

Н. В. Рождественская

ВЛИЯНИЕ НЕФОРМАЛЬНЫХ ИНСТИТУТОВ НА КАЧЕСТВО НАЦИОНАЛЬНОЙ БЮРОКРАТИИ

Экономическая ментальность как комплекс неформальных институтов влияет на качество национальной бюрократии, а также на эффективность государственного управления, уровень соблюдения законов и размах оппортунистического поведения чиновников. В связи с этим в современной России востребована работа институтов гражданского общества по изменению сложившихся неформальных институтов, которые описаны в методике Г. Хофстеда как дистанция по отношению к власти и индивидуализм.

Ключевые слова: гражданское общество, неформальные институты, показатели методики Хофстеда, эффективность государственного управления, экономическая ментальность.

N. Rojdestvenskaya

THE IMPACT OF INFORMAL INSTITUTIONS ON THE QUALITY OF NATIONAL BUREAUCRACY

Economical mentality as a system of informal institutions impacts both the quality of national bureaucracy and the effectiveness of state administration. It also influences the levels of following the laws, and of opportunistic behavior of the officials. In contemporary Russia there is a need in civic society institutes for changing the existing informal institutes that are described by Hofstede's Cultural Dimensions as Power Distance Index and Individualism.

Keywords: civil society, informal institutes, Hofstede's Cultural Dimensions, state administration efficiency, economic mentality

Для современной экономической науки в целом и для новой институциональной экономической теории в частности важнейшим объектом исследования является влияние национальной экономической ментальности на функционирование институтов и организаций.

Экономическая ментальность, или хозяйственная культура, обычно определяется как «ценности и нормы хозяйственного поведения, характерные в той или иной степени для определенной группы» [3, с. 349]. Экономическая ментальность по своей структуре очень сложна, кроме того,

ментальности групп, отличающихся по возрасту, профессиональному и социальному статусу, национальности, приверженности к определенной религии или идеологии, имеют существенные отличия. В российских условиях это тем более существенно, поскольку состав населения очень разнообразен. Тем не менее при проведении эконометрических исследований можно опираться на количественные и качественные данные, полученные в рамках методик, описывающих экономическую ментальность как базовый неформальный институт, регулирующий экономическую жизнь страны в целом.

Существуют два подхода к определению роли неформальных и формальных правил в институциональной системе. С одной стороны, формальные правила при их высокой детализации могут рассматриваться как заполнение «провалов» в структуре неформальных норм. Таким образом, неэффективность институтов связана с институциональным вакуумом — недостатком или низким качеством принятых формальных институтов. Роль неформальных институтов в реалиях Российской Федерации более ярко выражена еще и потому, что имеет место деформализация правил, т. е. «непрерывная трансформация институтов, в ходе которой формальные правила в значительной мере замещаются неформальными и встраиваются в неформальные отношения» [5, с. 37]. Поэтому исследованию и совершенствованию неформальных норм должно быть уделено намного больше внимания, чем это принято в современной практике административного реформирования.

В российских реалиях отчетливо проявляется конфликт между формальными и неформальными нормами, определяющими деятельность национальной бюрократии, а также ее взаимодействие с внешней средой. Из существующих методик оценки неформальных институтов, по нашему мнению, наиболее удобной для проведения

анализа является методика Гирта Хофстеда, поскольку ее агрегированные показатели отчетливо описывают, в том числе, отношения между гражданами и органами государственной власти.

Рассмотрим составленные по этой методике показатели индивидуализма (IDV) и дистанции по отношению к власти (PDI) [7]. Дистанция по отношению к власти описывает восприятие гражданами феномена власти, структуры распределения власти, а также важность власти в шкале личных ценностей людей. В странах с высоким PDI к лицам, облеченным властью, обычно проявляют уважение и послушание, а их решения носят принудительный характер. В странах с низкой дистанцией по отношению к власти основной акцент приходится на сотрудничество граждан и властных структур, а также на профессиональную компетенцию носителей власти. Страны с самым высоким показателем PDI — Филиппины, Панама и Россия, с самыми низкими показателями — Австрия, Израиль и Дания.

Показатель индивидуализма описывает предпочтения людей в области заботы о самих себе и своих родственниках и семьях (высокий уровень индивидуализма) или стремления объединяться в группы, которые несут коллективную ответственность за лояльных им членов (низкий уровень индивидуализма). Странами с традиционно высокими показателями индивидуализма являются США, Австралия и Великобритания. Страны с самыми низкими показателями индивидуализма по методике Хофстеда — Панама, Венесуэла и Колумбия.

Данные социокультурных исследований, затрагивающие тему индивидуализма в России, показывают противоречивые результаты. Согласно оценке Г. Хофстеда, наша страна по уровню индивидуализма относится к странам с тягой к коллективизму, согласно данным проекта GLOBE — к странам с сильно выраженным коллекти-

визмом [6, с. 54]. С другой стороны, материалы сравнительного проекта «Европейское социальное исследование», который охватывает 32 европейских государства, показывают, что у россиян в среднем почти самая высокая в Европе приверженность к индивидуалистическим ценностям, что угрожает «самому существованию общества, даже не гражданского, а просто общества — как системы общей жизни и взаимодействия людей» [4]. Подобные расхождения могут быть объяснены разницей в методиках оценки, различные результаты также могли быть получены в разных регионах страны.

При исследовании связи неформальных институтов и качества государственного управления целесообразно использовать индекс эффективности работы правительства (Government effectiveness) Всемирного банка, поскольку он отражает качество работы исполнительных органов государственной власти и чиновников, а также степень их компетентности и независимости от политического влияния. В качестве дополнительных характеристик в исследование включены также индексы Всемирного банка «Верховенство закона» (Rule of Law) и «Сдерживание коррупции» (Control of Corruption). В таблице показаны коэффициенты корреляции между следующими величинами: PDI — дистанция по отношению к власти, IDV — индивидуализм, V1, V11 — качество государственного управления (2008, 1998), V2, V22 — верховенство закона (2008, 1998), V3, V33 — сдерживание коррупции (2008, 1998) [7; 10].

Таким образом, значения коэффициентов корреляции позволяют предполагать наличие связи между представленными показателями, описывающими экономическую ментальность, и эффективностью государственного управления, а также соблюдением законов (формальных правил) и коррупцией как формой поиска бюрократами экономической ренты. Следовательно, степень соблюдения формальных пра-

вил (правовых норм) в экономике обусловлена экономической ментальностью. Например, уровень защиты прав собственности* может быть обусловлен характеристиками неформальных институтов [7; 8; 9]. Рассмотрим рисунок на с. 30.

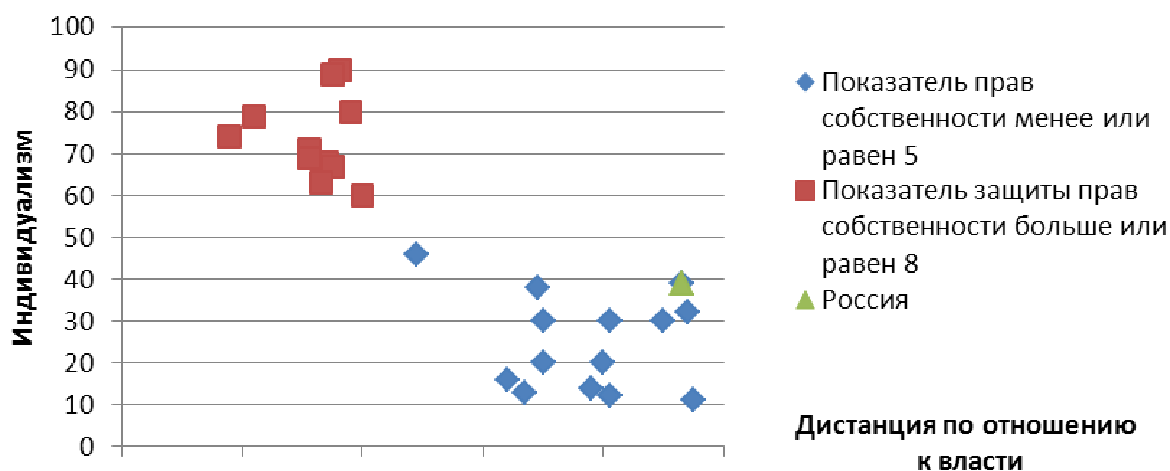
Из рисунка очевидно, что чем выше дистанция по отношению к власти, тем хуже защищены права собственности; применительно к индивидуализму соотношение является обратным. При этом страны с самыми высокими и самыми низкими значениями показателя защиты прав собственности отчетливо распределяются по соответствующим квадрантам плоскости «индивидуализм — дистанция власти». Коэффициенты корреляции Пирсона между показателями дистанции по отношению к власти и защиты прав собственности для выборки из 49 стран равны соответственно $R^1_{W3} = -0,719$ и $R^1_{W5} = -0,729$, между показателями индивидуализма и защиты прав собственности — $R^2_{W3} = -0,685$ и $R^2_{W5} = -0,708$. Таким образом, в странах с высокой дистанцией власти чиновники имеют возможность манипулировать правами собственности в свою пользу, а общество не способно предложить механизмы защиты этих прав. В современной России эта ситуация выливается, например, в так называемые рейдерские захваты собственности, которые всегда происходят с ведома и при неформальном одобрении органов исполнительной власти.

Существуют также исследования, подтверждающие связь коррупции и показателей экономической ментальности, рассчитанных по методике Г. Хофстеда. Так, согласно исследованию Ю. В. Латова и Н. В. Латовой, коэффициенты корреляции между показателями дистанции по отношению к власти и индивидуализма и индексом восприятия коррупции для выборки из 50 стран равняются $R_1 = -0,7$ и $R_2 = 0,71$ соответственно, что позволяет говорить о ярко выраженной связи между параметрами [2, с. 59–60].

**Значения коэффициентов корреляции Пирсона
между переменными PDI, IDV, V1, V11, V2, V22, V3, V33**

	V1	V2	V3	V11	V22	V33
Коэффициент корреляции Пирсона (PDI)	-,679	-,706	-,704	-,708	-,738	-,750
Коэффициент корреляции Пирсона (IDV)	,642	,694	,646	,716	,726	,699
N	51	51	51	51	51	51

Корреляция является значимой на уровне 0,01 (двухсторонняя).



Распределение стран по показателю защиты прав собственности (IPRI) за 2008 г.

Следовательно, причиной пробуксовки административных реформ в Российской Федерации является не низкое качество предлагаемых обществу формальных институтов, призванных обеспечить повышение эффективности государственного управления, а имеющий место конфликт существующих неформальных и привнесенных формальных институтов.

Существуют три принципиальных варианта решения данной проблемы: приведение неформальных норм к установленным формальным, приближение легальных норм к неформальным и модель компромисса между нормами [1, с. 14–20]. Поскольку отклонение России по шкале дистанции по отношению к власти от развитых стран очень велико, вероятно, необходимо

нахождение компромисса между формальными и неформальными нормами. При этом можно предположить, что простое волевое изменение формальных норм (например, законодательства в области уголовного преследования за коррупционные действия) не даст желаемого результата.

Изменение неформальных институтов может стать следствием последовательного обучения граждан и работников исполнительных органов власти цивилизованному взаимодействию друг с другом, как это было сделано в таких странах с низкой дистанцией по отношению к власти, как США и Канада. Для этого требуется активизация работы институтов гражданского общества по следующим двум направлениям:

1. Защита, в том числе судебная, прав граждан в случае конфликта с органами государственной власти. На данный момент не существует общества защиты потребителей государственных услуг, хотя подобная работа востребована и коммерчески выгодна.

2. Создание независимого от органов власти информационного пространства, где могла бы аккумулироваться информация о деятельности органов исполнительной власти, и тщательный мониторинг информации о работе бюрократических структур, публикуемой в соответствии с действующим законодательством в СМИ и Интернете.

Возможность обеспечения защиты прав и информационная компетентность делают позицию граждан по отношению к властным структурам более активной (снижение дистанции по отношению к власти). Кроме

того, при достаточной методической поддержке возникают институты гражданского общества различного уровня, облегчающие аккумуляцию общественного интереса в области взаимодействия с органами власти и снижающие издержки конкретного человека на защиту своих прав. По мнению автора, для подобной работы более всего подходят организации местного уровня (например, территориальное общественное самоуправление, фонды местных сообществ), организующие небольшие группы людей для решения проблем местного уровня. Кроме искомого влияния на неформальные нормы, подобные организации создают новые рабочие места в некоммерческом секторе и могут служить средством решения многих социально-экономических проблем на местном уровне, что особенно важно в текущий посткризисный период.

ПРИМЕЧАНИЕ

* В статье рассмотрены две методики, измеряющие уровень защиты прав собственности: W3 — часть индекса Index of Economic Freedom, описывающая уровень защиты прав собственности, W5 — Международный индекс защиты прав собственности (IPRI).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Дискин И. Е.* Модернизация российского общества и социальный капитал. Мониторинг общественного мнения. 2003. № 5–6. С. 14–20.
2. *Латов Ю. В., Латова Н. В.* Открытия и парадоксы этнометрического анализа российской хозяйственной культуры по методике Г. Хофстеда // Мир России. 2007. Т. XVI. № 4. С. 43–72.
3. *Латов Ю. В., Латова Н. В.* Экономическая ментальность как неформальный институт российской экономики // Постсоветский институционализм / Под ред. Р. М. Нуреева, В. В. Дементьева. Донецк: Каштан, 2005. С. 347–374.
4. *Магун В., Руднев М.* Ценности: наше национальное «Я» // Ведомости. 20.10.2010. № 198 (2716).
5. *Радаев В. В.* Новый институциональный подход и деформализация правил в российской экономике. М.: ГУ-ВШЭ, 2001. С. 37.
6. Экономические субъекты постсоветской России (институциональный анализ). Часть 1. Домохозяйства современной России. 2-е изд., испр. и доп. М.: Моск. обществ. науч. фонд, 2003. Серия «Научные доклады». Т. 1.
7. Электронный ресурс. Сайт Гирта Хофстеда. www.geert-hofstede.com.
8. Электронный ресурс. Сайт Freedom House. www.freedomhouse.org.
9. Электронный ресурс. Сайт Americans for Tax Reform's Property Rights Alliance. www.InternationalPropertyRightsIndex.org.
10. Электронный ресурс. Сайт Всемирного банка. www.worldbank.org.

REFERENCES

1. *Diskin I. E.* Modernizatsija rossijskogo obschestva i social'nyj kapital. Monitoring obschestvennogo mnenija. 2003. № 5–6. S. 14–20.
2. *Latov Ju. V., Latova N. V.* Otkrytija i paradoksy etnometricheskogo analiza rossijskoj hozjajstvennoj kul'tury po metodike G. Hofsteda // *Mir Rossii*. 2007. T. XVI. № 4. S. 43–72.
3. *Latov Ju. V., Latova N. V.* Ekonomicheskaja mental'nost' kak neformal'nyj institut rossijskoj ekonomiki // *Postsovetuskij institutsionalizm*. / Pod red. R. M. Nureeva, V. V. Dement'eva. Doneck: Kashtan, 2005. S. 347–374.
4. *Magun V., Rudnev M.* Cennosti: Nashe nacional'noe «JA». «Vedomosti». 20.10.2010. 198 (2716).
5. *Radaev V. V.* Novyj institutsional'nyj podhod i deformalizatsija pravil v rossijskoj ekonomike. M.: GU-VShJE, 2001. S. 37.
6. Ekonomicheskie subjekty postsovetuskoj Rossii (institutsional'nyj analiz). Chast' 1. Domohozjajstva sovremennoj Rossii. Izdanie vtoroe, ispravlennoe i dopolnennoe. Moskva: Mosk. obschestv. nauch. fond, 2003, serija «Nauchnye doklady». T. 1.
7. Elektronnyj resurs. Sajt Girta Hofsteda. www.geert-hofstede.com.
8. Elektronnyj resurs. Sajt Freedom House. www.freedomhouse.org.
9. Elektronnyj resurs. Sajt Americans for Tax Reform's Property Rights Alliance. www.InternationalPropertyRightsIndex.org.
10. Elektronnyj resurs. Sajt Vsemirnogo banka. www.worldbank.org.