

МЕЖДИСЦИПЛИНАРНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

В.Л. Римский

старший преподаватель, Московский психолого-социальный университет (Москва)

ГОСПОДСТВО ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЮРОКРАТИИ В РОССИИ¹

Аннотация. Социологические исследования двух последних десятилетий показывают, что, по мнению большинства граждан, российская государственная бюрократия стала особым сословием, отчуждённым и отделённым от остального общества. Граждане уверены в том, что это сословие заинтересовано в реализации собственных интересов, наносящих ущерб России. Около половины опрошенных считают, что власть бюрократии в экономике превышает власть Президента РФ, а большинство — что в современной России нет силы, способной ограничить власть бюрократии. В общественном мнении государственные чиновники — практически единственная социальная группа, которая скорее препятствует, чем способствует развитию России. Для понимания сложившейся в нашей стране социальной реальности предлагается использовать концепцию господства государственной бюрократии над обществом и государством. Это господство обеспечивается тем, что государственная бюрократия оформилась в сословия, осуществляющие служение государству и получающие за это особые права и привилегии, недоступные тем, кто в эти сословия не входит. Служилые сословия получают необходимые ресурсы, которые они осваивают, но не развивают. Освоение ресурсов для государственной бюрократии более значимо, чем решения общественно значимых проблем. Используя своё господство в целях укрепления такой экономики, которую можно назвать раздаточной, государственная бюрократия пополняет ресурсы для сдачи и раздач, а не для развития общественного потребления. Вследствие такого господства бюрократии искажаются рыночные отношения, в экономике неэффективно используются или вообще не используются современные технологии, государственное управление слабо ориентируется на науку в системах принятия решений. Создаётся специфическая бюрократическая реальность, отличающаяся от фактической, и потому конструируемые в рамках этой реальности реформы приносят лишь ухудшение ситуации (пример — реформа РАН). В российском обществе нарушается справедливость и десятилетиями не решаются общественно значимые проблемы. Можно ожидать, что, несмотря на столь негативные для общества последствия своего господства, бюрократия не откажется от такого способа доминирования в обозримой перспективе.

Ключевые слова: *государство, бюрократия, чиновник, господство, сословия, раздаточная экономика.*

JEL: D70, D71, D73, E25, H10, H70

УДК: 316.334.2

DOI: 10.52342/2587-7666VTE_2023_3_108_126

© В.Л. Римский, 2023

© ФГБУН Институт экономики РАН «Вопросы теоретической экономики», 2023

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: *Римский В.Л.* Господство государственной бюрократии в России // Вопросы теоретической экономики. 2023. № 3. С. 108–126. DOI: 10.52342/2587-7666VTE_2023_3_108_126.

FOR CITATION: *Rimskiy V.* The state bureaucracy domination in Russia // Voprosy teoreticheskoy ekonomiki. 2023. No. 3. Pp. 108–126. DOI: 10.52342/2587-7666VTE_2023_3_108_126.

¹ Мнение части членов редколлегии может не совпадать с мнениями авторов работ, публикуемых журналом «Вопросы теоретической экономики».

Отношение российских граждан к чиновникам

Социологические исследования, проводившиеся в течение десятилетий постсоветского развития России, показывают весьма негативное отношение российских граждан к чиновникам. Что касается исследований, касающихся выявления взглядов на сложившуюся в стране ситуацию и роли в этом самих чиновников, то их в современной России весьма сложно проводить, потому что чиновники стремятся скрывать реальную информацию о себе и своей профессиональной деятельности. Они крайне редко отвечают на вопросы формализованных анкетных опросов и не принимают участие в личных интервью или в фокус-группах. Тем более ценны те социологические исследования российского чиновничества, которые удалось провести, и результаты которых находятся в публичном доступе.

В социологическом исследовании Института социологии РАН, проведённом в 2005 г. (см. [Бюрократия и власть..., 2005]), были получены результаты, представленные в табл. 1. Как видно из её данных, и у госслужащих, и у граждан понятия «государство» и «государственные служащие» вызывают скорее позитивное отношение, хотя у граждан такое отношение встречается существенно реже, чем у госслужащих. Понятие «чиновничество», напротив, вызывает скорее негативное отношение, хотя у госслужащих такое отношение встречается существенно реже, чем у граждан. Поэтому российские государственные служащие предпочитают называться именно «государственными служащими», а не «чиновниками». В отношении к понятию «власть» есть существенные различия: у госслужащих это отношение скорее позитивное, у граждан — скорее негативное, правда, с незначительным перевесом негативных оценок.

Таблица 1

Ответы на вопрос: «Каково Ваше отношение к приведённым ниже понятиям?» (в %; проценты приводятся отдельно по опросу госслужащих и граждан/населения)

Госслужащие		Понятия	Население	
скорее позитивное	скорее негативное		скорее позитивное	скорее негативное
94,9	5,1	Государство	84,3	15,7
78,6	21,4	Власть	49,5	50,5
47,5	52,5	Чиновничество	11,2	88,8
87,5	12,5	Государственные служащие	56,7	43,3

Источник: Бюрократия и власть в новой России: позиция населения и оценки экспертов: Аналит. докл. / Институт социологии РАН. М., 2005. С. 9–10. https://www.isras.ru/files/File/Doklad/Doclاد_Vyurokrat_i_vlast.pdf (дата обращения: 30.06.2023).

При этом большинство и российских граждан, и государственных служащих поддерживают мнение, что управлять страной должны опытные, квалифицированные специалисты. В исследовании не проверялось логическое продолжение этого суждения о том, что для реального управления страной профессионалы, а фактически — государственная бюрократия, должны обладать необходимой властью. При этом ни российские граждане, ни государственные служащие в большинстве своём не поддерживают участие граждан в управлении страной. Соответствующие данные приведены в табл. 2.

Таблица 2

Ответы на вопрос: «Существуют разные мнения о роли и месте государства, власти в жизни общества. С каким из нижеприведенных суждений Вы согласны в большей степени?» (в %; проценты приводятся отдельно по опросу госслужащих и граждан/населения)

Варианты ответов	Госслужащие	Население
Даже если чиновничий аппарат сократить и обновить, ситуация в стране лучше не станет	65,4	44,6
Чиновничий аппарат следует радикально сократить и обновить	31,1	53,9
Управление страной должно находиться в руках опытных, квалифицированных специалистов	67,3	67,5
Все люди должны иметь возможность оказывать влияние на политику власти	31,9	32,2

Источник: Бюрократия и власть в новой России: позиция населения и оценки экспертов: Аналит. докл. / Институт социологии РАН. М., 2005. С. 7–8. https://www.isras.ru/files/File/Doklad/Doclad_Vyurokrat_i_vlast.pdf (дата обращения: 30.06.2023).

Одновременно и российские граждане, и государственные служащие в то время не считали, что власть бюрократии в российском государстве является доминирующей. По данным этого исследования, в России вообще нет субъекта, власть которого доминирует. Но во власть народа, который должен быть и её единственным источником, и иметь возможность её осуществлять в соответствии с нормами статьи 3 Конституции РФ, не верит практически никто ни из госслужащих, ни из граждан. Об этом свидетельствуют данные табл. 3.

Таблица 3

Ответы на вопрос: «Как Вы считаете, в чьих руках сегодня находится реальная власть в стране?» (в %; проценты приводятся отдельно по опросу госслужащих и граждан/населения)

Варианты ответов	Госслужащие	Население
«Силовиков» и близких президенту сил	14,0	12,6
Западных кругов	8,9	8,7
Олигархов	16,7	32,3
Парламента	3,1	2,8
Правительства России	9,3	7,1
Президента России	32,7	18,9
Российского народа	1,9	0,8
Российской бюрократии	12,1	15,6

Источник: Бюрократия и власть в новой России: позиция населения и оценки экспертов: Аналит. докл. / Институт социологии РАН. М., 2005. С. 10–11. https://www.isras.ru/files/File/Doklad/Doclad_Vyurokrat_i_vlast.pdf (дата обращения: 30.06.2023).

При другой формулировке близкого по смыслу вопроса ответы респондентов оказались существенно иными. На предложение сравнить влияние, т.е. возможности осуществления власти, Президента РФ и бюрократии большинство опрошенных ответили, что в экономике власть бюрократии либо почти равна, либо превышает власть Президента страны. Но в политике, по мнениям респондентов, наоборот, власть Президента РФ больше власти бюрократии (табл. 4).

Таблица 4

Ответы на вопрос: «Как Вы считаете, чье влияние на экономическую и политическую жизнь страны больше — президента или бюрократии?» (в %; проценты приводятся отдельно по опросу госслужащих и граждан/населения)

Варианты ответов	На экономическую жизнь		На политическую жизнь	
	Госслужащие	Население	Госслужащие	Население
Президента страны	26,1	18,3	52,9	42,8
Бюрократии	27,6	45,4	6,2	19,9
Их влияние примерно одинаково	46,3	36,3	40,9	37,3

Источник: Бюрократия и власть в новой России: позиция населения и оценки экспертов: Аналит. докл. / Институт социологии РАН. М., 2005. С. 12. https://www.isras.ru/files/File/Doklad/Doclad_Vyurokrat_i_vlast.pdf (дата обращения: 30.06.2023).

По совокупности ответов респондентов на другие вопросы анкеты исследователи сделали вывод о том, что так называемая проблема «засилья бюрократии» не очень волнует и российских граждан (вызывает тревогу у 11,6% населения), и, конечно, государственных служащих (соответственно, 7,6%). По сути, респонденты не усматривали в «засилье бюрократии» существенной проблемы и не видели в России силы, способной ограничить влияние бюрократии; фактически, добавим — способной ограничить её власть [*Бюрократия и власть...*, 2005. С. 13–14].

Обратную сторону отношений российского общества и государства, по данным того же исследования, подавляющее большинство российских граждан видели вполне отчётливо: бюрократия в нашей стране стала особым сословием, отделённым от остального общества. Большинство государственных служащих с таким мнением было не согласно и поддерживало представление о том, что российские чиновники не находятся на особом положении и не являются особым сословием (табл. 5).

Таблица 5

Ответы на вопрос о том, воспринимают ли российскую бюрократию в качестве особого сословия население и государственные служащие (в %; проценты приводятся отдельно по опросу госслужащих и граждан/населения)

Варианты ответов	Госслужащие	Население
Российские чиновники — это особое сословие, объединённое общими интересами и особым образом жизни	40,5	76,2
Российские чиновники находятся в том же положении, что и все, кто находится «на службе» у государства — военные, врачи, учителя и т. д.	58,7	22,4
Затруднились ответить	0,8	1,4

Источник: Бюрократия и власть в новой России: позиция населения и оценки экспертов: Аналит. докл. / Институт социологии РАН. М., 2005. С. 32–33. https://www.isras.ru/files/File/Doklad/Doclad_Vyurokrat_i_vlast.pdf (дата обращения: 30.06.2023).

В продолжение этой темы в том же исследовании задавался вопрос о том, каковы интересы российской бюрократии. И по ответам респондентов-граждан получилось, что бюрократия была заинтересована в реализации собственных интересов, которые нанесли ущерб российскому обществу. Вполне естественно, что с таким мнением оказались не согласны респонденты-чиновники, поскольку для них интересы бюрократии ближе, чем интересы общества, интересы граждан (табл. 6).

Таблица 6

Ответы на вопрос о том, как воспринимают базовые интересы бюрократии население и государственные служащие (в %; проценты приводятся отдельно по опросу госслужащих и граждан/населения)

Варианты ответов	Госслужащие	Население
Российская бюрократия в первую очередь заинтересована в подъёме России, росте её могущества	16,3	2,1
Российская бюрократия в первую очередь заинтересована в повышении и своего благосостояния, и уровня жизни населения в целом	26,1	16,6
Российская бюрократия в первую очередь заинтересована в сохранении и постоянном увеличении своего богатства и влияния, невзирая на низкий уровень жизни населения	43,3	66,7
Затруднились ответить	23,3	14,6

Источник: Бюрократия и власть в новой России: позиция населения и оценки экспертов: Аналит. докл. / Институт социологии РАН. М., 2005. С. 33–34. https://www.isras.ru/files/File/Doklad/Doclad_Vyurokrat_i_vlast.pdf (дата обращения: 30.06.2023).

Исследователи отмечают высокий уровень отказов и затруднений с ответом на вопрос табл. 6. Для граждан такой вопрос сложен, поскольку он далёк от их повседневной жизни и потому, что они не имеют достаточно информации о реальных интересах государственной бюрократии. Ведь бюрократия стремится не предоставлять в публичную сферу такого рода сведений.

Причины того, что 23,3% госслужащих отказались или затруднились ответить на этот вопрос, иные. Поскольку госслужащие, отвечавшие на вопросы исследования, были достаточно образованными, по подавляющему большинству других вопросов анкеты большинство из них достаточно чётко формулировало свои позиции, столь высокий процент их отказов отвечать на этот конкретный вопрос, скорее всего, определялся их нежеланием отвечать правдиво [*Бюрократия и власть...*, 2005. С. 34–35]. Ведь у большинства госслужащих по роду их деятельности вполне достаточно информации для оценки реальных интересов российской бюрократии.

В социологическом исследовании коррупции в России, которое в 2005 г. было проведено в Республике Татарстан Фондом ИНДЕМ, удалось выявить мнения чиновников регионального и муниципального уровней об их влиянии на общественные процессы. По мнениям большинства из них их профессиональная деятельность в государственном (регионального уровня) или муниципальном управлении немного или мало влияет на благосостояние бизнеса или граждан. При этом примерно четверть опрошенных чиновников отказалась отвечать на соответствующий вопрос анкеты. Они либо не хотели отвечать правдиво, либо не задумывались о своей роли в обеспечении благосостояния в обществе. Поэтому вряд ли можно надеяться, что значимое для граждан обеспечение благосостояния — приоритетная для чиновников цель профессиональной деятельности (табл. 7).

В ходе мониторинга российского общества Института социологии РАН, репрезентативные общероссийские опросы которого проводятся с 2014 г. не реже одного раза в год, можно проследить динамику оценивания гражданами остроты различных противоречий и проблем (табл. 8).

По результатам анализа данных табл. 8 и другим данным социологи делают вывод о том, что с конца 2000-х гг. происходит определённая консолидация российского общества, сопровождающаяся снижением значимости для граждан многих ранее существенных для них противоречий — этнических, конфессиональных, поколенческих и некоторых других. Незначительными по доле стали в российском обществе оценки существенности противоре-

чий между руководителями и подчинёнными, представителями разных политических убеждений, бюджетниками и работниками частных бизнесов. Но российские граждане в большинстве своём остаются недовольными своим взаимодействием с чиновниками, несмотря на попытки органов власти снизить бюрократизм в этой сфере [Тихонова, Дудин, 2023. С. 15].

Таблица 7

Ответы чиновников на вопрос: «Насколько от Вашей профессиональной деятельности зависит благосостояние бизнеса и граждан?» (в %; проценты приводятся отдельно по опросам чиновников региональных и муниципальных органов власти Республики Татарстан)

Варианты ответов	Уровень органа власти		В целом
	республиканский	муниципальный	
Сильно зависит	18,5	12,1	17,3
Немного зависит	31,6	19,8	29,4
Мало зависит	26,6	40,5	29,2
Затрудняюсь ответить	23,3	27,6	24,1

Источник: Российская коррупция: уровень, структура, динамика. Опыт социологического анализа / Под ред. Г.А. Сатарова. М.: Фонд «Либеральная Миссия», 2013. С. 660–661. https://liberal.ru/wp-content/uploads/legacy/files/articles/6328/satarov_light.pdf (дата обращения: 30.06.2023).

Таблица 8

Ответы на вопрос: «Между какими группами российского общества сегодня существуют наиболее острые противоречия?» (в %; проценты по «противоречиям», набравшим менее 10% ответов, в таблице не приводятся)

Варианты ответов	Годы проведения опросов		
	2005	2015	2021
Между богатыми и бедными	55	37	43
Между властью и народом	35	32	37
Между чиновниками и гражданами, к ним обращающимися	17	25	25
Между Москвой и провинцией	20	13	16
Между разными властными группировками	10	12	14
Между собственниками предприятий и наёмными работниками	13	20	14
Между русскими и нерусскими	28	15	9
Между старшим поколением и молодёжью	15	11	8

Источник: Тихонова Н.Е., Дудин И.В. Основные противоречия российского общества в восприятии населения страны: сравнительная значимость, динамика, факторы, // Социологическая наука и социальная практика. 2023. Т. 11. № 2. С. 14. <https://www.socnp.ru/index.php/snsp/article/view/9336/9132>.

Более того, по мнениям российских граждан, также выявленных в ходе исследований Института социологии РАН, государственные чиновники — это практически единственная социальная группа, которая скорее препятствует, чем способствует развитию нашей страны. За такое мнение высказались 57%, против — 42% респондентов анкетного опроса, проведённого в марте 2022 г. В том же опросе не менее 80% респондентов указало, что другие социальные группы содействуют развитию страны: рабочие, крестьяне, средний класс, предприниматели и другие [Российское общество..., 2022. С. 129–131].

В исследовании справедливости, которое было проведено Фондом ИНДЕМ в течение 2014–2015 гг., удалось выявить оценки государства гражданами не только в качестве субъекта обеспечения справедливости в обществе, но и в аспекте функционирования государственного управления для решения многих общественно значимых проблем. Эти оценки участники исследования высказывали на фокус-группах, как правило, без специального стимулирования их суждений модераторами. Можно утверждать, что участники фокус-групп в большинстве своём независимо от возраста, пола, образования и других социальных характеристик высказывали заранее обдуманное суждение о своём отношении к российскому государству. И это отношение оказалось двойственным: граждане демонстрировали негативное отношение и недоверие к чиновникам, в том числе и в решениях значимых для них проблем, но одновременно они ожидали решений этих проблем от государства, отношение к которому было позитивным.

В каждой дискуссии на фокус-группах этого исследования справедливости их участники отмечали сложности своих взаимодействий с чиновниками, непонимание чиновниками проблем граждан, нежелание чиновников в эти проблемы вникать, нежелание их решать. Граждане отмечали также обычно проявляемое чиновниками нежелание вообще общаться с ними на любые темы, нередко демонстрируемую уверенность чиновников, что они лучше населения знают и понимают любые вопросы и проблемы. В таких условиях вполне естественно, что участники фокус-групп отмечали, что многие проблемы, значимые для них самих, их семей и для общества в целом, не решаются годами. К таким общественным проблемам, которые по мнениям российских граждан должно решать государство, они, в частности, относили повышение уровня благосостояния граждан и снижение уровня социального неравенства, обеспечение справедливости в обществе, обеспечения доступной и качественной медицинской помощи, хорошего уровня образования для детей и молодёжи, обеспечение безопасности жизни граждан и другие. Участники фокус-групп предпочитали, чтобы такие и иные общественно значимые проблемы решало именно государство, потому что другим возможным субъектам, например, общественным или правозащитным организациям, они не хотели доверять вмешательство в их частную или семейную жизнь. Но на чиновников, по описанным выше причинам, участники фокус-групп не надеялись, в этом аспекте никогда чиновников не упоминали, не веря ни в их желание, ни в их способности решать указанные проблемы.

В исследованиях справедливости 2019–2021 гг.² на фокус-группах и в полужурналистских интервью с гражданами удалось продолжить изучение их отношения к чиновникам и государству. Эти исследования делали акцент на изучении справедливости в российском обществе и снова подтвердили значимую роль государства в представлениях граждан. По мнениям последних, высказанных ими на фокус-группах и в полужурналистских интервью, уровень справедливости во взаимодействии с органами власти низок и не удовлетворяет большинство населения. Социальный опыт таких взаимодействий приводил опрошенных к выводу, что справедливость, за исключением отдельных случаев, в нашем обществе вряд ли достижима.

В этих исследованиях была установлена значимая причина подобных мнений, которую, обобщая сказанное участниками исследований, можно сформулировать следующим образом. Чиновники при обращениях к ним предлагают гражданам решения проблем, руководствуясь некими универсальными критериями справедливости. И с этими универсальными критериями справедливости граждане, как правило, соглашались. Но

² Исследовательские проекты №19-011-31443 «Общественный запрос на справедливость и её обеспечение со стороны государства» и №20-011-31240 «Справедливость в повседневной жизни и в образе будущего российского общества» были осуществлены при финансовой поддержке РФФИ и АНО ЭИСИ.

их социальный опыт показывал, что на основе общих для всех критериев в конкретных жизненных ситуациях справедливых решений добиться практически никогда не удаётся. Ведь справедливость в силу различий социализации, воспитания в семьях и обретения социального опыта может существенно различаться для каждого индивида, для каждой семьи. Для справедливых решений проблем граждан чиновники должны вникать в конкретные особенности их жизненных ситуаций, в их нужды. Но чиновники этого делать не желают и не умеют, и потому у граждан почти никогда не получается договориться с чиновниками о справедливых решениях своих проблем. В результате, как отмечали участники исследований, чиновники практически никогда не стремятся обеспечивать справедливость в предлагаемых и реализуемых решениях ни личных, семейных трудностей населения, ни общественно значимых проблем. Поэтому такие решения органов власти в большинстве своём не признаются гражданами как адекватные, справедливые и такие, которым необходимо следовать. Это одна из существенных причин отчуждения населения от чиновников и органов власти, поскольку запрос на обеспечение справедливости в российском обществе весьма высок, а общество устроено несправедливо. Определённые подтверждения двух последних тезисов дают результаты анкетного опроса граждан из исследования справедливости 2020–2021 гг., представленные в табл. 9 и 10 по данным указанных проектов.

Таблица 9

Ответы на вопрос: «Некоторые люди в нашей стране очень обеспокоены проблемой справедливости, а для некоторых эта проблема не очень важна. А как Вы воспринимаете проблему справедливости, насколько остро?»

Варианты ответов	%
Чрезвычайно остро, для меня это очень важно	20
Довольно остро	29
Умеренно	41
Не слишком остро	6
Вообще не переживаете по этому поводу	2
Затруднились ответить	3

Источник: данные автора, полученные в ходе выполнения проектов №19-011-31443 «Общественный запрос на справедливость и её обеспечение со стороны государства» и №20-011-31240 «Справедливость в повседневной жизни и в образе будущего российского общества».

Таблица 10

Ответы на вопрос: «Насколько справедливо, на Ваш взгляд, устроено и живет российское общество?» (затруднившихся с ответом не было)

Варианты ответов	%
Вполне справедливо	2
В основном справедливо	24
В основном несправедливо	56
Совершенно несправедливо	18

Источник: данные автора, полученные в ходе выполнения проектов №19-011-31443 «Общественный запрос на справедливость и её обеспечение со стороны государства» и №20-011-31240 «Справедливость в повседневной жизни и в образе будущего российского общества».

Сопоставление результатов ответов из табл. 9 и 10 показывает, что проблема справедливости в России чрезвычайно или довольно важна для почти половины респондентов (49%), а умеренно важна ещё для 41%. Не является же эта проблема острой только для 8% респондентов и ещё 3% из них затруднились с ответом на этот вопрос. Одновременно российское общество оценивают как в основном или совершенно несправедливое подавляющее большинство респондентов (74%).

Решать проблему справедливости, по мнениям граждан, должно государство, и это их мнение не менялось как минимум в течение 2015–2021 гг.³ Во всех трёх исследованиях справедливости, проведённых нами в этот период, именно на государство практически все участники исследований возлагали надежды на обеспечение справедливости в российском обществе. Как государство сможет эти надежды реализовать, никто из граждан не знал, что во многом объясняется отсутствием их коммуникации с органами власти. В исследованиях 2019–2021 гг. граждане расширили перечень общественно значимых проблем, которые государство должно решать, но не решает. В список должны быть включены, в частности, такие проблемы, как:

- противодействие домашнему насилию;
- повышение качества предоставления услуг в сфере жилищно-коммунального хозяйства;
- несправедливость норм некоторых законов в отношении отдельных социальных групп;
- нередкая несправедливость правоприменения, когда одним гражданам назначают чрезмерные наказания, а других фактически освобождают от ответственности за совершённые преступления.

Представленные выше результаты социологических исследований последних десятилетий показывают весьма негативное отношение подавляющего большинства российских граждан к чиновникам и отчуждённость чиновников от граждан. При этом понятия бюрократия и бюрократизм участники фокус-групп в своих суждениях не упоминали. Безусловно, эти понятия им знакомы, но в своём повседневном дискурсе они их практически не используют, предпочитают говорить о чиновниках.

Российские граждане в большинстве своём по-прежнему уверены, что управление страной должно осуществляться профессионалами. И, повторимся, одновременно большинство граждан считают, что государственные чиновники как социальная группа скорее препятствуют, чем способствуют развитию нашей страны.

Для российских граждан государство — практически единственный субъект решений и общественно значимых проблем, и многих проблем их семей. Но чиновникам, нанятым государством, в том числе и для этих целей, они не доверяют, и решений таких проблем от чиновников они не ожидают. Это противоречие сознания российских граждан и социальной реальности, в которой они живут, следует оценивать как закономерность и значимую общественную проблему современной России. Ведь сознание граждан отражает определённые свойства российской социальной реальности, связанной с бюрократией. А устойчивость оценок и представлений их сознания в течение десятилетий имеет свои причины.

Главной причиной такого положения, в соответствии с нашей исследовательской гипотезой, является сложившееся господство бюрократии в современной России. Это господство российская бюрократия использует для укрепления государства в его

³ Справедливость — понятие о должном, которое различается у разных социальных групп («внутригрупповая» и «социальная» справедливость — разные понятия). Апелляция к государству означает, что большинство опрошенных считают российское государство легитимным, что в свою очередь делает легитимной и власть чиновников. Представление о «несправедливости общества» получило бы ещё большую поддержку в фокус-группах, если бы обсуждение проводилось среди двух сообществ — полицейских и преступников. — *Прим. ред.*

нынешнем виде и реализации собственных интересов, которые во многом противоречат общественным и препятствуют развитию страны. Вследствие этого негативными и для общества, и государства в целом оказываются многие последствия осуществления бюрократического управления нашей страной в течение десятилетий, как минимум, с советского периода.

Власть в форме господства

Как известно, термин «бюрократия» предложил французский государственный деятель XVIII в. Винсан де Гурнэ для обозначения неизбранных, а назначенных должностных лиц, осуществляющих административное управление государством. Винсан де Гурнэ составил этот термин из двух корней — французского *bureau* «бюро, канцелярия» и греческого *κράτος* «господство, власть». Поэтому «бюрократия» буквально означает «власть канцелярии». В том или ином виде бюрократия существовала практически с периода формирования первых государств Древнего мира и развивалась вместе с развитием государственности. Безусловно, любой администратор или группа администраторов в государственном управлении обладает определённой властью. Но Винсан де Гурнэ отмечал негативное влияние бюрократии на государство и общество, для него «власть канцелярии» имела негативный смысл.

В современной науке понятие бюрократии не всегда носит негативные коннотации. Но исторический опыт различных стран, включая и Россию, показывает, что осуществление государственным «канцеляриями» (или нынешними офисами) государственного управления неизбежно приводит к использованию власти в интересах самих этих «бюро» и тем самым — более или менее крупных групп государственных служащих. И эту бюрократическую тенденцию замечают не только исследователи, но и граждане⁴.

Отношение к государственным чиновникам у российских граждан сформировано не только их собственным опытом или опытом их социальных окружений, но и традициями, идущими ещё со времён Древней Руси. Уже в период XI в. на Руси была система назначений на часть государственных должностей. Особые категории должностных лиц, профессионально осуществляющих делопроизводство, появились в XVI в., когда возникла приказная система управления Россией, приближающая управление государством того времени к бюрократическому типу. Петровские реформы XVIII в. отменили приказы и вместо них ввели коллегии, которые руководствовались регламентами, а также были на государственном содержании. К концу XVIII в. была окончательно определена номенклатура чинов служащих, названия чинов брались из «Табели о рангах» Петра I. Чины стало можно выслуживать, потому что были определены сроки пребывания в каждом чине и правила производства в чины. Именно с этого периода в России начался рост числа наделённых чинами должностных лиц, которых и стали называть чиновниками.

И уже в первой трети XIX в. стремление к получению чинов привело к росту негативного отношения в обществе к чиновникам, потому что среди них оказывалось немало плохо образованных и малоспособных к государственной службе людей. Опасаясь повторения декабристского восстания, император Николай I усилил позиции чиновничества в управлении государством настолько, что высшее чиновничество стало субъектом принятия государственных решений. Это привело к тому, что высшее чиновничество активно

⁴ Подробное описание исторической эволюции моделей бюрократии представлено в: *Оболонский А.В. Не Вебером единым: исторические модели государственной бюрократии (достоинства и недостатки) // Вопросы теоретической экономики. 2023. № 1. С. 7–20. DOI: 10.52342/2587-7666VTE_2023_1_7_20. О той специфике, которая окрашивает функционирование бюрократии окружающая реальность, см., например, Оболонский А.В. Этика публичной сферы и реалии политической жизни. М.: Мысль, 2016.— Прим. ред.*

участвовало в осуществлении реформ императора Александра II. Но в целом имперская российская бюрократия XIX–XX вв. неэффективно осуществляла государственное управление, чем вызывало негативное отношение народа к чиновникам⁵.

Советской власти при всех декларациях о строительстве нового мира пришлось взять на службу многих бывших имперских чиновников и сохранить имперские традиции исполнения гражданской службы. В советский период так называемая номенклатура включала высшую государственную бюрократию с соответствующими их уровням привилегиями, а тарифно-квалификационная сетка чиновничества была схожа с «Табелью о рангах» Петра I. Эффективность управления советской бюрократии была невысокой, а отношение к советским гражданам во многом пренебрежительным. Поэтому и в советский период отношение граждан к бюрократии было по большей части негативным.

В постсоветский период номенклатура была ликвидирована, но государственная бюрократия сохранила многие традиции исполнения своей службы, идущие и из имперских, и из советских времен. Более того, система льгот и привилегий современных российских чиновников стала шире советской (и, кстати, более открытой, известной обществу). Уровень материальных благ, доступных руководителям органов власти, не только федеральной, но и региональной, и местной, существенно превосходит тот, который был доступен высшим чинам советской номенклатуры. А уровень эффективности государственного управления остался невысоким, традиционно неудовлетворительным. Негативное отношение к государственной бюрократии в России продолжает имперские и советские традиции.

За последние десятилетия власть российской бюрократии приобрела характер господства над обществом и государством. Понятие господства, безусловно, является оценочным, оно зависит как от позиции исследователя, так и от различных ситуаций, в которых оно может проявляться. Мы понимаем господство как способ осуществления власти, *при котором властвующий субъект постоянно ставит объект подчинения в зависимость от себя, оказывает влияние на предпочтения или выбор подвластного (подданного), систематически использует его в качестве средства достижения собственных, личных целей.* Такое господство властвующего субъекта осуществляется без учёта интересов и предпочтений подданных без ограничений со стороны институциональной среды, и нередко — без моральных ограничений. В таком понимании господства мы во многом следуем пониманию, которое предложено и обосновано коллективом авторов под руководством С.В. Патрушева [*Господство против политики...*, 2019. С. 10]. Несмотря на дискуссионность такой интерпретации, признаваемой и самими авторами, для нашего исследования оно является вполне адекватным.

Бюрократия осуществляет господство над российским обществом потому, что её власть систематически ставит общество в зависимость от своих интересов, причём это происходит без учёта реальных общественных интересов и приоритетов. Ни институциональный, ни моральный порядок российского общества не создают существенных ограничений для деятельности бюрократии. Институциональный порядок просто выстроен российской бюрократией в её интересах, а моральные нормы бюрократии во многом расходятся с общепринятыми нормами морали. Этим нормам противоречат, например,

⁵ Мнение автора о неэффективности российской бюрократии является крайне предвзятым и спорным. Примеры эффективного российского государственного менеджмента можно отметить, например в: Братченко С.А. Качество государственного управления при Иване III и его преемниках (1462–1606 гг.) // Вопросы теоретической экономики. 2022. №1. С. 163–185. DOI: 10.52342/2587-7666VTE_2022_1_163_185; Васильев С.А. Аграрные реформы в России в XIX — начале XX веков: политический контекст и технологии реализации. Часть 1. Крестьянская реформа Александра II // Вопросы теоретической экономики. 2022. №3. С. 157–172. DOI: 10.52342/2587-7666VTE_2022_3_157_172; Васильев С.А. Аграрные реформы в России в XIX — начале XX веков: политический контекст и технологии реализации. Часть 2. Второй этап аграрной реформы: С.Ю. Витте и П.А. Столыпин // Вопросы теоретической экономики. 2022. №3. С. 149–163. DOI: 10.52342/2587-7666VTE_2022_4_149_163. — Прим. ред.

отмечаемые гражданами в социологических исследованиях невнимательность чиновников к гражданам, пренебрежение их нуждами и запросами, стремление представить свою бюрократическую деятельность как весьма успешную при очевидных её недостатках для общества и т.д. Осуждаются в нашем обществе карьеризм чиновников, их нередкая коррупционность, волокита в решениях проблем и выполнении заданий вышестоящих инстанций.

В исследовании бюрократии, проведённом в 2005 г. Институтом социологии РАН, респонденты-граждане чаще всего отмечали такие негативные личные и деловые качества российских чиновников, как равнодушие к людям и формализм (63,7%), продажность (58,5%), безразличие к государственным интересам (48,5%), непорядочность, нечестность (47,6%), рвачество и стремление к лёгкой наживе (46,9%), безответственность (32,0%). Позитивные качества российских чиновников граждане в этом исследовании отмечали существенно реже. Это деловитость и компетентность (20,4%), хорошие организаторские способности (15,9%), культура и образованность (15,7%), творческий потенциал и способность к инновациям (14,1%), трудолюбие (9,8%) [*Бюрократия и власть...*, 2005. С. 51 и 69]. Мнения самих чиновников о себе и своих коллегах по профессиональной деятельности были, конечно, совершенно иными. По данным того же исследования государственные служащие отмечали в первую очередь, позитивные качества чиновников: профессионализм, компетентность, знание своего дела (54,1%), трудолюбие и работоспособность (43,6%), инициативность, творческое отношение к своей работе (36,2%), хорошие организаторские способности (34,6%). И существенно реже государственные служащие отмечали негативные качества чиновников: непорядочность, нечестность, неразборчивость в средствах (9,3%), рвачество, стремление к лёгкой наживе (11,7%), безжалостность, неуважение к людям (11,7%), безразличие к государственным интересам (23,7%) [*Бюрократия и власть...*, 2005. С. 49].

Сопоставление оценок чиновников гражданами и государственными служащими в этом исследовании подтверждает существенные социальные различия между гражданами и чиновниками. Эти различия выражаются в различных позициях, с которых оценивают и личные, и профессиональные качества чиновников граждане и сами чиновники. В современном российском обществе эти позиции настолько расходятся, что большинство наших граждан считают чиновничество особым сословием с общими интересами и особым образом жизни.

Социологи в этом анкетном опросе предложили для лучшего понимания респондентами формулировку варианта ответа о том, что чиновничество является единым сословием. В российской социальной реальности чиновничество представляет собой систему сословий, которые и сотрудничают, и конкурируют между собой за доступ к различным государственным ресурсам и за обеспечение своего благосостояния. Притом что многие исследователи⁶ признают существование сословий в современной России, сами чиновники в большинстве своём не соглашались признавать свою принадлежность к тому или иному сословию. Но если под сословием понимать социальную группу, созданную государством для обеспечения той или иной государственной функции, и получающую за это своё служение определённые законом или обычаем права и привилегии, то наличие таких групп в России трудно отрицать.

С.Г. Кордонский на основании действующего российского законодательства выделяет сословия государственных военных служащих, правоохранительных служащих,

⁶ Использование термина «сословие» имеет чёткие коннотации с «сословным обществом», где привилегии и обязанности являлись наследственными; в том числе, по отношению к налогам, заключению — расторжению брака, телесным наказаниям, и т.д. Применение данного термина современными исследователями выполняет задачи «разоблачения» и последующей делегитимации политического режима, что является стандартным приёмом традиционной марксистской риторики. — *Прим. ред.*

гражданских служащих и муниципальных служащих. В представленных выше социологических исследованиях ответы респондентов о чиновниках относились к двум из них: сословиям государственных и муниципальных служащих, которых далее будем относить к государственной бюрократии. В этих сословиях можно выделить подсословия, например, сословие государственных гражданских служащих делится на федеральных и региональных гражданских служащих с разными функциями и разными служениями, но имеющими некоторые общие привилегии и права [Кордонский, 2008. С. 73–78]. Однако социальная структура российского общества включает и другие типы социальных групп, в частности классы. Это понятие в данном контексте принципиально отличается от марксистского, поскольку выделение происходит по уровням потребления, а не по типам служения. В отличие от сословий классы определяются традициями, обычаями, обычным правом, а не законом. Поэтому классы существуют и поддерживаются социальными практиками индивидов. Представители сословий могут быть и богатыми, и бедными, но не по результатам труда, а вследствие получения соответствующего социального статуса, обеспечения или обслуживания других сословий. В современном российском обществе, как и во многих других, сословия и классы сосуществуют и взаимодействуют между собой [Там же. С. 24–26].

Сословия, права, обязанности и привилегии которых за служение государству определены законом, С.Г. Кордонский называет титульными сословиями. И эти титульные сословия организуют для себя уже нетитульные сословия, обязанности, права и привилегии которых вводятся подзаконными актами. Одни из служивых нетитульных сословий обеспечивают служение государству, а другие, уже не служивые сословия, обслуживают и титульные, и нетитульные сословия [Там же. С. 73]. Подзаконные акты, как и многие законы, разрабатывают государственные и муниципальные служащие, т.е. государственная и муниципальная бюрократия. Проявляя таким способом свою власть, российская бюрократия организует и направляет деятельность нетитульных сословий. Так сложилось в России, что ресурсы, определённые государством для осуществления служений, а бюрократией — для обеспечения и обслуживания служений, не преумножаются, а делятся между сословиями и внутри сословий в соответствии со статусами должностных лиц [Там же. С. 37–38].

Такая ресурсная экономика России по совокупности всех её качеств О.Э. Бессоновой была названа раздаточной [Бессонова, 2006. С. 5-6]. Раздаточной такую экономику можно назвать потому, что сущность экономических отношений в ней определяется так называемыми «сдачами» (сборами с населения, финансовыми и иными результатами служений) и «раздачами» (получением от государства жалований, пособий, пенсий, финансовых и нефинансовых привилегий). Обратная связь при несоответствии потоков сдач и раздач в такой экономике осуществляется с помощью жалоб на возникающие нарушения [Бессонова, 2006. С. 11–12]. Раздаточная экономика является таким образом саморегулируемой, но её регулирование существенно отличается от рыночного регулирования. О.Э. Бессонова показала, что экономическая эволюция России с IX по XX вв. — эволюция именно раздаточной экономики по её собственным законам развития [Там же. С. 28–29]. И за этот период эволюция раздаточной экономики в России прошла три цикла, и в настоящий период находится в начале следующего цикла после переходного периода «квазирынка конца XX в.» [Там же. С. 32–36].

В экономике России всегда существовали и существуют в настоящий период как раздаточные, так и рыночные отношения. Более того, эволюция доминирующей в России раздаточной экономики происходит всегда во взаимодействии с рыночной. Рано или поздно регулирование раздаточной экономики не спасает её от кризиса, тогда рыночные отношения развиваются свободнее, чем при господстве раздатка. Раздаточная экономика получает новые ресурсы для сдач и раздач, т.е. для своего развития, далее ставит под кон-

троль рыночные отношения и успешно функционирует. Затем в очередной раз раздаточная экономика устаревает, приходит в кризис, и цикл повторяется [Там же. С. 36]. Но кризисы раздаточной экономики всегда являются и кризисами сословий, обеспечивающих сдачи и раздачи ресурсов. И эти кризисы каждый раз в истории России в ходе бунтов, революций и перестроек меняли систему сословий [Кордонский, 2008. С. 38]. Например, имперская система сословий после революций 1917 г. в советский период была заменена на номенклатурную, а в настоящий период номенклатурная система сословий заменена на постсоветские. Своей замены на иные сословия нынешняя государственная и муниципальная бюрократия в целях самосохранения стремится избежать, поэтому, с одной стороны, допускает контролируемые ею элементы рыночных отношений, а с другой — осуществляет развитие и рост ресурсной, т.е. раздаточной, экономики. Господство бюрократии проявляется в том, что она заинтересована в рыночных отношениях исключительно для пополнения ресурсов сдач и раздач, а потому стремится контролировать все рыночные отношения, искажая их раздатком.

Раздаточная экономика для своего развития требует постоянного расширения так называемой «ресурсной базы», т.е. ресурсов, которые соответствующие сословия могут сдавать и раздавать, осваивать и тратить. Но в раздаточной экономике сословиям не ставятся задачи развития ресурсов, поэтому такая экономика развивается за счёт экспансий территорий, рынков, капиталов, которые затем можно будет присвоить и распределить [Там же. С. 120]. В ходе такой экспансии российская экономика и российское государство вынуждены вступать в довольно жёсткую конкуренцию на мировых и национальных рынках. Но в этой конкуренции российская бюрократия слабо использует один из важнейших ресурсов современного экономического развития — внедрение и широкое использование современных технологий. Необходимость их использования декларируется, государственные решения по их развитию принимаются, но их широкого внедрения, как правило, не происходит. Причина в освоении сословиями ресурсов, определённых им для этих целей государством. И если какое-то из сословий внедрит технологию, существенно повышающую эффективность такого освоения, это сословие существенно повысит свою значимость и статус в государстве. В результате должен будет измениться поток раздач в сторону этого сословия в ущерб интересам других сословий. Поэтому российские сословия, особенно титульные, входящие в государственную бюрократию, постоянно следят друг за другом и контролируют сохранение социального равновесия, достигнутого в предшествующей борьбе за ресурсы⁷. Нарушение этого социального равновесия, которое всегда является динамическим, привело бы к усилению борьбы сословий за ресурсы в государстве, а возможно, и к масштабному кризису не только раздаточной экономики, но и общества, и государства в целом, как это бывало в предшествующие периоды. Российская бюрократия своё господство использует для замедления разработок новых эффективных технологий, их приобретения за рубежом и широкого использования. При этом многие новые эффективные технологии в России имеются, в частном бизнесе они используются шире, чем в государственном. Но в целом технологическое отставание России от развитых и даже развивающихся стран мира сохраняется, в определённом смысле продолжая советскую традицию.

⁷ Если бы автор отвлёкся от категорий, характерных для «туземной» науки (см.: Соколов М., Титаев К. Провинциальная и туземная наука // Антропологический форум. 2013. № 19. С. 239–275), он обнаружил бы, что его описание почти полностью совпадает с определением «институционального склероза» по Олсону (Олсон М. Возвышение и упадок народов: Экономический рост, стагфляция и институциональный склероз. М.: Новое издательство, 2013). Институциональный склероз — довольно распространённое явление, в том числе среди богатых стран. Находится ли в этом состоянии современная Россия — отдельная проблема. — *Прим. ред.*

Государственная бюрократия и наука

В осуществлении своего господства над обществом и государством российская государственная бюрократия исходит из своего понимания социальной реальности. Но это бюрократическое понимание социальной реальности не всегда адекватно. В соответствии с нормами и регламентами своей деятельности бюрократия оценивает социальную реальность исключительно через утверждённые и официально признанные документы, а результаты собственной и чужой деятельности — по утверждённым показателям. Эти документы и показатели формируют для бюрократии смыслы социальных фактов, используемые схемы мышления и модели решений проблем. Но современная социальная реальность настолько сложна и многопланова, что в принципе не может быть адекватно отражена ни в одной системе измеримых показателей [Римский, 2007. С. 78–79]. Современная наука способна помочь сформировать более или менее адекватную картину социальной реальности, но российская бюрократия в такие возможности науки не верит, и в принятии управленческих решений руководствуется своей собственной картиной мира⁸.

Ограниченное использование науки российской бюрократией в системах принятия решений было подтверждено в одном из немногих социологических исследований жизненного мира и повседневных практик чиновников [Российский чиновник..., 2015]. Исследователи из РАНХиГС и Института социологии РАН получили определённые доказательства того, что для российского чиновника самое главное при исполнении им своих должностных обязанностей — подчинение начальству, точное и своевременное исполнение его приказов и распоряжений. Поисками научно обоснованных решений общественно значимых проблем исполнители в государственном и муниципальном управлении не занимаются. Принятие решений по таким проблемам возможно только первыми должностными лицами государственного или муниципального управления. В среде этих лиц востребованными являются интеллект, хорошее образование, способности и навыки эффективного управления. Но смыслы и понимания общественно значимых проблем и среди высокопоставленных должностных лиц российского государственного и муниципального управления формируются бюрократической реальностью, не всегда адекватной реальности социальной. Кроме того, такие высокопоставленные должностные лица сильно загружены работой, за которую они должны отчитываться. У них просто не хватает времени для того, чтобы детально разобраться в факторах и вариантах решений общественно значимых проблем. Они имеют все возможности коммуникации с научным сообществом, но обычно не воспринимает сложных и длительных по времени реализации предложений научного сообщества. А потому нередко они просто не хотят тратить время и тем более деньги на проведение углублённых научных исследований.

Часть острых общественно значимых проблем приходится решать, обходя нормы и правила, обязательные для исполнения. Представители высшей бюрократии имеют полномочия и на такие решения, но должны их хорошо обосновать, иначе могут пострадать их профессиональные карьеры [Там же. С. 26–28]. Наука могла бы помочь разработать и представить обоснования для принятия нетривиальных решений, но научное знание российская бюрократия использует редко. В итоге исполнители в государственном и муниципаль-

⁸ Здесь автор в явном виде демонстрирует методологический плюрализм, признавая, как минимум, существование «бюрократической» и «научной» реальности. В недавнем советском прошлом «научная реальность» характеризовалась наличием одной пятой всех учёных в мире и отсутствием спроса на советские патенты и лицензии. Тем не менее авторитет науки в СССР был достаточно высок, причём учёные брались за экспертизу даже тех проектов (например, «поворота рек»), о которых бюрократы их не спрашивали. Учитывая то, что решения о реформах науки и образования в конечном счёте проходят публичное обсуждение, мнение автора о том, что «бюрократическая реальность» более убедительна для государства, чем «научная», выглядит по меньшей мере странно. — *Прим. ред.*

ном управлении науку почти никогда не могут использовать совсем, а высокопоставленные руководители могут, но делают это крайне редко. Наука для российской бюрократии остаётся необходимым компонентом их образования для замещения большинства должностей на службе, но сами знания остаются зачастую невостребованными.

В большинстве своём высокопоставленные российские бюрократы рассматривают науку как объект для раздач, в первую очередь финансов, оборудования и недвижимости, без получения или при недостаточном получении сдач, что неприемлемо в раздаточной экономике. Это неизбежно должно было привести к реформе российской науки, которая началась в 2013 г. С этого года Российская академия наук (РАН) была подчинена Федеральному агентству научных исследований (ФАНО России). Это государственное агентство стало осуществлять нормативно-правовое регулирование, оказание государственных услуг в области науки и управление имуществом РАН. Последняя была объединена с академиями сельскохозяйственных и медицинских наук, а затем ФАНО России объединило в кластеры сами научные организации объединённой академии. Эти научные организации стали управляться федеральными центрами. Так была создана иерархия научных организаций, а их деятельность стала оцениваться по бюрократическому принципу с помощью специальных показателей — индикативных рейтингов. Эти индикативные рейтинги можно оценить как вариант оформления сдач научных организаций в условиях, когда научные результаты не очень или вообще не востребованы бюрократическим государственным управлением. По показателям этих рейтингов все научные организации были разделены на три категории — лидеров, стабильных и не показывающих значимые научные результаты. Примерно так же оценивались и научные организации Министерства образования и науки РФ. Естественно, это означало повышение финансирования лидеров, продолжение финансирования стабильных и ликвидацию отстающих научных организаций.

За примерно пять лет осуществления этой реформы было организовано бюрократическое управление наукой в России. ФАНО России стало органом, ответственным за осуществление планов Президента РФ и Правительства РФ в научно-исследовательской сфере. Вся реформа подавалась как средство повышения результативности деятельности научных организаций. Но принципы и методы деятельности научных организаций существенно отличаются от бюрократических, поэтому бюрократическое управление наукой в России скорее препятствует, чем способствует её развитию. В соответствии с тем, что жалобы — необходимый компонент раздаточной экономики, по результатам массовой критики в 2018 г. ФАНО России было упразднено. Все научные организации РАН были переподчинены Министерству науки и высшего образования РФ (Минобрнауки), а не самой академии. В этом министерстве было создано подразделение, которое продолжило управление научными организациями методами бывшего ФАНО России. Фактически получилось, что все результаты реформы науки, в том числе и критикуемые научным сообществом, были сохранены. Государственная бюрократия оценила и результаты этой реформы науки, и методы управления научными организациями бывшего ФАНО России как вполне удовлетворительные.

Реальные проблемы российской науки эта её реформа не решила, а некоторые — усугубила. В частности, большой вред российской науке наносит осуществляемая Минобрнауки оценка результатов работы учёных и организаций по их публикационной активности. Проведённая ФАНО России реформа не затронула вопросы оценки научной значимости исследований и разработок, которые осуществляют не только научные, но и другие организации, а также отдельные исследовательские коллективы. Минобрнауки оценивает результативность деятельности научных организаций по количеству публикаций и цитирований в иностранных (Web of Science, Scopus) и российских информационных системах (РИНЦ). Но интерес иностранных исследователей к публикациям российских исследователей вовсе не всегда соответствует отечественным приоритетам [Кулагин, 2023.

С. 53–54]. А цитирования в РИНЦ далеко не во всех случаях свидетельствуют о высокой научной значимости той или иной публикации. Поскольку публикации научных статей и объёмы их цитирований Минобрнауки превратил в важнейший показатель научной деятельности и организаций, и самих исследователей, последние нередко договариваются между собой о так называемом «перекрёстном» цитировании друг друга. «Перекрёстное» цитирование нередко повышает цитируемость малозначимых научных статей, а вместе с ней — и показатели цитируемости научных работников, проводящих малозначимые исследования, а иногда не проводящих их вовсе. Немало российских университетов проводят свои научные конференции и публикуют затем сборники тезисов или статей их участников для того, чтобы профессора, преподаватели и научные работники этих университетов могли по требованиям Минобрнауки выполнять планы по количеству публикаций. К сожалению, впоследствии эти статьи и тезисы почти никто не читает в силу их малой научной значимости.

Поскольку определённые Минобрнауки сдачи научных организаций имеют слабое отношение к значимости результатов научных исследований, российская бюрократия постоянно получает подтверждения практической бесполезности для государственного управления научных исследований большинства университетов и научных организаций. Исключения составляют почти всегда те научные исследования, которые сама бюрократия заказывает для решений задач обороны и государственного управления. Но для решений общественно значимых проблем такие исследования заказываются бюрократией редко, а научные экспертизы таких проблем и результатов их решений проводятся, как правило, для подтверждения уже принятых управленческих решений. Получается замкнутый круг: бюрократия не верит в науку, превращает её в средство получения почти исключительно желательных и понятных для себя результатов, осуществляет управление наукой бюрократическими методами. Наука адаптируется к этим методам, теряя возможности проведения масштабных, долгосрочных и углублённых фундаментальных и прикладных исследований по многим областям.

Российская драма

В российских условиях господство бюрократии вполне органично функционированию и развитию раздаточной экономики, потому что их определяют именно основные, титульные сословия государственной бюрократии. Следствиями господства государственной бюрократии являются существенные ограничения развития науки и технологий, которые стали одними из важнейших факторов развития экономики и обеспечения благосостояния граждан и в России, и в других странах мира. В свою очередь эти ограничения способствуют доминированию раздаточной экономики в России, поскольку только в такой экономике способен установиться и поддерживаться баланс интересов и доступа к ресурсам основных сословий государственной бюрократии. Другими следствиями господства государственной и муниципальной бюрократии стали нарушения справедливости и отсутствия решений многих общественно значимых проблем.

Российской драмой является невозможность в нынешних российских условиях обеспечить устойчивые высокие темпы роста и необходимое качество экономического роста. И это при том, что в нашей стране была обеспечена политическая стабильность, а на рубеже 2000-х гг. были завершены основные экономические реформы [Нуреев, 2016. С. 162]. Помимо нескольких объяснений этого феномена, предложенных Р.М. Нуреевым и Ю.В. Латовым, его смысл в связи с изложенным выше может быть понят и в объяснении, предложенном С.Г. Кордонским [Кордонский, 2008. С. 40]. Несколько расширив его суждения, можно утверждать, что в 2000-е гг. в России происходил и в настоящий период про-

должается описанный О.Э. Бессоновой цикл развития раздаточной экономики, на котором раздаток всё больше доминирует над рыночными отношениями. Основой развития российской экономики стало освоение ресурсов соответствующими сословиями, и к этим ресурсам добавляются те, которые формируют и развивают ограниченные рыночные отношения. Эти ограниченные рыночные отношения не могут обеспечить уровень потребления, который российское общество признало бы достаточным. В России сохраняются разделение классов по потреблению, причём дифференциация доходов и благосостояния постоянно растёт. Бедность в стране сохраняется, средний класс постепенно размывается, растёт богатство высшего класса. Это — результат господства в российском обществе сословий государственной и муниципальной бюрократии, которые контролируют и стремятся распоряжаться всё большей долей общественных ресурсов.

В таких условиях устойчивый и качественный экономический рост оказывается просто невозможным, ему прямо препятствует господство бюрократии в нашей стране. В обозримой перспективе от своего господства бюрократия не откажется, а потому российская драма вряд ли будет разрешена в интересах большинства общества.

ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

- Бессонова О.Э. (2006). *Раздаточная экономика России: Эволюция через трансформации* [Bessonova O.E. (2006). *Distribution Economy of Russia: Evolution through Transformations*]. — М.: РОССПЭН.
- Бюрократия и власть в новой России: позиция населения и оценки экспертов: Аналитический доклад*. (2005). [Bureaucracy and power in the new Russia: the position of the population and expert assessments. Analytical report. (2005)]. — М.: ИС РАН. https://www.isras.ru/files/File/Doklad/Doclad_Byurokrat_i_vlast.pdf.
- Господство против политики: российский случай. Эффективность институциональной структуры и потенциал стратегий политических изменений* (2019). [Dominance versus politics: the Russian case. Effectiveness of Institutional Structure and Potential of Policy Change Strategies (2019)] / Отв. ред. С.В. Патрушев, Л.Е. Филиппова. — М.: Политическая энциклопедия.
- Кордонский С.Г. (2008). Сословная структура постсоветской России* [Kordonsky S.G. (2008). *Class structure of post-Soviet Russia*]. — М.: Институт Фонда «Общественное мнение».
- Кулагин А.С. (2023). Цели государства и национальные научные приоритеты* [Kulagin A. S. (2023) *Goals of the state and national scientific priorities*]/ *Экономика науки*. Т. 9. №1. С. 45–55. DOI: 10.22394/2410-132X-2023-9-1-45-55.
- Нуреев Р.М. (2016). Экономическая история России (опыт институционального анализа): Учебное пособие / Отв. ред. Р.М. Нуреев, Ю.В. Латов* [Nureev R.M. (2016). *Economic history of Russia (experience of institutional analysis): textbook*]. 2-е изд., перераб. — М.: КНОРУС.
- Римский В.Л. (2007). Бюрократия, клиентелизм и коррупция в России* [Rimsky V.L. (2007). *Bureaucracy, clientelism and corruption in Russia*] // *Полития. Анализ. Хроника. Прогноз*. №1. С. 65–84. DOI: 10.30570/2078-5089-2007-44-1-65-84.
- Российская коррупция: уровень, структура, динамика. Опыты социологического анализа* (2013). [Russian Corruption: Level, Structure, Dynamics. Experiences in Sociological Analysis (2013)]. / Под ред. Г.А. Сатарова. — М.: Фонд «Либеральная Миссия». https://liberal.ru/wp-content/uploads/legacy/files/articles/6328/satarov_light.pdf.
- Российский чиновник: социологический анализ жизненного мира государственных и муниципальных служащих* (2015) [Russian Official: A Sociological Analysis of the Life World of State and Municipal Employees] / Под ред. Д.М. Рогозина. — М.: ФГБУН Институт социологии РАН.
- Российское общество и вызовы времени. Книга 6-я* (2022). [Russian society and challenges of the time. Book Six] / Под ред. М. К. Горшкова, Н. Е. Тихоновой. — М.: Весь Мир. DOI 10.55604/9785777708984. EDN GJITZD.
- Тихонова Н.Е., Дудин И.В. (2023). Основные противоречия российского общества в восприятии населения страны: сравнительная значимость, динамика, факторы* [Tikhonova N.E., Dudin I.V. (2023). *The main contradictions of Russian society in the perception of the country's population: comparative significance, dynamics, factors*]. // *Социологическая наука и социальная практика*. Т. 11. № 2. С. 6–24. <https://www.socnp.ru/index.php/snsp/article/view/9336/9132>. DOI: 10.19181/snsp.2023.11.2.1.

Римский Владимир Львович

rim@indem.ru

Vladimir Rimskiy

Senior lecturer, Moscow Psychological and Social University, Moscow, Russia

rim@indem.ru

THE STATE BUREAUCRACY DOMINATION IN RUSSIA

Abstract. Sociological studies of the last two decades show that according to the vast majority of citizens opinions the Russian state bureaucracy has become a special social estate, separated, alienated from the rest of society. About half of the respondents believe that the power of the bureaucracy in the economy exceeds the power of the President of the Russian Federation, and the majority believe that in modern Russia there is no force capable of limiting the power of the bureaucracy. In public opinion, government officials are practically the only social group that hinders rather than contributes to the development of Russia. To understand the social reality that has developed in our country, it is proposed to use the concept of the state bureaucracy dominion over society and the state. This dominion is ensured by the fact that the state bureaucracy has formed into social estates that serve the state and receive special rights and privileges for this, which are inaccessible to those who are not included in these estates. The service estates receive from the state the necessary resources for their services, which they master, but do not develop. The appropriation of resources for the state bureaucracy is more important than the solution of socially significant problems. Using its dominion to strengthen such an economy, which can be called a distribution economy, the state bureaucracy uses market relations to replenish the resources of change and distribution, and not for the consumption development. A specific bureaucratic reality is being created that differs from the actual one, and therefore the reforms designed within the framework of this reality only bring a worsening of the situation (an example is the reform of the Russian Academy of Sciences). As a result of such bureaucracy dominion market relations are distorted, modern technologies are inefficiently used or not used at all in the economy, public administration poorly uses science in decision-making systems, justice is violated in Russian society and socially significant problems have not been solved for decades. And it can be predicted that, despite such negative consequences for society of its dominion, the state and municipal bureaucracy will not abandon it in the foreseeable future.

Keywords: *bureaucracy, official, dominion, social estates, distribution economy.*

JEL: D70, D71, D73, E25, H10, H70.