**УДК** [**342.5**](http://pu.virmk.ru/doc/UDK/34/342.5.html)

**ББК 67.400**

**А. Г. Кравченко**

**БЮРОКРАТИЧЕСКИЕ ПРАКТИКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ[[1]](#footnote-2)**

***Аннотация.*** Данная статья посвящена отрицательным явлениям бюрократии, которые становятся одним из ключевых факторов, препятствующих динамичному развитию правовых, политических, экономических и общественных институтов.

***Ключевые слова:*** бюрократия, неформальные практики, государственное управление, формализация права, коррупция, кадровая политика, общественный контроль, гражданское общество, административная эффективность, клиентизм.

**A. G. Kravchenko**

**BUREAUCRATIC PRACTICIANS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN RUSSIA**

***Abstract.*** This article is devoted to the negative phenomena of bureaucracy which become one of key factors of interfering dynamic development legal, political, economic and public institutes.

***Keywords:*** bureaucracy, informal practicians, public administration, right formalization, corruption, personnel policy, public control, civil society, administrative efficiency, kliyentizm.

Современное государство, значительно расширившее систему своих социальных функций и, как следствие этого, роль бюрократического аппарата в жизни общества, все больше нуждается в профессионализации госслужащих, повышении эффективности работы своих учреждений. В этом контексте ведущие страны мира планомерно реализуют политику человеческого капитала, интеллектуализирующую и культурнообразующую государственную службу [1, 65-68]. Значительное внимание уделяется профессиональным качествам чиновников, отказу в кадровой политике от патронажа, клиентизма и кумовства в пользу управленческой результативности. Совершенствуется и система оценки эффективности современного госслужащего. В частности, отказ от статистической отчетности в пользу социальной системы оценки – степени социальной удовлетворенности работой государственных учреждений, имеджевые показатели конкретных должностных лиц, а также ряд усовершенствованных традиционных индикаторов эффективности публичного менеджмента позволяют обеспечить эффективный контроль за чиновничеством. Прозрачность результативности государственной деятельности в свою очередь, выступает условием не только законопослушного поведения государственных служащих, но и стимулирует качество их работы. Именно эти моменты обеспечивают высокие темпы экономического и технологического развития европейских государств. Таким образом, бюрократическое сообщество становится не тормозом, а двигателем общественного развития Японии, стран Евросоюза и США.

Несколько иная ситуация складывается в странах с «развивающейся» политической и экономической системой, где бюрократические сообщества отделяются от общества и его интересов, формируя собственные.

Проникновение бюрократических интересов, в том числе и в законодательную базу страны, вызвано вполне объективными закономерностями. Во-первых, государственный аппарат и его структурные элементы нуждаются в постоянном совершенствовании правовой регламентации порядка своего функционирования. Этот рациональный элемент обеспечивает эволюцию государства, создает условия для повышения эффективности публичной власти и ее приспособляемости под изменение исторически складывающихся социально-экономических характеристик общества.   
Во-вторых, современная система и структура государственной власти, основанная на разделении компетенций своих органов, отнюдь не снимает конфликтов интересов, возникающих между ними по поводу властного ресурса. Между органами государственной власти существует постоянная конкуренция, особенно ярко проявляемая на примере силовых органов власти. Подобное противоборство отражается на лоббировании ведомственных интересов в законотворческом и правоприменительном процессе. Отчасти продвижение своих корпоративных интересов закреплено на вполне официальном уровне. В тоже время наибольший массив лоббирования в законотворческом процессе и правоприменении скрыт от правовой регламентации и обладает крайне низкой степенью информационной прозрачности. Подобная скрытность обусловлена невидимым корпоративным противостоянием, в котором ключевым ресурсом являются сфера властных полномочий, иерархическая подчиненность и подотчетность. То есть такие величины как: охват и степень властного контроля за подвластными (гражданами или должностными лицами) и степень защищенности от внешнего контроля (государственных органов контроля и институтов гражданского общества). В-третьих, бюрократическое сообщество, обладающее собственными политико-экономи­ческими интересами, как социальный страт, стремится отстаивать последние, легализуя их через подзаконное законотворчество, а также закрепляя на уровне федеральных законов. При этом речь может идти как о вполне оправданных явлениях – например, социальной, политической и экономической защите государственных служащих, - так о проявлении в таких формах как юридические артефакты (правовые пробелы и коллизии), иррациональная формализация и документизация, создаваемые с целью экономической наживы.

В развивающихся государствах бюрократия использует право не только как средство управления, обеспечения равных возможностей, справедливости и безопасности, но и куда в большей степени как средство манипуляции общественным сознанием и легитимации своих антисоциальных проявлений. В этом контексте культивирование ряда правовых мифов выступает действенным элементом такой легитимации. Так, культивирование мифа непогрешимости закона, апеллирование к неукоснительному соблюдению правовых предписаний, вопреки здравому смыслу и морали, выступают мощным юридическим прикрытием антисоциальных действий правоприменителя, легализованных посредством правового формализма или искаженной правовой нормы посредством бюрократического толкования. В этом смысле абсолютизация позитивного права, возведение его выше основополагающих общественных ценностей может рассматриваться нами скорее как феномен правового фашизма. В подобной ситуации закон противоречит праву, вступает в конфронтацию с социальной системой ценностей, приобретая политический контекст, в котором бюрократия как отдельный класс стремится тоталитарно подчинить себе все общество.

Бюрократическая система управления проявляется и в государственной идеологии правового и административного характера. Так, для обеспечения формальной отчетности перед обществом и высшим государственным контролем бюрократией активно используется система статистической отчетности. К примеру, правоохранительные органы в популярной теме «антикоррупционной политики» предпочитают нагонять показатели раскрываемости коррупционных проявлений за счет численного и некачественного показателя [2]. Так, раскрытие коррупционных преступлений в образовательной среде и в сфере оказания медицинских услуг наиболее популярно и востребовано при расследовании уголовных преступлений коррупционной направленности. «Громкие дела», связанные с разоблачением «особо опасных» взяточников-водителей, учителей, врачей и т.п. давно подвергаются общественной и научной критике. Между тем качественные показатели борьбы с коррупцией достигают критически низких отметок, при системном распространении верховой коррупции и колоссальных ущербов национальным интересам и национальной безопасности государства. Отдельные показательные уголовные дела в отношении высших должностных лиц не влияют на процессы декоррупционизации государственного аппарата и используются для передела сфер бюрократического влияния. Такое положение дел наглядно демонстрирует факт бюрократизации системы государственного контроля в правоохранительной системе. Не менее сложная ситуация складывается и в финансово-хозяйственной сфере государственного управления. Наглядными индикаторами коррупционности здесь выступает техническое состояние и оснащенность публичных учреждений, общественных мест отдыха, систем жизнеобеспечения городов и техническое состояние дорог. За счет понижения качества финансово-хозяйственных госуслуг высвобождаются бюджетные средства, распределяемые теневыми бюрократическими сетями. Коррупционная составляющая в строительстве жилья стала причиной недоступности последнего для большинства граждан, получающих законные доходы, и тем самым стимулировала переход к нелегальным источникам. Критически низкая технооснащенность образовательных учреждений стимулировала развитие системы коррупционных сборов с учащихся и их родителей. Аналогичная ситуация сложилась и в медицинских учреждениях, фактически парализовав систему здравоохранения государства.

Таким образом, следует констатировать, что причина распространения системной коррупции и правового нигилизма в России основана не на мифических коррупционных архетипах российского народа, а инициирована бюрократическим сообществом, демонстрирующим системно низкую эффективность государственного управления. Все это говорит о необходимости выстраивания приоритетов национального развития в направлении совершенствования системы высшего государственного и общественного контроля за бюрократией, инновационной кадровой политики и разработки принципиально новых индикаторов бюрократической эффективности.

Одним из подобных направлений реформирования системы государственного управления является концепция «сервисного государства», выстраивающая оптимальную модель взаимодействия между обществом и бюрократическими элитами [3]. Однако реализация указанного концепта в России сталкивается со значительными трудностями, сопряженными с бюрократическими практиками осуществления власти и устойчивыми системами теневых отношений во властных средах. Так, попытка создания системы общественного контроля, являющегося ключевым элементом системы независимой оценки качества оказания государственных услуг, натолкнулась на активное противодействие со стороны бюрократических элит. Ввиду того, что общественный контроль обеспечивает неконтролируемую с позиции бюрократии прозрачность государственной деятельности, минимизирующую не только коррупционную составляющую госвласти, но и неэффективную административную деятельность госслужащих, последний вступает в прямой конфликт с теневыми интересами бюрократических элит. Затрагивание коррупционных интересов общественным контролем неизбежно вызывает активное сопротивление со стороны корруционнизированных госорганов. При этом наблюдается не столько использование системы формальных запретов, препятствующих функционированию общественного контроля, сколько осуществляется политика формирования подконтрольных бюрократии институтов общественного контроля. Появление многочисленных организационных форм гражданского контроля, в состав которых входят должностные лица, а также создание организаций, финансово и политически контролируемых представителями власти, свидетельствует о стремлении бюрократического сообщества сохранить информационную закрытость и воспрепятствовать построению системы объективного оценивания качества оказания государственных услуг.

Еще одним эффективным направлением концепции «сервисного государства» является формирование системы «электронного правительства», создающего условия прозрачности оказания государственных услуг, дистанцирующего гражданина от чиновников и тем самым формирующего антикоррупционные условия взаимодействия общества и государства. К сожалению, в этом направлении, после внедрения ряда электронных госуслуг, даже не наблюдается координальной динамики. Анализ официальных сайтов органов государственной власти также показывает, неравномерность развития электронных форм сервисного концепта. Так, высокие показатели развития электронных технологий оказания государственных услуг демонстрируют, например, сайт Президента РФ, Федеральной налоговой службы, Высшего арбитражного суда. Институт развития свободы информации (ИРСИ), осуществляющий мониторинг информационной открытости сайтов органов государственной власти, неоднократно отмечал крайне низкую степень транспарентности бюрократической деятельности. Порядка 80-90 % информации, расположенной на сайтах, являются формальными и раскрывают историю создания органа государственно власти, нормативную базу его деятельности и т.п. [4].

Обобщая фактическую характеристику бюрократических практик в системе государственного управления, необходимо отметить следующее:

– во-первых, реализация концепции «сервисного государства» нуждается в последовательной правовой и административной политике, без которой транспаретность бюрократической деятельности, а значит и борьба с коррупцией, неэффективным госменеджментом, так и останутся непреодолимыми;

– во-вторых, уделяя внимание инновационным сервисным технологиям при построении модели взаимодействия общества и государства, нельзя игнорировать традиционные подходы такие, например, как кадровая политика. Только комплексное воздействие на бюрократическое сообщество будет способствовать его трансформации в цивилизованные рациональные формы.

– в-третьих, необходим научный поиск и дальнейшее теоретико-методологическое развитие элементов сервисного государства, разработки специальных механизмов оказания государственных услуг, исключающих их бюрократизацию и криминализацию.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Саралинова, Д. С. Проблемы формирования кадрового потенциала государственной и муниципальной службы в современных условиях // Актуальные вопросы экономики и управления: мат-лы Международ. заоч. науч. конф., г. Москва, апрель 2011 г. – М.: РИОР, 2011. – Т. II.
2. О проблеме формальных показателей см.: Ипакян, А. П. Оценка эффективности деятельности органов внутренних дел в механизме их реформирования // Труды академии управления МВД России. – 2007. – № 4.
3. Коженко, Я. В. Концепции «сильного» и «сервисного» государства в контексте модернизации государственного управления в России: общее и отличное // Фундаментальные исследования. – 2012. – № 3 (3).
4. Рейтинг информационной открытости государственных органов власти России в 2008 году[электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа:<http://gtmarket.ru/news/state/2009/06/05/2028>.

1. Данная работа выполнена при финансовой поддержке гранта РГНФ № 11-33-00313а2 «Формы и методы сервисного управления в постсоветской России: проблемы повышения качества оказания государственных услуг», научный руководитель Я. В. Коженко. [↑](#footnote-ref-2)