

Коррупция во взаимодействиях российских граждан с представителями органов власти

Автор: В. Л. РИМСКИЙ

Универсалистские и партикулярные способы осуществления взаимодействий граждан с государственными служащими

Взаимодействия граждан с государственными служащими органов власти и управления в нашей стране организованы довольно сложно, их описание не может исчерпываться ни нормами законов или ведомственных и должностных инструкций, других нормативно-правовых актов, ни этическими нормами. Чаще всего оно осуществляется в тех случаях, когда у граждан возникают те или иные проблемы, связанные с регулированием или управлением их жизнью и деятельностью со стороны органов государственной власти.

По нормам законодательства, ведомственным инструкциям и другим нормативно-правовым актам такие взаимодействия должны осуществляться на основе универсалистских принципов, позволяющих реализовать универсальные, не зависящие от личностей права граждан. В большинстве случаев такой универсализм обеспечивается тем, что права граждан единообразным образом реализуются для довольно крупных социальных групп. Иначе говоря, одинаковые решения органов государственной власти получают граждане, принадлежащие к тем социальным группам или категориям, которые имеют соответствующие права.

Универсализм может выступать и как моральное требование к решениям органов власти в отношении граждан, предполагающее единообразие в отношении ко всем гражданам и принятие справедливых решений их проблем. Хотя понятие справедливости само по себе не универсально (разные социальные группы оценивают как справедливые разные решения), общим остается следующий принцип: справедливым считается решение, реализующее интересы граждан, имеющих на них право. При этом некоторые решения, основанные на нормах законов, могут оцениваться представителями тех или иных социальных групп как несправедливые, если сами эти законы такие представители считают несправедливыми.

В современной России и граждане, и государственные служащие нередко строят свои взаимоотношения не на универсалистских, а на партикулярных принципах. Эти принципы предполагают, что граждане решают свои проблемы в соответствии со своими социальными статусами, социальными компетенциями, теми или иными человеческими качествами. Применение таких принципов приводит к тому, что государственные служащие, отказываясь выполнять свои функции специалистов в системе управления, соглашаются осуществлять функции распорядителей тех или иных ресурсов государства. В свою очередь, гражданам, оказавшимся в такой ситуации, приходится демонстрировать государственным служащим, что именно они достойны получения соответствующих ресурсов. Во многих случаях полученные таким способом решения проблем оцениваются обеими сторона-

Р и м с к и й Владимир Львович - заведующий отделом социологии Фонда ИНДЕМ.

ми взаимодействий как справедливые: ведь государственные ресурсы были переданы тем, кто наиболее убедительно продемонстрировали в них необходимость.

В партикулярных отношениях граждан с государственными служащими высокую значимость получают неформальные нормы и правила. На их основе формируются договорные принципы, но не произвольно, а на основе уже сложившихся социальных практик. Эти договорные нормы и правила обладают способностью заменять в реальных общениях граждан с государственными служащими формальные юридические установления. При этом последние нередко оцениваются обоими участниками взаимодействий как несправедливые. Это еще больше усиливает мотивацию и тех и других к использованию партикулярных, а не универсалистских взаимоотношений. В таких ситуациях и граждане, и государственные служащие часто совершают коррупционные действия, например, когда принимаются и реализуются решения в интересах отдельных граждан, их объединений, частных корпораций в ущерб интересам широких социальных групп, которые тоже имеют по нормам законов права на получение государственных ресурсов.

Для обеспечения действия норм законов во взаимодействиях граждан с представителями органов власти их взаимоотношения должны подчиняться универсалистским принципам. Только в таком случае государственные служащие станут выполнять свои обязанности перед гражданами независимо от их социальных статусов и других личностных особенностей, а граждане будут обращаться к ним лишь с запросами, предусмотренными нормами законов. В результате взаимоотношения могут постепенно привести к регулированию взаимодействий граждан с органами власти нормативными социальными институтами, полностью соответствующими нормам законов. Но такую перемену реальной социальной практики служащих невозможно провести без специальных углубленных исследований. Иначе новые процедуры взаимодействий будут теми или иными способами изменяться в сторону усиления партикулярных и коррупционных отношений, потому что без учета социальности изменить сложившиеся социальные стереотипы и практики вряд ли возможно.

Методика и организация исследования

С ноября 2006 по июнь 2007 г. Фонд ИНДЕМ проводил углубленное социологическое исследование реальных социальных практик взаимодействий граждан с органами власти на примерах их контактов с Федеральной миграционной службой (ФМС) и Государственной инспекцией безопасности дорожного движения (ГИБДД) МВД РФ. Эти службы были выбраны по двум причинам. Во-первых, они решают задачи, связанные с интенсивными контактами с гражданами: регистрация мигрантов, оформление разрешений на проживание, оформление паспортов, наложение штрафов и иных наказаний на владельцев автомобилей, и т. п. Во-вторых, предшествующими исследованиями Фонда ИНДЕМ подтверждена как интенсивность этих контактов, так и высокий уровень коррупции в этих органах власти. Поэтому результаты проведенного исследования позволяют сделать выводы о закономерностях взаимодействия граждан не только с изученными, но и с другими органами власти и управления.

Исследование проводилось методами фокус-групп, личных полуформализованных интервью и заполнения личных дневников контактов граждан с этими службами. Для участия в нем отбирались граждане, готовые дать информацию о своих взаимодействиях с ФМС или ГИБДД, из разных социальных групп - бизнесменов, работающих по найму в частном бизнесе, пенсионеров, домохозяек и др. Для проведения личных полуформализованных интервью приглашались государственные служащие ФМС и ГИБДД, но большинство приглашений были отклонены, и в результате проведено только одно такое интервью. Методы проведенного исследования позволяют сделать некоторые оценки и выводы в целом о реальных практиках взаимоотношений российских граждан с органами власти, которые по своим функциям должны решать те или иные проблемы граждан¹.

¹ Более подробно методы и результаты этого исследования Фонда ИНДЕМ описаны в [Римский, 2007].

Неравенство статусов граждан и государственных служащих в их взаимодействиях

Наше исследование показало, что общей и существенной для граждан проблемой взаимодействия с органами власти и управления является *неравенство статусов граждан и государственных служащих в осуществлении этих взаимодействий*. Государственные служащие при исполнении своих обязанностей вне зависимости от должностей и компетенции оказываются в положении господства, а граждане - во всех случаях их виновности или невиновности в том или ином нарушении норм законов или инструкций, при наличии у них формальных прав на решение их проблем или при их отсутствии - в ситуации зависимости и подчинения. Фактически все граждане - участники фокус-групп, неформализованных интервью и наблюдений признают это реальное различие социальных статусов.

Нормы законов и других правовых актов, а также должностных инструкций государственных служащих предполагают и определяют равенство их статусов и статусов обращающихся к ним граждан. Поэтому в соответствии с такими нормами решения проблем граждан могут быть получены только при соблюдении данного равенства, социальных статусов. Но такое равенство остается формальным и в практике взаимодействий почти никогда не обеспечивается. В результате для решения своих проблем граждане вынуждены либо искать какие-то способы хотя бы временного выравнивания своих социальных статусов с социальными статусами государственных служащих (тогда граждане могут надеяться на решение своих проблем в соответствии с нормами законов и других нормативно-правовых актов), либо вынуждены прибегать к иным способам решения в обход этих норм, с нарушением установленного ими порядка.

Граждане используют разные способы выравнивания социальных статусов со статусами государственных служащих при взаимодействиях с ними с помощью имеющихся у них ресурсов. Это могут быть и внешность, и возраст, и знакомства с влиятельными личностями и должностными лицами, и взятки и т. п. Методы выравнивания социальных статусов бывают различными, но почти всегда они неформальны, не соответствуют правовым нормам. Методом выравнивания социальных статусов, соответствующим правовым нормам, можно было бы считать оспаривание в судах неправомерных действий государственных служащих. Однако идут на это граждане крайне редко.

Для решения своих проблем граждане обращения в суды предпочитают несоответствующие правовым нормам демонстрации личного терпения, признания своего подчиненного положения, беспрекословное выполнение всех требований государственных служащих. В таких случаях последние нередко удовлетворяются признанием своего господства и решают проблемы граждан. В других случаях действенной оказывается демонстрация гражданами знакомства с влиятельными или должностными лицами. Это неформально повышает социальный статус "просителя" и позволяет ему оказаться в более или менее равных по социальному статусу взаимодействиях с государственными служащими, что, естественно, облегчает достижение благоприятного для него результата.

В некоторых случаях для повышения своих социальных статусов граждане используют имитацию флирта или сексуального ухаживания, то есть пытаются заинтересовать государственных служащих в себе как личности. В результате взаимоотношения с нужным чиновником обретают личностный характер, и у граждан появляется возможность претендовать на решения своих проблем в эксклюзивном порядке, на применение к ним для этих целей партикулярных принципов.

Попытки граждан уравнивать свои социальные статусы со статусами государственных служащих не всегда оказываются успешными. Но если такого уравнивания не происходит, то последствия обращений граждан в органы власти и управления могут быть непредсказуемы. От них, в частности, могут потребовать дополнительных справок; возможны потери документов граждан или их регистрации в компьютерных системах, затягивание получения необходимых решений или вынуждение к неоднократному посещению органа власти и управления для того, чтобы просто получить их. Необходимые гражданам документы могут быть неверно оформлены, что делает их недействительными, и т. п.

Подобное отношение государственных служащих к обращающимся к ним гражданам можно оценивать как незаинтересованность, халатность и непрофессионализм. Сами граждане в проведенном исследовании нередко оценивали такое отношение как невнимание к ним и их проблемам, как унижение их достоинства. Они неоднократно описывали подобные ситуации, выражали нежелание вновь и вновь в них оказываться, а потому искали иные способы решений своих проблем. Но такой поиск почти всегда идет в обход официальных и законных процедур, поскольку граждане не надеются на возможность применения к ним универсалистских норм законов.

Рациональность участия во взяточничестве для граждан и государственных служащих

Взятка - одна из универсальных стратегий решений проблем российских граждан в органах власти. Это однотипное действие позволяет получать необходимый гражданину результат практически в любом его взаимодействии с органами власти.

Дачи взяток государственным служащим нередко оцениваются гражданами как те реальные правила их взаимодействия с органами власти, которые необходимо выполнять, хотя они и противоречат нормам закона и морали. Такие оценки нередко признают справедливыми и государственные служащие. При этом они утверждают, что в одиночку никто из государственных служащих не сможет ничего изменить в отношениях их органов власти с гражданами, потому что нет никаких гарантий беспристрастности и соблюдения норм морали всеми служащими без исключения. Отсутствие таких гарантий может быть оценено как подтверждение самими государственным служащими вывода о том, что сама система взаимоотношений граждан с государственным служащими вынуждает первых давать, а вторых - брать взятки.

Мотивы участия государственных служащих во взяточничестве не сводятся к стремлению повысить уровень своего материального достатка, хотя во многих случаях оно весьма значимо. Не менее важна для них возможность через участие во взяточничестве продемонстрировать собственную принадлежность к корпорации служащих того или иного органа власти. Государственные служащие должны быть частью системы организации деятельности своих органов власти, их отказы от получений взяток могут быть оценены как стремление выделиться из этой корпорации, даже осуществлять противодействие ей. Тогда корпорация будет теми или иными способами защищаться от таких сотрудников; в лучшем случае, это грозит потерей должности, успешности служебной карьеры. Чтобы этого не случилось, государственные служащие нередко бывают вынуждены ставить необходимость оставаться членами своих корпораций выше норм морали и даже законов. В результате взяточничество становится вполне рациональным выбором большинства чиновников, решающих те или иные проблемы граждан.

В сознании граждан дача взяток нередко оценивается как вполне естественный, даже легитимный в современных российских условиях способ решения проблем. Высказывание ими недовольства сложившейся ситуацией обычно лишь декларативно. Граждане чаще всего понимают, что использовали и будут использовать взятки для решения своих проблем, фактически они приспособливают свою мораль к сложившимся в нашей стране условиям взаимодействий с органами власти. Они понимают, что многие дают взятки, и никто не в состоянии изменить эту социальную реальность. Поэтому и для граждан дача взяток государственным служащим - довольно часто рациональный выбор, необходимый для эффективной адаптации к сложившейся в России социальной реальности.

Мотивы, по которым граждане дают взятки, довольно разнообразны и не сводятся только к предоставлению им за неформальную оплату государственных услуг. В частности, во взаимодействии водителей с ГИБДД взятка - удобный и наиболее распространенный способ разрешения проблемных ситуаций на дороге (в случаях действительного нарушения правил водителем), позволяющий экономить ресурсы времени и денег, меньше переживать по поводу случившегося.

Взятка может быть дана и за то, чтобы государственные служащие просто не выполняли своих функций. Так происходит, например, когда граждане за взятки получают талоны техосмотра автомобилей в ГИБДД. При этом техосмотр почти никогда не проводится, а талоны можно получить вообще без предъявления автомобилей инспекторам ГИБДД. Это очень распространенная в нашей стране практика. В такой ситуации ГИБДД не выполняет возложенных на нее функций контроля технического состояния транспортных средств, что следует оценить как одну из форм коррупции в этой государственной службе.

Зачастую государственные служащие сознательно ставят обращающихся с ним граждан в безвыходные ситуации, явно или неявно вымогая у них мзду, но при этом очень редко делая соответствующие предложения напрямую. Причина в том, что при явном вымогательстве чиновник рискует подпасть под уголовное преследование за совершение таких действий. Поэтому чаще всего используются иные методы: гражданам демонстрируется безвыходность их положения, и они сами приходят к выводу о необходимости дачи взятки.

Чаще всего взятка дается не в тот момент, когда граждане догадываются о таких желаниях государственных служащих, а несколько позже, когда обе стороны найдут способ передать ее без высокого риска уголовного преследования для обеих сторон. Поэтому взятки даются тайно, денежные средства нередко маскируются какими-то малоценными подарками, которые взятками не считаются, используются посредники, которым в меньшей степени грозит уголовное преследование, так как у них нет личной заинтересованности в исходе дела.

В проведенном исследовании граждане чаще всего утверждали, что в самом офисе органа государственной власти дать взятку чиновнику невозможно. Обычно граждане используют свои социальные связи, знакомства, неформальные отношения, чтобы найти наиболее оптимальный в той или иной ситуации способ дать взятку. Но в исследовании встретились и описания случаев, когда граждане, не боясь уголовной ответственности или будучи буквально измотанными процедурами решений своих проблем в органах власти, предлагали взятки государственным служащим прямо на их рабочих местах. Во многих случаях такие взятки решали проблемы граждан, и потому ни они, ни государственные служащие не были заинтересованы в инициировании уголовных преследований за совершенные коррупционные действия.

Во многих случаях граждане имеют возможность обсудить размеры взяток и договориться о приемлемой сумме. Государственные служащие, в большинстве своем, могут реально оценить материальное положение просителя, но при этом не отказываются от мзды даже небольших размеров. Тут мы имеем, скорее, не плату за те или иные услуги, а выражение подчинения граждан установленным в органах власти неформальным правилам и порядкам.

Получается, что каждый гражданин дает взятку в соответствии со своими возможностями, то есть государственными служащими соблюдается определенная социальная справедливость, находящая понимание у граждан. Справедливость понимается обеими сторонами и как привнесение за плату личностного аспекта в разрешение конкретных ситуаций. Чиновники, стремясь облегчить положение граждан, могут за взятки существенно сократить сроки принятия решений их проблем, пропустить их без очереди, помочь им оформить те или иные документы, и т. п. Справедливость в понимании и граждан, и государственных служащих реализуется и в том, что за небольшие взятки оказываются небольшие услуги, а за крупные - гораздо более существенные.

Взятки как средства уравнивания социальных статусов

Весьма часто для уравнивания социальных статусов с государственными служащими граждане используют взятки. Такая ситуация означает, что не государственный служащий определяет положение гражданина, а напротив, гражданин заставляет государственного служащего подчиниться своим желаниям. В этом смысле взятка обеспечивает господство гражданина над чиновником. Правда, при этом проблемы нередко специ-

ально создают сами государственные служащие в надежде на взятку, так что сама ситуация оказывается ими же и спровоцированной.

Коммерческие отношения становятся в России все более привычными. Люди обратили внимание на то, что отношения продавца и покупателя, поставщика услуг и их получателя реализуют во многом равенство статусов сторон, которое обеспечивается актом обмена товара или услуги на деньги. Поэтому многие участники нашего исследования не возражали против коммерциализации взаимодействий граждан с органами власти. Например, они не возражали или позитивно относились к легализации деятельности посредников в этих взаимодействиях. В таких случаях для граждан остается только один фактор неравенства социальных статусов - различия в уровнях благосостояния. Но эти различия стали уже довольно привычными и воспринимаются как менее существенные, чем отношения господства государственных служащих над гражданами.

В современных условиях взятки чаще всего даются в денежных формах, подарки государственным служащим редко бывают ценными, а не ценные - не рассматриваются ни гражданами, ни государственным служащими, их получившими, как взятки, а скорее, как просто выражение благодарности. Взятка - фактически единственная возможность для гражданина, не обладающего особыми социальными связями, занять по отношению к государственному служащему господствующее положение, заставить его выполнить свои функции достаточно быстро и качественно. Но во многом она создает лишь иллюзию доминирования граждан над государственным служащими, потому что последние нередко сами выстраивают ситуации взаимодействия так, чтобы получить мзду.

Кроме того, такой способ решения проблем не открывает путь к дальнейшему безвозмездному взаимодействию: при следующем обращении снова понадобится платить. Социальные позиции государственных служащих в органах власти позволяют им доминировать над гражданами, постоянно воспроизводя ситуации вынуждения граждан к даче взяток. Практически все описанные гражданами в проведенном исследовании неформальные действия государственных служащих в реальности направлены на увеличение разрыва в их социальных статусах с гражданами.

Проблемы взаимодействий с органами власти как условия социальной среды существования граждан

Проблемы во взаимоотношениях с органами государственной власти российские граждане редко воспринимают как какие-то барьеры, препятствующие осуществлению ими своих прав и свобод, обеспечению их интересов и т. п. Часто эти проблемы воспринимаются гражданами как элементы социальной среды, как социальные условия, к которым следует адаптироваться. Поэтому столь часто россияне, решая свои проблемы, проявляют терпение и подчиняются даже трудновыполнимым требованиям госслужащих. И именно поэтому они столь редко обращаются в суды и вышестоящие организации с целью изменить социальные условия решения своих проблем. Нередко в таких ситуациях для российских граждан представляется выгодным не менять ничего существенного: они умеют неформальными методами добиться нужных результатов и не верят в то, что эти проблемы можно реально решать в точном соответствии с нормами законов. Поэтому подавляющее большинство пытаются найти способы благоприятного разрешения ситуаций взаимодействия с государственным служащими только для себя лично и не думают (чаще всего и не хотят думать), как обеспечить решения аналогичных проблем для других.

Некоторые предложения по улучшению обслуживания граждан в органах власти участники исследования высказывали. Большинство из них касались необходимости разобраться в процедурах, осуществляемых чиновниками при взаимодействиях с гражданами, сократить и исключить повторы малопонятных гражданам действий государственных служащих. Но такие предложения в большинстве своем отвергались чиновниками, с точки зрения которых подвергаемые критике действия имеют свое обоснование, юридическую и административную логику. Например, участники исследования из Москвы и Санкт-Петербурга - городов, лидирующих в нашей стране по уровню матери-

ального недостатка, неоднократно высказывали предложения по легальному переводу на коммерческую основу ряда услуг, которые у нас традиционно оказываются органами власти. Предлагающие такие изменения имеют возможность постоянно сравнивать уровни обслуживания и комфорта помещений в коммерческих организациях с уровнями обслуживания в органах власти. Тут все без исключения сравнения были в пользу коммерческих организаций, и убежденность в невозможности существенных улучшений обслуживания в органах власти приводила к предложениям заменить государственные услуги частными. Так, многие из опрошенных не возражали или позитивно относились к деятельности посредников между гражданами и органами власти, которые за определенные гонорары решают проблемы их взаимодействий, а также к организации коммерческих межрайонных регистрационно-экзаменационных отделов (МРЭО), за легальную плату оказывающих те же самые государственные услуги по регистрации и снятию с учета автомобилей, что и государственные МРЭО.

Участники исследования довольно часто отмечали, что в нашей стране для оформления заграничного паспорта существенно проще, хотя и намного дороже, обратиться в туристическое агентство или какую-то другую организацию, которая может его оформить на коммерческих условиях. Но коммерциализация получения загранпаспортов приводит к соответствующим изменениям и в работе ФМС МВД РФ, потому что соответствующие инспекторы понимают, что могут получать существенные дополнительные доходы просто от выполнения своих должностных обязанностей. То, что эти доходы нелегалы, большинство инспекторов ФМС не останавливает: они в ускоренном порядке оформляют документы за взятки, из-за этого те, кто взятку не давали, получают свои загранпаспорта позже определенных законом сроков.

Такие явления в ФМС следует оценивать как коррупционные, потому что тут систематически нарушаются универсалистские принципы оказания услуг гражданам: преимущество предоставляется тем, кто через посредников или непосредственно дал взятку за выполнение ими государственной функции. При этом коррупционной должна быть признана и деятельность коммерческих организаций, оформляющих заграничные паспорта по легальным договорам с гражданами, но в сроки, существенно более короткие, чем определенные нормами законов, и за оплату, существенно превышающую размер государственной пошлины. Вполне обоснованны подозрения в том, что такие организации систематически нарушают нормы законов при оформлении заграничных паспортов, а денежные суммы, превышающие размеры государственных пошлин, незаконно распределяют между всеми участниками такой сомнительной коммерческой деятельности. Этот пример показывает, что реализация предложений граждан по расширению оказания коммерческих услуг для реализации тех или иных функций органов власти может приводить не к повышению уровня соблюдения норм законов и снижению уровня коррупции, а к обратным результатам.

Граждане нередко не только не помогают друг другу решать свои проблемы в органах власти, но и конкурируют (и довольно жестко) между собой за возможности получения таких решений. Государственные же служащие существенно чаще проявляют солидарность друг с другом, обычно взаимодействуя с гражданами как единая корпорация с общими интересами.

Участвовавшие в исследовании граждане нередко указывали на очереди в органах государственной власти. По старой советской традиции многие считают их вполне естественным явлением и просто радуются, когда какие-то проблемы удастся решить без очередей. С очередями связаны потери времени просителя, и в то же время нередко они выступают как средство обеспечения господства государственных служащих над гражданами. Само наличие очередей обеспечивает зависимость граждан от чиновников. Более того, нередко оно провоцирует унижения людей, пришедших со своими нуждами в органы власти, становится средством психологического давления, вызывает у граждан чувства раздражения и беспомощности.

Но попавшие в такую ситуацию граждане нередко проявляют не солидарность друг с другом, а пытаются решать свои проблемы за счет других, теми или иными способами

пытаясь обойти очереди. В исследовании были описаны случаи, когда граждане помогали друг другу преодолеть очереди, но не бескорыстно, а за определенную плату. Так происходит, например, когда кто-то рано утром занимает очередь в орган власти, а потом продает ее тем, кто не имели возможности так рано прийти. Получается, что очереди в органах власти и управления приносят неформальные доходы не только работающим в них государственным служащим, но и некоторым предприимчивым лицам.

Нередко сам факт естественных либо даже искусственно созданных очередей в органах власти и связанные с ним неизбежные потери времени вынуждают граждан к даче взяток. Во многих случаях участники исследования отмечали, что при более эффективной работе очередей могло бы не быть, и поэтому они нередко приходили к выводам, что очереди выгодны государственным служащим и специально ими поддерживаются. Целью создания очередей, как отмечали некоторые наши респонденты, является создание дефицита услуг государственных служащих, который будет способствовать подчиненному положению граждан в их органе власти и управления, что приводит к желанию дать взятку и т. п. В результате корпорация государственных служащих успешно навязывает институт очереди, а граждане в этой ситуации не обладают никакими ресурсами, кроме выстраивания партикулярных отношений с конкретными чиновниками.

Участовавшие в исследовании отмечали сложность бюрократических процедур, их запутанность, необходимость обращения в различные организации и их подразделения для сбора документов при решении какой-то одной проблемы. Причем речь шла и о таких простых процедурах, как оплата государственных пошлин для оформления паспортов или иных документов. Довольно часто отмечалось, что сроки действия документов, которые им приходится собирать для решения своих проблем, очень короткие и не согласованы с процедурами оформления итогового, окончательного документа.

Многие бюрократические требования представляются гражданам излишними. В некоторых случаях они отмечали, что сами нормы российских законов создают дополнительные трудности в решении проблем в органах власти и управления. Например, по сообщениям участников исследования, отсутствует возможность продления регистрации в Российской Федерации, выдаваемой на три месяца. Для решения этой проблемы части опрошенных приходится каждые три месяца выезжать за пределы Российской Федерации и въезжать обратно.

Со своей стороны, чиновники, когда им указывают на описанные выше и некоторые другие сложности, по словам наших респондентов, справедливо утверждают, что не они придумали такие трудности для граждан, нередко ссылаются на нормы законов и утверждают, что они обязаны эти нормы точно соблюдать. Но реально нормы законов не всегда соблюдаются государственными служащими, которые нередко стремятся использовать сложности этих норм и желания граждан решать свои проблемы в собственных интересах. Исследование не выявило у государственных служащих какого-то интереса в содействии изменению норм законов в сторону их упрощения и повышения эффективности процедур осуществления взаимодействий гражданами.

В то же время все описанные сложности не формируют у граждан желания поиска легальных упрощений норм законов. Скорее всего, они уверены, что любые изменения законодательства приведут лишь к изменениям неформальных правил взаимодействий с государственными служащими, потребуют дополнительных усилий и времени на поиск и освоение этих неформальных правил. Такие дополнительные затраты своего интеллекта и других ресурсов большинству представляются нерациональными.

Напротив, с точки зрения граждан, вполне рациональна поддержка действующих в настоящий период неформальных норм и правил взаимодействий с государственными служащими, включая коррупционные. Ведь в сложившихся неформальных взаимодействиях и граждане, и государственные служащие получают определенные выгоды. Первые решают свои проблемы в органах власти, а в точном соответствии с нормами законов эти цели могут остаться недостижимыми. Вторые получают возможность повысить уровень своего благосостояния, а при осуществлении контактов с гражданами получить моральное удовлетворение от подтверждения своего более высокого социального статуса.

Возможности противодействия коррупции во взаимоотношениях граждан с государственными служащими

Проведенное Фондом ИНДЕМ исследование подтвердило гипотезу о доминировании партикулярных отношений во взаимодействиях граждан с государственными служащими. Они стали неформальной нормой, поддерживают коррупцию и противодействуют изменениям в сторону расширения использования универсалистских принципов, строгого следования нормам законов, положений и инструкций. В результате и сами нормативно-правовые документы не описывают реальные процедуры решения проблем граждан в органах власти. Сегодня включение в такие документы описания этих процедур не представляется возможным в силу их неформального и коррупционного характера. А это, в свою очередь, делает рациональным не следование нормам законов, а напротив, нарушение их.

Для реального изменения процедур взаимодействий граждан с государственными служащими, направленного на исполнение правовых норм обеими сторонами и снижение в них уровня коррупции, необходимо на практике, а не только формально (в текстах законов и других нормативно-правовых актов) уравнивать социальные статусы граждан и государственных служащих. Никакие административные меры, направленные на снижение так называемых административных барьеров, этой цели реализовать не смогут, потому что самый низкий административный барьер означает признание господства государственных служащих над гражданами. Величина этого барьера имеет второстепенное значение, потому что для выравнивания социальных статусов или для собственного доминирования над государственными служащими граждане будут использовать вышеописанные способы. А чиновники смогут организовывать свои взаимодействия с гражданами так, чтобы подтолкнуть их к уравниванию социальных статусов с помощью взяток, оказания каких-то услуг или других коррупционных действий.

Какими могут быть реальные стратегии для того, чтобы вырваться из "коррупционной ловушки", сами граждане не представляют, а руководители органов власти и управления об этом даже не задумываются. Поэтому в нашем исследовании таких конкретных предложений зафиксировано не было. Социологи же могут дать свои рекомендации лишь после получения некоторого опыта внедрения антикоррупционных новаций. Только тогда могут быть сделаны оценки возможностей и эффектов реализации такого рода новаций.

Предварительно же можно рекомендовать включать в такие разработки меры по реальному обеспечению соответствия действий чиновников целям государственных политик их органов власти, повышению уровня ответственности государственных служащих за решение проблем граждан, постепенному исключению из практики взаимодействий граждан с органами власти и управления случаев, когда проблемы для людей создаются самими этими органами. К таким мерам, в частности, можно отнести заявительный характер регистрации граждан, уменьшение числа функций государственных органов по регулированию тех или иных сфер деятельности с постепенной передачей их организациям частного бизнеса и ассоциациям граждан, разработку норм законов, инструкций, положений и других нормативно-правовых актов, определяющих взаимодействие граждан с органами власти и управления на основе глубоких исследований и с участием активных граждан и представителей их ассоциаций. Можно надеяться, что проведенное нами исследование станет одним из шагов на стратегическом направлении противодействия коррупции в нашей стране.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Римский В. Л. Взаимодействие с органами власти в восприятии граждан // Преодоление бюрократических барьеров в сфере миграции и дорожного движения: научный доклад по материалам проекта "Преодоление бюрократических барьеров в Федеральной миграционной службе МВД РФ и ГИБДД МВД РФ". М., 2007.