

А. В. Павроз

СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ БЮРОКРАТИИ И ФУНДАМЕНТАЛЬНЫЕ ПРОТИВОРЕЧИЯ СОВРЕМЕННЫХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕФОРМ В РОССИИ

Своеобразие современной российской бюрократии как социально-профессиональной группы определяется особенностями ее положения в социуме и неразрывно связано с общими трансформационными процессами в России конца XX — начала XXI вв. Сущность вопроса заключается в том, что обусловленное крушением коммунистического режима размывание авторитарных механизмов политического управления административными структурами способствовало утверждению транзитной модели взаимодействия политиков и чиновников, с преимущественной ориентацией бюрократии не на директивы верховной власти или потребности общества, а на свои собственные интересы. В результате в условиях пореформенной слабости государственных и общественных институтов российский бюрократический аппарат превратился из инструмента для реализации правительственной политики в самостоятельный субъект социальных отношений, конгломерат институциональных групп интересов, приватизировавших отдельные структуры и функции системы государственного управления.

Данное положение сделало соискание административной ренты главной целью бюрократии, преобразовав коррупцию из девиантного в системное и всеохватывающее явление. Объективным индикатором этого служит то обстоятельство, что Россия в 1990–2000-е годы в рейтингах Transparency International стабильно занимала места среди наиболее коррумпированных стран мира: в 1997 г. — 49 место из 52 позиций (2,27 балла)¹ в 1999 г. — 82 из 99 (2,4 балла), в 2001 г. — 79 из 91 (2,3 балла), в 2003 г. — 86 из 133 (2,7 балла), в 2005 г. — 126 из 185 (2,4 балла), в 2007 г. — 143 из 179 (2,3 балла), в 2009 г. — 146 из 180 (2,2 балла) [4]. Широчайшее распространение коррупции фиксируют и авторитетные российские исследования [7, 8, 21].

Сущность проблемы состоит в том, что интересы бюрократии как корпоративной группы, нацеленной на получение ренты, в корне противоречат интересам российского общества. В основе данного противоречия лежит то обстоятельство, что бюрократия, выступая в качестве конгломерата групп интересов, не просто присваивает себе лишнюю долю общественного пирога, но, добываясь административной ренты, дезорганизует процессы государственного управления, что приводит к непропорционально большой потере общественных ресурсов. То есть коррупция не только перераспределяет, но и уничтожает ресурсы. Данное положение объясняется тем, что основой для получения административной ренты является институциональная неопределенность, позволяющая чиновнику произвольно трактовать законодательные нормы, выборочно их применять, покровительствовать одним и притеснять других, принимать волюнтаристские решения и т. д. Подобная неопределенность, расстраивая нормальный порядок государственного управления и внося сумятицу в жизнь общества, серьезно затрудняет

¹Балл Индекса восприятия коррупции (балл ИВК) отражает восприятие уровня коррупции предпринимателями и аналитиками и оценивает его по шкале от 10 (коррупция практически отсутствует) до 0 (очень высокий уровень коррупции).

© А. В. Павроз, 2010

экономическую деятельность, принося тем самым издержки, многократно превышающие суммы коррупционных отчислений. Однако чиновники, движимые стремлением к административной ренте, несмотря на то, что данная модель отношений приводит к колоссальным потерям для общества, склонны продуцировать указанную институциональную неопределенность как основу для коррупционной деятельности. В этой связи российская бюрократия, представляя собой группу с ярко выраженными корпоративными предпочтениями, не заинтересована в нормализации процессов государственного управления, так как подобное развитие событий подрывает возможности извлечения коррупционных доходов.

В силу вышесказанного подобное рентоориентированное поведение противопоставило бюрократию как политическому руководству страны, так и всему обществу. Прежде всего, коррумпированный, преследующий узкокорпоративные интересы, и, как следствие, неэффективный административный аппарат не способен действительно проводить в жизнь решения государственной власти. Данный феномен хорошо известен и был определен еще в период перестройки как «бюрократическое торможение». Сила политического руководства определяется не только широтой полномочий по принятию решений, но и способностью добиваться реализации данных решений, что представляется весьма проблематичным при отсутствии эффективной бюрократии. Кроме того, обусловленная коррупцией и неэффективностью несостоятельность административного аппарата в обеспечении населения элементарными услугами подрывает политическую власть, способствуя дестабилизации существующего режима.

Наиболее показательным и при этом, возможно, самым критическим примером, иллюстрирующим характер отмеченных выше отношений, является ситуация с терроризмом. Объективно в течение уже достаточно долгого времени терроризм представляет собой один из самых главных вызовов российскому государству. Нет сомнений при этом в абсолютно искреннем желании власти разрешить проблему терроризма. Однако практика показывает, что за каждым террористическим актом в нашей стране в той или иной степени стоит коррупция (в форме незаконной выдачи документов боевикам, пособничества их перемещению из региона в регион и т. д.) и неэффективное осуществление представителями бюрократии своих функций (неадекватная работа правоохранительных органов, провалы административного регулирования и т. п.). В результате отдельные чиновники получают ренту в виде как прямых взяток, так и в привилегии работать без особого напряжения, а государству вследствие террористических атак (а также их угрозы) наносится огромный ущерб, за который отвечает представляющее публичную власть политическое руководство страны.

Данный пример — всего лишь частный случай, и при желании мы без труда можем найти похожие противоречия практически во всех сферах деятельности российского государства. В этой связи следует подчеркнуть, что пресловутого единства властно-управленческой вертикали нет и не было никогда. Скорее можно констатировать наличие плохо скрываемого антагонизма между верховной властью и бюрократией, интересы которых во многих аспектах диаметрально противоположны.

Подобный антагонизм характерен для отношений между бюрократией и обществом. Причины имеющих место противоречий лежат на поверхности: неспособность государственного аппарата адекватно исполнять присущие ему функции порождает многочисленные издержки и препятствует развитию общества, а коррумпированность чиновников накладывает на граждан дополнительное финансовое бремя.

В этой связи не вызывает удивления наличие устойчивого негативного отношения к бюрократии в обществе. Подавляющее большинство россиян убеждены в том, что

бюрократия в первую очередь думает только о сохранении и постоянном увеличении своего богатства и влияния (66,7%), представляя собой особое сословие, объединенное общими интересами и особым образом жизни (76,2%) [16, с. 4–5]. Граждане считают деятельность российской бюрократии неэффективной (57,1%) и лишь каждый десятый оценивает функционирование административного аппарата в той или иной степени положительно (9,6%). Причем причины подобной неэффективности россияне объясняют не столько объективными факторами, например несовершенством законодательства — 36%, сколько качествами самих чиновников: отсутствием страха перед наказанием — 56,9%, низким моральным — 41% и профессиональным — 22,6% уровнем [15, с. 15–18].

Кроме того, несмотря на повсеместное распространение и привычность в качестве социальной практики, россияне в подавляющем большинстве осуждают коррупцию (70%) [20], видя ее причину не только в объективных факторах — неэффективности государства и несовершенстве законов (35%), низком уровне правовой культуры и законопослушания населения (18%), но и, прежде всего, в жадности и аморальности чиновников (43%) [7]. Причем, решая свои проблемы обывденным образом, посредством предоставления взяток, граждане ощущают не столько равнодушие или радость («ничего не чувствовал, уже привык» — 21,1%, «удовлетворение тем, что удалось заставить чиновника работать на себя» — 12,8%, «удовлетворение собой, своим умением решать проблемы» — 11,7%), сколько сильное отвращение к государственным институтам и продажному чиновничеству («ненависть к нашей государственной системе, которая ставит людей в такие обстоятельства» — 32,5%, «ненависть ко всей коррумпированной власти» — 14,5%, «унижение» — 11,2%, «ненависть к чиновнику» — 11,2%) [8, с. 19–20].

В целом, можно сказать, что российское общество воспринимает бюрократию как дисфункциональный институт. Почти три четверти населения убеждены, что чиновники не столько способствуют решению проблем и обеспечивают эффективное развитие страны, сколько мешают этому развитию [16, с. 6].

Важно подчеркнуть, что в данном случае общественное мнение совпадает с оценками экспертов. В частности, такой исследователь, как В. Томсон указывал, что слабость государственного аппарата представляет собой важнейшее препятствие на пути российских социально-экономических реформ, отмечая, что даже слабое государство может проводить либерализацию цен, сокращать расходы, распродавать государственные активы по заниженным ценам или, получая достаточную внешнюю помощь, поддерживать обменный курс валюты. Россия все это делала. Но для построения институтов и осуществления микроэкономических преобразований требуется сильное, эффективное государство, и именно в этом аспекте социально-политические реформы последовательно терпели неудачу [3, р. 937].

Данное суждение имеет не частное, относящееся только к России, но и универсальное значение. Мировой опыт показывает, что макроэкономические реформы незначительно зависят от «качества» бюрократического аппарата, в то время как структурные реформы напрямую определяют способность государства исполнять свои функции. Подобные реформы неминуемо будут провалены, если их реализацией будет заниматься некомпетентная и коррумпированная бюрократия. В этой связи именно эффективность административного аппарата в значительной степени предопределила превращение стран Восточной Азии в экономически развитые государства, в то время как существует много стран, в которых социально-экономическая отсталость обусловлена коррумпированностью и неэффективностью государственного аппарата [1, 2].

Проблематичность сложившейся в России ситуации, связанной с преследованием чиновниками своих интересов, заключается еще и в том, что за формальными адми-

нистративными структурами на практике стоят пронизывающие весь бюрократический аппарат клиенталистские коррупционные сети. Данное обстоятельство объясняется тем, что исторически российская система государственного управления строилась не на господстве институтов, но посредством наделения властью конкретных людей. В связи с этим клиенталистские связи как отношения личной преданности и покровительства стали базовой формой организации отечественного административного аппарата [5, 6]. Именно на основе указанных отношений возникли многочисленные и разнородные коррупционные сети в виде взаимосвязей и взаимозависимостей между чиновниками по вертикали и горизонтали управленческого аппарата в одной или между несколькими властными структурами, направленные на систематическое совершение коррупционных сделок с целью извлечения административной ренты [13, 14]. Таким образом, исследуя процессы отстаивания бюрократией своих эгоистических интересов, мы сталкиваемся не только с отдельными коррумпированными чиновниками или хорошо организованными бюрократическими группами, но прежде всего — с аморфными, коррупционноориентированными, охватывающими весь государственный аппарат сетями взаимодействия чиновников.

Высочайший уровень коррупции в России может создать впечатление, что власти бездействуют в решении данного вопроса. Однако нельзя сказать, что политическое руководство страны не осознавало масштаба проблем, связанных с автономизацией и рентоориентированным поведением бюрократического аппарата, и не предпринимало мер по их преодолению.

Б. Н. Ельцин еще в 1997 г. в президентском послании отмечал, что главным препятствием становлению нового экономического строя, новой политической системы является «низкая эффективность власти, отсутствие надлежащего порядка в деятельности государственного аппарата», связывая наведение порядка в стране, завершение экономической, социальной и правовой реформ с «повышением качества управления», «наведением порядка в самом государственном организме», так как, «не повысив качество управления, не решить и другие проблемы» [9, с. 22–23]. В. В. Путин, неоднократно заявляя о необходимости построения эффективного государства, подчеркивал, в частности, что «колоссальные возможности страны блокируются громоздким неповоротливым, неэффективным государственным аппаратом», указывая на плохую организацию бюрократических структур, на то, что «функции государственного аппарата не приспособлены для решения стратегических задач», а «знание чиновниками современной науки управления» все еще является «очень большой редкостью» [12].

Практическим средством решения обозначенных проблем явилась разработка и проведение в жизнь реформы системы государственного управления, подразумевавшей принятие ряда законодательных актов, регламентировавших принципы организации и порядок функционирования бюрократического аппарата [17, 18, 19] и внедрение современных управленческих технологий в практику государственного управления [10]. Однако указанные действия не дали заметного результата в отношении повышения эффективности российской системы государственного управления.

Последней инициативой, направленной на пресечение рентоориентированного поведения чиновников, можно считать принятие национального плана противодействия коррупции, который, признавая, что коррупция «по-прежнему серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и повышению эффективности национальной экономики, вызывает в российском обществе серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам», включает в себя обширный список мер по законодательному обеспече-

нию противодействия коррупции и совершенствованию государственного управления в целях предупреждения коррупции [11]. Вместе с тем уже сейчас есть основания полагать, что предложенные шаги не помогут достичь ощутимого позитивного эффекта.

Следует сказать, что обозначенные выше проблемы, с которыми сталкивается в настоящее время Россия, не являются уникальными. Мировой опыт показал, что выходом из подобных ситуаций является проведение широкомасштабных и всеохватывающих административных реформ, направленных на построение профессионального и эффективного бюрократического аппарата. Методология данных реформ хорошо разработана на основе как классических веберовских принципов рационального управления (иерархия, последовательность, безличность, специальные знания), так и новейших подходов, связанных с коммерциализацией публичного сектора (новый государственный менеджмент) и действенным участием граждан в процессах выработки и реализации государственной политики (концепция общественно-политического правления, сетевая теория). Практика свидетельствует, что подобные реформы приводят к повышению эффективности публичного управления и заметно расширяют функциональные способности государства. Причем подчинение бюрократии и пресечение ее деятельности, направленной на извлечение административной ренты, осуществляются в рамках данной парадигмы не посредством неэффективных карательных мер, но путем преобразования всей институциональной системы управления на основе принципов прозрачности, правовой определенности, рыночной конкуренции, всесторонней регламентации административных процессов и личной заинтересованности чиновников в результатах своего труда.

Невозможность результативного проведения подобных реформ в современной России обусловлена не техническими сложностями или отсутствием ресурсов, а спецификой политического режима и особенностями сложившейся модели политико-административных отношений. Дело в том, что профессиональная бюрократия, эффективно исполняя приписанные ей функции, в силу своей сущностной организации служит безличному государственному порядку, а не конкретной группе лиц. В этой связи политическое руководство страны теряет возможность использования чиновничества для достижения собственных узкогрупповых интересов: подавления оппозиции, обеспечения «нужных» результатов выборов, подчинения бизнеса и т. д. Однако власть и стабильность нынешнего политического режима в России во многом базируются именно на отмеченных выше факторах. Таким образом, построение профессионального бюрократического аппарата и утверждение цивилизованной, модернизационной модели взаимодействия политической власти и бюрократии представляются в данных условиях слабо актуальными и маловероятными.

Имевшие место в России в 2000–2008 гг. расширение политического контроля над бюрократией и укрепление государственного аппарата были достигнуты благодаря не профессионализации бюрократического аппарата, а за счет корпоративистского по своей природе включения различных бюрократических групп в единую властно-управленческую вертикаль на основе редистрибутивной модели отношений, подразумевающей обмен права изымать административную ренту на личную, клиенталистско-ориентированную лояльность бюрократии. Естественно, что подобная организация бюрократического аппарата не может привести к значительному повышению социальной эффективности его деятельности, решению проблемы системной коррупции и устранению специфических для редистрибутивной модели социальных отношений структурных конфликтов как внутри бюрократического аппарата, так и по линии противосто-

яния «политическое руководство — бюрократия — общество». Однако данный очевидный недостаток компенсируется для политического руководства страны возможностью произвольно употреблять подкупленную в рамках указанной системы отношений бюрократию для внеинституционального укрепления и расширения своей власти.

Таким образом, в современной России сложилась личностноориентированная модель взаимодействия между политическим руководством и бюрократическим аппаратом, построенная на клиенталистской лояльности и внеправовом обмене ресурсами. В настоящее время подобная стратегия политико-административных отношений поддерживает режим и стабилизирует социально-политическую ситуацию. Однако следует сказать, что в ближайшей перспективе при сокращении ресурсной базы и увеличении требований населения к качеству публичных услуг неэффективность и коррумпированность административного аппарата вне всяких сомнений превратится в одну из первостепенных предпосылок кризиса политического режима в России.

Литература

1. *Evans P., Rauch J.* Bureaucracy and Growth: A Cross-national Analysis of the Effects of «Weberian» State Structures on Economic Growth // *American Sociological Review*. 1999. Vol. 64. N 5. P. 748–765.
2. *Rauch J., Evans P.* Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries // *Journal of Public Economics*. 2000. Vol. 75. N 1. P. 49–71.
3. *Tompson W.* Putin's Challenge: The Politics of Structural Reform in Russia // *Europe-Asia Studies*. 2002. Vol. 54. N 6. P. 933–957.
4. Transparency International Corruption Perceptions Index 1996–2009. URL: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009 (дата обращения — 1.12.2009).
5. *Афанасьев М. Н.* Государев двор или гражданская служба // *ПОЛИС*. 1995. № 6. С. 68–80.
6. *Афанасьев М. Н.* Клиентелизм и российская государственность. М., 2000. 317 с.
7. ВЦИОМ. Пресс-выпуск № 584. Коррупция в России и как с ней бороться. 27.11.06 / Сайт ВЦИОМа [Москва]. URL: <http://wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv/item/single/3642.html> (дата обращения — 15.11.2009).
8. Диагностика российской коррупции: социологический анализ: Краткое резюме доклада. М., 2002. 35 с.
9. *Ельцин Б. Н.* Порядок во власти — порядок в стране: Послание Президента Рос. Федерации Федер. Собр. М., 1997. 77 с.
10. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг. // *Собрание Законодательства РФ*. 2005. № 46. Ст. 4720. С. 13842–13872.
11. Национальный план противодействия коррупции от 31 июля 2008 г. URL: <http://www.kremlin.ru/text/docs/2008/07/204857.shtml> (дата обращения — 17.11.2009).
12. *Путин В. В.* Сделать Россию зажиточной и процветающей страной. Послание Президента России Федеральному Собранию. 18 апреля 2002 г. URL: <http://www.kremlin.ru/text/appears/2002/04/28876.shtml> (дата обращения — 17.11.2009).
13. *Римский В. Л.* Бюрократия, клиентелизм и коррупция в России // *Общественные науки и современность*. 2004. № 6. С. 68–79.
14. *Римский В. Л.* Коррупционные сети // *Гражданские инициативы и предотвращение коррупции*. СПб., 2000. С. 72–82.
15. *Седова Н. Н.* Эффективность бюрократии в оценках россиян // *Социологические исследования*. 2006. № 3. С. 15–20.
16. *Тихонова Н. Е.* Бюрократия: часть общества или его контрагент? // *Социологические исследования*. 2006. № 3. С. 4–8.

17. Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» // Собрание Законодательства РФ. 2002. № 33. Ст. 3196. С. 8200–8202.

18. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание Законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215. С. 6597–6650.

19. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание Законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063. С. 4522–4530.

20. ФОМ. Коррупция в современной России. Опрос населения. 30.11.06. URL: <http://bd.fom.ru/report/cat/power/corr/dd064723> (дата обращения — 15.11.2009).

21. Фонд Индем. Проект «Диагностика российской коррупции 2005». URL: <http://www.anti-corr.ru/projects.htm#26> (дата обращения — 15.11.2009).

Статья поступила в редакцию 14 апреля 2010 г.