и управленческий; возможность «сбрасывать», передавать ряд функций другим социальным институтам и организациям.

тично скрадывающего определенную государственную «распыленность», классовую либо групповую аффилированность), который служит особым средством легитимации государства, а вместе с ним и форм его активности.

Государственная политика обуславливается и той архитектурой государственного управления, которая сложилась на данный момент в обществе. Применительно к современной России управленческая конструкция, безусловно, опирается на принцип «сверху вниз» с упором на бюрократический аппарат, даже, возможно, с превалированием интересов этого аппарата. Горизонтальные связи хотя и присутствуют⁵, но являются, по существу, фикциями и используются в основном для создания необходимого имиджа государственной власти.

Желание и потребность власти иметь определенный образ заставляет ее воспроизводить архаичные (в смысле времени, но не действительности) приемы взаимодействия с обществом, построенные по принципу «лидер/вождь — массы/народ», выводящие за рамки дискурса управленческую прослойку — бюрократию. Даже не столько выводящие, сколько противопоставляющие эту социально-политическую группу как «лидеру», так и «массе».

Эта тенденция носит скорее пропагандистский характер⁶ с элементами фарсовости и низкопробного доктринерства (даже смехового восприятия: Президент бросает бюрократии обвинение как минимум в чванливости (последнее послание В.В. Путина) — бюрократия встречает заявление Президента «бурными овациями»), поскольку именно новая генерация бюрократии, «свободная от догматики незыблемых истин (когда единственно неизменным принципом является принцип по-

⁵ Один из последних примеров в этой области — обсуждение В. Сурковым и политологами разной идеологической ориентации идейного оформления нового этапа развития страны, продолжение которого состоялось на «Форуме—2020», организованном «Единой Россией». Девизом для новой эпохи может стать «Стабилизация — это движение к лучшему», полагает Сергей Марков, теперь и депутат, а не только один из прокремлевских политологов. Сам Сурков выдвинул лозунг «Перемены к успеху». По словам источника в Администрации Президента, общение Суркова с политологами не носит формата регулярных совещаний: «Это отдельные встречи, на которых Сурков прежде всего слушает мнение политологического сообщества о текущих событиях и разъясняет позицию власти по ключевым вопросам...» (*Костенко Н., Преображенский И.* Девиз для эпохи Дмитрия Медведева // <http://www.rambler.ru/news/politics/medvedev/562926627.html>, 07.10.09).

⁶ В подобном ключе можно расценивать и встречу Президента Д.А. Медведева с «золотой сотней», на которой звучали прозрачные намеки в адрес бюрократии.

стоянных изменений»)⁷, стала деятельным субъектом-актором в выстраивании политико-государственного дизайна «повзрослевшего» политического режима.

Российскую бюрократию мы не зря определили в качестве субъекта и актора одновременно. Персоналистская матрица, прочно укоренившаяся в политической культуре российского социума, наделяет полноценной политической субъектностью только первое лицо государства, так как именно оно может иметь:

- собственный стратегический проект;
- собственные интересы и цели;
- политическую волю для реализации проекта.

Но, на наш взгляд, то же можно говорить и применительно к сформировавшемуся современному политико-административному слою. Категория «субъектность» здесь обнаруживает себя как в собственных стратегических целях/задачах (сохранение существующего статусного положения, политико-экономического режима, ситуации контролируемой неопределенности, «управляемой демократии» и т.д.), которые могут входить как структурная составляющая в построения более высокого порядка, так и в политической воле этой группы, также в определенном смысле атрибутирующей данный слой (достаточно вспомнить «войны» с олигархическими группировками). Другое дело, что эти цели могут «мимикрировать» в политической риторике под общегосударственные, общественно значимые, а воля — «скрываться» за функцией ретранслятора стратегических проектов. Да и стратегический проект российской бюрократии — старый как мир принцип «свита делает короля» — также говорит о присущем ей статусе субъектности.

«Инструментальная» роль (роль актора) явно уже не устраивает новую генерацию российской бюрократии. Сами чиновники «противятся» статусу нейтральных посредников при реализации принятых решений⁸, проведении государственной политики в той или иной области, «проталкивая», как отмечает А.И. Соловьев, при постановке государственных целей собственные интересы⁹.

⁷ Гаман-Голутвина О.В. Политические элиты России: Вехи исторической эволюции. М., 2006. С. 343.

⁸ Хотя в идеальной веберийской управленческой конструкции бюрократии отводится именно «инструментальная» роль. Здесь бюрократы руководствуются не личными, групповыми интересами, а действуют на основании выверенных практикой и потребностями норм и правил; профессионализма, возведенного в ранг высшего достоинства.

⁹ См.: Соловьев А.И. Принятие государственных решений. С. 125.

В современной политико-управленческой практике ярким тому подтверждением стала «борьба за бюджет» 2009 г.¹⁰ Драматизма этой борьбе прибавляло и то, что это первый кризисный бюджет — бюджет ограниченных доходов, бюджет дефицита, бюджет «ограниченного дележа». Тем самым лишний раз подтвердилось мнение В. Нисканена о том, что бюрократы всегда корыстны (хотя такое утверждение, наверное, слишком гипертрофировано) и свой интерес удовлетворяют за счет максимизации бюджета. Уточняя это положение, вслед за П. Данлеви мы можем повторить, что разные группы бюрократического слоя нацелены на максимизацию разных частей бюджета: топ-бюрократы — на увеличение расходов по отдельным программам, «рядовые» чиновники — на основной бюджет. «Бюджетные интересы» чиновников (независимо от уровня) имеют своим продолжением «интересы контрактных отношений», которые неустранимы в принципе, поскольку представляют «естественное явление»¹¹.

Приняв тезис, что бюрократия стала вполне самостоятельным игроком на политико-экономическом поле, мы можем продолжить его, сказав, что и принятие политических (государственных) решений как составной части в определении векторов и разработке государственной политики становится неотъемлемой прерогативой бюрократии, смешивающей в этом управленческом слое роли-функции как *принципала* (ранее принадлежавшие только собственно политикам), так и *агента* (инструментальная функция, предназначенная для чиновничьего слоя). Начинает доминировать тенденция (ставшая даже уже свершившимся фактом) определенной политизации бюрократическо-

¹⁰ «...Макроэкономических разногласий при подготовке бюджета не осталось, его принятие тормозят чисто политические проблемы. Жесткость нового финансового плана на 2009 г. не устраивает и часть госаппарата, и регионов, и лоббистов бизнеса — они выиграли время для торга с Минфином». По словам собеседника «Ъ», в Белом доме прежде всего Минфину не удастся сбалансировать разнонаправленные действия — сокращения ведомственных и инвестрасходов и увеличение антикризисного финансирования на фоне сокращения налогооблагаемой базы. До середины марта получили временную фору и лоббисты бизнеса. В текущих проектировках нового бюджета-2009 средств на новую экстренную помощь крупным предприятиям не было предусмотрено. Между тем между Минэкономки и Минфином уже не осталось стратегических и макроэкономических разногласий по бюджету. «Прогноз будет вноситься в правительство вместе с бюджетом. Никаких принципиальных разногласий по прогнозу нет», — заявил заместитель главы Минэкономки Андрей Клепач. Однако наличие разногласий с Минфином и Минэкономки у десятков других игроков бюджетного процесса уже невозможно скрыть (<http://bankir.ru/news/newsline/1714409>, 04.03.09).

¹¹ Коррупция «неустранима, поскольку напрямую связана с тем, из какого социального слоя и каким путем сформировался существующий правящий класс. Вернее, она устранима только вместе с этим классом» (Тарасов А. Бюрократия как социальный паразит // Свободная мысль. 2007. № 2. С. 79).

го слоя (что лишний раз подтверждает его «субъектную» роль в современной России), предполагающей не только разработку и экспертизу многих ключевых политико-государственных решений, но и блокировку этих решений. И даже выборные политики «не в силах заставить изменить привычные для чиновников ценностные ориентиры и правила игры, что бывает необходимо при изменении политической стратегии и тактики»¹².

Сложившаяся в РФ система разработки и реализации государственной политики, где если не доминантой, то одним из главных участников становится бюрократия, в большей мере находит объяснение, на наш взгляд, в рамках теории неокорпоративизма.

Один из основателей этой объяснительной концепции представительства и согласования интересов в государственной политике, Ф. Шмиттер, определил подобную модель «как систему представительства интересов, в которой основные составляющие организованы в ограниченное число отдельных, обязательных, неконкурирующих, иерархически упорядоченных и функционально дифференцированных категорий, признанных и зарегистрированных (если не созданных) государством и наделенных представительской монополией внутри этой категории в обмен на осуществление контроля за отбором лидеров и выражение требований и поддержки»¹³.

Основные постулаты этого направления модели «групповой репрезентации» выражаются в следующем:

- бюрократия рассматривается в виде отдельной корпорации;
- в репрезентации интересов государственные ведомства выступают как относительно автономные субъекты, независимые от тех или иных классов, страт или групп;
- госорганы не пассивные выразители чьих-то интересов, а активные акторы в процессе абсорбирования потребностей и регулирования отношений между различными общественными и политическими группами и объединениями;
- подобная «медиаторная» роль государственных органов делает их своеобразными корпоративистскими агентствами, находящимися между государством и обществом, в результате чего общественные объединения встраиваются через совещательно-консультативные функции в процесс разработки государственной политики, что ведет к конструированию определенных горизонтальных связей между обществом и государством, выработке компромиссной позиции на основе учета максимального спектра интересов.

¹² Дегтярев А.А. Принятие политических решений. М., 2004. С. 119.

¹³ Там же. С. 120.

Если первые три положения неокорпоративизма (применительно к РФ) возражений не вызывают, то последнее носит больше декларативный характер, хотя о полном его отсутствии в политико-государственной практике сказать мы не можем.

Для нас здесь более важным будет основной концепт заявленной модели, а именно то, что бюрократия представляет отдельную корпорацию, и эта сущностная черта делает ее активным субъектом государственной политики со своими собственными интересами и целями.

Корпоративность предполагает наличие не только общих интересов, но и общего «лица», отличающего эту страту, — облика, запечатлевшего социальные, психологические, культурные и иные особенности этой группы.

Т. Парсонс отмечал в свое время, что «за культурной системой закрепляется в основном функция сохранения и воспроизводства образца, равно как и творческого его преобразования»¹⁴. Сказанное в полной мере относится и к культуре политической. В российской политико-культурной матрице закрепились и периодически воспроизводятся с той или иной долей интерпретации и переосмысления следующие черты:

- ярко выраженный персонализм, лежащий в основе политической жизни;
- партикуляризм и клиентализм;
- общинность (в других версиях — соборность, коллективизм), в «бессознательных глубинах» которой дремлет «буйство» индивидуализма;
- государство, формирующее и формирующее общество;
- эсхатологичность и футуризм одновременно;
- хронический диссонанс и субкультурность социально-политического поля с болезненной «псевдоморфозой» (по О. Шпенглеру, несовпадением внешней формы и внутреннего содержания) элитарных слоев, что особенно характерно для раннеимперского и постсоветского периодов;
- «баррикадность» сознания;
- солидарность и т.д.

В социально-политической литературе стало уже общим местом причины перечисленных черт выводить из:

- внешнего давления на русский социум;
- географии территорий, на которых создавалось и развивалось русское государство;
- религиозных предпочтений;

¹⁴ Парсонс Т. Система современных обществ. М., 1997. С. 16.

— развития хозяйственной деятельности по мобилизационному типу (первопричиной чему была все та же география).

Перефразируя строки М. Волошина, можно сказать, что российский социум «собрало, стянуло и раскачало» государство.

Действуя по принципу всеобщей централизации, оно преодолевало склонность к обособлению в укладе жизни русского народа¹⁵, выстраивало связи общих интересов и коммуникативно-информативные каналы во всех смыслах.

Необходимым условием и инструментом всеохватной централизации становился бюрократический аппарат управления¹⁶, рассматриваемый и как средство объединения, и как необходимая связующая основа функционирования таких значительных по территории и разнородных по населению государств, как Россия. Разнородность национальных общностей и территориальных образований преодолевалась в них однородностью бюрократической организации и системы управления¹⁷.

Особая роль российского чиновничества в жизни государства¹⁸ (прежде всего в его имперский и советский этапы),

¹⁵ «Сельская, уездная, теперь и региональная обособленность, ранее “дремлющая”, а сейчас, при утрате русскими своего эсхатологического Слова, вновь проявившаяся в желании выстроить достойную (с точки зрения утилитарных потребностей) жизнь, только в рамках местных границ, становится приемлемой не только для регионов с преобладанием национальных меньшинств (“титовых” народов), но и для самодостаточных, богатых регионов с этнически великорусским населением. ...В Красноярске, Иркутске, Хабаровске, например, число тех, кто одобрил бы выход региона из состава РФ, колеблется от 16 до 23%, а во Владивостоке достигает просто поразительной величины — **31%** (выделено нами. — С.С.). Главная проблема сегодня — это сепаратизм русских окраин, испытывающих чувство недостаточной идентичности в отношении российской государственности в целом» (Как мы думали в 2004 году: Россия на перепутье. М., 2005. С. 66).

¹⁶ Бюрократия империи прошла в своем развитии 3 этапа: «1825—1855 гг. — период правления Николая I, когда бюрократия в качестве “инобытия дворянства” становится новым правящим классом; 1855—1881 гг. — период преимущественного положения либеральной бюрократии в качестве субъекта реформ 1860—1870-х гг.; 1881—1917 гг. — период медленного упадка бюрократии, неэффективность которой стала одной из главных причин крушения Российской империи» (Гаман-Голутвина О.В. Указ. соч. С. 165).

¹⁷ Сытина Т.В. Аграрное дело графа С.Ю. Витте // Социально-гуманитарные знания. 2002. № 5. С. 238.

¹⁸ Государственная машина вынуждена была ускорять процесс общественного разделения труда, разделения промышленности и земледелия. Более того, в условиях России «функционирование многих отраслей экономики без важнейшей роли ее государственного сектора, элиминировавшего безжалостные механизмы стоимостных отношений, было **невозможно** (выделено нами. — С.С.) на всем протяжении российской истории» (Милов Л.В. Великорусский пахарь и особенности российского исторического процесса. М., 2001. С. 561—562).

включенность чиновничества в хозяйственное¹⁹, социальное, культурное развитие общества наложили на «лицо» этого слоя определенный отпечаток, выражением которого явилось как служение, подчас незабвенное, интересам государства, особенно в периоды конструктивных, волевых и целеориентированных импульсов со стороны политической власти²⁰, так и стремление (проявившееся со зримой силой в позднесоветский и в федеративный периоды) к определенной закрытости (кастовости), к конвертации особого статуса в хозяйственной сфере, определяемого только распоряжением собственностью, в статус полноправного владельца с атрибутами не только распоряжения, но и владения, пользования²¹, что позволило обществу наделить весь чиновничий слой и порой каждого его представителя такими качествами, как угодничество, закрытость, корыстолюбие, недобросовестность, безынициативность, произвол²², но в то же время признавать престижность и привилегированность управленческого труда.

Следствием всего сказанного, а также позднесоветских и постсоветских изменений в социально-экономическом статусе чиновников стали такие базовые социокультурные установки бюрократического слоя, как:

- определенный настрой на участие в экономической жизни;
- стремление к иерархизированию власти и управления;

¹⁹ «...По условиям жизни нашей страны, — писал С.Ю. Витте, — потребовалось государственное вмешательство в самые разнообразные стороны этой жизни... чиновник должен не только направлять частную деятельность, в России... кроме направления частной деятельности, он должен принимать непосредственное участие во многих отраслях общественно-хозяйственной деятельности» (цит. по: *Гаман-Голутвина О.В.* Указ. соч. С. 206).

²⁰ То, что Б.Н. Миронов характеризует как движение государства вперед общества в определении потребностей и целей самого общества.

²¹ «В России бывшие представители коммунистической номенклатуры конкурируют с молодыми “дикими” капиталистами, стремясь урвать кусок государственной собственности в условиях становления самой молодой провинции капиталистического мира» (*Кастельс М.* Становление сетевых структур // Новая постиндустриальная волна на Западе: Антология / Под ред. В.Л. Иноземцева. М., 1999. С. 499—500).

²² «В докладной записке “О прошлом и настоящем русской бюрократии”, написанной Э.Н. Берендтсом в 1904 г. министру внутренних дел В.К. Плеве, указывалось, что отечественную историю сопровождает одно огорчительное обстоятельство: какое-то незатухающее недовольство государственной властью, постоянные нарекания в адрес чиновничества ввиду отсутствия... должной законности в ее деятельности» (*Голосенко И.А.* Начальство: Очерки по истории российской социологии чиновничества конца XIX — начала XX в. // Журнал социологии и социальной антропологии. 2005. Т. VIII. № 1. С. 54).

- ценностно-позитивное отношение к проявлению своей воли и самовласти при исполнении служебных обязанностей;
- тотальная распространенность управленческой схемы «начальник—подчиненный» во взаимоотношениях с гражданами;
- нацеленность на выстраивание неформальных и межличностных связей как внутри слоя, так и вовне;
- конформизм в служебных отношениях между «управленческими этажами» (безусловно «снизу»), статусная лояльность;
- намеренная «размытость» позиции, интерпретации с целью увеличения поля для маневра и толкования (служебных функций, например);
- психологическое давление определенных репутационных характеристик со стороны общества;
- подвижность как нравственных, так и политических принципов и установок — «колебание» вместе с линией руководства;
- латентное принятие «кормленческих» практик и традиций;
- репутационный инфантилизм и корпоративная лояльность²³.

Базовые субкультурные установки бюрократического слоя свидетельствуют о том, что управленческая среда практически полностью строится на корпоративно-партикулярных принципах, не только продуцирующих коллективное сознание, но и влияющих на представления и предпочтения отдельных носителей этого сознания (впрочем, это взаимообусловленный процесс), рассматривающих свою профессиональную деятельность порой через призму частных интересов и частных потребностей. И даже наметившаяся тенденция прихода в указанную социальную когорту управленцев, исповедующих «этос служения», не может пока стать «неотменным» фактом.

Система, сканируя и фильтруя кадровый поток, стремится сохранить равновесное состояние, воспроизводя устоявшиеся нормы и модели поведения²⁴, в том числе через отрицательный, точнее, усредненный отбор.

Если за политической культурой признается функция закрепления и воспроизводства образца, то эта технологиче-

²³ Подробнее см.: Соловьев А.И. Принятие государственных решений. С. 334—342.

²⁴ «Социальные структуры, социальные типы и взгляды, подобно монетам, не стираются быстро» (*Шумпетер Й.* Капитализм, социализм и демократия. М., 1995. С. 44).

ская особенность распространяется и на психолого-социальную составляющую политической культуры, поскольку последняя, в интерпретации Л. Пая, есть психологическое измерение политики, выраженное в обобщенной форме.

Психолого-социальная составляющая политической культуры, и в частности бюрократической субкультуры, обусловлена в определенной мере (если не в большей) законами конформизма. Последний есть изменение поведения или убеждения индивида в результате давления группы напрямую либо через ценностно-практические ориентиры, разделяемые этой группой.

Основной закон, который можно вывести применительно к конформизму, звучит примерно так: чтобы преуспеть, нужно уметь соглашаться с другими, нужно уступать и одобрять²⁵. Одним из следствий его (применительно к бюрократической когорте) становятся начальствопослушание, лицемерная лояльность, устройство как формальных, так и межличностных связей, перекладывание/сбрасывание ответственности. Тезис «только идиот не может оправдать себя» снимает внутриличностное напряжение, возникающее при применении обозначенных практик, нивелирует чувство конгруэнтности и раздвоенности.

Психологические эксперименты (С. Аша и А. Милгрэма) показали, что конформность выше в присутствии группы и тогда, когда люди считают себя некомпетентными. В основе этого лежит как желание нравиться, так и потребность в одобрении и признании.

Что касается некомпетентности, то здесь нужно сделать одно замечание, хотя оно раскрывает больше социальные характеристики «некомпетентности», но психологическая подоплека тут также присутствует. В свое время Л.Д. Питер установил показательный факт, раскрывший определенную тенденцию: «чиновничество является единственной социальной группой... которая, если ее предоставить самой себе и не оказывать на нее корректирующего давления извне, стремится утвердить в качестве основы своей деятельности некомпетентность»²⁶.

С этим мнением коррелируют исследования такого феномена, как социальная леность. Хотя он встречается во всех

²⁵ «Уступчивость — внешнее следование требованиям группы при внутреннем неприятии их. Одобрение — это сочетание поведения, соответствующего социальному давлению, и внутреннего согласия с требованиями последнего» (Майерс Д. Социальная психология. СПб., 2007. С. 266).

²⁶ Подробнее см.: Тарасов А. Бюрократия как социальный паразит. С. 70—79.

социальных группах, но особенно характерен для иерархизированных структур со средой, «обремененной» межуровневыми противоречиями. Несмотря на то что группа как социально-психологическая организация (наличие двух и более участников) отличается от группы как социального слоя, закономерности функционирования, присущие первой, можно, на наш взгляд, распространить и на образования более высокого порядка. Основной вывод из проведенных экспериментов заключается в том, что по мере увеличения численности группы индивидуальный вклад каждого участника группы уменьшается. Возрастает уровень социальной лености, появлению которой способствует то обстоятельство, что коллективные действия уменьшают боязнь оценки, поскольку, во-первых, оценка личного вклада затруднена, во-вторых (как следствие первого, так и наоборот), личный вклад «растворяется» в коллективном, а вместе с ним «растворяется» и индивидуальная ответственность²⁷, что подтверждает «принцип Питера»: «в иерархии каждый индивидуум имеет тенденцию подниматься до своего уровня некомпетентности». Следствием этого становятся весьма оригинальные выводы:

- чем выше иерархический уровень, тем ниже его свершения;
- вся полезная работа совершается теми, кто не достиг своего уровня некомпетентности;
- компетентность «опаснее» ее отсутствия.

Последнее особенно перекликается с результатами экспериментов по социальной лености, так как компетентность предполагает оценочное восприятие, а оно ведет за собой вычленение индивидуального вклада/действия, его оценку, оценку самого человека. Результат этого — либо социальная фасилитация (усиление мотивации за счет присутствия соисполнителя или аудитории, но она характерна только для малых групп), либо микрополитические реакции, ставящие целью усреднить уровень компетентности, даже за счет «вытеснения» носителей этого качества.

Корпоративная «общность» и «единение», выделяющие бюрократическую генерацию, в то же время имеют под собой

²⁷ Противодействием в бюрократической структуре служит создание инструментально-технологического обрамления профессиональной деятельности в виде инструкций, распоряжений, нормативных актов, лишь частично блокирующих этот психологический феномен и имеющих ограниченный мотивационный потенциал.

не ценностно ориентированную основу, а, скорее, определяются инструментальной вовлеченностью, которая не требует деятельной интериоризации (осмысления и принятия), а настраивает лишь на демонстративный ритуализм и формальную приверженность, что подтверждается и социологическими параметрами бюрократической генерации.

В начале XX в. один из исследователей российского чиновничества, Е. Карнович, отмечал, что чиновничество в своей массе нигде не пользуется особым расположением населения, что на него смотрят, как на враждебную силу. И объяснялось подобное отношение несколькими причинами. Во-первых, слабой организацией управленческой «машины», причиной чему и следствием чего одновременно были низкая управленческая компетентность и склонность к произволу. Во-вторых, отсутствием серьезного и действенного контроля за управленческой системой со стороны общества. В-третьих, скверным материальным положением²⁸ прежде всего нижних слоев, способствовавшим развитию у чиновничества «коррупционных наклонностей», которые провоцировали и внутреннее напряжение в чиновничьей среде между низшими и высшими слоями.

Перекликаются с приведенным мнением начала прошлого века и цифры из социологических исследований ВЦИОМа 2006 г. На вопрос: «Как Вы считаете, в чьих руках сегодня находится реальная власть в стране?» — 32,3% опрошенных из группы «население» и 16,7% из группы «госслужащие» указали на олигархов. 18,9% населения и 32,7% госслужащих считают, что у Президента. Бюрократию выделили в качестве «держателя» власти 15,6% населения и 12,1% госслужащих.

«Лидирующие позиции» удерживает бюрократия в вопросе: «Чье влияние на экономическую жизнь в стране больше — Президента или бюрократии?» 45,4% опрошенного населения отдали голос бюрократии; 18,3% — Президенту. 27,6% опрошенных государственных служащих выделили бюрократию в качестве «главного игрока на экономическом поле». Практически столько же чиновников (26,1%) указали на Президента.

В то же время в политической жизни «командные высоты» сохраняет Президент. Об этом говорят 42,8% населения и 52,9% госслужащих. Позицию «их влияние примерно одина-

²⁸ «Жалование некоторых низших категорий госслужащих в год было ниже, чем даже доход лакея. В начале XIX в. жалование канцелярского служителя не превышало 200 р., в то время как лакей получал 183 р., ...швейцар — 203 р., кучер — 401...» (Гаман-Голутвина О.В. Указ. соч. С. 174).

ково» и на политическую и на экономическую жизнь выбрало около 36—46% и тех и других²⁹.

«Россияне не только не готовы видеть в бюрократии выразителя интересов общества, но и рассматривают ее как силу если не прямо враждебную, то, безусловно, наносящую ущерб интересам страны»³⁰. 66,7% населения считают, что бюрократия в первую очередь заинтересована в сохранении и постоянном увеличении своего богатства и влияния, невзирая на низкий уровень жизни населения. Поразительно, что и среди чиновников 34,2% (!) разделяют подобную точку зрения.

Показательны и ответы на вопрос об удовлетворенности россиян в целом и государственных чиновников различными аспектами своей жизни. По материальной обеспеченности оценку «хорошо» дали 7,5% населения и 24,5% чиновников; по питанию — 22,6 и 41,2% соответственно. Свои жилищные условия считают хорошими 22,2% населения и 41,2% госслужащих; возможность получения образования и необходимых знаний хорошая у 17,1 и 42% соответственно. Положение и статус в обществе оценили на «хорошо» 16,2% населения и 44% чиновников. По этому аспекту жизни никто из чиновников не определил свой статус на «плохо» (!). И в целом жизнь складывается хорошо у 24,1% населения и 51% чиновников, а плохо — у 12,2 и 1,2% (!) соответственно³¹.

По всем перечисленным аспектам жизни не было ни одного, который бы чиновники оценили по шкале «плохо» больше, чем по шкале «хорошо», в то время как у россиянина удовлетворенность указанными аспектами в основном оценивается на «плохо».

Социологические параметры современной бюрократической генерации говорят о том, что:

— во-первых, чиновничество — особый слой социума (о чем говорят в цифрах не только россияне, но и сами чиновники);

— во-вторых, этому слою свойственна внутренняя противоречивость: с одной стороны, управленцы говорят о хорошей материальной обеспеченности (безусловно, это на фоне основной массы населения), с другой — для 40,5% из них улучшение работы невозможно без адекватного изменения оплаты их труда;

²⁹ Бюрократия и власть // <http://wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv/item/single/2785.html?cHash=e8e2a31aa>, 08.08.09.

³⁰ Тихонова Н.Е. Бюрократия: часть общества или его контрагент? // Социологические исследования. 2006. № 3. С. 4.

³¹ Там же. С. 8.

— в-третьих, существует противоречие между бюрократической страдой и обществом в целом. С одной стороны, чиновников обвиняют в коррупции и сращивании с криминалом, с другой — есть желание самим попасть в чиновничью среду, самим приобщиться через это «попадание» к властно-материальным возможностям. С одной стороны, обвинения государства за его «бегство» из социальной сферы, «нейтралитет» в вопросах морали и нравственности, с другой — невозможность общества без влияния извне самому поддерживать моральные отношения среди индивидов. С одной стороны, негативное отношение к бюрократии, не говоря уже о бюрократии «путинского призыва», с другой — стабильная поддержка «Единой России», которая, по мнению большинства, отражает интересы бюрократии³². Эта поддержка была оказана партии в очередной раз и на региональных выборах октября 2009 г., где «Единая Россия» подтвердила свое «политическое» доминирование;

— в-четвертых, этот слой неоднороден. Определив бюрократию как корпорацию со своей субкультурой, нацеленностью на активную организацию политико-государственного процесса, с объективированной претензией на роль архитектора социально-политического ландшафта, мы можем сказать, что декларируемая групповая ценностно-поведенческая солидарность отмечена не столько единством, сколько дисперсностью внутрискруктурных целей и установок. В нем явно выражен водораздел между низшими и высшими сферами, провоцируемый принципом «если им можно, то почему мне нельзя», что распространяется прежде всего на сферу финансовых и материальных отношений и на возможность доступа к этим отношениям. Отсюда стремление чиновничества на всех уровнях приобщиться к власти и конвертировать ее в деньги — залог благополучия и высокого статуса, который есть тоже власть, а значит, деньги. Здесь власть уже не ценность, а инструмент для получения ценностей (ценность денег по сравнению с властью отметил 51% и населения и чиновников). С чем, например, связан достаточно активный приход на муниципальные должности и на государственные должности субъектов РФ молодежи до 30 лет, которая не возводит уже моральный запрет на обогащение нечестным путем в абсолют, если к тому же этот запрет уже практически «размыт»³³. Бла-

³²Подробнее: *Бызов Л.Г.* Бюрократия при В. Путине — субъект развития или его тормоз? // Социологические исследования. 2006. № 3.

³³*Федоров В.* Россияне не любят чиновников // <http://wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv/item/single/8113.html?cHash=308f4ac20,08.08.09>.

госостояние любой ценой, и ценой моральных компромиссов в том числе, становится вполне допустимым³⁴.

Вообще же известно, что в деятельности управленцев могут быть реализованы три категории целей и интересов:

- интересы государства;
- интересы корпорации;
- личные интересы конкретных представителей бюрократической генерации. С сожалением приходится констатировать, что в последнем пункте управленцы демонстрируют наибольшую эффективность, одним из последних косвенных подтверждений чего стал пакет предложений Минздравсоцразвития и Минэкономразвития, в котором предусматривается создание института регулярной ротации госслужащих³⁵.

Подобная подмена государственных целей и интересов интересами частными/групповыми и потребность постоянно воспроизводить и сохранять «завоеванное» положение приводят управленческую прослойку к осознанию себя не столько как актора, сколько как субъекта политико-государственного строительства. Последнее становится прелюдией политизации бюрократии (либо бюрократизации политики), отличительные черты которой:

³⁴ «Красиво жить не запретишь. Это вполне относится к российским чиновникам, которых никакими законами противодействия коррупции невозможно привести в чувство. Высокая планка жизненного уровня коррупционеров дорого обходится стране. Объем коррупции достигает четверти ВВП — \$300 млрд в год. Специалисты по борьбе с вредными привычками чиновничьего сообщества не исключают, что в кризис аппетиты этой армии “слуг народа” будут только расти. ...Надо сказать, что \$300 млрд (или более 10 трлн руб.) — это объем доходов российского бюджета на этот год, или четверть от планируемого размера ВВП, который составит чуть более 40 трлн руб. ... По сведениям главы НАК, в структуре коррупции 40—60% составляет система откатов. Коррупция проявляется также в системе госзакупок, выделения различных квот» (Коррупционеры растащили по своим карманам четверть экономики России // <http://finance.rambler.ru/news/economics/38893588.html>, 17.03.09).

³⁵ «Газете» стали известны основные положения проектов нормативных актов, призванных регламентировать работу государственных гражданских служащих. Главная мера революционна — регулярная ротация госслужащих. Так, заместитель директора Департамента государственной службы Минздравсоцразвития Дмитрий Баснак сообщил корреспонденту “Газеты”, что жесткое ограничение срока пребывания на конкретной должности (например, в течение одного-двух лет) может быть введено для должностей, связанных с повышенной ответственностью. К таковым он отнес в первую очередь посты в контрольно-надзорных органах. Пакет предложений, которые призваны снизить уровень коррупции и в то же время сформировать кадровые резервы, готовят специалисты Минздравсоцразвития и Министерства экономического развития» (Горбунов И. Срок чиновнику // <http://gzt.ru/business/2009/03/03/223003.html>, 07.10.09).

— совмещение статуса госчиновника с участием в деятельности политических организаций и использование своего положения в интересах политических партнеров;

— нацеленность на определение госполитики и генерирование политических решений, пропущенных через осознанные групповые или частные интересы.

Первое в политическом дискурсе (вопрос, присутствует ли он в современной российской политической жизни, мы опустим) выражается в превалировании политического администрирования (пример — последние годы парламентского строительства в РФ), второе во внешнем своем проявлении — в доминировании манипулятивных практик, отменяющих аристотелевское положение о том, что политика есть общение.

Крайним проявлением политизации бюрократического слоя становится бюрократическое господство, основной принцип которого — определенный контроль над продуцируемой неопределенностью среды.

Но возможности подобного типа господства ограничены, поскольку:

— во-первых, бюрократическая генерация не может выдвинуть лидера (в первоначальном смысле этого слова);

— во-вторых, тезаврация бюрократией политических статусов и субъектных функций не отменяет главной характеристики политического субъекта — политического чутья как минимум и политического гения как максимум, которая выражается «в способности эксплуатировать благоприятные возможности и нейтрализовать неблагоприятные события настолько полно, что в итоге поверхностный наблюдатель заметит только первые»³⁶;

— в-третьих, наличие этих характеристик в принципе невозможно, так как отменяется самой бюрократической структурой и субкультурой;

— в-четвертых, политика на многих уровнях требует таких оперативных решений, которые не могут основываться на раз и навсегда взятых принципах;

— в-пятых, теряется эффект «обратной связи стратегии—тактики—реального осуществления»³⁷, что для актуальной политики чревато плачевными результатами;

— в-шестых, неоднороден и внутренне противоречив сам бюрократический слой, несмотря на корпоративные ценност-

³⁶ Шумпетер Й. Капитализм, социализм и демократия. С. 516.

³⁷ Шамиурин В.И. Особенности политической теории в Византии и России // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 12. Политические науки. 2006. № 5. С. 8.

ные ориентиры, групповое сознание, целевую мимикрию (подмену общественных интересов частными) и дивергенцию;

— в-седьмых, и это следствие предыдущего, дееспособность бюрократического слоя ограничена, поскольку даже в такой важной сфере (с точки зрения групповой солидарности) как материальная обеспеченность, бюрократия показывает разноректорность усилий в преследовании общекорпоративных интересов. Если преференции для топ-слоя бюрократической когорты выводят его в разряд наиболее обеспеченных социальных групп, то рядовые чиновники по этому показателю значительно отличаются, например, от работников коммерческого сектора.

В итоге можно констатировать, что и социологические, и социально-психологические, и политико-культурные параметры в облике современной российской бюрократии подтверждают ее особый, корпоративный статус, который предполагает наличие определенной идейно-ценностной платформы.

Для российской бюрократической когорты такой ценностной платформой становится «защита своих властных прерогатив; для этого ей не надо создавать каких-то особых групповых организаций, так как она изначально организована самим аппаратом государства»³⁸.

Последнее делает ее активным распорядителем, участником и диспетчером государственной политики. И если эта черта имманентна самому бюрократическому слою и не отменяется никакой его рациональной организацией, то единственным сдерживающим, направляющим и структурирующим фактором становится воля и давление политических лидеров³⁹ (что, собственно, и подтвердила советская история и подтверждает история постсоветская).

В ином случае, подготовив экономическую базу, бюрократия стремится к наивысшей степени субъектности вплоть до создания всей политической, а не только управленческой архитектуры общества. И никакие идеалистические представления о необходимости «массированного прихода в аппарат власти людей с высокой профессиональной этикой и с мотивацией, ориентированной на ценности социальной ответственности»⁴⁰, не отменяют существующего положения дел, к тому же

³⁸ Дилигенский Г.Г. Социально-политическая психология. М., 1994. С. 246.

³⁹ «В целом наиболее властолюбивые президенты признаются более эффективными и более опасными для страны, чем лидеры с иной мотивационной иерархией» (Дилигенский Г.Г. Социально-политическая психология. С. 209).

⁴⁰ Там же. С. 232.

если сама мораль становится все более ситуативной⁴¹. Для этого «массированного прихода» как минимум нужна волеориентированная позиция верховной власти, а как максимум — по крайней мере если не новая, то обновленная политико-культурная матрица.

Сейчас же воспроизводятся образцы в лучшем случае XIX в., которые не отменяет никакой политической эклектизм современного режима, рассматривающего будущее через инструментально-технологические цели (удвоение ВВП, например обеспечение конкурентоспособности и т.д.), что влечет за собой ориентацию лишь на конкретность. Последняя в свою очередь предполагает постоянное выдвижение новых целей после достижения предыдущих, и если этого не происходит, то, перефразируя Дилигенского, подобная практика «обречена на распад». К тому же ориентация на технологичность и конкурентоспособность подчас вырождается в кампанейщину.

Сегодняшний чиновничий слой вряд ли сможет стать для верховной власти надежным «инструментом» ее модернизаторских устремлений, что должна была обеспечить выстраиваемая «вертикаль власти», поскольку он сам стал «держателем» этой власти.

Список литературы

- Бызов Л.Г.* Бюрократия при В. Путине — субъект развития или его тормоз? // Социологические исследования. 2006. № 3.
- Гаман-Голутвина О.В.* Политические элиты России: Вехи исторической эволюции. М., 2006.
- Голосенко И.А.* Начальство: Очерки по истории российской социологии чиновничества конца XIX — начала XX в. // Журнал социологии и социальной антропологии. 2005. Т. VIII. № 1.
- Государственная политика и управление: В 2 ч. / Под ред. Л.В. Сморгунова. М., 2007.
- Десярев А.А.* Принятие политических решений. М., 2004.
- Дилигенский Г.Г.* Социально-политическая психология. М., 1994.
- Иноземцев В.* Природа и перспективы путинского режима // Свободная мысль. 2007. № 2.
- Как мы думали в 2004 году: Россия на перепутье. М., 2005.
- Кастельс М.* Становление сетевых структур // Новая постиндустриальная волна на Западе: Антология / Под ред. В.Л. Иноземцева. М., 1999.
- Крыштановская О.В.* Анатомия российской элиты. М., 2005.

⁴¹ См.: *Разин А.В.* Единство морали и политики: исторический опыт и современные реалии // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 12. Политические науки. 2006. № 2. С. 57.

- Купряшин Г.Л., Соловьев А.И.* Государственный менеджмент. М., 2004.
- Лобанов В.В.* Государственное управление и общественная политика. СПб., 2004.
- Майерс Д.* Социальная психология. СПб., 2007.
- Милов Л.В.* Великорусский пахарь и особенности российского исторического процесса. М., 2001.
- Парсонс Т.* Система современных обществ. М., 1997.
- Политическая культура: теория и национальные модели / К.С. Гаджиев, Д.В. Гудименко, Г.В. Каменская и др. М., 1994.
- Разин А.В.* Единство морали и политики: исторический опыт и современные реалии // Вест. Моск. ун-та. Сер. 12. Политические науки. 2006. № 2.
- Соловей В.* Перспектива революции // Свободная мысль. 2007. № 10.
- Соловьев А.И.* Принятие государственных решений. М., 2006.
- Сытина Т.В.* Аграрное дело графа С.Ю. Витте // Социально-гуманитарные знания. 2002. № 5.
- Тарасов А.* Бюрократия как социальный паразит // Свободная мысль. 2007. № 2.
- Тихонова Н.Е.* Бюрократия: часть общества или его контрагент? // Социологические исследования. 2006. № 3.
- Шамиурин В.И.* Особенности политической теории в Византии и России // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 12. Политические науки. 2006. № 5.
- Шумпетер Й.* Капитализм, социализм и демократия. М., 1995.