

Глава 4. Международный опыт противодействия коррупции

Коррупция является проблемой любого государства на всем историческом пути существования этого института. Казалось бы, мировой опыт противодействия коррупции столь же богат. Однако это не так. Отнюдь не каждое государство вообще воспринимало коррупцию как проблему, и предпочитало с ней бороться. В некоторых странах коррупция воспринималась как нечто естественное. Например, в Древней Индии Каутилья, главный министр императора Чандрагупта Маурия, перечислил в «Артхашастре» 40 видов присвоения чиновниками государственного дохода. При этом он заключил, что «как невозможно не попробовать вкус меда или отравы, если они находятся у тебя на кончике языка, так же для правительственного чиновника невозможно не откусить хотя бы немного от царских доходов. Как о рыбе, плывущей под водой, нельзя сказать, что она пьет воду, так и о правительственном чиновнике нельзя сказать, что он берет себе деньги. Можно установить движение птиц, летящих высоко в небе, но невозможно установить скрытые цели движений правительственных чиновников».

В других государствах древности коррупция была просто необходима для правящего режима. Беспрецедентная стабильность патримониальной бюрократии Древнего Китая коренилась в эффективных механизмах атомизации чиновничества, предотвращения сплачивания чиновников в устойчивую корпорацию, которая могла бы оппонировать императору и в конечном итоге перехватить у него власть. Одним из таких механизмов была финансовая зависимость чиновника не от императорского жалованья, а от его умения выжать из императорских подданных максимум доходов, в том числе и в свою личную пользу. Это неизбежно превращало чиновников в легкоуязвимого нарушителя законов со

всеми вытекающими из этого последствиями – страхом разоблачения, возможностью держать его на крючке»¹.

В России XIX столетия, несмотря на то, что взяточничество приобрело нелегальный характер еще со времен увещательных указов Петра I, оно осталось одним из инструментов своеобразного общественного договора между политической элитой и остальной массой российского чиновничества. Потворство коррупции в обмен на лояльность – еще один вариант коррупционной терпимости, свойственный, однако, как следует из примеров Главы 1, не только России.

Широкая практика разработки и применения антикоррупционных программ более характерны для современности. Это вполне закономерно, ведь основой модерна является установка на переустройство мира, социальная инженерия, частым ответвлением которой является инженерия антикоррупционная. Одним из первых успешных опытов противодействия коррупции необходимо назвать реформу государственной службы, которая была осуществлена в США в 1887 году.

Программы противодействия коррупции, которые в XX веке появились на Востоке, прежде всего в Китае, имели совершенно другой пафос. Их главной посылкой было уничтожение не столько коррупционных практик, сколько коррупционеров как таковых.

Исходя из накопленного опыта противодействия коррупции, меры по активному противодействию ей можно подразделить на две достаточно общие группы. *В первую группу* входят меры борьбы с внешними проявлениями коррупции (взятки конкретным чиновникам), с уже существующей коррупцией, с конкретными коррупционерами. *Вторую группу* образуют меры борьбы с институциональными предпосылками, обуславливающими коррупцию, с потенциальной коррупцией, с тем безличным коррупционером, в которого может, при некоторых условиях,

¹ Государственная служба. Под. ред. А.В.Оболонского. М. 1999. С.20.

превратиться чиновник. Реальность гораздо богаче предложенной типологии. Поэтому на практике стратегия системного устранения причин коррупции может включать в себя противодействие конкретным коррупционерам, а стратегия «войны» с коррупцией, пусть и во фрагментарном виде, ориентирована и на устранение причин. Однако, «ядра» у подходов все-таки разные. На подчеркивании этой разницы и основана типология.

§ 4.1. Стратегия системного устранения причин коррупции

ОПИСАНИЕ И ТИПОЛОГИЯ

Из самого названия стратегии нетрудно установить, что основной акцент при выработке стратегий этого класса делается на устранении причин, порождающих коррупцию, а не внешних проявлений этой проблемы (то есть деятельности коррупционеров).

Разнообразие подходов к системному устранению причин велико. Можно, в частности, выделить радикальных и умеренных приверженцев этой стратегии. Например, в одном подходе² делят всё многообразие антикоррупционных стратегий в зависимости от наличия или отсутствия антикоррупционного закона и специализированного антикоррупционного ведомства. Получившиеся таким образом несколько вариантов антикоррупционных стратегий демонстрируют нам вариант «антикоррупционного институционализма»³, доведенного до крайней степени. В любой своей форме (кроме абсурдных) «антикоррупционный институционализм» выглядит достаточно привлекательно: комплексность подхода завораживает и вселяет уверенность в успехе реформ.

² Quah S.T. Responses to corruption in Asian societies. Political corruption. Ed. by A. Heidenheimer.

В то же время, «просвещенный» антикоррупционный институционализм осознает ограниченность своей программы рамками «здоровых обществ» (S.Rose-Ackerman). Под здоровыми обществами понимаются страны, где развиты традиции гражданственности и политической конкуренции, где действует независимая судебная система, а гражданская администрация рационализирована и, по крайней мере, технически эффективна. Иными словами, антикоррупционные институционалисты открыто сообщают, что их стратегия годится только в отношении стран с западно-европейской моделью коррупции (если пользоваться терминологией §2.2 настоящего учебника) для её дальнейшей минимизации.

Рассмотрим одну из возможных классификаций стратегий противодействия причинам коррупции, приведенную в Таблице 4.1.1.

Таблица 4.1.1. Типология стратегий противодействия причинам коррупции в зависимости от их ведомственной и территориальной локализации. Цифры в клетках используются ниже для комментариев

Стратегии	Универсальные	Ведомственные
Национальные	1	2
Региональные	3	4

1. В эту группу стратегий попадают программы, которые распространяются на всю территорию страны и охватывают все или, по крайней мере, большое количество органов государственной власти. Примером такой стратегии может служить глобальная антикоррупционная программа, принимаемая центральным правительством.

2. В эту группу попадают программы, которые затрагивают одно ведомство, но распространяются на всю территорию страны. Примеров таких стратегий достаточно много. Обычно они

³ Название определяется той ролью, которая, по мнению ряда исследователей, играют институты в процессе

инициируются в самом ведомстве и имеют обязательный характер для территориальных подразделений этого ведомства (например, антикоррупционная программа в налоговом ведомстве, которое, как правило, даже в федеративных государствах имеет региональные подразделения).

3. В эту группу попадают программы, которые распространяются на всю территориальную единицу и затрагивают большое число государственных органов на территории данного региона. Чаще всего такие антикоррупционные стратегии являются инициативой руководства региона и имеют масштабное влияние на работу большинства подчиненных органов государственной власти в регионе. Несмотря на масштаб и интенсивность воздействия, они не выходят за границы отдельных областей, регионов, иных единиц административно-территориального (или территориального) деления.

4. Данную группу составляют локальные программы, носящие «точечный» характер воздействия. Такие программы направлены на противодействие коррупции в определенном государственном органе на территориальном уровне. Примером таких антикоррупционных мероприятий могут быть пилотные, или пробные проекты по противодействию конкретным видам коррупционных отношений в конкретных условиях.

УНИВЕРСАЛЬНЫЕ НАЦИОНАЛЬНЫЕ АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ ПРОГРАММЫ

Как правило, стратегии по системному устранению причин однообразны. Представление об их содержании можно получить из приведенной ниже «единой многоцелевой стратегии борьбы с

коррупцией», разработанной сотрудниками Всемирного Банка⁴. Она состоит из пяти разделов:

1. Институциональные основы:

- институционализация независимой и эффективной судебной власти;
- расширение сферы действия парламентского контроля;
- обеспечение независимости правоохранительных органов.

2. Политическая ответственность:

- политическая конкуренция, заслуживающие доверия политические партии;
- прозрачность в финансировании партий;
- прозрачность процедуры голосования для избирателей;
- обязанность госслужащих декларировать имущество, правила, регулирующие вопрос конфликта интересов.

3. Расширение возможностей участия гражданского общества:

- гарантирование свободы информации;
- усиление роли СМИ.

4. Конкурентный частный сектор:

- реструктуризация монополий с целью повышения конкурентных начал;
- снижение барьеров входа на рынок, связанных с необходимостью получения различных разрешений;
- прозрачность корпоративного менеджмента;
- увеличение прав деловых ассоциаций.

5. Управление государственным сектором:

- найм на государственную службу на основе заслуги⁵, достойная оплата труда государственных служащих;

⁴ Anticorruption in transition. A contribution to the policy debate. The World Bank. Washington, D.C., 2000.

- децентрализация власти;
- повышение прозрачности бюджетного процесса для контролирующих органов;
- повышение прозрачности в налоговой администрации, лишение налоговых служащих возможности произвольно предоставлять налоговые льготы, упрощение налоговой администрации.

В 2001 году системная стратегия, выработанная специалистами Мирового Банка существенно обогатилась. В неё были включены такие разделы, как институционализация специализированного антикоррупционного ведомства, принятие этических кодексов, необходимость отдельных программ по борьбе с коррупцией при госзакупках, а также мобилизация поддержки проведения реформ как со стороны гражданского общества, так и со стороны политических лидеров (на необходимость такого раздела в пакете антикоррупционных мер указывает и S. Rose-Ackerman⁶).

На практике реализованным примером комплексной борьбы против коррупции является антикоррупционная стратегия *Нидерландов*. В целом, нидерландская антикоррупционная стратегия сформирована в рамках рассматриваемой стратегии устранения причин коррупции. Хотя, конечно же, в их подходе имеются и элементы стратегии «войны» против коррупции.

Система борьбы с коррупцией в Нидерландах включает следующие процедурные и институциональные меры⁷:

1. Постоянная отчетность и гласность в вопросах обнаружения коррупции и обсуждение последствий – наказаний за коррупционные действия. Ежегодно министр внутренних дел этой страны

⁵ Имеется в виду система, получившая название системы заслуг и достоинств (merit system).

⁶ Роуз-Аккерман. Коррупция и государство. М. 2003. С. 77.

⁷ См.: Доклад Фонда ИНДЕМ «Россия и коррупция: кто кого», М. 1998.

представляет доклад парламенту об обнаруженных фактах коррупции и принятых мерах по наказанию лиц, замешанных в коррупции.

2. Разработка системы мониторинга возможных точек возникновения коррупционных действий в государственных и общественных организациях и строгого контроля за деятельностью лиц, находящихся в этих точках.

3. Создание системы прав и обязанностей должностных лиц с указанием их ответственности за нарушение должностной этики, включая коррупцию. Эта система указывает также правила поведения по исправлению допущенных нарушений.

4. Основной мерой наказания за коррупционное действие является запрещение работать в государственных организациях и потеря всех социальных льгот, которые предоставляет государственная служба, например, пенсионного и социального обслуживания. Шкала наказаний включает в себя также штрафы и временное отстранение от исполнения обязанностей.

5. Во всех значимых организациях, например – в министерствах, имеются службы внутренней безопасности, обязанностью которых является регистрация и выявление ошибок чиновников, их намеренных или случайных нарушений действующих правил и соответствующих последствий таких нарушений. Государственные организации стремятся поощрять позитивные действия должностных лиц. Система поощрений направлена на то, чтобы чиновнику было выгодно и в материальном, и в моральном планах работать честно и эффективно.

6. Организована система подбора лиц на должности, опасные с точки зрения коррупции.

7. Все материалы, связанные с коррупционными действиями, если они не затрагивают систему национальной безопасности, в обязательном порядке становятся доступными для общественности.

8. Каждый чиновник имеет право ознакомиться с информацией, характеризующей его как с положительной, так и с отрицательной стороны.

9. Действует специальная система обучения чиновников, разъясняющая, в частности, политический, общественный вред коррупции и возможные последствия участия в ней.

10. Создана система государственной безопасности по борьбе с коррупцией типа специальной полиции, обладающей значительными полномочиями по выявлению случаев коррупции.

11. Чиновники всех уровней обязаны регистрировать известные им случаи коррупции, и эта информация по соответствующим каналам передается в министерства внутренних дел и юстиции.

12. Большую роль в борьбе с коррупцией играют средства массовой информации, которые обнаруживают случаи коррупции и часто проводят их независимые расследования. В то же время клеветнические сообщения приводят к утере общественного доверия и репутации соответствующих источников информации. Тем самым предотвращается, в значительной степени, безответственность в подготовке разоблачительных материалов.

Израиль, также как и Нидерланды, является одной из достаточно свободных от коррупции стран. Это обеспечивается, наряду с аналогичными применяемыми в Нидерландах мерами, системой дублирования мониторинга за возможными коррупционными действиями.

Такой контроль осуществляется правительственными организациями и специальными подразделениями полиции, ведомством Государственного контролера, обладающего независимостью от министерств и государственных ведомств, и общественными организациями типа «Ведомства за чистоту правительства». Эти организации исследуют возможные

коррупционные точки, а в случае их обнаружения информируют органы расследования. Причем полученная информация должна в обязательном порядке доводиться до общественности. Очень важна независимость этих организаций от руководства министерств и ведомств, чьи чиновники могут быть вовлечены в коррупцию. На управление по борьбе с коррупцией, входящее в Администрацию премьер-министра, также возложена обязанность постоянно обучать чиновников предотвращению возможных коррупционных действий и координировать работу различных внутриведомственных служб по борьбе за чистоту государственных органов. Также важную роль играют СМИ. Согласно высказыванию одного из политических деятелей этой страны, наиболее опасны для его политической карьеры обвинения в коррупции, которые могут появиться в солидной газете. Следует отметить, что в Израиле, в силу значительных социальных льгот для чиновников и безжалостного их наказания при обнаружении коррупции, низовая коррупция практически отсутствует⁸.

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ВЕДОМСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Как правило, стратегии устранения причин коррупции этого типа применяются для противодействия коррупции на таможнях и в налоговых ведомствах различных государств. Запуск стратегий в этих ведомствах подчас продиктован невыполнением показателей по сбору налогов и пошлин. Так, в *Танзании* реформа налоговой администрации началась вследствие того, что, по сообщению Конфедерации танзанийских отраслей промышленности, бюджет этого государства потерял в результате коррупции налоговых чиновников 250 миллиардов танзанийских шиллингов в 1993-94 гг.

⁸ См.: там же.

Типовая стратегия по противодействию коррупции на таможне, подготовленная специалистами *Международного валютного фонда*, состоит из шести разделов:

1. Организация таможенных операций:

- определение стандартов государственных услуг;
- разделение функций и институционализация системы сдержек и противовесов;
- ограничение дискреционных полномочий таможенников;
- компьютеризация таможенных функций;
- минимизация необходимой информации от трейдеров.

2. Правила управления персоналом:

- развитие Кодекса поведения;
- определение коррупции и связанных преступлений;
- установление системы санкций.

3. Внутренняя культура:

- развитие корпоративного духа;
- развитие миссии и целей таможни.

4. Расследование преступлений:

- внедрение механизмов внутреннего аудита;
- проведение регулярного внешнего аудита;
- проведение случайных выборочных проверок таможенных чиновников;
- учреждение отделов собственной безопасности;
- поощрение частных операторов давать информацию о должностных правонарушениях;
- контроль деклараций о собственности чиновников.

5. Управление персоналом:

- подбор и продвижение персонала, основанное на принципе заслуг и достоинств;

- ротация кадров;
- достаточный уровень денежного вознаграждения;
- система премиальных.

6. Отношения с клиентами:

- облегчение доступа всех клиентов к ведомственным актам;
- институционализация независимой системы обжалования решений.

Пример №1. Стратегия устранения причин коррупции в таможенном ведомстве Филиппин

Реформа таможни в Филиппинах была предпринята в 1992 году, когда главной проблемой только что избранного правительства был бюджетный дефицит. Таможенная администрация недобрала 115 млн. долл. В результате была начата программа реформы таможни «Таможня будущего тысячелетия».

Первоначальной целью программы реформ было повышение эффективности сбора пошлин. Однако впоследствии было осознано, что решение этой проблемы упирается в проблему коррупции на таможне.

Философия программы состояла в следующем:

1. Причина коррупции – широкие дискреционные полномочия чиновников. Надо резко снизить общение между клиентами таможни и чиновниками.

2. Опора на частный сектор. Комфортная система взимания таможенных пошлин необходима прежде всего бизнесу. Поэтому его поддержка обеспечит более надежное продвижение реформ.

3. Возможный саботаж чиновников. Даже после того, как уровень вознаграждения будет поднят, он не будет идти ни в какое сравнение с тем, что имеют чиновники от коррупции. Поэтому они – основной источник противодействия реформам. Следовательно, реформа должна включать в себя применение санкций.

Программа включала в себя следующие составляющие:

Компьютеризация

Все таможенные транзакции были переведены на электронную систему документооборота. С помощью компьютеров подсчитывалась сумма подлежащей к уплате таможенной пошлины, производился сбор пошлин. В электронной форме обрабатывались таможенные декларации. В результате существенно уменьшилось количество этапов таможенного оформления и разрешений, которые необходимо собрать.

Внедрение системы оценки риска

Система оценки риска позволяет значительно снизить число операций (провести товар через зеленую линию) таможенного оформления в отношении ряда таможенных деклараций, подаваемых участниками внешнеэкономической деятельности. Это происходит в том случае, если вероятность обмана, мошенничества или контрабанды по этим декларациям оценивается как низкая. В иных случаях операция подлежит полной проверке.

Реинжиниринг систем и процедур

Это направление включало в себя разделение процедур по контролю и наложению санкций от оценки, декларирования, сбора платежей.

Кроме того, были реализованы меры, прямо направленные на противодействие коррупции:

- уменьшение количества транзакций, требующих персонального общения участника внешнеэкономической деятельности и таможенника;
- ликвидация очередей;
- введение ясных правил таможенной оценки;
- приватизация определенных операций.

Технология реформы таможни

Программа противодействия коррупции на таможне никогда не представлялась как фронтальная атака на коррупцию. Однако, была разработана стратегия реализации программы.

1. Активность президента и его команды

О полной поддержке мы уже говорили выше. Кроме того, президент подал личный пример соблюдения таможенных законов, а также распространил это требование на всех членов своей семьи и друзей.

2. Мониторинг процесса реформы

Руководитель таможни постоянно анализировал статистическую информацию о времени прохождения товаров через зеленую, желтую и красную линии, включая процент товаров, проходящих через эти линии. По результатам анализа проводился аудит таможенных постов.

3. Вовлечение бизнеса

Бизнес-ассоциации привлекались для консультирования при создании новых правил таможенного оформления, осуществляли проекты переподготовки таможенников; для поддержки процесса реформы в СМИ и создания благоприятного общественного мнения. Кроме того, они спонсировали внедрение технологий документооборота и иного программного обеспечения деятельности таможенных органов.

В 1998 году новые выборы привели к смене руководителя таможни. Новое политическое руководство с подозрением относилось к прежней программе противодействия коррупции. Новый руководитель был рекрутирован из кадровых таможенников и, что характерно, в процессе реформы дважды подвергнулся увольнению из таможни.

Вскоре после его назначения последовал ряд изменений, которые носили в целом регрессивный характер. Если раньше весь документооборот на «зеленой линии» был автоматизирован и таможенное оформление не требовало персональной коммуникации чиновника и участника операций, теперь была возвращена старая система ручной обработки документов. В результате этого таможенное оформление по зеленой линии стало для предпринимателей дополнительной нагрузкой и утратило смысл.

Крупный бизнес инициировал, совместно с конгрессменами, специальное парламентское расследование «О причинах ликвидации программы реформ в таможне», которое остановило процесс демонтажа достижений проведенной реформы.

РЕГИОНАЛЬНЫЕ УНИВЕРСАЛЬНЫЕ ПРОГРАММЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

В данную категорию попадают самые разнообразные антикоррупционные программы. Объединяющим фактором в данном случае служит значительно суженный охват таких программ или стратегий – они не выходят за рамки одного или нескольких административно-территориальных (территориальных) образований.

На практике существуют два варианта региональных антикоррупционных стратегий. Первый – антикоррупционная стратегия разработана и принята к исполнению органами власти самого региона. Второй – региональная стратегия является элементом национальной и представляет собой пилотную (испытательную) стадию реализации национальной (общегосударственной) антикоррупционной стратегии. Успех или провал эксперимента имеет значительно большие последствия, так как от его результатов зависит будущее общенациональной стратегии.

Если обратиться к анализу технологических аспектов региональных универсальных антикоррупционных программ, то

станет очевидным, что существенных отличий от рассмотренных выше общенациональных программ не так много. Большее значение имеет то, что на региональном уровне предоставляется даже больше возможностей разработки неполного комплекса антикоррупционных мер или частичной реализации принятой антикоррупционной стратегии. Это происходит из-за того, что региональные программы имеют дело с более однородной средой. Поэтому у борцов с коррупцией появляется больше возможностей тонкой подстройки стратегии под реальные нужды конкретного региона⁹.

Примером региональной универсальной антикоррупционной стратегии может служить реализованная в Венесуэле программа Мирового Банка по снижению уровня коррупции.

Пример №2. Борьба с коррупцией в Венесуэле

По оценкам Трансперенси Интернэшнл Венесуэла немного уступает России на коррупционном фронте. Так, если Россия занимает 71 место из 102 возможных, то Венесуэла оказалась на 81. В целом ситуация с коррупцией в Венесуэле может представляться более тяжелой, но в отдельных регионах она однозначно лучше. Дело в том, что с апреля 1998 по декабрь 1999 года в Венесуэле, в муниципальном образовании Кампо Элиас, была реализована одна из программ Мирового Банка по борьбе с коррупцией¹⁰. На тот момент в Кампо Элиас, находящемся в штате Мерида, проживали около 125 тысяч человек, из которых порядка 89% составляли городское население. Около 39% населения проживали за чертой бедности.

Сначала несколько слов об обстоятельствах, послуживших причиной проведения антикоррупционных мероприятий. В 1989 году в Венесуэле была проведена децентрализация государственного управления. Эти принципиальные изменения затронули практически все сферы государственной деятельности и послужили причиной возникновения административной неразберихи и хаоса. Непредсказуемость управленческих процедур и частое дублирование функций привели к тому, что сколько-нибудь эффективной системы контроля и обеспечения

⁹ Если же мы обратимся к национальным программам, то там существует насущная потребность некоей избыточности антикоррупционных мер, необходимой для компенсации неизбежных отклонений от «норм» в отдельных случаях.

¹⁰ По материалам: *Reducing Corruption: Lessons from Venezuela*. The World Bank PREMnotes Public Sector 2000 N 39.

прозрачности деятельности государственных органов просто не могло существовать. Это, естественно, создало идеальные условия для стремительного развития коррупции. Более того, в итоге граждане сами стали придерживаться мнения, что коррупция является простейшим и наиболее эффективным способом обеспечить получение той или иной государственной услуги. В результате гражданское общество также самоустранилось из процесса контроля деятельности государственного аппарата.

Первым из предпринятых экспертами Мирового Банка шагов было проведение опроса населения в июне-июле 1998. Важнейшей задачей опроса было определение доверия граждан государственным органам, их оценки работы госорганов и качества предоставляемых услуг. Этот опрос позволил сделать несколько выводов по поводу факторов, воздействующих на восприятие коррупции жителями Кампо Элиас.

Во-первых, для предоставления разрешений на различные виды деятельности в торговой, производственной и строительной областях требовалось прохождение чрезмерно усложненных и зачастую запутанных и непонятных административных процедур. То же самое касалось и ведения налоговой отчетности.

Во-вторых, существовал очевидный информационный вакуум. Общество не получало никакой информации о деятельности государственных органов, не обеспечивалась подотчетность государственных органов обществу.

На основе полученной информации был разработан план действий, направленный на исправление выявленных недочетов. Основные моменты этого плана приводятся ниже:

Проблема 1: слишком сложные и неэффективные управленческие процедуры стимулируют развитие коррупции. План мероприятий предполагал внедрение нескольких механизмов упрощения прохождения гражданами процедур получения разрешений на торговую, промышленную и строительную деятельность. Было составлено руководство для упрощения и стандартизации административных процедур. Кроме того, все данные были внесены в специальную компьютерную базу данных, которая также содержала информацию по налогообложению. Оба предложенных инструмента позволили повысить координацию между различными органами и ускорить обработку запросов. Также был увеличен объем информации, доступной обществу.

Проблема 2: недостаточный объем доступной обществу информации о деятельности государственных органов наносит ущерб подотчетности и прозрачности. Для решения этой проблемы были разработаны программа

публичных слушаний по бюджету и система планирования «Public Audience 2000». Реализация данного проекта позволила провести тщательные и глубокие разработку и обсуждение муниципального бюджета с учетом мнений и пожеланий граждан. Также была достигнута высокая степень участия рядовых граждан в бюджетном процессе, что позволило повысить прозрачность процедур, подотчетность и, как следствие, доверие. Кроме того, была обеспечена возможность контроля гражданами исполнения бюджета посредством компьютерной информационной системы. Наконец, была создана трехсторонняя комиссия по аудиту, включавшая граждан, представителей муниципального законодательного органа и представителей административной власти.

Проблема 3: администрация не стимулирует гражданского участия, и гражданское общество не имеет возможности воздействовать на ее деятельность. Чтобы повысить активность структур гражданского общества было осуществлено пять мер:

- разработана программа участия граждан в разработке и обсуждении бюджета;
- создана трехсторонняя комиссия по аудиту, состоявшая из граждан, членов муниципального представительного органа и муниципальных чиновников. Эта комиссия обеспечивала дополнительное привлечение граждан к слушаниям по бюджетам, а также отбору и аудиту общественных работ и программ социальной поддержки;
- создан Офис развития и гражданского участия для обеспечения диалога между администрацией и институтами гражданского общества. Эта мера была направлена на достижение следующих целей: стимулирование участия; организацию и само распространение информации об услугах, предоставляемых муниципалитетом, процедурах, чиновниках и т.д.; рассмотрение жалоб населения; создание центра антикоррупционной борьбы;
- гарантирован свободный доступ граждан к официальным документам;
- организован контроль коррупции – сервис, позволяющий гражданам отслеживать муниципальные транзакции через Интернет. Граждане, у которых не было доступа к Интернету, могли получать всю необходимую информацию через Офис информации.

Мониторинг и оценка течения проекта осуществлялись в рамках комплексного подхода. Внутренний мониторинг включал общественные слушания по бюджету, компьютерную систему общественного

мониторинга и местные семинары в рамках плана мероприятий. Также использовался внешний мониторинг. Институт Мирового Банка провел в Мериде семинар для 38 мэров, членов городских советов и муниципальных служащих Венесуэлы. Семинар позволил осуществить мониторинг и оценку проекта Кампо Элиас и ознакомил участников с перспективами осуществления аналогичных реформ в других муниципальных образованиях. В свою очередь, участники семинара должны были предоставить гражданам Кампо Элиас полную информацию о течении и результатах реформ.

После реализации всех запланированных мероприятий в 1999 году был проведен второй опрос, который продемонстрировал существенные изменения в восприятии гражданами ситуации в сфере государственного управления. В целом, ситуация значительно улучшилась.

Успех программы, безусловно, был обеспечен комплексностью мероприятий, направленных на различные аспекты борьбы с коррупцией. Развитие институтов гражданского общества было ключевым элементом проводившихся реформ и основой дальнейшего развития антикоррупционных усилий. Граждане привлекались к принятию управленческих решений. Они сами решали, как распределять ресурсы и, как следствие, требовали их эффективного использования. Таким образом, у граждан появилась заинтересованность в качественной работе органов местного самоуправления и они оказались вовлечены в сам процесс управления.

Для успешной реализации такой концепции управления была необходима свобода доступа к информации. Только благодаря доступности информации о работе органов местного самоуправления стало возможно привести управленческие процессы в соответствие с принципами подотчетности и прозрачности.

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ВЕДОМСТВЕННЫЕ АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ СТРАТЕГИИ

Региональные ведомственные антикоррупционные стратегии отличаются еще более узкой направленностью. Они предполагают реализацию антикоррупционных мероприятий в одном или нескольких ведомствах на уровне административно-территориального (территориального) образования.

Небольшой масштаб мероприятий позволяет, с одной стороны, более подробно и точно распланировать деятельность, а с другой – избежать ненужного резонанса по поводу реализуемой стратегии.

Помимо этого, региональные ведомственные стратегии не требуют таких значительных ресурсов, как их более масштабные аналоги, поэтому для начала разработки и реализации антикоррупционной стратегии часто достаточно лишь политической воли руководства ведомства.

По этой причине в мировой практике антикоррупционной деятельности существует огромное количество примеров региональных ведомственных антикоррупционных стратегий.

ФАКТОРЫ УСПЕШНОЙ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ

Первое очевидное преимущество стратегии устранения причин коррупции состоит в её *системности*. Подчас коррупция принимает характер институциональной ловушки, встраиваясь в социальную реальность. Так, по мнению В.М.Полтеровича, коррупция в России органично переплелась с другими неэффективными устойчивыми социальными нормами (неплатежи, бартер, уклонение от налогов)¹¹. Преодолеть её в таком случае может только системная борьба, которая взламывает все подпирющие и усугубляющие коррупцию социальные практики. Системность также наделяет эту стратегию потенциалом преобразования всего государства, и его отношения с гражданским обществом.

Кроме того, системная стратегия *не отрицает возможности преследования коррупционеров*. Однако, в отличие от стратегии «войны», которая «заикликивается» на коррупционере и ставит именно его в сетку своего прицела, стратегия устранения условий

¹¹ См.: Полтерович В.М. Институциональная динамика и теория реформ. – В кн.: Эволюционная экономика и «мэйнстрим». М., «Наука», 2000. С.38-44.

ориентирована не столько на самого коррупционера, сколько на повышение риска коррупционного поведения и потерь от него. В данном случае разработчики стратегии уповают преимущественно на истинность уравнения Becker, согласно которому преступление совершается только в том случае, если полезность коррупции выше, чем полезность честности, а вероятность быть пойманным достаточно низка.

Еще одним возможным преимуществом, правда, уже не столь очевидным, является *длительность результата* антикоррупционной стратегии. Возможно, что коррупция вообще лишится системного статуса, примет естественный уровень и сойдет с первых страниц газет как острейшая проблема общества.

В плане реализации у стратегии устранения условий также есть ряд преимуществ. Поскольку она не предусматривает жесткого наказания виновных коррупционеров, бюрократия может вообще не отреагировать на неё. Единственной преградой на пути осуществления программы в этом случае будет бюрократическая инерция, а не саботаж, который наиболее вероятен в случае широкомасштабного применения стратегии «войны».

Минимизация системной коррупции в государстве с культурой, потворствующей этому заболеванию – задача не одного поколения. Кроме того, по мере усиления давления системной стратегии, коррупция начинает принимать все более и более изощренные формы, прятаться под различными невинными вывесками. В подобном случае необходима стратегия, которая могла бы самовоспроизводиться. Иными словами, одним из основных требований, предъявляемых к стратегии в таких условиях, является требование аккумулирования накопленного опыта и использование его для борьбы с коррупцией в дальнейшем.

Стратегия устранения причин обладает такими качествами в силу своей методологической установки преобразовывать мир с помощью ликвидации причин острых социальных проблем. Подобная установка на ликвидацию условий не зависит от типа идентифицируемых причин. Возникнет новая причина коррупции – стратегия «оскалится» и на неё. Таким образом, стратегия устранения причин содержит в себе потенциал постоянного приспособления к постоянно эволюционирующей коррупции, что дает ей возможность самовоспроизводиться.

Однако стратегия устранения причин может послужить не только базой новых антикоррупционных подстратегий, но и основой изменения всего механизма функционирования государственной машины. Ведь меры, которые она предлагает принять, ориентированы на изменения почти на всех фронтах государственного управления. Иными словами, данная стратегия обладает огромным потенциалом демократизации и повышения эффективности деятельности всего государства.

ФАКТОРЫ РИСКА ПРОГРАММЫ УСТРАНЕНИЯ ПРИЧИН

Стратегия системного устранения причин – нечто большее, чем совокупность определенным образом структурированных мероприятий, реализовав которые, можно надеяться на уменьшение уровня коррупции в обществе. Она является продуктом особого отношения к миру и человеку. В ряде случаев это особое отношение, основные составляющие которого будут приведены позднее, является залогом эффективности стратегии. Однако в некоторых случаях это отношение ведет к повышению риска неудачи стратегии. Поэтому мы позволили себе разделить все факторы риска на два вида – методологические и производные от них.

Риски, обусловленные методологией стратегии

1. «Обедненная» концепция человека. Представители системного метода устранения причин втискивают индивида в узкие рамки математических уравнений точно так же, как бихевиористы втискивали его в формулу «стимул-реакция». Человек рассматривается представителями этого подхода в традиции неоклассической теории – как калькулятор, подсчитывающих выгоды и затраты от той или иной модели поведения и в зависимости от результата подсчета выбирающий, вступать ему в коррупционную сделку или нет. Отрицание социальной природы человека ведет к отрицанию социальной природы коррупции, и, как следствие, к пренебрежению всеми внеэкономическими типами коррупции (проистекающих из принципал-агентских отношений, например) и противодействия им. В то же время, для переходных обществ гораздо более актуально противодействие коррупции как социальному обмену, а не коррупции как обмену экономическому.

2. Институционализм. Размышляя в рамках парадигмы транзитологических теорий, сторонники системного метода устранения причин полагают, что странам с укорененной коррупцией следует просто взрастить на своей почве те институты, которые действуют в странах с низким уровнем коррупции (см. §2.6), что является, как минимум, чрезмерным упрощением ситуации. Такие институты в отрыве от социо-культурных основ породившего их общества рискуют не прижиться в новых условиях и оказаться в общественной, политической и управленческой изоляции, которая не позволит реализовать их позитивный потенциал в борьбе с коррупцией.

3. Понятийный редукционизм. Отрицая существенное влияние ценностей, моральных норм, обычаев поведения, институционалисты сводят понятие коррупции к экономическому обмену между

индивидуумами. Коррупция не укладывается ни в известную дихотомию видов коррупции, предложенную Kaufman, ни в описание Rose-Ackerman. Об этом свидетельствует лишь тот факт, что до сих пор, несмотря на активное внимание научной элиты к проблемам коррупции, не выработано даже конвенционального определения этого понятия. На уровне разработки антикоррупционной стратегии это приводит к сужению списка и содержания предлагаемых мер противодействия.

4. Конструктивизм. Методологической основой системной стратегии устранения условий является конструктивизм, то есть чисто просвещенческое убеждение в господстве разума, широких возможностях социальной инженерии, способности человека решить свои, пусть даже самые сложные и укорененные в истории и культуре социальные проблемы. В то же время, по мнению Б.Г.Капустина, «основанием любого проектного подхода к действительности является абстрагирование от культуры»¹². Связано это с тем, что культура представляет собой некий экстернальный фактор, который развивается (живет) вне зависимости от веления конкретного индивида. Культура – спонтанна по своей сути. Будучи глобальным космосом, задающим основные смыслы социальных практик, «культурные символы опосредуют взаимодействие людей и условий их жизни»¹³. Иными словами, культурные смыслы опосредуют любое конструктивистское действие, интерпретируя и переинтерпретируя смысл того или иного вновь учреждаемого института, порой обращая его антикоррупционный потенциал в мощный коррупциогенный фактор. Так, ряд стран, учредивших специализированные органы по борьбе с коррупцией, столкнулись с проблемой расцвета коррупции в этих органах.

¹² Капустин Б.Г. Современность как предмет политической теории. М., РОССПЭН, 1998. С.93.

¹³ Там же, С.81.

Выявить особые культурные установки, которые обладают потенциалом искажения смысла стратегии устранения условий не трудно. Они совпадают с теми культурными факторами коррупции, которые уже давно изучаются исследователями.

По данным исследования LeVine¹⁴ культура, поддерживающая коррупцию, характеризуется инструментальным отношением к политике, предпочтением опираться скорее на неформальные механизмы принятия решений, покровительство в отношении родственников (из расширенной семьи). Husted¹⁵, применяя культурологическую теорию Hofstede, получил значимый уровень корреляции между уровнем коррупции и такими показателями, как дистанция между управляющими и управляемым, уровень маскулинности культуры и высокая степень нетерпимости к незнакомым ситуациям.

С.М.Липсет и Г.С.Ленц¹⁶ установили более тонкую взаимосвязь между культурой и коррупцией. С их точки зрения, существует статистически значимый уровень зависимости между культурой, «которая ориентируется на экономический успех, но при этом игнорирует принцип равенства возможностей», и коррупцией. Иными словами, коррупция будет процветать в тех странах, где «достиженческие» ценности сопутствуют ограниченным экономическим возможностям большинства населения¹⁷. Кроме того, они протестировали уже упоминавшуюся выше гипотезу о семейственности как факторе коррупционной культуры, получив при этом статистически значимый показатель корреляции.

¹⁴ См.: LeVine V.T. Supportive values of the Culture of corruption in Ghana. In A.J. Heidenheimer. *Politics and corruption: readings in comparative analysis*. New Brunswick, N.J. 1978. P.363-367.

¹⁵ Husted B.W. Wealth, Culture and corruption // *Journal of international business studies*, 30, 2, 1999. P.354.

¹⁶ См.: Липсет С.М, Ленц Г.С. Коррупция, культура и рынки. – В кн.: *Культура имеет значение*. Как образ ценностями способствуют общественному прогрессу. М., 2002. С.152-160.

¹⁷ Для анализа, по сообщению авторов, использовались данные CPI TI и World Value Survey за 1990-годы.

Итак, основой критики системного подхода устранения условий является представление о *плюрализме культур* современного мира, невозможности образования кантовской всемирной цивилизации и бессмысленности представлений о «конце истории».

Системная коррупция, распространенная в Африке и Азии, согласно этим представлениям, детерминируется рядом культурных факторов, приведенных выше. Парадокс антикоррупционной борьбы заключается в том, что для преодоления коррупции в этом случае подходит только системная стратегия (остальные два вида, как мы убедимся ниже, чреватy лишь усугублением ситуации), однако, сам социально-инженерный подход к культурной реальности существенно ограничен по причинам абстрагирования от культуры и громадной инерции культурных кодов.

Пример №3. Реформа налоговой службы в Танзании

Реформа налоговой администрации в Танзании является характерным примером краха программы вследствие воздействия культурных кодов.

В 1996 году по поручению президента Танзании Бенджамина Мкапы была учреждена Комиссия по изучению причин коррупции в Танзании. Комиссия выявила шесть причин коррупции:

- широкое распространение налоговых льгот, продиктованных связями в высших политических кругах Танзании;
- высокие ставки налогов и усложненные процедуры налогового администрирования;
- низкий уровень заработной платы и условий работы: заработная плата налогового служащего в Танзании со всеми косвенными выплатами могла покрыть только 40% расходов на хозяйство;
- недостаток технической оснащенности;
- отсутствие четких критериев для продвижения, найма и премирования персонала;
- низкая вероятность обнаружения коррупционных правонарушений и наказания коррупционера.

Осуществление функций внутреннего аудита и мониторинга преступной деятельности были крайне неэффективными. Это обуславливалось недостатком количества аудиторов внутри ведомства: их

было 4-5 человек. Впоследствии функции внутреннего аудита были переданы чиновникам Офиса Контролера и Аудитора Танзании.

Офис Контролера разместил в налоговом департаменте 6-7 сотрудников на постоянной основе, что создало все условия для развития договорных отношений между аудиторами и налоговиками. Иными словами, их просто включили к коррупционный механизм. Если к этому добавить низкое качество профподготовки аудиторов, возникнет полная картина неэффективности противодействия и предупреждения коррупции в налоговом департаменте. Вероятность задержания была близка к нулю.

Реформа состояла в учреждении на месте департамента министерства финансов, который занимался сбором налогов, независимой налоговой службы. Целью было освобождение налогового ведомства от политического влияния со стороны Минфина и выведение за пределы ограничений, налагаемых статусом государственного служащего. Тем самым «освободились руки» для повышения заработной платы чиновников вновь созданной полунезависимой службы, которые ранее были привязаны к ставкам по всей гражданской службе Танзании. Кроме того, были улучшены условия работы инспекторов и предприняты попытки модернизировать службу внутреннего аудита.

Служба была учреждена 1 июля 1996 года. Её задачей был сбор всех поступлений в бюджет, которые были намечены. Данная цель пересматривалась ежегодно и содержалась в послании Министра финансов.

На пост главы службы и его заместителя были отобраны люди, прославившиеся чрезвычайно честными. Остальные должности управленческого уровня были заполнены «аутсайдерами» – танзанийцами, никогда ранее не работавшими на госслужбе. Поскольку департамент был расформирован, все служащие должны были заново устраиваться на работу в Налоговую администрацию; 35% чиновников (1164 из 3365) получили отказ при найме на работу. Все сотрудники были приняты на годичный испытательный срок с условием раскрытия своего финансового положения.

В течение одного года после реформы, налоговые поступления в бюджет выросли на 30% в сравнении с предыдущими годами. Особых изменений в ставках налогов, льготах или структуре налогообложения не происходило. 239 сотрудников было уволено за этот год по результатам работы офиса внутреннего аудита. Несмотря на общее снижение коррупции, оно было достигнуто за счет **уменьшения количества взяток**. В то же время, **размер взятки** значительно вырос. Одно из объяснений этого – повышение риска взятки, в результате чего чиновники стали брать премию за риск.

После 1997 года налоговые поступления упали вновь. Кроме того, наблюдался рост коррупции и ухода от налогов. Особенно быстро коррупция росла на средних и нижних уровнях иерархии новой администрации. Согласно опросам налогоплательщиков, возросло количество инспекторов, открыто вымогающих взятки.

Пять факторов объясняют провал реформы.

1. Закончился испытательный срок. Многие сотрудники использовали его для того, чтобы присмотреться к новой системе: как работает внутренний аудит, каково поведение высшего менеджмента и т.д. Впоследствии оказалось, что ряд сотрудников отдела внутреннего аудита берет взятки, закрывая глаза на должностные преступления. В результате 24 офицера отдела, включая начальника, были уволены.

2. Реальная заработная плата упала. Размер взяток продолжал быть гораздо более привлекательным. Кроме того, инфляция съедала часть заработной платы.

3. Культура традиционного общества. Для традиционных обществ рост заработной платы – это рост социальных обязательств по отношению к семье. Поэтому рост заработной платы может обернуться потерями в благосостоянии индивида.

4. Коррупционные сети. Реформа разрушила старые сети, но не предупредила формирование новых. Так, подбором персонала на нижние должности занимались менеджеры среднего звена. Порой для того, чтобы заявление было рассмотрено, необходимо было заплатить взятку. Взятка была необходима также для ускорения процедуры рассмотрения заявлений. Этот механизм использовался для отсеивания честных и приема на работу только тех, кто готов вписаться в коррупционные сети. Кроме того, поскольку 1200 человек было все-таки уволены, они нашли работу в частном секторе. Благодаря тонкому знанию того, как функционирует налоговая служба, они учредили собственные фирмы или стали работать на корпорации. Поскольку они сохранили связи, это создало новые основания для коррупции.

5. Социальная дистанция между рядовыми сотрудниками и менеджментом. Реформаторы пошли на большой показатель межуровневого коэффициента оплаты труда. Поэтому корпоративный дух создать не удалось. Кроме того, высшие менеджеры были «посторонними» для организации – они не выдвигались из кадрового состава организации, а приглашались «со стороны». Неизбежно возникал дух недоверия.

Из пяти причин краха реформы **три культурно «окрашены»**. Реформаторы не учли особенности традиционного общества – склонность к большему равенству на рабочем месте; семейственность, которая

потворствует созданию коррупционных сетей; наличие социальных обязательств по отношению ко всем членам расширенной семьи.

Из методологических особенностей стратегии системного устранения причин коррупции вытекает и ее фундаментальный недостаток: непрогнозируемость эффективного результата. Длительность процесса реализации стратегии только усугубляет этот недостаток.

Однако глобальность изменений, проповедуемых стратегией, создает угрозу непрогнозируемости результата. Ведь реакцию на неё такого макрокосма, как общество, трудно предугадать. Здесь мы вновь сталкиваемся с ограниченностью стратегии, диктуемой ограниченностью всей просвещенческой парадигмы мышления.

Иные риски стратегии

Системность стратегии порождает еще одну возможную угрозу – возможность сбоя всей программы в связи с провалами на отдельных участках. Кроме того, существует большая вероятность того, что по пути от задумки до своей реализации, системная стратегия устранения причин может «растерять» ряд направлений и на этапе осуществления предстать в существенно урезанном варианте. Вследствие этого стратегия теряет своё фундаментальное преимущество – системность. О важности подобных угроз свидетельствует опыт неудачной реализации стратегии устранения причин (*пример Чешской республики*)¹⁸.

- Несмотря на громкое звучание – «Программа реформирования государственного сектора» – единственным мероприятием явилось принятие закона о гражданских служащих.

- Для того чтобы гражданские служащие осознали опасность коррупции, была задумана программа обучения гражданских

¹⁸ На примере программы по борьбе с коррупцией Чехии, принятой в 1999 году.

служащих. В ее рамках служащим сообщалась информация о том, что такое коррупция и как ей можно противостоять.

- Программа «Чистые руки», которая была ориентирована на привлечение к ответственности коррупционеров и состояла в расследовании по жалобам (признана неэффективной в 2000 году).

- В рамках реформы отношений государства и бизнеса были предложены такие меры, как изменения в антимонопольном регулировании, продолжение приватизации, а также реформа финансирования политических партий.

По признанию многих экспертов, в результате реализации этих мер были созданы скорее предпосылки для коррупции, чем преграды на её пути. Программа "Чистые руки" является отличным примером "институционального оптимизма" – уверенности в том, что для минимизации коррупции достаточно "примерить" на себе какие-нибудь из институтов западных обществ: коррупция пройдет в результате этого сама собой. Этот пример еще раз показывает, что прилагательное "системный" в отношении стратегии устранения причин не является словом-паразитом. Системность – обязательная предпосылка успеха стратегии такого типа.

Еще два примера из другой области государственного регулирования – использования частных услуг по оценке ввозимых товаров:

В 1993 году правительство *Пакистана* решило передать функции по подтверждению номенклатуры ввозимых товаров двум частным фирмам (preshipment inspection service) на основании пятилетних контрактов. Данные фирмы должны были осуществлять контроль качества и количества ввозимых товаров, контроль происхождения товаров. Однако в ноябре 1996 г., года правительство Пакистана было распущено по обвинению в коррупции,

обнаружилось, что эти две компании делали выплаты в пользу Беназир Бхутто и её родственников.

В *Боливии* правительство, осознав тщетность надежд на репрессивные методы борьбы с коррупцией, обратилось за помощью к трем фирмам предварительного контроля прибывающего товара. Коррупция, связанная с проверкой товара действительно сократилась. Однако, поскольку фирмы конкурировали друг с другом, и их доход зависел от оформленного ими груза, они стали входить в сговор с участниками внешнеэкономической деятельности и предлагать им пройти через их контроль, обещая снизить величину пошлины.

§ 4.2. Стратегия «войны»

СОДЕРЖАНИЕ И ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ СТРАТЕГИИ «ВОЙНЫ»

Стратегия «войны» состоит в борьбе с внешними проявлениями коррупции (случаями дачи взяток конкретным чиновникам), с уже существующей коррупцией, с конкретными коррупционерами. Из этого определения можно выявить несколько особенностей данной стратегии.

Наиболее четкое представление о стратегии «войны» можно получить, изучая историю борьбы с коррупцией в Китае¹⁹. Её начало датируется декабрем 1951 года, когда на всей территории Китая начинается программа под названием «три анти-» (анти-коррупция, анти-бюрократизм, анти-расточительство). Тысячи людей приговариваются к смертной казни за вступление в коррупционные отношения. Учреждаются специальные народные суды, которые рассматривают исключительно дела о коррупции. Правительство требует от каждого человека сообщать о ставших ему известных

¹⁹ История борьбы с коррупцией в Китае излагается на основе: Lui F.T. Corruption deterrence // *Journal of public economics*, 1986, Vol. 34.

случаях коррупции. Официально кампания заканчивается в июне 1952 года. Результаты акции кажутся поразительными. Число зарегистрированных случаев коррупции падает с 500.000 в 1950 году до 290.000 в среднем за период с 1951 до 1965 года. Коррупция в это время настолько низка, что позволяет Murdal назвать Китай «страной дисциплинированного государства, которое по меркам Южной Азии чрезвычайно честно»²⁰.

После «культурной революции», которая началась в 1966 году, коррупция опять привлекает всеобщее внимание. В 1982 году Центральный Комитет компартии Китая начинает новую кампанию против коррупции. Её проведение было затруднено тем, что, по сравнению с предыдущим периодом обострения, резко возросла теневая коррупция. Это связано, прежде всего, с тем, что чиновники выработали «антитела» на кампании против коррупции и сформировали устойчивые коалиции, в рамках которых «покрывали» друг друга. Государство противодействовало этому реорганизацией контролирующих органов и принятием специальных законов, дополняющих уголовный кодекс и предусматривающих более суровые наказания за вступление в коррупционные отношения²¹. Результаты этой кампании были гораздо более скромными. Основным объяснением служит предположение о том, что чиновники, предвидя визит контролирующих органов, формировали «наступательные и оборонительные союзы». Центральный дисциплинарный комитет КНР начал сталкиваться с серьезными проблемами в выявлении коррупционных практик. Связано это было с тем, что в них вовлечены высокопоставленные чиновники, предоставляющие поддержку своим подчиненным. Подчас сообщение о коррупционной практике,

²⁰ Murdal G. Asian drama. 1968. P.938 (цит. по: Lui F.T. Op. cit. P.232).

²¹ Любой чиновник, получивший взятку в размере 100 млн. юаней (110 унций золота) приговаривался к смерти.

посылаемое одним из чиновников наверх, перехватывалось его начальником либо коалицией его сослуживцев-коррупционеров.

Другими словами, первая волна (цикл) борьбы против коррупции привела к формированию коррупционных сетей, то есть – к новому качественному уровню коррупции. Объяснение циклов вполне очевидно – в Китае боролись с симптомами проблемы, а не с проблемой, с коррупционерами, а не с источниками возникновения коррупции.

Таким образом, результатами применения стратегии «войны» в Китае стали весьма противоречивые тенденции. Опираясь на ту же методологию, что использовалась в предыдущем параграфе, попробуем разобраться в том, эффективна стратегия или нет, а также сравнить её с двумя «конкурентами».

ФАКТОРЫ УСПЕХА

Анализ различных аспектов применения стратегии «войны», а также её концептуальной сущности позволяет выделить следующие преимущества такого подхода:

Проблема коррупции формулируется и ставится на повестку дня. Первый шаг в успешной борьбе против коррупции – признание существования самой коррупции как актуальной проблемы. Очевидно, что в обществах, в которых тема коррупции административно или культурно табуирована, борьба с коррупцией вряд ли представляется возможной. Кроме того, необходимо признать не просто факт существования коррупции, но и её негативное воздействие на социально-экономические процессы в обществе.

Активная позиция государства. Государство занимает четко определенную позицию по отношению к коррупции, что демонстрирует политическую волю и готовность власти к активному реформированию общества (пусть даже с помощью весьма

специфических методик). Такая позиция более конструктивна, чем игнорирование проблемы.

Быстрое получение результата. Стратегия «войны» быстро дает видимый результат. Репрессивные меры по сути своей публичны, так как их результат затрагивает большое число людей, легко поддается измерению, легко может быть использован в целях политической рекламы, быстро достигает общественности и надолго запоминается.

Таким образом, можно заключить, что стратегия «войны» имеет определённый положительный потенциал. В некоторых случаях этих позитивных аспектов оказывается достаточно, чтобы стратегия «войны» показалась привлекательной. Следует отметить, что особенно вероятна повышенная поддержка стратегии «войны» в двух типах обществ: аномичных и авторитарных.

ФАКТОРЫ НЕУДАЧИ ПРОГРАММЫ

Можно выделить несколько факторов, ставящих под вопрос эффективность использования данной стратегии.

1. Меры в рамках этой стратегии будут носить карательный характер, который выражается в ужесточении государственного контроля, названном Хантингтоном одной из причин расцвета коррупции в развивающихся странах.

2. Карательные меры будут приводить к новому витку коррупции еще и по следующим соображениям. С одной стороны, каждая из мер, направленных на снижение коррупции, связана с затратами на получение информации, на поимку коррупционеров, на их осуждение и так далее. Чем больше коррупционеров, тем больше затраты на их поимку. Чем больше затраты на поимку, тем меньше остается ресурсов на премирование должностных лиц, арестовывающих коррупционеров. С другой стороны, уровень потерь

для коррупционера растет в связи с применением достаточно суровых мер наказания. По предположению Becker и Stigler, одной из причин коррупции является то, что прибыль должностного лица, привлекающего нарушителя к ответственности, гораздо ниже, чем затраты на наказание потенциального нарушителя²². Если проанализировать ситуацию ужесточения наказания с позиций этого предположения, то получится следующая картина. Ужесточение наказания за коррупционные действия приводит к углублению разницы между прибылью должностного лица от поимки коррупционеров и размером тех ограничений, которые понесет коррупционер. Следовательно, вероятность того, что коррупционер и «охотник за ним» решат проблему с помощью взятки, здесь резко возрастает. Это происходит из того, что сохраняющиеся условия для коррупции побуждают (обобщенного) взяткодателя увеличивать размер взятки до тех пор, пока это увеличение не покрывает упомянутую выше разницу. В результате ситуация на рынке коррупционных услуг переходит на более высокий уровень, где снова стабилизируется.

3. Борьба с коррупцией в рамках подхода, целью которой является коррупционер, а не коррупция, будет носить характер борьбы с мифологической Гидрой, у которой постоянно вырастают новые головы. Иными словами, когда «антикоррупционная рукавица» ослабляет давление уголовного преследования, коррупция отвоевывает занятые врагом территории. Кроме того, возникает реальная опасность «покупки» органов по борьбе с коррупцией.

4. Применение стратегии «войны» требует соблюдения ряда условий, которые порой не вписываются в институциональные рамки, характерные для демократического государства. Не случайно эта

²² Posner R.A. Economic analysis of law. N.Y. 1977. P.465.

стратегия, как правило, получила распространение в авторитарных странах Дальнего Востока и Юго-Восточной Азии. Однако это происходит даже в ряде стран с сильными демократическими традициями. Например, для уменьшения уровня коррупции вводится принцип презумпции *виновности* в отношении лиц, подозреваемых в совершении коррупционных преступлений (так, во Франции сам чиновник должен доказывать, что его имущество принадлежит ему на законном основании).

Кроме того, применение стратегии связано с постоянной потребностью в её легитимации. Как и любая карательная политика, данная стратегия требует постоянного обоснования, мобилизации общественного мнения в свою поддержку.

5. Строгость уголовного преследования коррупционера обостряет и без того существенную проблему латентности коррупционных преступлений. В ответ на уголовное преследование коррупция не прекратится, но сменит формы, еще глубже уйдет в тень. Но самым опасным, пожалуй, является угроза образования устойчивых коррупционных сетей (китайский пример здесь более чем поучителен). Самоорганизация коррупции может значительно осложнить дальнейшую борьбу с нею потому, что, во-первых, с организованной преступной системой всегда труднее бороться из-за большей её устойчивости к внешним воздействиям; во-вторых, факты коррупции будет труднее выявлять и доказывать, что осложнит работу и приведет к росту издержек на поимку коррупционеров.

6. Такая стратегия может быть использована политической силой, находящейся у власти, для сведения счетов с политическими оппонентами. В рамках данного подхода «с коррупцией среди государственного аппарата боролись исключительно представители этого аппарата. Это приводило к двум последствиям: боровшиеся были органически не в состоянии менять коренные причины,

порождающие коррупцию, поскольку они восходили к важнейшим условиям существования системы; борьба против коррупционеров нередко перерастала в борьбу против конкурентов на рынке коррупционных услуг»²³.

7. Стратегия «войны» наиболее вероятно вызовет значительное противодействие или даже саботаж и со стороны «борцов», и со стороны коррупционеров. В первом случае, это обусловлено тем, что в большинстве случаев люди, на которых возлагается реализация стратегии, являются такими же чиновниками, как и те, кого они должны преследовать. Во втором случае логично будет ожидать максимального сопротивления реализации данной стратегии, так как она ставит под угрозу не только доход коррупционеров, но и их свободу и жизнь.

8. Стратегии «войны» свойственна высокая вероятность её применения для имитации противодействия коррупции. Давая пусть даже краткосрочный, но быстрый результат, эта стратегия может явиться механизмом мобилизации общественной поддержки либо всему режиму в целом (случай авторитаризма), либо конкретным политикам – инициаторам стратегии. В долгосрочной перспективе эта особенность стратегии приводит к общественному недоверию к любым попыткам действительно серьезных антикоррупционных реформ.

Таким образом, можно обоснованно утверждать, что в современных условиях данный подход к борьбе с коррупцией не может рассматриваться как перспективный. Его недостатки существенно ограничивают условия, при которых может быть получен хоть какой-то позитивный результат, и ставят под вопрос саму идею минимизации коррупции такими методами.

²³ См.: Доклад Фонда ИНДЕМ "Россия и коррупция: кто кого".

В качестве иллюстрации описанных выше потенциальных проблем с реализацией стратегии «войны» против коррупции (или коррупционеров) приведем небольшую зарисовку из опыта борьбы с коррупцией двух стран.

В Пакистане и на Филиппинах правительства осуществили ряд акций, направленных на очистку рядов таможи и налогового ведомства от коррупционеров. Так, в Пакистане 303 чиновника были сняты с должности по результатам проверок их имущественных деклараций. Подобные результаты были получены и на Филиппинах. На первый взгляд, все вроде бы нормально. Но, анализируя «качественные параметры» данных акций, можно видеть, что они, скорее, принесли больше вреда с точки зрения реальной борьбы с коррупцией, нежели пользы.

Так, в 1997 году, когда в Пакистане активизировались действия «по укреплению ответственности среди чиновников», 87 служащих таможи оказались под подозрением. Однако, как правило, расследуемые дела использовались *против политических противников* премьер-министра Пакистана. В 1993 году на Филиппинах было образовано «расследовательское крыло» в ведомстве, занимающемся сбором налогов, сборов и пошлин. В течение 1994-95 годов офицеры «расследовательского крыла» возбудили 220 дел, 32 из которых были коррупционными преступлениями. Как правило, это были дела *против чиновников, занимавших низшие ступеньки в должностной иерархии*. Ни одного дела против чиновника сколько-нибудь значительного уровня служба не завела.

Пример №4. Италия и борьба с коррупцией

Ситуация с коррупцией или, точнее, ситуация с борьбой против коррупции в Италии представляет собой очень интересный пример для анализа. Для Италии, в отличие от других старых европейских государств, характерен достаточно высокий уровень коррумпированности. К примеру,

по оценкам Трансперенси Интернэшнл, Италия является одной из наиболее коррумпированных стран Западной Европы и находится на 31 месте в мире.

В целом можно говорить о том, что итальянский подход к формулированию и реализации антикоррупционной политики зарекомендовал себя лишь как отчасти эффективный, хотя на него любят ссылаться многие российские политики. На самом деле несмотря на то, что начало девяностых годов XX века ознаменовалось массивным наступлением на коррупцию в государственной сфере Италии, еще рано говорить о принципиальном изменении ситуации.

Коррупция в Италии в значительной степени основывается на системе взаимоотношений, созданных при активнейшем участии организованной преступности. В Италии действуют четыре основные мафиозные группировки: сицилийская «Коза ностра», неаполитанская «Каморра», калабрийская «Ндрангета», апулейская «Сакра корона унита» – все они являются влиятельнейшими неофициальными субъектами общественной жизни в определенных сферах или регионах.

Такого большого влияния мафия смогла добиться благодаря уникальной комбинации факторов, среди которых и слабость государства, и некоторый правовой нигилизм населения, и разрушение традиционной системы ценностей, и развитие капитализма²⁴. Фактически мафия восполняла появлявшиеся в процессе модернизации государства пробелы и выполняла многие функции государства. В результате к концу девятнадцатого века мафия оказалась очень тесно связана с государством: на первых этапах – на региональном, а после Второй мировой войны – на общегосударственном уровне.

К моменту проведения кампании «Чистые руки» в 1992 году коррупция в Италии охватила высшие эшелоны власти и фактически присутствовала во всех взаимоотношениях бизнеса и государства. Несмотря на хорошую экономическую ситуацию, комбинация коррупции и так называемой «патерналистской демократии» привела к развитию общей неэффективности, социальной несправедливости, потере политической легитимности правящего режима.

К началу 90-х годов XX века между экономической и политической сферами деятельности наладилось тесное взаимодействие. Большие компании чувствовали себя защищенными, так как имели близкие связи с правительством и политиками и могли влиять на принимаемые решения и отстаивать свои интересы. А политические партии чувствовали себя

²⁴ См.: Shelley Louise I. Transnational organized crime: an imminent threat to the nation-state? – *Journal of International Affairs*, v. 48 (Winter 1995). P.463-89.

защищенными, так как имели постоянную финансовую, «моральную» и силовую поддержку крупного бизнеса, обеспечивавшего стабильность политической системы. Таким образом, в Италии сложилась ситуация симбиоза, основанного на нелегитимных принципах взаимодействия бизнеса и политики. Кроме того, существовавший в Италии тип патерналистского государства отличался интенсивным вторжением последнего в сферу экономической деятельности. Оно не просто направляло развитие экономики, но поддерживало достаточно высокий уровень экономической активности (на долю государственного сектора экономики приходилось порядка 12% ВВП) и занималось перераспределением ресурсов между фирмами, регионами и индивидами. Государство, играя активную роль в экономике, часто «спасало» крупные «дружественные» компании в случае финансовых трудностей. В результате руководители компаний тратили силы и ресурсы на установление неформальных контактов с политическими силами, находящимися у власти, а не на совершенствование производства. Это создавало благоприятную среду для развития коррупции.

Развитию коррупции способствовало и то, что во времена Первой Республики (1948-1994) даже использование демократических процедур не могло поколебать стабильности существования большинства политических структур Италии²⁵, так как ни одна политическая партия не могла добиться большинства в парламенте. Это приводило к насущной необходимости создавать коалиции и делиться политическими бонусами с другими партиями. По этой причине даже партии меньшинства получали свою долю политических благ за счет государства и не желали добиваться изменения системы. Так как политическая система функционировала на основе неформальных переговоров и компромиссов, она создавала условия политической стабильности, которая, естественно, усиливала стремление крупных бизнесменов установить тесные связи с политиками и гарантировать получение максимальной выгоды от взаимодействия с государством. В свою очередь, чем теснее была эта связь, тем больше была обоюдная заинтересованность в обеспечении стабильности и «совместного процветания».

Хорошей иллюстрацией описанного выше сотрудничества политических партий и бизнеса может служить факт, преданный гласности во время судебных разбирательств по делу Кузани в 1993-94 годах. Согласно заявлению казначея Христианско-демократической партии,

²⁵ См.: Golden Miriam A., Chang Eric C.C. Competitive Corruption: Factional Conflict and Political Malfeasance in Postwar Italian Christian Democracy. – World Politics, 53 (July 2001). P.588–622.

последней ежегодно требовалось 60-65 миллиардов лир (около 40 миллионов долларов США), а в год выборов – 80-85 миллиардов. Государство предоставляло 25 миллиардов, другие законные поступления составляли от 24 до 30 миллиардов. Недостающие средства поступали в результате взяток и незаконных сделок, т.е. политические партии в Италии были подвержены влиянию не идеологий, а «бизнесменов-политиков»²⁶.

Несмотря на то, что большинство политических сил в стране не было настроено на активную борьбу с коррупцией, итальянское правительство под давлением обстоятельств, было вынуждено признать негативные последствия последней для общества и государства. С восьмидесятых годов XX века начали предприниматься попытки противодействовать мафиозным группировкам и пресекать их внедрение в государственные структуры. Это были дорогостоящие усилия как с финансовой, так и с человеческой точки зрения. Потери были велики с обеих сторон. К середине 90-х, благодаря проведению различных мероприятий, позже обозначенных как операция «Чистые руки», за решетку были отправлены многие мафиози самых разных уровней. В результате ответных действий от рук мафии погибли наиболее активные участники антикоррупционных действий – прокуроры, общественные деятели.

Все началось в Милане в 1992 году. Во время рассмотрения одного из дел о разводе выяснилось, что супруг, менеджер дома престарелых, брал взятки. После задержания он пошел на сотрудничество с правоохранительными органами, которое привело к тому, что к марту 2000 года расследование затронуло более 3.000 человек, около 600 из которых были осуждены за коррупцию²⁷.

Это было самое масштабное в Европе расследование, связанное с коррупцией. По числу осужденных оно – безусловный лидер. Результатом этого расследования стало падение доверия граждан к политическим партиям и политикам в целом. Политический строй Первой Республики не смог пережить многолетнего постоянного скандала и пал в результате конституционных реформ. Была изменена избирательная система для обеспечения большей конкуренции на политической арене.

В результате чисток и ужесточения контроля, по информации Трансперенси Интернэшнл (ноябрь 1999), в Милане значительно повысилась эффективность государственных инвестиций. В некоторых случаях изменения были весьма значительными: так километр метрополитена «подешевел» на 57%, а строительство нового

²⁶ Della Porta Donatello. Actors in Corruption: Business Politicians in Italy. – International Social Science Journal 149 (September 1996). P.349-364.

²⁷ UNDP, Paragon, Generic Training Module on Public Service Ethics and Accountability, Italy: G 05B.

международного аэропорта было завершено при расходах на 59% меньших, чем было запланировано. Деятельность муниципальных компаний перестала быть убыточной, что позволило снизить муниципальные налоги.

Тем не менее, изменения затронули только некоторые сферы общественной жизни. Не было принято законов, призванных урегулировать проблему конфликта интересов в высших эшелонах власти. Не была доведена до логического завершения оптимизация работы прокуратуры и следствия. Система управления государственными компаниями также не была полностью реформирована, что, конечно, снизило общую успешность антикоррупционных мероприятий.

Основной проблемой итальянского подхода к борьбе против коррупции является спонтанность и отсутствие общей антикоррупционной стратегии. Следствием указанных недостатков стало доминирование карательных мер в ущерб системному устранению причин коррупции. Таким образом, реализованные антикоррупционные мероприятия больше тяготеют к стратегии «войны», со всеми вытекающими из этого последствиями.

Подводя итог, можно сделать следующий вывод: коррупции и мафии в Италии был нанесен серьезный ущерб, но без дополнительных усилий эти достижения могут оказаться временными. И дело тут даже не в том, что против премьер-министра Берлускони были выдвинуты обвинения в коррупции, а в том, как эти обвинения были восприняты: была проведена поправка к закону, по которой высшие лица государства вновь получили иммунитет, отмененный в 1994 году в связи с операцией «Чистые руки».

§ 4.3. Смешанные стратегии противодействия коррупции

В самом начале этой главы авторы указывали на то, что предложенная типология антикоррупционных стратегий является скорее абстрактной схемой, чем точной репродукцией реальных процессов. На практике стратегия устранения причин коррупции включает в себя противодействие конкретным коррупционерам, а стратегия «войны», пусть и во фрагментарном виде, ориентирована и на устранение причин. В реальных условиях поэтому может применяться *смешанная стратегия* противодействия коррупции, а не чистые типы стратегий.

В большинстве случаев разработки и реализации комплексных стратегий по противодействию коррупции мы имеем дело именно со смешанными стратегиями. Тем не менее практически всегда можно выделить доминирующий подход к борьбе с коррупцией. Фактически это и было критерием отнесения тех или иных примеров антикоррупционных стратегий к той или иной группе.

Есть, правда, еще один случай, когда стратегию борьбы с коррупцией можно назвать смешанной. В некоторых государствах (особенно актуально это для государств с нестабильной политической системой) наблюдаются флуктуации в расстановке приоритетов в антикоррупционных реформах. Так, один политический лидер может быть сторонником силовых методов борьбы с коррупцией, и, очевидно, он будет реализовывать разновидность стратегии «войны». А его «преемник» может обратиться к идеологии стратегии устранения причин из-за всеобщего недовольства бесперспективностью репрессивных мер. Следующий же лидер может вновь вернуться к репрессиям.

В каком-то смысле именно это произошло в Нигерии, в которой во второй половине XX века сменилось несколько режимов и антикоррупционные стратегии.

Пример №5 Коррупция и борьба с ней в Нигерии

Нигерия – самая густонаселенная страна африканского континента. Общая площадь чуть более 920 тысяч квадратных километров. Место проживания более чем 130 миллионов человек, принадлежащих более чем 250 различным народностям. Политический центр и столица Нигерии – город Абуджа. Нигерию часто называют «Африкой в миниатюре». Действительно, как и целый ряд африканских стран, Нигерия пережила в XX веке эпоху борьбы с колонизаторами, политические кризисы, междоусобную войну, государственные перевороты, период реформ и этнорелигиозных конфликтов, а также смену гражданских режимов военными и обратно. В социально-экономическом развитии этой западноафриканской страны преломляются едва ли не все достижения и

неудачи государств, расположенных к югу от Сахары, а также черты иных обществ переходного типа.

Ситуация с коррупцией в Нигерии достаточно серьезна. Так, по результатам исследования 2002 года, проведенного Трансперенси Интернэшнл, Нигерия оказалось вторым самым коррумпированным государством мира. Кроме того, у нигерийской модели коррупции есть свои особенности, обусловленные спецификой политической и экономической ситуации. Коррупция достигла такого масштаба, что некоторые исследователи²⁸ заявляют о возникновении в Нигерии новой системы общественных отношений – клептократии – высшей формы институционализации коррупции, когда коррупция становится основой функционирования государственной системы.

В Нигерии чрезвычайно развиты как верхушечная, так и низовая коррупция. По сути, коррупция в Нигерии охватывает все слои общества и уровни управления, она является универсальным императивом общественной жизни. Различия могут усматриваться только в масштабах. Если на таможне сформировалась традиция вместо импортной пошлины в казну государства взимать 1/3 этой же суммы в собственных карман, что составляет несколько долларов, то на самом верху речь уже идет о львиной доле всех поступлений в бюджет, что составляет уже миллионы. Так, после падения режима генерала Абачи, в аэропорту была задержана его супруга с 38 чемоданами, набитыми наличной валютой. И это не единичный случай.

Если анализировать, какая из сфер нигерийской экономики наиболее коррумпирована, то на первое место, безусловно, выходит нефтяная промышленность. Так, в 1979 году разгорелся скандал по поводу «загадочного» исчезновения 2,8 миллиардов найр от продажи нефти государственной нефтедобывающей корпорацией. И это тоже не единичный случай.

Спекуляции на закупках продовольствия, продаже поддельных лицензий и многое другое также послужили основой для появления многих нигерийских миллионеров. Везде, где государство брало на себя чрезмерные регулятивные функции, развивалась мощнейшая система коррупционных отношений.

Практически все политические силы Нигерии признавали и признают пагубное воздействие коррупции на экономическое развитие государства. Тем не менее почти все режимы отличались высокой степенью коррупции. Основной причиной такого положения дел является то, что в большинстве случаев антикоррупционные меры сводились к той или иной форме

²⁸ См.: Гевелинг Л.В. Клептократия. М. 2001; Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. М., 2003.

реализации стратегии «войны» против коррупции. Основной упор делался на преследование коррупционеров, а не на устранение глубинных причин коррупции. Скорее всего, это можно объяснить тем, что значительное время страной правили военные. Очевидно, менталитету военных должна быть ближе радикальная стратегия «войны» с коррупцией, позволяющая за короткий срок получить видимые (пусть и временные) результаты. Кроме того, история показывает, что стратегия «войны» против коррупции всегда предшествовала разработке и внедрению комплексного подхода. Так произошло и в Нигерии.

Борьба с коррупцией велась еще в колониальный период: проводились различные антикоррупционные кампании, вводились санкции за нарушение экономического законодательства. Однако это были фрагментарные, несистемные действия, обычно направленные против конкретных личностей или конкретных злоупотреблений в отдельных регионах. Таким образом, к моменту приобретения независимости в Нигерии не было системы антикоррупционных мер или институтов. Но после этого вскоре перестало существовать и то немногое, что было.

Размах коррупции вновь обратил на себя внимание правительства. В дальнейшем каждый политический лидер страны считал своим долгом выступить с антикоррупционными инициативами сразу по приобретении власти. Но подавляющее большинство мероприятий носило характер преследования бюрократов-коррупционеров в рамках стратегии «войны». Как следствие, очень часто борьба с коррупцией приобретала очевидный политический оттенок и использовалась для устранения политических конкурентов или для дополнительной легитимации очередного режима. Это было тем более удобно потому, что такие акции почти всегда пользовались значительной поддержкой самых разных слоев общества, которое было измотано нищетой и произволом чиновников.

Ситуация отчасти изменилась в середине 70-х годов, во время правления генерала Мухаммеда и его приемника генерала Обасанджо. Генерал Мухаммед предпринял действия по институционализации антикоррупционной борьбы. При нем были созданы Бюро общественных жалоб и Бюро по расследованию коррупционной практики. Совокупность мероприятий оказалась, возможно, не столь эффективной, но весьма опасной для коррупционеров, о чем говорит тот факт, что генерал Мухаммед был убит в результате заговора менее чем через год своего правления.

Его преемник, генерал Обасанджо, сохранив общее направление антикоррупционной борьбы, сделал ее более эффективной. В 1979 году при нем была принята нигерийская конституция, закрепившая Кодекс

поведения гражданского служащего. Это было важным достижением, так как борьба против коррупции приобретала легальные основания.

Дальнейшая история Нигерии предлагает богатейший материал для анализа антикоррупционных стратегий и мероприятий. Страна подвержена цикличности в борьбе против коррупции, приведшей к еще большему произволу и росту коррупции. На общем фоне бессистемности и неопределенности антикоррупционной стратегии особняком стоит период правления Бухари и Идиагбона (1984-1989 гг.), который можно условно окрестить «инквизиторским»²⁹. В тот период было реализовано, пожалуй, максимальное количество репрессивных мер по отношению к самим коррупционерам и их имуществу. Основным проводником силовой антикоррупционной стратегии стали спецслужбы. Таким образом, борьба с коррупцией приобретала все больше черты военной операции.

Принципиально ситуация начала меняться лишь во время «второго прихода во власть» бывшего военного правителя страны генерала Обасанджо, возглавившего страну уже в качестве президента. В семидесятых годах он зарекомендовал себя как последовательных борец с коррупцией и был чуть ли не единственным правителем, не уличенным в коррупции. Позже он занимал активную гражданскую позицию, был одним из создателей международной общественной организации Transparency International, занимающейся изучением коррупции и разработкой методов борьбы с ней.

На настоящий момент антикоррупционная политика рассматривается как краеугольный камень программы возрождения Нигерии. Антикоррупционные мероприятия администрации Обасанджо можно разделить на несколько групп. Во-первых, это действия направленные на выявление фактов коррупции в сфере государственного контракта. Было выявлено огромное число злоупотреблений прежней администрации в области госзаказов. Поэтому сразу после вступления в должность президент Обасанджо заморозил финансирование большого числа государственных контрактов. Контракты на общую сумму более миллиарда долларов США были аннулированы за ненадобностью, а другие на сумму около 4,6 миллиардов подлежали перезаключению на некоррупционных основах.

Другим средством противостояния коррупции стали точечные чистки преимущественно в руководящей среде силовых госорганов. Против некоторых военных лидеров были возбуждены уголовные дела по коррупции. В других случаях чистки приняли форму «почетной отставки»

²⁹ См.: Гевелинг Л.В. Указ. соч.

многих старших офицеров под эгидой разрыва с прошлым. Таким образом, были отстранены многие из тех, кто был у власти в предшествовавшие 15 лет и участвовал в коррупционных отношениях.

Еще одно направление антикоррупционной деятельности связано с внедрением в среде высшего гражданского и военного руководства антикоррупционной этики. Это предполагает и открытость финансовому контролю, и назначение на высшие посты только тех людей, которые ранее не оказывались замешанными в коррупции (т.е. дополнительную проверку кандидатов). Вообще в антикоррупционной стратегии Нигерии прозрачности и открытости чиновников уделяется значительное внимание.

Еще одна сфера деятельности связана с проведением финансовых расследований и возвращением в Нигерию капиталов, незаконно приобретенных и вывезенных из страны. В данном случае Обасанджо продолжает политику многих своих предшественников, но лишь ему удалось наладить конструктивные отношения с мировой общественностью, что позволило действительно говорить о системе действий по возвращению капиталов в Нигерию.

Нельзя утверждать, что все мероприятия были одинаково успешны. В некоторых случаях (особенно в переходный период, когда военные институты уже были отстранены от государственного управления, а гражданские еще не набрали силу) наблюдалось ухудшение коррупционной ситуации. Тем не менее общая позитивная динамика очевидна. Комплексные антикоррупционные меры, реализуемые в Нигерии, совмещают в себе и элементы стратегии «войны» с ее карательной идеологией, и элементы стратегии устранения причин коррупции, а такие мероприятия не рассчитаны на получение скорого результата. Их сила в достижении реальных, «длящихся» системных изменений в общественных отношениях, что значительно важнее и перспективнее.

§ 4.4. Стратегия «сознательной пассивности»

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СТРАТЕГИИ

Данный подход к противодействию коррупции базируется на утверждении о неэффективности и бесплодности активных действий, направленных на борьбу с коррупцией. Однако это не случай игнорирования проблемы или культурного фатализма. Коррупция рассматривается как существенная проблема, а также признается её

вредное влияние на общество и государство. Но стремление опереться на активные действия оценивается как «пагубная самонадеянность», так как только «рынок может решить все проблемы». В такой парадигме считается также, что коррупция свойственна тоталитарному прошлому; это временное явление, которое исчезнет вместе с превращением государства в либеральную демократию с рыночной экономикой.

Возможны и другие формы рационализации стратегии «сознательной пассивности». Например, вовлечённость высшего руководства в коррупционные связи может толкать его к пассивному отношению к проблеме, сопряженному с заявлениями о существенной опасности коррупции для государства. Кроме того, к стратегии «сознательной пассивности» могут толкать также экономические неурядицы, ведь борьба против коррупции, по мнению руководства, весьма затратная.

Российский опыт противодействия коррупции во многом напоминает стратегию «сознательной пассивности». К несчастью, к началу девяностых годов, в России сложились все вышеперечисленные условия возникновения стратегии именно такого типа: радикальный экономический либерализм уповал только на рынок, который решит все проблемы. Коррупцированная верхушка — наследие предшествующего режима — декларируя на словах приверженность активным мерам по противодействию коррупции, почти ничего не сделала для борьбы с этой болезнью (за исключением бесполезной траты солидных ресурсов на покупку детальных и качественных описаний институтов западной демократии, предлагаемых международными экспертами).

ПРЕИМУЩЕСТВА СТРАТЕГИИ

Наиболее важным преимуществом данной стратегии является то, что она не требует финансовых, материальных и людских ресурсов для своего осуществления. Нет необходимости даже тратить деньги на разработку самой программы. Ведь за разработчиков все сделает «невидимая рука» рынка.

Кроме того, данная стратегия оставляет полную свободу системе развиваться по наиболее естественному пути, без какого-либо диктата. Как следствие, можно говорить о том, что эта стратегия допускает спонтанное изменение культуры – она не навязывает никакой модели культурного поля, поэтому сохраняется абсолютная свобода для самопроизвольного развития.

Еще одно преимущество такой стратегии – политическое, хотя при определенных условиях оно может стать и негативным фактором. Речь идет о том, что, поскольку данная стратегия имеет инерционный характер, от политиков не требуется давать какие-либо обещания и вообще проявлять активность в этой сфере. Соответственно нет и критериев оценки правильности, эффективности их «антикоррупционных» действий. Такие политики не дают обещаний, хотя и осуждают коррупцию, а, значит, и не предоставляют возможность спросить с них за невыполненные обещания.

НЕДОСТАТКИ СТРАТЕГИИ

У государства отсутствует возможность регулирующего воздействия на динамику коррупции. Соответственно оно самоустраняется от управления в сфере антикоррупционных программ. Но государство никогда не сможет снять с себя ответственность за *последствия* такого самоустранения.

В дополнение к этому, не осуществляется достаточно четкого формулирования проблемы коррупции. Общество не получает полной информации о коррупции и складывается впечатление игнорирования

проблемы со стороны государства. А это уже основа для общей негативной политической оценки, что и произошло по отношению к эпохе Б.Ельцина.

Помимо всего прочего, следование стратегии «сознательной пассивности» может привести к росту коррупции и произвола – ситуация имеет тенденцию выходить из-под контроля, если контроль ослаблен или неадекватен ситуации.

Если масштаб коррупции достигает определенного порогового значения, индивидуального в каждом отдельно взятом случае, то начинают развиваться системные дисфункции экономических и социальных механизмов. Коррупция нейтрализует действие рыночных механизмов саморегулирования, а экономические трудности всегда чреваты политическими и социальными потрясениями.

Существенным пороком стратегии «сознательной пассивности» следует признать возможность перехода коррупции в принципиально новую стадию развития, угрожающую превращением государства в клептократию. Вследствие этого, как и в случае стратегии «войны», следует ожидать серьезных осложнений, если подход к противодействию коррупции существенно изменится, ведь чем больший «стаж» имеют схемы и механизмы функционирования коррупции, тем тяжелее с ними бороться.

Одним из худших вариантов развития ситуации может быть укоренение культуры коррупции. Коррупция может приобрести характер обыденного и нейтрального по своим последствиям явления. В таком случае сама перспектива дальнейших антикоррупционных реформ будет более чем проблематична.

На основании всех этих факторов, можно утверждать, что стратегия «сознательной пассивности» чревата целым спектром негативных системных изменений. Это обуславливает полную

неоправданность применения такого подхода в долгосрочной перспективе.

* * *

Сравнивая различные подходы и стратегии, необходимо учитывать контекст разработки и реализации конкретной программы. Ни в коем случае нельзя говорить об идеальной стратегии, точно так же нельзя утверждать, что какая-либо стратегия является универсально применимой. Конкретные обстоятельства могут создать такие условия, при которых единственным применимым подходом будет тот, который ориентирован лишь на ближайшую перспективу.

Тем не менее, на основе проведенного анализа стратегических подходов к борьбе против коррупции можно провести сопоставление этих стратегий с позиций обобщённой ситуации. Такое сравнение может быть в значительной степени инструментально, так как даёт некоторые ориентиры на стадии первоначального выбора адекватного подхода к борьбе с коррупцией.

Несмотря на кажущуюся простоту и незатратность стратегии «сознательной пассивности», нельзя игнорировать весь комплекс потенциальных проблем и осложнений, связанных с реализацией этой стратегии. Кроме того, данная стратегия не должна рассматриваться как вариант долгосрочного разрешения проблемы коррупции. Чем на больший период времени принимается данный подход, тем больше вероятность получить негативный результат.

Стратегия «войны» тоже не может выступать в роли долгосрочной концепции борьбы с коррупцией. Как было проиллюстрировано выше, эта стратегия имеет тенденцию качественно изменять коррупцию, «вытесняя» её из привычных сфер и форм в новые, более изощёренные и скрытные. Таким образом, стратегия «войны» может быть принята только как краткосрочная

полумера наведения порядка для дальнейшей качественной смены курса в антикоррупционной политике.

В свою очередь, несмотря на все недостатки, положительный потенциал стратегии системного устранения причин и условий коррупции представляется весьма значительным. Безусловно, этот подход заслуживает пристального внимания, потому что не просто дает возможность комплексного воздействия на ситуацию, но и открывает перспективы долгосрочного последовательного воздействия на нее.

Воздействие именно на причины, а не симптомы проблемы представляется логически предпочтительным, в чем и заключается принципиальное преимущество данной стратегии перед альтернативами. Конечно, даже этот подход нуждается в адаптации общей концепции к конкретным условиям. Но при взвешенном отношении к теории и международному опыту эта задача решаема.