

ИРИНА ПОПОВА,

доктор философских наук, профессор кафедры социологии Одесского национального университета им. И.Мечникова

Еще один универсальный закон бюрократии?

(Взяточничество как побочный продукт взаимодействия власти и граждан)

*Уж если нет на свете новизны,
А есть лишь повторение былого,
И понапрасну мы страдать должны,
Давно рожденное рождая снова...*

В.Шекспир

Abstract

Analyzing both the monitoring survey data and historical materials, the author makes an assumption that under certain circumstances, the capitalism development, determines and realizes a general algorithm of the bureaucracy's behavior. This can be regarded as one of the universal laws of the bureaucracy's functioning.

“Я брал, однако, это не влияло на решения, которые я принимал”. Такое заявление сделал выдающийся английский философ-материалист XVII века, современник В.Шекспира, Френсис Бэкон на возбужденном против него судебном процессе. Разумеется, судили его не за создание методологии эмпирического естествознания и не за основополагающий вклад в разработку индуктивного метода. Френсис Бэкон, как известно, был одновременно и видным государственным деятелем своей эпохи — лорд-канцлером при короле Якове I. В возбужденном против Бэкона процессе его обвинили во взяточничестве. Бэкон признал свою вину и произнес свое знаменательное признание, которое приводит В.Виндельбанд в своей “Истории философии”, описывая поведение Бэкона на процессе [1, с. 106].

Анализируя данные городского мониторинга 2003 и 2004 годов, мы обнаружили, что и поведение наших бюрократов подчиняется аналогичному пра-

вилу: *берут*, а решать или не решать проблему — это по своему усмотрению. Другими словами, решение вопроса не зависело от того, поощряет ли бюрократ проситель или нет. Однако так было и в XVII веке! Отсюда и возник вопрос: а не является ли это неким универсальным законом бюрократии? Ведь известны такие закономерности ее функционирования, как пресловутый “закон Паркинсона”. Почему бы не признать наличие еще одного, назовем его условно **“законом несоответствия результата полученному поощрению”**? Однако более точная его формулировка, возможно, появится в результате анализа эмпирических данных. Придерживаясь принципа генерализации, одного из основных принципов научного исследования, следовало охватить как можно больше данных, в частности данные общеукраинского мониторинга, в котором присутствовали соответствующие блоки вопросов¹.

Источником данных относительно интересующей нас проблемы были ответы на три вопроса: “Обращались ли Вы за последние 12 месяцев в указанные организации для решения Ваших личных проблем?”, “Где была оказана помощь в решении Вашей проблемы?” и “Приходилось ли Вам последние 12 месяцев давать деньги, подарки, делать услуги должностным лицам, от которых зависело решение насущных вопросов Вашей жизни?”. И сами вопросы, и перечень организаций, в которые могли обращаться люди, были в несколько видоизмененной форме заимствованы из общеукраинского мониторинга 2002 года [2, с. 42–43]. При анализе большинство перечисленных организаций были объединены в переменную “официальные инстанции” (милиция, прокуратура, адвокатура, суд, горисполком, депутат городского совета, райадминистрация, ДЭЗ). Из названного списка последние четыре организации выделялись также в отдельную переменную — “городские власти”².

¹ Анализ данных и одесских мониторингов, и всеукраинского стал возможен благодаря поистине самоотверженной работе по осуществлению многообразных преобразований и различных распределений, которая была проделана М.Кунявским (Одесский информационно-аналитический социологический центр “Пульс”). Им были рассчитаны данные репрезентативных опросов взрослого населения г. Одессы 11–16 октября 2003 года ($N = 599$, погрешность выборки не превышает $\pm 4,1\%$) и 15–19 октября 2004 года ($N = 605$, погрешность выборки не превышает $\pm 3,2\%$). По некоторым позициям приводятся также данные репрезентативного для взрослого населения г. Одессы опроса, проведенного в феврале 2006 года ($N = 634$, погрешность выборки не превышает $\pm 4,7\%$). Данные по Украине рассчитаны по результатам мониторингового репрезентативного опроса взрослого населения Украины, которое проводилось Институтом социологии НАН Украины с февраля 2002-го по март 2002 года ($N = 1799$). Сбор информации осуществлен “SOCIS-GALLUP”. Данные любезно предоставлены авторами программы.

² Отбор организаций, включенных в список, определялся тем, что нас интересовало взаимодействие *власти* и граждан. “Городские власти” были выделены, так как заказчиком выступало Управление информации Горисполкома, и данные об организациях местного самоуправления и непосредственно им подчиненных интересовали его прежде всего. После первого опроса, (который охватывал множество сторон жизни города и проводился в 2003 году информационно-исследовательским центром “Пульс” совместно с кафедрой социологии Института социальных наук Одесского национального университета) мэр города Руслан Боделан провел оперативное совещание, на которое были приглашены руководители различных городских подразделений, а также представители городской прокуратуры, милиции, СМИ, с тем чтобы мы доложили результаты опроса. По блоку “Взаимодействие власти и граждан” был сделан по инициативе городского прокурора отдельный доклад на совещании сотрудников городской прокуратуры.

Итак, какова же ситуация с “поощрением” должностных лиц (в просторечьи — “взятками”). Она выглядит не так уж плохо: 65% респондентов в 2004 году и 63% в 2003 выбрали вариант “Не приходилось ни разу”. И только примерно треть указали на то, что им приходилось это делать либо неоднократно, либо один или два раза. Однако следует учесть, что в число “не дававших” попали и те, кто не имел непосредственного опыта обращения в официальные организации в соответствующие годы. Картина практически не меняется, если определить удельный вес “поощрявших” лиц среди тех, кто обращался в вышеуказанные организации. Данный удельный вес был принят за “показатель поощрения”, или “коэффициент взяточничества” — К.вз. Данный показатель варьировал между 32% (среди обращающихся к представителям городских властей в 2003 году) и 49% (среди обращающихся во все “официальные инстанции” в 2004 году) (табл. 1).

Таблица 1

**Удельный вес “поощрявших” среди лиц, обращающихся
в официальные инстанции, в частности к городским властям, %**

| Обращались: | “Поощряли”? | | | |
|-------------------------|-------------|------|------|------|
| | Нет | | Да | |
| | 2003 | 2004 | 2003 | 2004 |
| В официальные инстанции | 64 | 51 | 36 | 49 |
| К городским властям | 68 | 53 | 32 | 47 |

Как видим, одесситы в 2004 году несколько “пооберели” и более щедро, чем в 2003, поощряли официальных лиц. Возможно, это связано с тем, что в 2003 году спрашивали о поощрении *руководящих* лиц, а в 2004 — *должностных*. Но, как свидетельствуют наши данные, в 2004 году и число обращений было больше, чем в 2003 и 2006 годах. Не потому ли, что это был год, когда проходила избирательная кампания и была надежда, что на обращение откликнутся? И действительно, тех, кто не обращался в указанные организации потому, что не верил, что будет нужный результат, в 2004 году было меньше, чем в 2006-м, и значительно меньше, чем в 2003 году.

А как обстояло дело с “поощрением” за пределами Одессы? Оказалось, что в 2002 году в Украине (в целом) и в крупных городах (с населением более 500 тыс. чел.) примерно $\frac{1}{3}$ обращающихся в официальные инстанции для решения личных проблем “поощряли” чиновников. Чуть выше была доля “поощрявших” (К.вз.) на Юге Украины (35% в сравнении с 29% по Украине в целом). Как видим, в 2003 году К.вз. в Одессе находился на уровне регионального.

Обратимся далее к данным в поисках аргументов в пользу универсального закона бюрократии. Судите сами. Оказалось, что *распределения* “поощрявших” и “непоощрявших” среди всех обращающихся в официальные инстанции (в том числе к городским властям) (табл. 1) практически очень близки к распределению “поощрявших” и “непоощрявших” среди тех, кому в соответствующих организациях *помогли* (табл. 2).

Как видим, К.вз. для всех “обращающихся” в 2003 году равен 36% (официальные организации) и 32% (городские власти), а для тех, кому помогли, — 39% и 31%. В 2004 году этот показатель принял значения соответственно 49% и 47% в сравнении с 53% и 48% у тех, кому помогли. Эти данные свидетельст-

вуют о том, что “поощрение” практически не сказывается на “отзывчивости” чиновников.

Таблица 2

Удельный вес “поощрявших” и “непоощрявших” среди тех, кто получил помощь от всех официальных инстанций, в частности городских властей, %*

| Помогли: | “Поощряли”? | | | |
|--------------------------------|-------------|------|------|------|
| | Нет | | Да | |
| | 2003 | 2004 | 2003 | 2004 |
| В официальных организациях | 61 | 47 | 39 | 53 |
| Представители городской власти | 69 | 52 | 31 | 48 |

* Разность доли “поощрявших” и “непоощрявших” среди тех, кому помогли, для 2004 года незначима при вероятности погрешности $\alpha = 0,05$.

То же самое заключение можно сделать, если сравнить доли “поощрявших” и “непоощрявших” среди тех, кому помогли в различных организациях и кому не помогли. Среди тех и других практически одинаковое количество “поощрявших” и “непоощрявших” (табл. 3 и 4).

Таблица 3

Доля граждан, получивших и не получивших помощь в официальных инстанциях, среди “поощрявших” и “непоощрявших”, %

| Помогли? | “Поощряли”? | | | |
|----------|-------------|----|------|----|
| | 2003 | | 2004 | |
| | Нет | Да | Нет | Да |
| Нет | 84 | 76 | 74 | 68 |
| Да | 16 | 24 | 26 | 32 |

Действительно, разность доли “поощрявших” и “непоощрявших” среди тех, кому в официальных инстанциях помогли и кому не помогли, незначима (при $\alpha \geq 0,05$). Выходит, “поощряй” — “не поощряй” — результат практически тот же. При этом в наибольшей степени эту независимость эффективности от “поощрения” демонстрируют “городские власти”: “Коэффициенты взяточничества” и в 2003-м и в 2004 году как у тех, кому помогли, так и у тех, кто остался без помощи, оказались идентичными (табл. 4). Кстати, эти проценты любопытны сами по себе. Вдумайтесь: эффективность “поощрения” изменяется в диапазоне от $1/5$ до $1/10$! То есть из поощрявших подавляющее большинство помощи не получает!

Таблица 4

Доля граждан, получивших и не получивших помощь у представителей городской власти, среди “поощрявших” и “непоощрявших”, %

| Помогли? | “Поощряли”? | | | |
|----------|-------------|----|------|----|
| | 2003 | | 2004 | |
| | Нет | Да | Нет | Да |
| Нет | 89 | 88 | 78 | 77 |
| Да | 11 | 12 | 22 | 23 |

Данные по Украине свидетельствуют о том, что этот диапазон изменяется, но нигде показатель эффективности взяточничества не превышает $1/4$. Незначима, как правило, и разность доли получивших помощь среди “поощрявших” и “непоощрявших”. Например, в крупных городах Украины эта разность составляет 5% (26% в сравнении с 21% при $\alpha = 0,05$) применительно к официальным организациям и 2% (25% в сравнении с 23% при том же значении α) — к городским властям. Разность аналогичной доли применительно к городским властям незначима (при $\alpha = 0,05$) и в Украине в целом, и на Юге Украины: 18% против 15% и 16% против 10%. Однако в двух случаях это различие доли (доли получивших помощь среди “поощрявших” и среди “непоощрявших”) оказалось, хоть и в небольшой степени значимым: применительно к официальным инстанциям для Украины в целом (при $\alpha = 0,01$) и для Юга Украины (при $\alpha = 0,05$) (табл. 5).

Таблица 5

Доля граждан, получивших и не получивших помощь в официальных инстанциях, среди “поощрявших” и “не поощрявших”, %

| Помогли? | “Поощряли”? | | | |
|----------|-----------------|----|------------|----|
| | Украина в целом | | Юг Украины | |
| | Нет | Да | Нет | Да |
| Нет | 82 | 75 | 87 | 74 |
| Да | 18 | 25 | 13 | 26 |

Запомним это отклонение. В дальнейшем это исключение из правила может “пролить свет” на само правило.

Вернемся, однако, к предложенной исторической аналогии и попытаемся разобраться, в какой степени правомерно использовать ее для объяснения ситуации, которая вроде бы противоречит здравому смыслу. Ведь известно, что “не подмажешь — не поедешь”, а значит, когда “подмажешь, тогда и едешь”. В этом, собственно говоря, и есть суть проблемы, ибо в основе любой проблемы содержится некое противоречие. Чтобы найти аргументы для объяснения противоречия между полученными данными и здравым смыслом и пришлось обратиться к исторической аналогии. Хотя аргументация, как известно, еще не есть доказательство, она все же способствует продвижению к истине и в некоторых случаях помогает определить направление поиска.

Итак, что собой представляла Англия в период правления Якова I, когда происходили интересующие нас коллизии?

Ф.Бэкон был лорд-канцлером с 1618-го по 1621 год. Этому периоду предшествовали важные события, которые существенно изменили облик страны. Восхождение в 1603 году на королевский престол Якова I привело к чрезвычайному *ослаблению государства, социально-политической и экономической нестабильности, обострению культурно-религиозных противоречий*. Яков I (как впоследствии и его сын Карл I) постоянно конфронтировал с парламентом, существовавшим в Англии с XIII века, и пытался его распустить, вмешивался в конфессиональные дела и только способствовал обострению взаимоотношений между протестантами и католиками. Потрясения, изменившие общество, были обусловлены не столько сменой королев-

ских династий (приход династии Стюартов, к которым принадлежал Яков I, на смену династии Тюдоров, предводительницей которой была правившая ранее Елизавета I). Это потрясение характеризовалось тем, что Яков I, не обладая достаточной политической волей и умением, не смог сохранить сильное и дееспособное государство, каким оно было в период правления Елизаветы I. Елизавета мудро вела себя, находя нужные формы взаимоотношений с парламентом, сумела смягчить противоречия между католиками и протестантами, создав англиканскую церковь, считающуюся чем-то средним между теми и другими и фактически ставшую государственным ведомством, во главе которого стоит король. Называя государство Елизаветы I “авторитарным” и даже “полицейским”, обычно обращают внимание на то, что в период ее правления был создан обширный государственный аппарат, функционирующий на основе *жесткого контроля и ответственности*. Аппарат этот достался в “наследство” и Якову I. Но в новых политических условиях, как можно предположить, аппарат этот потерял свои качества, необходимые для эффективного государственного управления.

Обращение к этим историческим реалиям напомнило о той характеристике, которую дала французская исследовательница Мари Мендрас российской бюрократии постсоветского периода, отметив, что “в слабом государстве существует сильная бюрократия” [2]. Будучи фактически бесконтрольной и безответственной, такая бюрократия функционирует, *удовлетворяя преимущественно собственные интересы*.

На самом деле речь идет об очень сложной и мало изученной социологами проблеме взаимоотношения политической элиты и бюрократии (истэблিশмента), *политиков и чиновников*. В Западной социологии направление решения данной проблемы связано с критическим подходом к концепции “легитимного господства” Макса Вебера и сформулированным им основными признакам “идеальной” бюрократии. В частности, речь идет о том, что в определенных условиях возможен дефицит таких признаков, как последовательное *служение должностному долгу, безличность*, когда работа производится в соответствии с правилами, исключающими произвол и фаворитизм и т. п. Кроме того, характер взаимоотношений политиков и чиновников, а также оценка эффективности бюрократии становятся наиболее актуальными тогда, “когда поднимается вопрос о выработке политического курса. В этот момент важное значение приобретает влияние на содержание политики самой административной системы — *ее структуры интересов и ценностей*” (курс. мой. — И.П.) [3, с. 167].

Возвращаясь к предложенной выше исторической аналогии, относящейся к Англии, следует признать также актуальность обсуждения и другого аспекта, связанного с веберовским наследием и формулируемого им самим как “проблема Англии”. Эта тема обстоятельно анализируется Н. Бусовой в статье “Макс Вебер о роли права в становлении рыночного капитализма” [4]. В основе проблемы лежит следующее противоречие: с одной стороны, предполагается целерациональное поведение капиталистического предпринимателя, для которого характерны определенность и предсказуемость результатов, основанных на “логической формальной рациональности права”; с другой стороны, констатируется, что в Англии — колыбели капитализма — в силу ряда исторических причин такое право отсутствовало, что отличало Англию от других европейских, континентальных стран.

Как пишет Н.Бусова, “споры по поводу интерпретации веберовского решения “проблемы Англии” порождены как неоднозначностью его оценок, так и неопределенностью в использовании понятия рациональности” [4, с. 133]. Вместе с тем в ходе обсуждения проблемы высказывалось мнение, что необходимы некоторый *минимум* предсказуемости права, наличие некоторых правил, *устанавливаемых эмпирическим путем* и обеспечивающих “игру по правилам”, а также функционирование так называемого “прецедентного” судейства и т. п. [4, с. 132–133]. Это, как можно предположить, в значительной степени определяет “качество” бюрократии. Идеал веберовской бюрократии недостижим, а степень ее эффективности и коррумпированности зависят от конкретных политических, социокультурных, социально-экономических и организационно-технологических условий. Более того, бюрократия (призванная выполнять функции “штаба управления” для политиков) может препятствовать осуществлению эффективной политики, порождая “дисфункциональные эффекты”. Характер административной системы влияет не только на результативность политики, но и на ее содержание. Как видим, речь идет о сложном взаимодействии, которое требует изучения, хотя рассмотрение многих вопросов, относящихся к сфере функционирования постсоветской политической элиты и бюрократии, связано с “острейшей нехваткой *эмпирического материала* и правдивой информации” (курс. мой. — И.П.) [5, с. 36].

Вернемся, однако, к нашим эмпирическим данным. Они свидетельствуют не столько о неэффективности “поощрения”, сколько о *неэффективности функционирования чиновничьего аппарата вообще*. Действительно, более половины обратившихся в официальные инстанции помощи не получили — и это общая картина, характеризующая ситуацию по стране в целом, а не в отдельно взятом городе (табл. 6).

Таблица 6

**Эффективность обращений в официальные организации,
в частности к городским властям, %**

| Обращались: | Помогли? | | | | | | | |
|---------------------------|------------------|----|----------------------------------|----|---------------------------|----|----------------------|----|
| | Одесса, 2003 год | | Крупные города Украины, 2002 год | | Украина в целом, 2002 год | | Юг Украины, 2002 год | |
| | Нет | Да | Нет | Да | Нет | Да | Нет | Да |
| в официальные организации | 55 | 49 | 53 | 47 | 54 | 46 | 58 | 42 |
| к городским властям | 60 | 40 | 55 | 45 | 56 | 44 | 65 | 35 |

Сходство цифр не просто поражает. Оно свидетельствует о том, что дело не в *личных качествах* чиновников, а в характере самих структур, в неспособности государства создать такие условия, при которых люди, у которых возникают относящиеся к сфере компетенции власти проблемы, могли бы получить от нее необходимую помощь. Неэффективность деятельности властных структур, как можно предположить, *имеет системный характер*, и “поощрение” официальных лиц — это попытка преодолеть этот *порок сложившейся официальной структуры*.

В такой ситуации существенную роль начинают играть механизмы *неофициальных (неформальных)* отношений. О роли последних в постсоветских и, в частности, в украинском обществе писалось неоднократно, в том числе о том, что в условиях фактического отсутствия социальных институтов, которые защищали бы права индивидов, происходит постоянное расширение неформального сектора, образование гибких структур, функционирующих на основе “деформализации” правил [6; 7]. Неформальные правила, основанные на личном контакте, могут компенсировать ущербность формальной рациональности и повысить эффективность функционирования различных сфер общества.

Эта особенность “деформализации” сказалась и на эффективности “поощрения”, о чем свидетельствуют “исключения”, о которых речь шла выше. Напомню, что, по нашим данным, различие доли получивших помощь среди “поощрявших” и среди “непоощрявших” лишь в двух случаях оказалось (хоть и в небольшой степени) значимым: применительно к официальным инстанциям по Украине в целом и на Юге Украины, что отражено в таблице 5. Можно предположить, что обусловлено это наличием в составе данных подмассивов населения, проживающего в сельской местности, где особую роль играют неформальные отношения, личные контакты. Возможно, что “поощрение” здесь “срабатывает” в силу рудиментов патриархальных отношений. Здесь “взять” и не “сделать” труднее. В некоторой степени это предположение подтвердилось, когда сравнивалась ситуация в крупных городах, в Украине в целом и в селах Украины (именно в такой последовательности в определенной мере увеличивалась степень зависимости результата от “стимулирования”) (табл. 7).

Таблица 7

Зависимость эффективности обращений в официальные организации от “стимулирования” лиц, от которых зависит решение проблем, %

| Помогли? | Поощряли должностных лиц? | | | | | |
|----------|---------------------------|----|-----------------|----|--------------|----|
| | Крупные города Украины | | Украина в целом | | Села Украины | |
| | Нет | Да | Нет | Да | Нет | Да |
| Нет | 82 | 77 | 82 | 75 | 87 | 78 |
| Да | 18 | 23 | 18 | 25 | 13 | 22 |

Разность доли получивших и не получивших помощь в крупных городах Украины незначима (при $\alpha = 0,05$), для Украины в целом значима при $\alpha = 0,01$, а для сел Украины значима при $\alpha = 0,02$, хотя и там, и там связь довольно слабая. Но во всех случаях идентичны и эффективность поощрения (обращались — помогли), и доля “поощрявших” среди обращающихся: везде более половины граждан помощи не получают (54% — 58%), и примерно треть обращающихся “поощряют” должностных лиц (от 28% до 30%).

Далее рассмотрим на примере мониторинговых опросов в Одессе, по каким преимущественно проблемам и в какие инстанции обращались граждане.

По данным городских мониторингов (2003, 2004, 2006) среди проблем, по которым граждане обращались во все (не только “официальные”) орга-

низации¹, на первом месте находились проблемы жилищно-коммунального обслуживания. Количество обращений по данным вопросам было несколько больше, чем по всем другим проблемам, вместе взятым (трудоустройства, социальной защиты, произвола чиновников, трудовых конфликтов и конфликтов с соседями). Наибольшее (в сравнении с другими организациями) число обращений на всех массивах приходилось на ДЭЗы. При этом в 2004 году граждане адресовали свои запросы ДЭЗам в два раза чаще, чем в предыдущем (32% и 16% соответственно). Сфера компетенции ДЭЗов в тот период была наиболее проблемной для населения, так как Одесса уже тогда стала полигоном для апробирования всевозможных “жилищно-коммунальных” реформаторских усилий: ЖЭКи преобразовывались в МЭПы, потом те и другие упразднялись и создавались ДЭЗы. Последние тоже были упразднены, а потом восстановлены. Менялись городские чиновники, непосредственно отвечающие за этот “участок работы”. Проводя опрос в 2004 году, мы подсчитали, что за истекшие 2 года уже пятый “реформатор” разъяснял, призывал и обещал! Социологи тоже включились в эту борьбу за жилищно-коммунальный комфорт: проводили опросы, организовывали круглый стол, формулировали свои рекомендации, выступали с газетными публикациями. Но нас, как всегда, чиновники не слышали, а точнее, не слушали. Сейчас, когда проводится очередная реформа ЖКХ, о прошлом опыте и не вспоминают!

На втором месте по частоте обращений у одесситов, как правило, милиция и руководство предприятия, учреждения, фирмы, где респондент работает (и там, и там максимальное число обращений не превышает 11%). На третьем месте по количеству обращений — прокуратура, суд, адвокатура (не более 8%). Опросы показали также, что для решения личных проблем одесситы *редко обращаются в общественные организации и к политическим партиям, а также в СМИ и профсоюзы* (1%–3% опрошенных). Как видно, популярность этих адресатов весьма незначительна, о чем свидетельствуют и общеукраинские данные [8, с. 43]. Например, для решения личных проблем к руководству предприятий (учреждений, фирм) обращаются значительно чаще, чем в профсоюзы. (Непопулярность общественных организаций, которых у нас невероятно большое количество, — вот еще одна проблема, которая требует социологического изучения.)

Анализ социально-демографических характеристик лиц, обращавшихся для решения личных проблем в различные официальные инстанции, противоречил расхожему мнению, что “жалобщики” — в основном пенсионеры. Оказалось, что “ходят по инстанциям”, по крайней мере, не в меньшей степени, чем другие, люди трудоспособного возраста. Средний возраст обращающихся в официальные организации — 45 лет. Различие между долей обращающихся и не обращающихся в возрастных группах 30–49 лет и 50 лет и старше незначимо. Более того, в 2004 году доля первой группы среди

¹ На основе ответа на вопрос: “Если обращались в вышеуказанные организации, то по каким проблемам?”. Кроме официальных организаций, именуемых в тексте чаще “официальными инстанциями” и включающих “городские власти”, в списке организаций были также такие переменные, как “общественные организации и политические партии”, “СМИ (газеты, радио, ТВ)”, “профсоюз”, “руководство предприятий, учреждения, фирмы, в которых работаете”, “другие организации и учреждения”.

“обращавшихся” превысила (хотя и незначительно) долю второй (43% против 36%).

Нет сколько-нибудь явных различий в уровне образования тех, кто обращался за помощью в различные официальные организации, и тех, кто не обращался. Как нет и видимого различия в частоте контактов с официальными инстанциями мужчин и женщин. Что касается материальной обеспеченности обращающихся и не обращающихся, то только в одном случае (по мониторингу 2003 года) различия по этому показателю оказались значимыми, хотя и незначительно (коэффициент $\eta = 0,15$). Но все же тех, кому “не хватает на самые необходимые продукты питания”, среди обращающихся было на 16% больше, чем тех, у кого “покупка товаров длительного пользования не вызывает трудностей”. Однако уже в 2004 году эти различия, как и различия в уровне доходов семей лиц, обращающихся и не обращающихся в официальные инстанции, в Одессе оказались незначимыми. Незначимым было и различие в материальном положении между этими категориями и в Украине в целом (по данным мониторинга 2002 года) (табл. 8).

Таблица 8

Материальное положение лиц, обращающихся и не обращающихся для решения личных проблем в официальные организации
(в целом по Украине), %

| Показатели материального положения | Обращались в официальные организации? | |
|---|---------------------------------------|-----|
| | Нет | Да |
| Часто не имели денег и еды — иногда нищенствуют | 3 | 3 |
| Не хватает продуктов питания — иногда голодают | 9 | 11 |
| Хватает только на продукты питания | 49 | 51 |
| Хватает в целом на проживание | 25 | 22 |
| Хватает на все необходимое, но нам не до сбережений | 12 | 11 |
| Хватает на все необходимое, делаем сбережения | 2 | 2 |
| Живем в полном достатке | < 1 | < 1 |
| Всего | 100 | 100 |

Что касается “сдвига” к средним позициям шкалы¹ удельного веса обращающихся, то он обусловлен распределением в массиве групп, различным образом оценивающих свою материальную обеспеченность. Аналогичное распределение характерно и для Украины в целом, о чем свидетельствуют данные всеукраинского мониторинга [9, с. 44].

Характеристики обращающихся в официальные инстанции говорят о том, что “личные проблемы” являются проблемами социальными, затрагивающими интересы самых различных групп населения.

¹ Следует заметить, что в наших опросах для оценки уровня материальной обеспеченности применялась другая, достаточно известная шкала: “Не хватает на самые необходимые продукты питания”, “На еду в основном денег хватает, но покупка одежды или обуви создает для Вас серьезные трудности” и т.д.

Неэффективность их решения свидетельствует о недееспособности государства, об отсутствии надежной социальной политики, которая не сводится к так называемой “социальной защите”, понимаемой как защита “сирых и убогих” и ставшей общим местом в политической демагогии. *Государство наше при непомерно раздутом чиновничьем аппарате не способно обеспечить решение насущных проблем жизнедеятельности основной массы населения.*

Позволю себе некоторое отклонение от стиля изложения и сошлюсь на примеры, которые свидетельствуют о бездеятельности и безответственности власти по отношению к населению, или, как у нас говорят “территориальной громаде”, ее неспособности решать элементарные проблемы, с которыми сталкиваемся в повседневной жизни. Не только в праздничные, но и в будние дни (а точнее, ночи) Одессу сотрясают взрывы петард и шумные фейерверки. При этом существует постановление, категорически запрещающее делать это вблизи жилых домов (да и шуметь после 22 часов запрещено), иначе нарушителям грозит штраф, если не ошибаюсь, в размере 225 грн. Интересно, пополнилась ли государственная казна и насколько за счет нарушителей этого постановления? Ведь этот “увеселительный террор”, напоминающий пожилым людям о тяжком военном времени, продолжает преследовать нас и в час, и в два ночи! Кстати, это не просто издержки длительного праздника. В курортной зоне Одессы существует ряд ресторанов, в которых периодически устраивается ночная пальба из орудий и красочные шоу в связи с празднованием дня рождения очередного “гения бизнеса” с тугим кошелем. Кто на это реагирует? Вспомним постановление о бесплатном входе на одесские пляжи (оплата предполагается только за предоставление услуг). Пройдите летом вдоль одесских пляжей, и Вы воочию убедитесь, как оно выполняется. Таких примеров каждый из нас может привести бесконечное множество!

Но ведь не только наличие “хороших” законов и решений характеризует дееспособность государства. Последняя определяется тем, какова система контроля и ответственности за их выполнение, как эти законы и решения реализуются, как сказывается это на жизни миллионов наших граждан. Вот она — демократия! А для этого нужны и *политическая воля, и ориентация политической элиты на решение общих, государственных проблем.* Недостаток того и другого определяет и поведение чиновничьего аппарата (так называемого “истеблишмента”), который находится в тесной “связке” с политиками. Следует иметь в виду также, что неэффективность деятельности данных субъектов имеет в определенном смысле условный характер, ибо представители всех ветвей и уровней власти достаточно эффективно решают *свои личные проблемы, прямо либо опосредованно связанные с личным обогащением.*

Население это понимает, чем и определяется нелегитимность нашей власти, обнаруживаемая практически во всех социологических опросах. Недоверие побуждает к стимулированию должностных лиц в тех случаях, когда возникает необходимость к ним обращаться. *Вынужденность поощрения* — это то, на что чаще всего ссылаются обращающиеся и “поощрявшие”, когда их спрашивают об оценке своего поступка: среди последних группа с такими ответами была модальной и в 2003, и в 2006 годах.

Следует учитывать и то, что о практике поощрения граждане знают не только по своему опыту, но и на основании опыта друзей и знакомых: об этом каждый раз нам сообщало более половины опрошенных (им известны либо “много случаев” поощрения знакомыми должностных лиц, либо “несколько”, либо хотя бы “1–2 случая”). Ясно, что *именно совокупный общественный опыт определяет отношение населения к власти, его доверие к тем или иным властным структурам*. Сообщив об этих данных на оперативном совещании горисполкома, я сказала: “Помните, ваши соотечественники всё о вас знают. Вы как на подиуме, вас видно отовсюду”. И привела пример: “Никогда не была в гостях у мэра, но знаю, из каких растений у него живая изгородь и как он ее стрижёт”. Мэр, который вел совещание (тогда это был Руслан Боделан), подтвердил мою характеристику ограды его усадьбы. Это произвело изрядное впечатление (как об этом говорил мне позже городской прокурор, когда аналогичное сообщение по результатам исследования нас попросили сделать в городской прокуратуре).

Интересны и другие, выявленные в опросах факты. Например, среди тех, кто не обращался в официальные инстанции, $\frac{1}{3}$ *не делали этого потому, что “не верили, что будет результат”*. Вынужденность подношений и неверие в то, что без них проблему будут решать, — лейтмотив подавляющего большинства ответов на открытый вопрос об оценке взяток официальным лицам, от которых зависело решение личных проблем. Однако на этот вопрос отвечали и те, кто сам поощрял чиновников, и те, кто этого не делал. И в основе всех ответов недоверие к власти. С одной стороны: “Иначе не получается”, “Наша экономика работает именно так”, “Не дашь, не поедешь”, с другой: “Я давно решила, что это бесполезно”, “У меня на это нет денег”, “Кроме нас самих никто нам не поможет”, “Бюрократия, коррупция”, “Нервы и битые в глухую стену”, “Нет результата”, “Никто нигде не помогает”. И наконец, формулировка: “Вынуждали”¹. Был и такой ответ: “Не приходилось давать, но если бы надо было, наверное, дал”.

О таких настроениях, свидетельствующих о том, что взяточничество является важным фактором, питающим недоверие населения к нашей власти, говорят и другие данные. Так, Н.Ходоривская, исследующая адаптивные ресурсы человека, ссылаясь на общеукраинские мониторинговые данные, пишет следующее: “Должностные лица... предстают скорее как взяточники, боящиеся начальства, нежели профессионально ответственные, с чувством долга специалисты” [11, с. 156]. Такое понимание мотивов поведения представителей власти обуславливает, как можно предположить, и оценку “поощряющих” поступков, с позиций самого населения.

Интерес представляет динамика данных оценок. В 2006 году в сравнении с 2003-м вдвое увеличилось число тех, кто “вынужден был так поступать”, и почти втрое — число ответивших: “Ничего предосудительного в этом не вижу” (табл. 9). Показательно и то, что более чем в 2 раза сократилось количество тех, кто либо затруднялся ответить на этот вопрос, либо не считал нужным на него отвечать. И это после почти двухлетней и весьма настойчивой риторики борьбы за “чистые руки”!

¹ Согласно данным российских социологов (ФОМ), около трети опрошенного населения и в 2002-м, и в 2006-м оказывались в ситуации, когда должностные лица просили либо явно ожидали от них неофициальной платы или услуг за свою работу [10, с. 100].

Таблица 9

Распределение ответов жителей Одессы на вопрос “Если Вам приходится в течение последних 12 месяцев давать деньги, подарки, делать услуги должностным лицам, от которых зависело решение насущных вопросов Вашей жизни, то как Вы оцениваете свой поступок?”¹, %

| Варианты ответа | Население | |
|---|--------------|--------------|
| | Октябрь 2003 | Февраль 2006 |
| Ничего предосудительного в этом не вижу | 8 | 21 |
| Отрицательно, но вынужден(-а) был(-а) так поступать | 24 | 48 |
| Вам неприятно, но все так делают | 14 | 19 |
| Другое | 7 | 12 |
| Затруднились ответить/Не ответили на вопрос | 47 | 20 |

Есть основание предполагать, что данные эмпирических исследований свидетельствуют об активном процессе *институционализации и легитимации тени*. Процесс этот, как считает О.Яницкий, “является одновременно процессом деинституционализации государства. В самом деле, сначала чиновники создают дефицит легальных возможностей (бюрократическая волокита, так называемое разрешительное право), а затем эти самые законные права продаются за взятки” [12, с. 151].

Следует иметь в виду, что приведенные здесь данные и размышления не характеризуют проблему взяточничества в полном ее объеме. Во-первых, потому что массовые опросы практически не охватывают либо охватывают в незначительной степени основных взяткодателей, решающих *деловые проблемы* и прибегающих, как правило, к “поощрению” начальствующих лиц. В этой связи интерес представляют данные российского ФОМа, на который я уже ранее ссылалась (прим. 5). Оказалось, что чем “ресурснее” участник опроса, тем выше для него вероятность попасть в ситуацию, когда вынуждают дать взятку [10, с. 100]. Во-вторых, приведенный список организаций определенным образом ориентировал респондентов: в основном на взятки представителям *власти*. Очевидно, поэтому в графе “Другие организации, учреждения” “отмечались”, как правило, 1–2%. Уточнения насчет того, в какие именно “другие” инстанции обращались люди, были таковы: ОВИР, Бюро по трудоустройству, Горэнергобыт, Собес. В этом перечне не было медицинских и образовательных учреждений, хотя, как известно, проблема взяточничества в массовом масштабе “не обходит их стороной”.

Вообще взятки, если использовать выражение известного персонажа из кинофильма “Белое солнце пустыни”, — “дело тонкое”. Учитывая их повсеместное распространение практически во всех сферах нашей жизни, следует признать, что их порой трудно отличить от так называемых реципрокных отношений (отношений дарения), глубокий анализ которых дает С.Барсукова, ссылаясь при этом на исследования иностранных авторов, а также на

¹ Замечу, что в 2003 году мы спрашивали о “поощрении” официальных лиц, а в 2006 году — должностных. Однако это вряд ли повлияло на результаты, так как в повседневном сознании эти понятия практически не различаются.

изучение функционирования российских домохозяйств. В своей интересной и содержательной работе она характеризует сущность, функции и специфику “реципрокного взаимодействия” и его отличие от “патрон-клиентских” взаимоотношений [13, с. 330–378]. “Соскальзывание” к реципрокности обнаружили и мы (даже при том, что была ориентация на взаимодействие преимущественно с властными организациями). Так, среди ответов на открытый вопрос о мотивации “поощрения” встречались, например, и такие: “Если в благодарность после принятого решения — маленький подарок: конфеты или шампанское, то даже приятно порадовать человека. Это — не вымогательство”, “Хочется отблагодарить” и т. д.

При анализе масштабов и характера функционирования взяточничества, необходимо учитывать существование так называемой “двойной институционализации”, сущность которой характеризуют Е. Головаха и Н. Панина в статье “Постсоветская деинституционализация и становление новых социальных институтов в украинском обществе” [14]. Речь идет, в частности, о том, что в рамках и на базе государственных учреждений, относящихся к различным сферам, оказываются частные услуги. Авторы считают, что распространение такой практики в образовательных и медицинских учреждениях обусловлено снижением качества бесплатного обслуживания, и оплатив услугу, люди стремятся его (качество) повысить. Однако существует и множество других факторов, которые обуславливают легитимацию такой (нелегальной) практики, с одной стороны, и нелегитимность легального частного обслуживания — с другой. Например, руководство госучреждений (и даже промышленных предприятий) может закрывать глаза на частную практику на базе вверенного ему учреждения (иногда и в рабочее время) некоторых нужных, но низкооплачиваемых работников, чтобы удержать их. Хотя, несомненно, существуют и другие мотивы для такого “попустительства”. Механизмов, обуславливающих амбивалентность наших институтов, бесконечное множество. И это *один из многих факторов*, влияющих на то, что уровень раскрываемости взяточничества и вымогательства является наиболее низким среди других уголовных деяний.

И. Рущенко, приводя данные о виктимизации населения и латентной преступности и показывая, что взяточничество и вымогательство имеют практически самый высокий коэффициент латентности, отмечает, что “наши криминологи — юристы крайне слабо используют широкие возможности эмпирической социологии” [15, с. 12]. Однако относительно возможностей социологии в изучении коррупции вообще и взяточничества в частности существуют различные точки зрения. Так, российский социолог Г. Сатаров, ссылаясь на пессимистическое заключение на этот счет одного из западных “классиков коррупции”, считает, что ничего проблематичного в изучении коррупции социологическими методами не существует. “Вопрос сводится не к возможности или невозможности изучения коррупции инструментами социологии, — пишет он, — а к неизбежности такого изучения. Советовать можно только на то, что мы, как обычно, запаздываем” [16, с. 25]. При этом он ссылается на опыт большой серии исследований бытовой и деловой коррупции, проводившихся в Фонде “ИНДЕМ”.

Размышляя над тем, почему мы “запаздываем”, я вспомнила такой эпизод. На совещании в мэрии, где мы докладывали о результатах мониторингового опроса, только мне (я сообщала результаты по блоку “Взаимодейст-

вие граждан и власти”) не задали ни одного вопроса. Когда мы выходили, спросила у одной чиновницы: “Почему мне не задавали вопросы?”. Она ответила: “Что вы! Все притихли, боялись, что Вы начнете называть фамилии”. Как видим, чиновничество не очень-то отличает “исследование” от “расследования”. Возможно, в этом и есть резон. И, может быть, поэтому наши исследования практически не финансируются? Кто же заинтересован в том, чтобы писать на себя донос?

А как же все-таки быть с “универсальным законом бюрократии”? Существует он или нет? Я склоняюсь к положительному ответу на этот вопрос и понимаю этот закон как *некоторый алгоритм поведения бюрократии, который утверждается тогда, когда имеется сочетание, определенная констелляция конкретных факторов*: слабое государство, сильная бюрократия, становление капитализма на ранней стадии. Результат такого сочетания — коррумпированность бюрократии, ее недееспособность, неориентированность на решение *государственных задач*. Именно в период становления капитализма жажда обогащения оказывается особенно важным фактором, стимулирующим использование для этого всех имеющихся средств и, в частности, тех, которые дает должностной статус. Поэтому особое значение приобретает *государственный фактор*, определяющий те ограничения и рамки, которые влияют на характер функционирования “штаба управления”, что сказывается, в свою очередь, и на облике того капитализма, который утверждается. Универсальный закон бюрократии, таким образом, можно сформулировать так: **становление капитализма при слабом государстве и сильном административном аппарате неизбежно приводит к недееспособности и коррумпированности бюрократии.**

Пример Англии в данном случае не единственный. Крупнейший историк современности Фернан Бродель, изучавший процессы становления капитализма в самых различных странах, большое внимание уделял роли государства в этих процессах. Интерес представляет, в частности, характеристика ситуации, которая сложилась во Франции во второй половине XVII века в эпоху правления Людовика XIV — в период, который ознаменовался рядом государственных побед и достижений. Людовик XIV был тем самым королем, которому приписывают крылатую фразу: “Государство — это я”. Для укрепления государственного аппарата Людовик узаконил практику продажи должностей представителям нарождающейся буржуазии. Но даже эта практика не привела ни к коррупции, ни к катастрофическому ослаблению государственного аппарата, ибо “такой монарх, как Людовик XIV, продавая должности, изымал часть достояния буржуазии, то был своего рода эффективный налог; с другой же стороны, защищал низшие классы против возможного лихоимства. Должностных лиц достаточно крепко держали в руках. Однако после авторитарного правления Людовика XIV дела довольно быстро начинают ухудшаться” [17, с. 560]. Ф.Бродель показывает также, что в период правления Людовика XIV чиновничьи должности для нарождавшейся буржуазии не были средством наживы, а были тем, чем был двор для французского дворянства: способом удовлетворения самолюбия и показателем жизненного успеха.

Приведенные исторические примеры отнюдь не следует понимать так, что сильное государство — это непременно авторитаризм, автократия “всемогущего” монарха, в каком бы облике он ни выступал. Государство может

быть сильным *независимо от формы правления и государственного устройства*. Более того, сила или слабость государства не определяется однозначно его *социальной сущностью*, характеризующей *содержание государственного интереса*. Деятельность государства, декларирующего себя как *социальное*, должна быть направлена на защиту и обеспечение прав и интересов всех граждан, независимо от их социальной принадлежности. Его сила определяется наличием законодательной базы, создаваемой по определенным правилам и с учетом понимаемого таким образом государственного интереса, надежными механизмами контроля, направленного на неукоснительное выполнение принятых законов и норм, а также обеспечивающего *систему ответственности за их реализацию*. Дефицит (если не сказать больше) всего этого как раз характерен для современного украинского государства, что формирует облик и обуславливает способы функционирования нашей бюрократии.

Исследователи, изучающие деятельность современной украинской бюрократии, обращают внимание на то, что ее безответственность и коррупция существенным образом обусловлены неспособностью политической элиты управлять бюрократией. “Чиновники “приватизируют” зоны своей компетенции, умело выводя их из-под влияния нормативных актов и законов, контроля и прямых указаний элиты, используя при этом неразбериху с законодательством и тенденции к децентрализации власти и управления” [5, с. 33–34]. Следует подчеркнуть, однако, что *чиновникам это удастся потому, что политики заняты тем же самым — обогащением*. Более того, занимаясь этим, и те, и другие находятся в единой “связке”. “Власть как самостоятельная ценность потеряла всякое значение, превратившись исключительно в средство обогащения” [5, с. 41].

Характеризуя универсальный закон бюрократии, необходимо учитывать, что все общественные законы, действующие в различных конкретно-исторических условиях, непременно имеют свои специфические формы проявления. Специфика проявления универсального закона бюрократии в наших условиях определена многими факторами, и в частности тем, что становление капитализма совпало у нас с процессом становления украинской государственности. Но, думаю, самым значимым фактором является следующий: *соблазн обогащения*, действующий повсюду в период раннего капитализма, в постсоветских условиях, *где имеется много оставшейся от прошлого “ничейной”, собственности, становится всепоглощающим*. В этих условиях и сама политика становится теневой, срачиваясь с теневым бизнесом [18]. Этот всепоглощающий соблазн парализует общественно полезную деятельность и политиков, и чиновников, понуждая “сильных мира сего” погружаться в омут обогащения с небывалым азартом и алчностью. Общественно полезная деятельность подменяется бесконечными пресс-конференциями, заявлениями и декларациями, постоянным мельканием на телеэкранах, призванных камуфлировать сущность происходящего. В наших условиях этому параличу способствует и нестабильность политической ситуации, постоянное “перетягивание канатов” представителями различных ветвей власти, отсутствие профессионализма чиновников, который *в данных обстоятельствах является излишним*. И поэтому каждый раз, когда в ходе исследования вникаешь в различные сферы жизни нашего общества, постоянно сталкиваешься с недееспособностью, корыстолюбием, а за-

частую и просто скудоумием наших чиновников, которые бесконечно далеки от Веберовской “идеальной” бюрократии.

В заключение сошлюсь на то, как комментирует В. Виндельбанд в своей “Истории философии” поведение Бэкона на процессе. По мнению Виндельбанда, Бэкон “беспрекословно подчинился учиненному над ним следствию и наказанию, чтобы обвинения и наказания не коснулись еще более высокого лица” [1, с. 8]. К слову, король Яков I отменил наказание, которое ожидало Бэкона.

Литература

1. *Виндельбанд В.* История новой философии в ее связи с общей культурой и отдельными науками. — СПб., 1908. — Т. 1.
2. *Мендрас М.* Слабое государство и сильная администрация: к оценке российской бюрократии // Куда пришла Россия? Итоги социетальной трансформации. — М., 2003. — С. 47–50.
3. *Битэм Д.* Бюрократия // Социологический журнал. — 1997. — № 4. — С. 165–185.
4. *Бусова Н.* Макс Вебер и становление рыночного капитализма // Социология: теория, методы, маркетинг. — 1999. — № 3. — С. 119–135.
5. *Мясников О.Г., Макушин Т.А.* Правящая элита в контексте общественного развития // Константы. Альманах социальных исследований. — 1998. — № 2 (9). — С. 33–44.
6. *Иващенко О.* Работа и практика в трансформирующемся обществе в поисках новых стандартов // Социология: теория, методы, маркетинг. — 2002. — № 2. — С. 60–70.
7. *Иващенко О.* Новый институционализм в экономической социологии: теоретические основания исследовательских возможностей // Социология: теория, методы, маркетинг. — 2003. — № 1. — С. 60–70.
8. Українське суспільство 1992–2002. Соціологічний моніторинг. — К., 2003.
9. Українське суспільство 1994–2004. Соціологічний моніторинг. — К., 2004.
10. Коррупция и коррупционеры // Социальная реальность. — 2006. — № 10. — С. 100–102.
11. *Ходоривская Н.* Ситуационные негативы повседневности и адаптационные ресурсы человека // Социология: теория, методы, маркетинг. — 2004. — № 4. — С. 140–157.
12. *Яницкий О.Н.* Теневые отношения в современной России // Социологические исследования. — 2001. — № 5. — С. 148–153.
13. *Барсукова С.Ю.* Неформальная экономика. Экономико-социологический анализ. — М., 2004.
14. *Головаха Е., Панина Н.* Постсоветская деинституционализация и становление новых социальных институтов в украинском обществе // Социология: теория, методы, маркетинг. — 2001. — № 4 — С. 5–22.
15. *Сатаров Г.* Измерение бытовой коррупции в массовых социологических опросах // Вестник общественного мнения: Диалог. Анализ. Дискуссии. — 2006. — № 3 (83). — С. 25–32.
16. *Рущенко И.* Диалог социолога и юриста о латентной преступности, и не только об этом... // Социология: теория, методы, маркетинг. — 2001. — № 2 — С. 8–16.
17. *Бродель Ф.* Игры обмена // Бродель Ф. Материальная цивилизация, экономика и капитализм. — М., 1988. — Т. 2.
18. *Барсукова С.Ю.* Сращивание теневой экономики и теневой политики // Мир России. — 2006. — № 3. — С. 158–178.