УДК 35.08

Сологуб В.А., д.с.н., проф.

Эффективность бюрократии и бюрократический клиентализм

В статье предпринята попытка на богатом социологическом материале рассмотреть проблемы эффективности бюрократии и бюрократического клиентализма в контексте субъективных индикаторов. Автор выходит на широкий пласт обобщений в их конкретной привязке к ситуации в России, складывающейся в последние десятилетия.

Ключевые слова и понятия. Бюрократия, бюрократический клиентализм, коррупционность, чиновник, гражданское общество, доверие населения, мониторинг.

Реформа государственного управления и государственной службы в современной России нацелена на повышение конкурентоспособности страны в условиях глобализации и обострения межстрановой конкуренции, что предполагает [1]:

- реальное, быстрое и неуклонное повышение эффективности государственного управления на всех уровнях;
- создание независимого и профессионального государственного управления и центральной государственной службы, штат которых комплектуется на основе квалификации и деловых качеств сотрудников;
- повышение качества обслуживания и создание системы государственного управления, ориентированной на конечного потребителя услуг;
- совершенствование взаимодействия между правительственными чиновниками и частным сектором.

Политическое руководство страны, население и бизнес напрямую заинтересованы в успешном проведении реформы, которая имеет два вектора – повышение профессионального и этического уровня государственных служащих.

Рассмотрим проблемы становления бюрократического клиентализма и перехода к сервисной государственной службе. Попытаемся при этом выяснить, как в массовом сознании россиян меняются представления о деловых и нравственных качествах отечественных чиновников, какими видятся проблемы формирования эффективной отечественной бюрократии.

Ученые давно отмечают связь принципов прозрачности и ориентации на «клиента» при реформе государственной службы. Первый из них призван сделать административный аппарат открытым для контроля со стороны гражданского общества, обеспечить право населения на свободный доступ к информации о деятельности органов власти. Этому мешает отсутствие необходимых институциональных механизмов в виде нормативно-правовой базы, административных и судебных механизмов реализации. Второй принцип нацелен на конституционно декларированный примат прав и свобод человека. «Понятие «клиент» в данном случае подразумевает аналогию с рыночными отношениями и противоположно слову «проситель», предполагающему бесправность обращающегося, хотя, разумеется, не совпадает с ее «магазинным» смыслом «клиент всегда прав. Важен общий вектор – чиновник служит гражданам, прямо или косвенно» [2, с. 64].

Здесь важно наличие внешнего оценивания деятельности государственных служащих. В настоящее время разработаны различные нормативы в части оказания государственных услуг населению, индикаторы эффективности деятельности административного аппарата.

Однако, модернизация государственной службы призвана «обеспечить ее управляемость со стороны гражданского общества, ответственность *перед ним*, адекватное и гибкое реагирование на его запросы». «…В настоящее время российское гражданское общество недостаточно зрело, чтобы действенно востребовать такое состояние гражданской службы, и практически ни один из слоев чиновничества не готов в полной мере к переходу в такое состояние» [3, с. 439-445].

Рассмотрим динамику отношения населения России к эффективности деятельности бюрократии.

Поставим вопрос, насколько изменились представления граждан о возможностях влияния на деятельность органов власти? Граждане отмечают ослабление своего влияния на государственные дела (согласно данным мониторинга «Левада-Центра»). Доля респондентов, не видящих положительных сдвигов, составляет примерно половину. Об ухудшении стабильно заявляет примерно треть опрошенных, а об улучшении – незначительная часть (3 % в 2010 г. против 5 % в 2000 г. и «всплеска» 11 % в 2005 г.) (см. табл. 1).

Таблица 1

Каким образом изменилось в минувшем году положение дел во влиянии простых людей на государственные дела? (%) [4]

Характер оценок	1989	2000	2003	2004	2005	2008	2010
Изменилось к лучшему	21	5	4	7	11	4	3
Изменилось к худшему	6	27	37	36	25	33	32
Не изменилось	43	60	48	49	54	55	56
Затруднились ответить	29	9	11	9	11	9	10

Аналогичные результаты получены при мониторинге, проведенном Российской академией государственной службы (ныне РАНХ и ГС). В ноябре 2005 г. только 3,4 % респондентов указали на возможности граждан влиять на решения властей, а 22,1 % – на эпизодические возможности. Более 2/3 опрошенных заявили об отсутствии таких возможностей. Показательно, что мнения экспертов, в роли которых выступили государственные чиновники различных уровней, оказались более положительными, хотя и среди них на возможности населения в плане влияния на решения органов власти указали всего 8,9 %; на эпизодические возможности – 48,8 % против 22,1 % опрошенных граждан (см. табл. 2).

Таблица 2

Распределение мнений респондентов и экспертов
по вопросу возможности граждан влиять на решения властей (%) [5, с. 96]

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

Представления населения и чиновников, как правило, заметно различаются, что отражает различные картины социальной реальности, складывающиеся у бюрократии и представителей гражданского общества. В качестве примера приведем расхождение оценок населения и государственных служащих в оценке состояния правопорядка в России (исследование РАНХиГС) «Государственная служба и гражданское общество в условиях проведения административной и судебно-правовой реформы»). По вопросам утверждения «диктатуры закона» (оценка населения – 13,6 %, эксперты – 31 %) и усиления административного произвола чиновников (оценка населения – 40,9 %, эксперты – 21 %) позиции населения и экспертов существенно разнятся, но сходятся в оценке наличия анархии в стране (оценка населения – 20,1 %, эксперты – 22,5 %). Одновременно растет и влияние закона, и чиновничий произвол [6].

Мониторинг ВЦИОМа также показывает высокую степень озабоченности жителей страны произволом чиновников. На это указывает почти треть респондентов. По значимости эта проблема опережала в 2003 г. (29 %) такие проблемы как безработица (25%), расслоение общества (22 %), закрытие предприятий (16 %), задержка выплат зарплат и пенсий (11 %) [7, с. 13].

Примерно половина россиян (данные «Левада-Центра») отмечает необеспеченность защиты от административного произвола властей. Эту оценку разделяет лишь каждый пятый чиновник, выступивший в роли экспертов. О достаточности существующей защиты заявляют всего 18 % граждан и, напротив, о незащищенности заявили 44 % граждан. Расклад мнений и оценок подтверждает фактический произвол властей разных уровней (см. табл.3,4) [8, с. 30].

Таблица 3

Вы согласны или не согласны с тем, что высшие государственные чиновники пользуются сейчас в России неограниченной властью; что хотят, то и делают?

Варианты ответов	**2004**	**2008**
Полностью согласен	60	45
Скорее, согласен	27	38
Скорее, не согласен	7	8
Совершенно не согласен	2	2
Затруднились ответить	5	8

Таблица 4

Согласны ли Вы с утверждением, что многие государственные чиновники сегодня практически не подчиняются законам? (в %)

Варианты ответов	2008
Определенно да	31
Скорее, да	46
Скорее, нет	13
Определенно нет	4
Затруднились ответить	7

Относительно перспектив искоренения бюрократии взгляды респондентов (данные опроса Фонда «Общественное мнение»), распределились так – 39 % опрошенных не видят смысла бороться с ней, 42 % придерживаются противоположного мнения (см. табл. 5).

Таблица 5

Установка в отношении бюрократии (% от числа заявивших, что им известно слово «бюрократ») [9]

Варианты ответов	%
Бюрократия – неискоренимое явление	39
С бюрократией надо бороться	42
Затрудняюсь ответить	9

Представляют интерес суждения населения России о том, какие демократические институты способны поставить под контроль деятельность бюрократических структур. На первом месте оказался институт президента (40,7 % и 42,8 % соответственно), на втором – СМИ (28,9 % и 33,1 %). На третьей позиции у населения оказались общественные, правозащитные организации (27,0 %), а у экспертов – федеральные и местные органы власти (34,2 %). Четвертую строчку у населения занимают забастовки, митинги, демонстрации и другие акции протеста (25,6 %), у экспертов – суды (24,1 %), пятую – обращения и жалобы граждан в органы государственной власти (22,0 %) и общественные, правозащитные организации соответственно. Солидарны две группы опрошенных и относительно незначительной роли таких институтов, как профсоюзы, законодательные собрания субъектов РФ, Государственная дума РФ и политические партии (данные Института комплексных социальных исследований РАН (ИКСИ РАН) в рамках проекта «Бюрократия и власть в новой России»).

Тот факт, что главным контролером деятельности бюрократии признается Президент РФ, говорит о слабости структур гражданского общества и серьезных проблемах в реализации принципа бюрократического клиентализма. Добавим сюда проблему модернизации системы местного самоуправления, без осуществления которой говорить о формировании достаточного уровня развития гражданского общества в России просто не приходится. Местный уровень власти наиболее приближен к населению, и именно на этом уровне граждане страны могут приобрести необходимый опыт взаимодействия с органами власти. Однако муниципальные органы власти пользуются невысоким уровнем доверия местных сообществ по причине высокого уровня коррупции, бюрократизма и оторванности от интересов граждан и других причин.

При этом, треть опрошенных полагает, что население не несет ответственности за результаты деятельности местного самоуправления. О полной ответственности заявили

10,5 % респондентов, о частичной – 42 %, а 14 % опрошенных затруднились с ответом на этот вопрос [11, с. 113]. Как видно, исследования различных социологических центров фиксируют неготовность самого населения в лице различных институтов гражданского общества к контролю деятельности органов власти. Патерналистская установка россиян оказывается настолько сильной, что, видимо, правы те исследователи, которые полагают, что социокультурная матрица, отечественный генетический код воспроизводит себя в условиях любых общественных преобразований.

Рассмотрим эффективность использования россиянами жалоб и обращений в органы государственной власти, занимающие пятое место в списке наиболее действенных, (по мнению населения), способов влияния на власти.

Данный канал влияния гражданского общества на государство может выполнять три функции. Во-первых, это *правозащитная* функция, позволяющая предупреждать нарушения прав граждан, а в случае имевшего место нарушения восстанавливать их и устранять возникшие последствия. Во-вторых, это *информационная* функция, помогающая органам власти получать с помощью обращений ценную социальную информацию. В-третьих, это *коммуникационная* или *партиципаторная* функция, обеспечивающая возможность населения принимать активное участие в принятии тех иных государственных решений [12, с. 154].

Несмотря на то, что более 70 % обращений россиян рассматриваются крайне долго или вообще не рассматриваются, их поток в государственные органы центральной власти остается практически неизменным. Наибольшее число обращений (в среднем около 300 тыс. в год) направляется в Администрацию Президента РФ. От 60 до 90 % обращений составляют жалобы, касающиеся вопросов социального обеспечения и работы ЖКХ.

Благодаря информационной функции административный аппарат получает возможность из первых рук узнать реальные проблемы граждан страны. Другое дело, как он этой информацией распорядится, и какое решение примет в случае информирования политическое руководство.

Огромный потенциал содержит в себе коммуникационная функция обращений граждан во властные структуры. Она «предполагает возможность не решения конкретной проблемы, а изменения направления политики властного актора (пусть и в очень узком и ограниченном сегменте). В этом смысле она воплощает собой новый взгляд на обращения граждан, как на механизм демократического партнерства «власть – гражданин» [12, с. 158]. Доля обращений, выполняющих партиципаторную функцию, невелика и колеблется от 1 до 13% в зависимости от властного адресата. Исследователь видит здесь возможность демократизации этого информационного канала, вследствие чего «бюрократический» институт может превратиться в «гражданский».

Реальность подобного превращения содержится в невозможности игнорирования обращений вследствие наличия соответствующих требований бюрократических инструкций, в укорененности этого института и принципиальной невозможности его отмены. Повышение эффективности бюрократии предполагает снижение уровня бюрократизма административных структур и искоренения коррупции.

О степени бюрократизации российской государственной власти можно судить по результатам исследований, проведенных в начале 1990-х гг. Мировым экономическим форумом. В этом рейтинге Россия занимает 41 место, после Колумбии, Чили, Мексики, Венесуэлы и др. (см. табл. 6).

Таблица 6

Рейтинг стран по уровню бюрократизации государственной власти [13, с. 121-122]

Страна	Рейтинг	Страна	Рейтинг
1. Гонконг	7,36	23. Таиланд	3,56
2. Сингапур	7,13	24. Турция	3,42
3. Новая Зеландия	7,06	25. ЮАР	3,31
4. Дания	6,33	26. Индия	3,28

5. Швеция	6,26	27. Аргентина	3,26
6. Швейцария	5,98	28. Мексика	3,21
7. Норвегия	5,37	29. Япония	3,19
8. Малайзия	5,31	30. Индонезия	2,91
9. Финляндия	5,16	31. Чехия	2,89
10. Великобритания	5,02	32. Испания	2,86
11. США	4,72	33. Венгрия	2,70
12. Ирландия	4,63	34. Венесуэла	2,50
13. Австралия	4,51	35. Португалия	2,44
14. Колумбия	4,48	36. Польша	2,27
15. Нидерланды	4,30	37. Бразилия	2,11
16. Германия	4,04	38. Южная Корея	1,77
17. Тайвань	3,95	39. Филиппины	1,71
18. Бельгия	3,78	40. Италия	1,39
19. Канада	3,74	41. Россия	1,36
20. Чили	3,62	42. Греция	1,30
21. Франция	3,62	43. Китай	1,04
22. Австрия	3,56		

**Более низкий показатель означает более высокую степень бюрократизации.*

По данным результатов исследования, проведенного в 2010 г. Международной организацией по противодействию коррупции Transpa-rency International, Россия заняла 154-е место по уровню коррумпированности государственного аппарата. Рейтинг составлен на основе «индекса Восприятия Коррупции» (ИВК), который является составным индексом, включающим данные 13 различных опросов экспертов и деловых кругов. Опросы, послужившие основой для ИВК за 2010 г., были проведены в период с января 2009 по сентябрь 2010 г. (см. табл. 7).

Таблица 7

Рейтинг стран по степени коррумпированности государственного аппарата [14]

Страна	Рейтинг	Страна	Рейтинг
Новая Зеландия	9,5	Кения	2,78
Дания	9,4	Комбоджа	2,68
Сингапур	9,3	Лаос	2,60
Финляндия	8,94	Колумбия	2,40
Канада	8,67	Папуа–Новая Гвинея	2,38
Швеция	8,63	Коморские острова	2,29
Австралия	8,56	Россия	2,15
Норвегия	8,46	Конго	1,74
Нидерланды	7,88	Таджикистан	1,57

**Более низкий показатель означает более высокую степень коррумпированности.*

Таким образом, в качестве выводов выделим следующие положения:

- неотъемлемой составляющей формирующихся российских рынков становятся бюрократические услуги;
- наличие бюрократических барьеров – способ воспроизводства зависимости всех предпринимателей от органов власти;
- констатация укорененности коррупционных отношений в отечественной хозяйственной жизни;
- выявление новых сложных форм взаимоотношений предпринимателей и чиновников, переход от примитивной взятки к обмену услугами и контракт-отношениям.

С ростом масштаба бизнеса и по мере укрепления взаимного доверия, складывается более сложная система обмена услугами, а на ее основе – формы сотрудничества в рамках неформальных контракт-отношений. За принуждением скрывается интерес, а последний подталкивает к утверждению социальных норм. Понятно, что только за счет повышения этического уровня чиновников можно сдвинуть с места проблему коррупции и высокого бюрократического пресса на экономику страны.

Литература

1. *Парисон Н.* Реформа государственного управления в России: проблемы и пути их решения // [Электронный ресурс] Режим доступа: http: //www.hse.ru/ic/mat

2. *Оболонский А.В.* Без реформы бюрократии административные реформы бессмысленны // Общественные науки и современность. 2005. № 6. С. 64.

3. *Рябев В.В.* Гражданское общество современное России: проблемы и перспективы становления // Вестник МГТУ. Т.13. 2010. № 2. С. 439-445.

4. Данные российского аналитического центра «ЛЕВАДА-ЦЕНТР» // [Электронный ресурс] Режим доступа: http://www.levada.ru

5. *Митрошенков О.А.* Государственная гражданская служба России в оценках экспертов и населения // Социологические исследования. 2006. № 8. С. 96.

6. Результаты Социологического центра Российской академии государственной службы // [Электронный ресурс] Режим доступа: http://www.rags.ru

7. *Левашов В.К.* Неолиберальные трансформации и социополитическая консолидация // Мониторинг общественного мнения. 2004. № 1. С. 13.

8. Общественное мнение – 2008. Ежегодник. М.: «ЛЕВАДА-ЦЕНТР», 2008. С. 30.

9. Фонд «Общественное мнение»//[Электронный ресурс] Режим доступа: http://www.fom.ru

10. *Седова Н.Н.* Эффективность бюрократии в оценках россиян // [Электронный ресурс] Режим доступа: http://www.isras.ru

11. *Вагина Л.* Реформа местного самоуправления: кадры решают все // Свободная мысль. 2006. № 9. С. 113.

12. *Прудник А.В.* Обращения граждан как паллиатив гражданского участия в самоуправлении и социальной политике // Вестник Института социологии. 2010. № 1. С. 154, 158.

13. *Андрианов В.* Государственное управление: мировой опыт и российские реалии // Общество и экономика. 2001. № 11–12. С. 121–122.

14. Данные предоставлены Международной организацией по противодействию коррупции Transparency International // http://www.transparency.org