

Глава 5. Реализация антикоррупционных программ

В наше время антикоррупционные реформы или программы по борьбе с коррупцией уже не являются чем-то из ряда вон выходящим. В течение нескольких последних десятилетий было реализовано столько разных антикоррупционных мероприятий, что они уже перестали быть чем-то исключительным. Уже есть практический опыт, который можно и нужно использовать при реализации мер, направленных против коррупции.

Есть только одна проблема, связанная с международным опытом практической борьбы с коррупцией. Она состоит в том, что лишь немногие из попыток снизить уровень коррупции оказались по-настоящему успешными. Таким образом, мы имеем большой негативный опыт борьбы с коррупцией и значительно меньший – позитивный.

В чем причина? Однозначно определить ее достаточно сложно. Слишком разносторонней является система коррупционных отношений в каждой конкретной стране. Заведомо невозможно выявить и какую-то одну причину затруднений или даже неудач антикоррупционных реформ. Так же, как учесть все потенциальные сложности и подготовиться ко всем трудностям в их реализации. Однако можно и нужно учесть наиболее очевидные и распространенные проблемы, связанные с борьбой против коррупции, и, тем самым, облегчить и сделать более успешной реализацию антикоррупционной политики. Их мы ниже и рассмотрим.

§ 5.1. Контекстуальные ограничения

Логичным началом анализа является обзор и анализ нескольких основополагающих аспектов или факторов, характеризующих контекст проведения антикоррупционных реформ. Досконально описать все возможные ситуации и обстоятельства такого реформирования вряд ли

представляется возможным и реальным, поэтому в данной книге мы ограничимся анализом общих императивов проведения реформ.

Интерес представляет тот факт, что, несмотря на принципиальные различия в характере антикоррупционной деятельности, истоки и побуждающие мотивы таких действий очень близки. В ряде стран устраиваются настоящие войны против коррупционеров; в других – кампания ограничивается арестом нескольких «оборотней в погонах»; в третьих – работа идет по комплексному пути устранения и причин, и последствий коррупции. Однако вне зависимости от специфики конкретной политической ситуации причиной проведения антикоррупционных кампаний или запуска системной стратегии противодействия коррупции (в несколько меньшей степени) является кризис легитимности или ситуация, когда власть конкретной группы ставится под сомнение. Рассмотрим эти ситуации подробнее.

ПОЛИТИЧЕСКИЙ СКАНДАЛ

Ситуация политического скандала является наиболее штатной для начала борьбы с коррупцией. В этом случае один казус любого происхождения (будь то политического, экономического, социального или управленческого) вызывает кризис существующего режима. Легитимность власти резко падает, и, чтобы восстановить ее и удержаться у власти, элиты оказываются принуждены к проведению каких-либо акций, направленных на повышение доверия к себе. К сожалению, в подобных ситуациях очень часто вся активность сводится к поиску и последующему делегированию всей вины и ответственности «козлам отпущения», в роли которых могут выступать отдельные высшие чиновники, предприниматели или даже рядовые граждане. На практике такие акции редко перерастают в масштабную и последовательную антикоррупционную программу действий. Обычно все заканчивается «косметическими» изменениями в экстерьере власти.

Примером подобного контекста проведения антикоррупционной кампании является операция «Чистые руки» в Италии, о которой уже говорилось выше. В этой стране рядовой судебный процесс послужил причиной начала одной из самых масштабных антикоррупционных кампаний в мире. Однако действия были не до конца подготовлены и продуманы, а потому результаты оказались значительно скромнее, чем могли бы быть при таких затратах ресурсов.

ПРЕДВЫБОРНАЯ СИТУАЦИЯ

По антикоррупционной идеологии политическому скандалу очень близка ситуация предвыборной гонки. Соперничающие политические силы пытаются задействовать все доступные ресурсы для обеспечения превосходства над оппонентами и конкурентами.

Акции антикоррупционной направленности в таком контексте оказываются беспроектными: они автоматически повышают престиж и рейтинг «честной» стороны. Проблема здесь заключается в том, что обычно такие акции имеют популистский характер и на практике направлены не на борьбу с коррупцией как таковой, а на борьбу с конкретными личностями, в первую очередь – политическими противниками. Это частный случай стратегии «войны», и в российской практике он встречается чрезвычайно часто.

ПОСТРЕВОЛЮЦИОННАЯ СИТУАЦИЯ

Основой постреволюционных программ является широкий мандат, выданный населением. Цели кампаний могут варьироваться: от стремления переключить внимание с экономических на иные проблемы, желания найти «козлов отпущения» до необходимости выполнить пожелания населения. С помощью антикоррупционной чистки новый режим спланируется и легитимизируется. Как правило, послереволюционное противодействие коррупции представляет собой кампанию против коррупционеров, а не программу против коррупции. Причем кампания в этом случае наиболее жестока и бескомпромиссна,

затрагивая и высших чиновников. Например, после революции 1979 года в Иране антикоррупционная кампания затронула должностных лиц всех уровней управления.

Аналогично происходит и после государственных переворотов, когда новые лидеры стремятся добиться дальнейшей дискредитации старого режима и повысить легитимность нового. Как правило, такие чистки предпринимаются не столько для противодействия коррупции, сколько для преследования политической оппозиции.

В Ираке 1970-го, Ливии, Эфиопии 1974-го, Турции 1981-го, Маврикии 1984-го, Судане 1985-го чистки проводились вследствие кризиса легитимности новых режимов. Например, в Судане программа была запущена для умиротворения профсоюза, который угрожал забастовками и акциями гражданского неповиновения в том случае, если реформы не будут предприняты.

ПОСТВЫБОРНАЯ СИТУАЦИЯ

Основными целями проведения антикоррупционных кампаний после выборов является, конечно, выполнение предвыборных обещаний, консолидация власти и в перспективе упрочение позиций для перевыборов. Примером кампании такого рода является антикоррупционная политика сингапурского премьер-министра Ли Кван Ю, которая стартовала в 1959 году.

Меры, предпринятые новым премьером, включали в себя: обновление антикоррупционного законодательства, принятие более суровых в отношении коррупционеров норм уголовного права, учреждение независимого антикоррупционного агентства с прямым подчинением премьер-министру. Последний демонстрировал политическую волю искоренить коррупцию и собственным примером показывал, что такое честный чиновник, не забыв, при этом, существенно увеличить заработную плату гражданским служащим Сингапура.

Другие примеры подобных кампаний демонстрируют менее удачный опыт. Как правило, они означают, прежде всего, аресты коррумпированных чиновников, и на этом заканчиваются (Мексика 1982 и 1988 гг., Филиппины, 1985 г.).

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА КАК ФУНКЦИЯ ГОСУДАРСТВА

В данном случае противодействие коррупции мало заметно. Но оно проникает в каждую клеточку государственного организма и осуществляется постоянно. Это наиболее конструктивный формат проведения антикоррупционных реформ или кампании, так как позволяет задействовать инструментарий и методологию стратегии системного устранения причин коррупции. Но это, одновременно, самый сложный путь, требующий от власти существенных организационных и интеллектуальных усилий (см. гл.6).

§ 5.2. Ограничения внедрения антикоррупционных механизмов

Реализация мероприятий антикоррупционной программы не всегда приводит к снижению уровня коррупции. Наоборот, пример ряда стран показывает, что иногда именно антикоррупционные мероприятия приводят к росту коррупции. Поэтому категорическим императивом реализации таких мероприятий должен стать принцип «не навреди». Тем самым, необходимо осознать ограничения антикоррупционных мероприятий и попытаться их преодолеть.

Ограничения внедрения антикоррупционных механизмов можно разделить на две большие группы. В первую войдут ограничения, которые вызваны **содержанием самой программы** реформы; во вторую – ограничения, связанные с **реализацией антикоррупционной программы**.

§ 5.2.1. Ограничения содержания программы

Такие ограничения внутренне присущи той или иной антикоррупционной программе или, точнее, специфическому дизайну антикоррупционной стратегии. Здесь мы рассмотрим только самые основные и достаточно универсальные факторы, которые могут поставить под угрозу успех реализации антикоррупционной программы или реформы.

Конституционные ограничения внедрения антикоррупционных механизмов. Антикоррупционная реформа обычно включает комплекс мер, направленных на повышение вероятности наказания коррупционеров. В том числе предлагаются мероприятия, направленные на установление тотального контроля над поведением чиновников, на оптимизацию структуры правоохранительных органов с возможным выделением специального антикоррупционного агентства с широкими полицейскими полномочиями и т.д. В то же время, в правовом государстве неприемлемы методы, выходящие за пределы конституционных ограничений.

Пример № 1. Ведомственная антикоррупционная программа на Филиппинах

Для сбора информации о коррупционерах внутри налогового ведомства, его руководитель Ефрен Плана создал две группы, состоящие из офицеров разведки. В первую группу вошли бывшие военные разведчики, с которыми Плана работал в бытность заместителем министра обороны. Во вторую вошли сотрудники Национального агентства безопасности и разведки.

Некоторые из разведчиков работали как секретные агенты. Плана помещал их в наиболее коррупционные, по его мнению, группы инспекторов. Другая группа работала по сбору информации о стиле жизни чиновников. Они создали базу данных информации об имущественном положении 125 высших чиновников Бюро. 30 процентов из них вели образ жизни, который не соответствовал их доходам. Отслеживались походы чиновников в казино, покупка роскошных домов, членство в эксклюзивных клубах.

Источник: Klitgaard, R. Controlling corruption. Berkley. 1998

Если отслеживание покупки объектов недвижимости чиновниками предусматривается законодательством многих стран и не является покушением на права человека, то тотальная слежка за чиновниками (их «оперативная разработка», выражаясь полицейским языком) без достаточных подозрений, т.е. на основании одного лишь обладания высоким статусом является нарушением права на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну.

Таким образом, при планировании антикоррупционных мероприятий необходимо учитывать, что антикоррупционный «азарт» из благих побуждений может привести нарушению конституционных принципов и расчистить дорогу для авторитарного режима.

Ограничения, связанные с ужесточением санкций за коррупционные правонарушения. Строгость уголовного преследования коррупционера *обостряет* и без того существенную *проблему латентности коррупционных преступлений*. В ответ на уголовное преследование коррупция меняет формы, еще глубже конспирируется.

Но самым опасным является угроза образования устойчивых коррупционных сетей (см. пример Китая в гл.5). 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; и, во-вторых, потому что факты коррупции в таких условиях будет труднее выявлять и доказывать, а это приведет к росту издержек на пресечение коррупционных сделок.

Ограничения, связанные с подменой или игнорированием причинно-следственных связей феномена коррупции. Достаточно традиционный недостаток многих антикоррупционных программ связан с тем, что обычно наиболее заметной является именно «симптоматика», а не причины возникновения проблемы. Из-за этого велика вероятность, что при недостаточной теоретической

подготовленности реформаторов и поверхностной проработке программы реформ акцент будет сделан именно на борьбе с проявлениями и последствиями проблемы, порождающей коррупцию.

Кроме того, есть еще одна причина, по которой очень часто больше внимания уделяется проявлениям коррупции, а не ее причинам: акции, направленные против проявлений коррупции, более заметны; обычно такие мероприятия рассчитаны на краткосрочную перспективу и дают быстрый результат; их результаты легче оценивать и использовать в политических целях.

Другие содержательные ограничения антикоррупционных программ. Помимо выше упомянутых недостатков и ограничений, можно выделить следующие ограничения, связанные с содержанием антикоррупционной стратегии.

- *Доминирование методов борьбы против конкретных коррупционеров, а не исправление недостатков системы.* Эта проблема, безусловно, наиболее характерна для стратегии «войны», которая часто принимает такую «персонализированную» форму. Соблазн намеренно усиливать этот недостаток тем более велик, что его очень легко использовать для ослабления и устранения политических оппонентов.
- *Для политиков необходимо как можно скорее получить результат.* В связи с этим происходит искажение структуры антикоррупционных мероприятий – во главу угла ставятся те методы и меры, которые могут принести ощутимый результат за короткий промежуток времени.
- *Проблема «новогодней елочки».* Она встречается тогда, когда из программы хотят сделать идеал, который включает в себя абсолютно всё, учесть все причины коррупции, запрограммировать все возможные мероприятия и т.д. До того, как программа не примет законченный вид «высокой и наряженной новогодней елки», запускать её кажется

преждевременным; а когда она запущена, очень трудно снимать с этой елки бесполезные игрушки.

- Антиреформистский пафос. Очень частая программа основывается на тезисе, согласно которому экономические реформы несут в себе зло, повышая уровень коррупции. В этом случае «антикоррупционная программа» является фактически программой реставрации, т.е. ликвидации рыночной экономики и демократических завоеваний.

§ 5.2.2. Ограничения реализации программы

Большое количество трудностей возникает и на стадии *реализации* антикоррупционных программ. Президенты и их советники, главы департаментов и их подчиненные, чиновники местного уровня и их окружение – все они жалуются, что в процессе исполнения программ все хорошие идеи утрачиваются. Почему это происходит?

СЛАБОСТЬ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ВОЛИ

Понятие политической воли. Исследователи и эксперты в области политического анализа (policy analysis), объясняя причины провала той или иной государственной программы или политики, очень часто указывают на недостаток политической воли. Настолько часто, что ценность этого аргумента подверглась значительной инфляции: обращение к политической воле считается способом ответить на вопрос без детального знания действительных причин провала программы.

В то же время исследование политической воли, причин её возникновения, технологии создания и поддержания позволит, во-первых, спрогнозировать результаты реформы, а, во-вторых, дать конкретные рекомендации о том, как запустить ту или иную реформу, в том числе – антикоррупционную.

Политическую волю (в данном контексте) определяют как стремление политических акторов запустить и реализовать

антикоррупционные реформы, а также поддержать издержки этих действий в течение времени проведения реформы.

Политическая воля во многом детерминирует не только возможность запуска программы, но и модус её проведения (кампания или долгосрочная стратегия), используемый метод противодействия коррупции (системное устранение причин или стратегия «войны»).

Политическая воля невидима, она появляется как атрибут того или иного действия. Измерение политической воли может быть произведено только косвенным образом. И, как правило, постфактум. Поэтому очень часто исследователи пытаются реконструировать действительность *post hoc* исследованиями и аргументами.

Характеристики политической воли. Для анализа этого феномена необходимо ввести ряд показателей – основных параметров политической воли. Оценивая эти показатели, можно прогнозировать вероятность запуска антикоррупционной реформы и её поддержки.

Локус инициативы.

При анализе этой характеристики необходимо ответить на следующие вопросы:

- Как актер воспринимает коррупцию? Как основную или только как одну из основных проблем?
- Что воздействует на актора? Актер может сам воспринимать коррупцию как основную проблему. Но возможно, что осознание проблемы навязывается референтной группой.
- Где локализуется инициатива? Возможно несколько вариантов. Источником инициативы может быть как сам политический актер, так и его окружение. Осознание важности проблемы коррупции может быть вызвано ценностными установками политического лидера, соображениями конкуренции с контрэлитами, которые используют проблему коррупции для оспаривания власти. Локус инициативы может быть продиктован публичным

недовольством социально-экономическим положением, которое транслировалось в недовольство «коррупцированным чиновничеством».

Уровень аналитической разработанности.

Вопросами этой части анализа являются:

- Предпринимаются ли меры для всестороннего анализа коррупции в целях выработки четко продуманной стратегии по минимизации коррупции?
- Проведен ли анализ «издержки-выгоды» при подготовке антикоррупционной стратегии?

Мобилизация поддержки.

- Было ли разработано видение программы, ориентированное на успех? Вобрала ли в себя программа мнения основных заинтересованных лиц?
- Продуман ли процесс реализации стратегии (идентификация агентов изменений, определение групп, теряющих от снижения уровня коррупции и т.д.) и средства по «вакцинации» реформы (преодолению сопротивления противников реформы)?

Применение надежных санкций.

Здесь главный вопрос заключается в следующем: продумана ли система поощрения сторонников программы и наказания её противников?

Продолжительность попытки.

Необходимо задаться вопросом: воспринимается ли антикоррупционная программа как кампания или долговременная программа со стратегическим видением? О предполагаемой продолжительности программы можно судить по выделяемой поддержке: материальной, финансовой, организационной, пропагандистской и интеллектуальной.

Приведенные выше позиции могут быть сведены вместе и образовывать методику прогнозной оценки успешности

антикоррупционной политики (программы). Это проиллюстрировано в Таблице 5.2.1.

Таблица 5.2.1. Методика составления прогноза проведения антикоррупционных реформ. Высокие значения всех показателей означают высокий уровень политической воли.

Параметр	Описание степени проявления	Прогноз
Локус инициативы		
Уровень аналитической разработанности		
Мобилизация поддержки		
Применение надежных санкций		
Продолжительность попытки		
Общий прогноз вероятности проведения антикоррупционных реформ в стране X		

ФАКТОРЫ ВНЕШНЕЙ СРЕДЫ

Тип режима. Демократические режимы более прозрачны, ответственны. Поэтому, гражданам легче достучаться до своих избранников. В авторитарных режимах, напротив, во-первых, тромбированы каналы трансляции интересов граждан во власть, а, во-вторых, сама власть не заинтересована в реальном противодействии коррупции.

Политическая стабильность. Существует два мнения. Согласно одному, стабильность мешает постановке на повестку дня проблемы коррупции. Именно кризис создает возможности для изменения, так как необходимо решать неотложные проблемы. Экономические кризисы как раз и обостряют вопрос о коррупции как одной из проблем. Другие авторы, напротив, считают, что во время кризиса акторы концентрируются на краткосрочных целях. Антикоррупционные реформы – предприятие долговременное.

Природа коррупции. Различают (см. § 2.2) эпизодическую и эндемическую коррупцию. Эндемическая коррупция наиболее трудна для инициализации политической воли. Политики ощущают себя бессильными в борьбе против системной коррупции. Этим они в

немалой степени способствуют институционализации коррупционных практик. Политические издержки противодействия коррупции такого рода, во многом связанные с противодействием чиновничеству и военным, подчас являются запретительными. Кроме того, краткие временные горизонты политиков не соответствуют длительной стратегии противодействия системной коррупции. При прочих равных, гораздо более надежно найти поддержку для противодействия административной коррупции. Ситуации кризиса могут способствовать более радикальным и далеко идущим мероприятиям.

ОГРАНИЧЕНИЯ, НАКЛАДЫВАЕМЫЕ ОБЩЕСТВЕННЫМ МНЕНИЕМ

Общественное мнение в ряде стран являлось катализатором антикоррупционных реформ. Например, в США после убийства президента Гарфилда 2 июня 1881 года, именно отрицательная позиция граждан в отношении «системы добычи» сделала возможным запуск реформы гражданской службы, которая носила ярко выраженный антикоррупционный характер. В моделях, предлагаемых американской исследовательницей Барбарой Геддес излагаются причины подобного влияния общественного мнения: «Реформы начинаются и в том случае, если существует мощная поддержка со стороны общества. В этой ситуации дополнительные политические очки могут компенсировать партии отказ от системы патронажа»¹. В то же время общественное мнение может оказать пагубное воздействие на ход реформы. Глас народа — не всегда глас эффективности и результативности.

Во-первых, граждане предпочитают наименее эффективный метод минимизации коррупции — метод «войны», который ориентирован не на устранение причин коррупции, а на преследование конкретных коррупционеров. На открытый вопрос анкеты исследования ДРК (2001 год) «Какие действия высших властей против коррупции послужили бы для Вас убедительным и заслуживающим доверия свидетельством того, что власти действительно решили

¹ Geddes B. A game-theoretic analysis of reform in Latin American democracies // The American political science review. Vol. 85, Issue 2 June 1991. P.375.

бороться против коррупции?»²) большинство граждан России выбирает ответы, связанные именно с ужесточением наказаний, а не с противодействием причинам коррупции (эти ответы выделены в Таблице 5.2.2)

Таблица 5.2.2. Частоты ответов респондентов на вопрос «Какие действия высших властей против коррупции послужили бы для Вас убедительным и заслуживающим доверия свидетельством того, что власти действительно решили бороться против коррупции?» (ответы упорядочены по убыванию частоты, кроме «других» и отказов от ответа)

Варианты ответа	Частота (%)
Уголовная ответственность за взятки	8,6
Ужесточение уголовной ответственности за взятки	8,0
Открытые судебные процессы над взяточниками	3,8
Борьба с коррупцией в высших эшелонах власти	2,9
Контроль над чиновниками	2,7
Никакие	2,7
Увольнение коррумпированных чиновников	2,0
Принятие законов, обеспечивающих преследование и наказание взяточников	1,7
Повышение зарплаты чиновникам	1,7
Освещение в СМИ наказания коррупционеров	1,6
Всех к стенке	1,4
Личный пример высшего руководства	1,4
Устранение причин возникновения коррупции	1,2
Смена госаппарата	1,0
Ликвидация разночтений в законах	1,0
Исполнение существующих законов	1,0
Другое	14,3
Затрудняюсь ответить или Отказ от ответа	43,0

Во-вторых, исследования по математическому моделированию коррупции показывают, что «общество может одобрять коррупцию в том случае, если государственные чиновники низкооплачиваемы»³. Коррупция становится «понятной» для общественного мнения, которое, вследствие этого, становится более терпимо к коррупции.

² Диагностика коррупции в России: социологический анализ. М. 2002.

³ Коррупция и заработная плата. Доклад Фонда ИНДЕМ. М. 2002.

На вопрос той же анкеты исследования ДРК (Таблица 5.2.3) большинство респондентов выбрало вариант «Зарплата у нас нищенская, а мне семью надо кормить». Это показывает высокий уровень терпимости общественного мнения в отношении коррупции в России. Повышение заработной платы, для достижения необходимого антикоррупционного эффекта, должно сопровождаться мерами антикоррупционного просвещения, иначе общественная терпимость позволит чиновникам и при высоком уровне заработной платы выбирать коррупционные стратегии поведения. Таким образом, административная реформа должна сопровождаться широкой пропагандистской кампанией.

Таблица 5.2.3. Частоты ответов респондентов на вопрос: «Представьте себе, что Вы присутствуете на суде, в котором чиновника судят за взятки. Чиновник приводит доводы в свое оправдание, утверждает, что к взяточничеству его подтолкнули обстоятельства. Ниже приведен список его возможных аргументов. Какой из них кажется Вам более правдоподобным, реальным?»

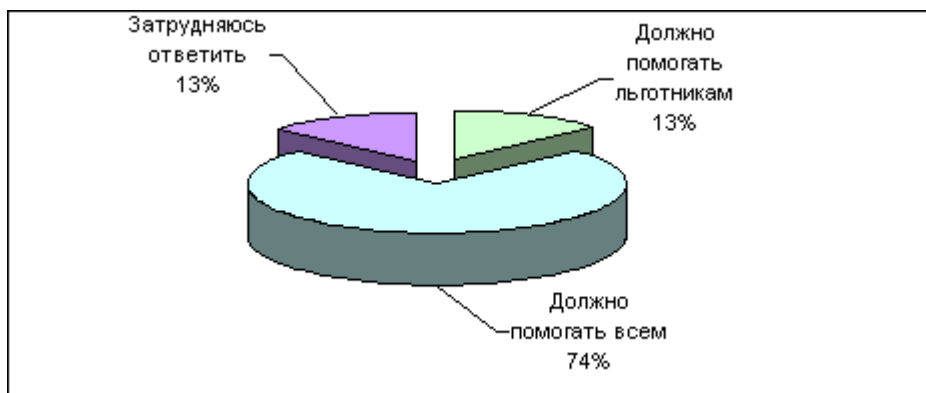
Варианты ответа	Частота (%)
Вокруг все берут. Я вынужден был быть как все.	21,0
Зарплата у нас нищенская, а мне семью надо кормить.	31,1
Я работаю давно, я профессионал, а меня до сих пор не продвигают	8,4
Меня заставило начальство, с которым я должен делиться.	29,6
Я мщу этой преступной власти, которая разорила страну.	6,3
Я не знаю, что будет со мной завтра. Я должен думать о будущем.	27,0
Мое начальство берет, а я что – хуже?	24,9
Затрудняюсь ответить или Отказ от ответа	1,7

В-третьих, антикоррупционные программы – шаг в направлении либертарного общества (общества с небольшой долей государственного вмешательства). Ведь целый ряд мероприятий программ (дерегулирование и аутсорсинг⁴, установление границ ведомственного нормотворчества, устранение дублирования и пересечения функций и т.д.) подразумевают сокращение масштабов государственного

⁴ Т.е. перевод внутреннего подразделения или подразделений предприятия или органа государственного управления и всех связанных с ними активов в организацию поставщика услуг, предлагающего оказать некую услугу в течение определенного времени по оговоренной цене.

вмешательства. Однако это не всегда соответствует общественному мнению. Так, в России сохраняется общественная поддержка сильного, социально ориентированного государства. Опрос, проведенный Фондом общественного мнения, «О приоритетах общественного мнения» (2000 год) содержал вопрос: «Как Вы думаете, какой из двух подходов к социальной политике более справедлив: государство должно помогать людям, попадающим в категорию льготников (например, всем пенсионерам), или же государство должно осуществлять адресную поддержку самым нуждающимся?»⁵. Как видно из рисунка 1, большинство респондентов склоняются к модели социального государства.

Рисунок 1. Частоты ответов респондентов на вопрос «Как Вы думаете, какой из двух подходов к социальной политике более справедлив...»



Подобные ценностные ориентации накладывают существенные ограничения на внедрение антикоррупционных мероприятий: политические акторы предпочитают опираться на те мероприятия, которые вписываются в общее русло общественного мнения.

КУЛЬТУРА КАК ФАКТОР РЕАЛИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ ПРОГРАММ

В мировой литературе по коррупции существует много материалов о результатах исследований, посвященных проблемам

⁵ <http://www.fom.ru/reports/frames/d001341.html>

культуры применительно к коррупции. Указывается на наличие разных моделей коррупции в зависимости от культурной среды. Классическим примером здесь может служить «азиатская», или «имперская» модель бюрократии, предполагающая стимулирование коррупции и осуществление через нее персонального контроля над лояльностью каждого чиновника.

Точно так же в различных обществах существует различное понимание коррупции и отношения к ней. Так, в зависимости от вида национальной культуры отдельные факты коррупции могут не восприниматься в качестве таковых. Это означает, что борьба против коррупции будет скорее всего вестись избирательно, и не затрагивать отдельные общественно приемлемые формы коррупционного поведения.

Является ли это проблемой для управления антикоррупционными программами? Да, потому что при реализации антикоррупционных программ придется ломать систему традиций, привычек и стереотипов, модифицировать ментальность всей нации. К сожалению, в этом отношении можно сделать очень немного. Можно лишь учитывать эти нюансы при планировании антикоррупционных мероприятий.

ИЗМЕНЧИВОСТЬ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ

Важное политическое ограничение, накладываемое на административную реформу и её антикоррупционный потенциал, состоит в *цикличности политики*. Электоральная цикличность, во-первых, сокращает временные горизонты государственных менеджеров⁶, заставляя их выбирать те мероприятия, которые дают быстрый краткосрочный результат. «Кампанейщина остается излюбленным методом многих (если не большинства) выборных руководителей⁷».

⁶ См.: Allison G. Public and private management: are they fundamentally alike? Proceedings for the Public management research conference. Pp. 27-38

⁷ Эммонс Д. Препятствия на пути повышения производительности в государственном секторе. – В кн.: Эффективность государственного управления. М. 1998. С.176.

Кроме того, она ставит под сомнение продолжение уже начатой программы административной реформы. Напомним пример из истории противодействия коррупции в Филиппинах. В 1998 году новые выборы в этой стране привели к смене руководителя таможни. Новое политическое руководство с подозрением относилось к прежней программе противодействия коррупции, запущенной в 1992 году. Новый руководитель был рекрутирован из кадровых таможенников и, что характерно, в процессе реформы дважды был уволен 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 стало для предпринимателей дополнительной нагрузкой.

ПРОБЛЕМА РЕСУРСНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕФОРМ

Проблема ресурсного обеспечения также чрезвычайно важна для успешной реализации антикоррупционной стратегии. К сожалению, на настоящий момент нет достаточного понимания масштаба наносимого коррупцией ущерба обществу и государству.

Большое число исследовательских работ по экономике коррупции наглядно демонстрируют, что фактические потери от коррупции всегда во много раз превышают суммарный размер взяток. Приведем лишь некоторые из наиболее часто рассматриваемых негативных аспектов. Во-первых, взяткодателю необходимо компенсировать свои потери и риск быть привлеченным к ответственности за коррупцию. Помимо этого, с точки зрения общественных интересов, коррумпированность государственного аппарата катастрофически снижает эффективность государственного управления: решения принимаются медленно, предпочтение отдается не оптимальным, а наиболее выгодным, с точки зрения коррупционеров, вариантам. Коррупция также значительно

осложняет привлечение иностранных инвестиций в национальную экономику⁸: по подсчетам экспертов PricewaterhouseCoopers, коррупция создает «дополнительный налог» на деловые операции в стране (для России этот «дополнительный налог в 2001 году составлял примерно 43%)⁹. Таким образом, из-за коррупции инвестиционный климат в стране значительно ухудшается, и национальная экономика несет дополнительные потери.

Как уже отмечалось, ежегодные потери России от коррупции составляют не менее 30 млрд. долларов США. Эти средства, систематически обращаются на черном рынке и не используются для развития государства и общества. Сложно представить себе настолько дорогую антикоррупционную программу. В то же время, даже частично успешные систематические антикоррупционные мероприятия позволяют рассчитывать на значительный выигрыш. Все это подводит нас к логическому выводу, который, к сожалению, не вполне очевиден для многих чиновников: бороться с коррупцией не только нужно для поднятия престижа государственной службы и снятия социального напряжения, но и в целях пополнения государственного бюджета.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СТРАТЕГИИ УСТРАНЕНИЯ КОНКУРЕНТОВ

Антикоррупционные мероприятия могут быть использованы против людей, «неудобных» для исполнителей реформы. Этот мотив, напротив, может быть найден даже там, где его никогда не было. Один из возможных сценариев может быть следующим: реформа активно проводится, однако приводит лишь к ухудшению ситуации вследствие того, что мероприятия в рамках реформы используются для борьбы против конкурентов на коррупционных рынках и в целях карьерного

⁸ Для ознакомления с научным анализом проблемы можно обратиться к большому числу работ по данной (экономической) проблематике, доступных в том числе и в Internet. Примером может служить работа: *Shang-Jin Wei. How Taxing is Corruption on National Investors? - Working Paper 6030, National Bureau of Economic Research, May 1997.* Также доступны материалы, подготовленные сотрудниками PricewaterhouseCoopers по проекту The Opacity Index.

⁹ The Opacity Index. - PricewaterhouseCoopers 2001.

роста «борцов». Этот сценарий очень вероятен в том случае, если стратегия имеет ярко выраженную карательную направленность.

РЕЖИМ СЕКРЕТНОСТИ В РОССИЙСКОМ ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

До сих пор речь шла исключительно об универсальных проблемах, актуальность которых очевидна для очень многих государств во всех концах света. Однако существует и категория проблем, специфичных для России. Одной из таких проблем, которые определяют жизнь людей по всей нашей стране, является проблема скрытности или закрытости государственного управления от общества. Эта своеобразная самоизоляция государственного управления от российского общества насчитывает уже много веков и за это время стала одной из устойчивых черт российской власти.

Как у нас традиционно реализуются реформы? Сначала в условиях строжайшей секретности обсуждается сама необходимость реформы, ее существо или идеология, потом разрабатывается формат, процедуры, готовится план мероприятий и т.д. Затем уже готовый план делается доступным общественности, и потом приступают к его реализации.

Естественно, существуют как «за», так и «против» такого подхода, но на данном этапе нас больше будет интересовать другое – субъектный состав исполнителей реформ. К сожалению, приходится констатировать тот факт, что в подавляющем большинстве случаев реформы, разработанные в отрыве от общества, реализуются также без его участия. Обычно это выливается в такие парадоксальные ситуации, как реформирование правительства силами самого правительства, армии силами военных и т.п. Так было во времена Российской Империи, так же обстоят дела и в наше время.

Может быть, не стоит уделять столько внимания этой специфической особенности отечественного государственного

управления? Стоит, т.к. провал коммуникации между властью и обществом несет негативные последствия для любой государственной программы или реформы. Проблема заключается в том, что разработанные в режиме секретности проекты всегда характеризуются целым набором качеств неблагоприятных для их же реализации:

1) общество не осведомлено о деталях готовящихся решений;

2) общество с большой долей подозрения относится к новым инициативам власти;

3) общество всегда со скепсисом оценивает полезность реформ;

4) часто такой скепсис перерастает во враждебность только из-за плохой осведомленности;

5) отчуждение между властью и обществом в таких условиях растет, и все большее распространение приобретает императив «оставьте нас в покое».

В таких условиях любые инициативы правительства неизбежно требуют больших ресурсных затрат на реализацию, а результаты оказываются более скромными и краткосрочными, чем могли бы быть.

ВЛИЯНИЕ БЮРОКРАТИИ НА СТАДИИ РАЗРАБОТКИ ПОЛИТИКИ

Вероятность того, что проблемы возникнут на стадии реализации программы антикоррупционной реформы, зависит и от политической роли, которую играет бюрократия.

В «вестминстерской» системе государственной службы карьерные госслужащие рассматриваются как слуги своих политических господ, которые должны им служить независимо от своих политических пристрастий. Для такой системы характерна высокая степень отзывчивости бюрократии как по отношению к политическому руководству – инициатору перемен, так и к населению.

В России же бюрократия традиционно рассматривалась и была в реальности локомотивом общественного развития. Обратная сторона медали состояла в том, что, в конечном счете, реформы проводились и проводятся в интересах бюрократии, а не вопреки им. Это

обуславливало и обуславливает половинчатость изменений и, следовательно, циклический характер модернизации. Таким образом, основной риск политики в данном отношении – акцент на второстепенных мерах, половинчатость и показушный характер «реформы».

Более того, само устройство бюрократии как социального института содержит предпосылки для быстрого «обюрокрачивания» административной реформы. Фундаментальная черта классической бюрократии – склонность к стабильности (как следствие особой структуры мотивации бюрократического труда) ставит под сомнение эффективность любых преобразований, ею проводимых. Многочисленные ведомственные согласования, департаментализм – наиболее распространенные механизмы сохранения статус-кво.

10. ОТСУТСТВИЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ КАДРОВ

Данная проблема чрезвычайно значима для успешной реализации антикоррупционной реформы. Приведем пример из российской действительности. Возьмем реализующийся во время написания данного учебника (2003 г.) функциональный анализ деятельности подразделений Правительства РФ, имеющий своей целью ликвидацию ненужных или дублирующихся функций. Во-первых, эта работа осуществляется силами самого Правительства, а во-вторых, она в значительной мере основана на материалах и «экспертизе» тех самых подразделений, чьи функции предполагается сокращать. Можно предположить, что проводящаяся работа столкнется с большим количеством трудностей и будет отличаться меньшей эффективностью по сравнению с аналогичной работой, которая была бы реализована независимой организацией.

Наиболее эффективные антикоррупционные реформы (яркий пример – деятельность антикоррупционной комиссии в Гонконге, чье создание осуществлялось специалистами из Великобритании)

проводились «варягами». Перед разработчиками реформ всегда стоит проблема: как найти высококвалифицированные кадры и обеспечить их лояльность. Очевидно, что для некоторых мероприятий, предусмотренных программой административной реформы, необходимы как квалифицированные кадры, так и люди, обладающие либо специфическими навыками, либо специфическими особенностями (общественное доверие, достойный моральный облик и т.д.). Таким образом, вопрос обеспечения политики соответствующими кадрами является далеко не тривиальным.

ПОНИМАНИЕ СУТИ КОРРУПЦИИ УЧАСТНИКАМИ ПРОГРАММЫ

Данный фактор является настолько очевидным, что часто оказывается неучтенным или попросту игнорируемым. Что же здесь важно для антикоррупционной стратегии?

Во-первых, те, кто разрабатывает антикоррупционные меры, должны четко осознавать, с чем придется бороться. Важность этого может казаться незначительной. Действительно, если этой работой занимаются люди, специализирующиеся на борьбе с коррупцией или на проблемах из смежных областей, то недостаточность личного опыта и знаний будет быстро скомпенсирована освоением опыта чужого. Однако не всегда антикоррупционные реформы готовятся гласно и с привлечением общественности или независимых экспертов. Часто подготовка антикоррупционных мер поручается имеющимся в данный момент кадрам государственной службы. В таких случаях чрезвычайно важно обеспечить адекватное понимание проблемы коррупции всеми, кто причастен к подготовке борьбы с ней.

Прежде всего, должно быть четкое понимание пагубности коррупции для развития государства и общества¹⁰. Как это ни странно, но не везде и не всегда существует четкое понимание того, что с коррупцией надо бороться. Часто коррупция воспринимается как

¹⁰ Для развернутого анализа проблематики см.: Kaufman Daniel, Wei Shang-Jin. Does Grease Money Spread Up The Wheels of Commerce? // National Bureau of Economic Research, Working Paper 7093, April 1999.

временное явление. Однако плохие привычки имеют неприятную особенность закрепляться быстрее и на больший срок, чем хорошие. Поэтому стратегия пассивного наблюдения за коррупцией не может рассматриваться в качестве перспективного подхода.

Кроме того, необходимо, чтобы понимание коррупции отличалось системностью. Очевидно, что сложность и комплексность коррупции как явления современной социальной, экономической и политической жизни требуют комплексного подхода к борьбе. Тем не менее комплексный подход к изучению коррупции получил распространение лишь сравнительно в недавнее время, а комплексный, системный подход к борьбе с ней только в конце XX века занял действительно важное место в мировой антикоррупционной практике.

Таким образом, для разработчиков и исполнителей антикоррупционных программ очень важно, чтобы восприятие и понимание сущностных аспектов коррупции всеми участниками антикоррупционных мероприятий находилось приблизительно на одном уровне. В противном случае возможны различные формы конфликтов по существу проблемы и непонимание основных задач и целей выполняемой работы.

НАЛИЧИЕ ШИРОКОГО КРУГА ЛИЦ И СТРУКТУР, ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ В СОХРАНЕНИИ STATUS-QUO

Состав госслужбы чрезвычайно неоднороден¹¹. С одной стороны, в этом – «луч надежды» на то, что административная реформа не захлебнется. С другой стороны, неоднородность кадрового состава госслужбы это и *существенное ограничение* для реализации антикоррупционной реформы. Ведь наряду с теми, кто будет готов понести ограничения, связанные с реформой, в обмен на улучшение материального положения (молодые специалисты, предпенсионеры, не

¹¹ См.: Якобсон Л.И. Реформа государственной службы в РФ // *Общественные науки и современность*, 2002, №3. С.5-21.

рискующие уйти с госслужбы¹²), существует широкая и очень активная группа чиновников, которые ни за что не захотят менять правила, которые заставят их расстаться со своей «кормушкой» или разрушить тесные связи с бизнес-структурами.

Другая причина мобилизации сильной антиреформистской позиции – патронажный, «командный» характер российской бюрократии. «Патронажные машины, являющиеся одной из основ институционализированной коррупции, чрезвычайно затрудняют агрегирование политической воли. Ведь они создают влиятельных акторов, не заинтересованных в успехе политики противодействия коррупции»¹³.

Во многих транзитных странах политическое руководство держится на многочисленных нестабильных договоренностях, союзах и объединениях, противостоя организованной бюрократии или армии. Коалиционный характер выработки политики мешает её стройности и согласованности. В результате, она теряет свою остроту, агрессивность, становится беззубой. Консенсус съедает острые углы стратегии.

В странах, где в числе основных источников коррупции выступают административные барьеры, запуск антикоррупционных программ будет сдерживаться акторами, заинтересованными в сохранении административных барьеров как внутри госаппарата, так и за его пределами. Попытки вскрыть механизмы поведения этих сил чрезвычайно интересны, хоть и построены на принципах «теории заговора». С точки зрения В.Мау, костяк коалиции, заинтересованной в расширении государственного регулирования, составляют группы бывших чиновников, которые «пытались использовать старые связи для сохранения различных форм контроля над ранее подведомственными предприятиями. Перед ними стоял выбор:

¹² Терминология авторов доклада «Главное в административной реформе». М., ФБК, 2001. С.9.

¹³ Brinkerhoff D. Assessing political will for anti-corruption efforts: an analytical framework // Public administration and development 20, 2000. P.245.

добиться введения новых регуляций либо потерять доходы и высокий статус»¹⁴.

Другая группа исследователей (А. Аузан) рассматривает причины коррупции в России как целерациональное действие групп чиновников и бизнесменов. Для анализа этого явления исследователи ввели понятие «коллективного актора административных барьеров»¹⁵ – совокупность представителей чиновничества и бизнеса, соединенных неформальными связями, занимающихся формированием и эксплуатацией административных барьеров. Вполне естественно предположить, что наиболее вероятной стратегией поведения указанных групп в отношении антикоррупционных программ (в том числе дерегулирования) будет саботаж.

Наконец, в ряде случаев неудача антикоррупционных реформ вызвана тем, что они, по крайней мере, внешне носят характер «антиаппаратного наступления», «борьбы с бюрократией» и т.п., что неминуемо обращает многих чиновников в противников реформы.

Возможны две формы бюрократического сопротивления: бюрократическая инерция и бюрократический саботаж.

Бюрократическая инерция проявляется в нежелании и неготовности самостоятельно воспринимать новые практики поведения. Это обуславливает высокий уровень затрат на их принудительное (с помощью «кнута» или «пряника») внедрение. Бюрократическая инерция наиболее вероятна при наличии следующих условий:

- бюрократия – сильный игрок в политическом пространстве;
- отсутствуют эффективные механизмы гражданской подотчетности бюрократии;
- половозрастные диспропорции в кадровом составе чиновничества (преобладание в кадровом составе сотрудников старше 50 лет способствует инерции);

¹⁴ Мау В. Дергулирование российской экономики. М., 2002. С.31.

¹⁵ Административные барьеры в экономике: институциональный анализ. М. 2002. С. 55

Бюрократический саботаж представляет собой более активные действия по предотвращению реализации программы реформы. Практически все антикоррупционные меры (например, создание условий для повышения прозрачности решений, внедрение административных регламентов и т.д.), в значительной мере ограничивают свободу чиновников в достижении их личных целей и поэтому вызывают открытое сопротивление.

Для *политиков* начало антикоррупционной кампании означает признание своей терпимости к проблеме и (или) невозможности предпринять эффективные действия по её контролю¹⁶.

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ РЕФОРМЫ

Роль гражданского общества в антикоррупционных реформах значительно варьируется в зависимости от политического и социального контекста таких реформ. Основываясь на международном опыте борьбы с коррупцией, можно уверенно утверждать, что в большинстве случаев значительное и всестороннее участие институтов гражданского общества в антикоррупционных мероприятиях позволяет добиться значительно лучших результатов.

Основная проблема в данном случае – это неразвитость самих институтов гражданского общества. Ведь во многих молодых демократических странах (хотя сами страны могут иметь и тысячелетнюю государственность, как Россия) гражданское общество находится на стадии становления и, естественно, несравнимо с гражданским обществом демократических государств «Старого света». В то же время, коррупция процветает решительно во всех категориях государств, невзирая на развитость или неразвитость гражданского общества.

Если провести параллели с предложенной выше классификацией антикоррупционных стратегий, то станет очевидной еще одна

¹⁶ См.: Krundeh S. Political will in fighting corruption. – In: Corruption: integrity improvement initiatives in developing countries. OECD, 1998. P.194.

интересная закономерность. Каждой антикоррупционной стратегии соответствует своя, особая роль гражданского общества.

Стратегия «войны» в чистом виде ориентирована на вытеснение гражданского общества из борьбы против коррупции. Дело в том, что стратегия «войны» по своей природе является стратегией диктата, насилия, государственного принуждения. По этой причине она всегда вызывает тревогу и недовольство различных категорий населения. Если это недовольство будет как-либо оформлено, то стратегия «войны» понесет поражение – от нее откажутся. Поэтому политические силы, принимающие ее на вооружение, оказываются перед выбором: либо имитировать борьбу против коррупции, либо обеспечивать разными способами последовательность проводимого курса. Последнего проще добиться в условиях политического монополизма, и гражданское общество как первоисточник оппозиции и плюрализма мнений является основной помехой на этом пути. По этой причине при реализации стратегии «войны» гражданскому обществу отводится пассивная роль, либо оно вообще устраняется из всех процессов.

Стратегия «сознательной пассивности» избирает совершенно иной путь. Эта стратегия основана на постулате, что со временем все само нормализуются. Это может быть достигнуто посредством нескольких механизмов. Во-первых, решающую роль в «экономическом» противодействии коррупции должны сыграть механизмы рыночного саморегулирования. Во-вторых, не менее важная роль отводится гражданскому обществу, которое, наравне с экономической сферой, должно привести в порядок сферу социальную, политическую и т.д. Роли рынка и гражданского общества оказываются абсолютизированными, и фактически государство перекладывает всю ответственность на них.

Стратегия системного устранения причин коррупции строит принципиально иную систему взаимоотношений с гражданским обществом. Точнее всего, она может быть охарактеризована термином «партнерство». Государство и гражданское общество выступают

совместно в усилиях минимизировать коррупцию. Гражданское общество активно вовлекается в процесс выработки антикоррупционной политики. Точно так же на стадии реализации антикоррупционной политики гражданское общество занимает активную позицию. Фактически, стратегия системного устранения причин коррупции в полном объеме может быть реализована только в развитых демократических государствах с сильным гражданским обществом и развитой системой вовлечения общества в процессы управления. Все остальные варианты являются промежуточными.

Таким образом, роль гражданского общества в антикоррупционной деятельности может быть принципиально различной: от «пассивного наблюдателя» до «активного соиздателя». Учитывая изложенную выше точку зрения о перспективности стратегии системного устранения причин коррупции, а также установленный факт необходимости активного участия гражданского общества для реализации такой стратегии, основной задачей государственного управления в данном контексте является максимальное вовлечение институтов гражданского общества в борьбу против коррупции. Это предполагает и привлечение гражданского общества к разработке антикоррупционной стратегии, и использование социальных ресурсов для управления и реализации антикоррупционной политики, и передачу гражданскому обществу части функций в рамках реформы, и тому подобное.

Теперь перейдем к анализу конкретных инструментов, которые могут использоваться гражданским обществом в целях борьбы с коррупцией. Нас, в первую очередь, будет интересовать российский опыт работы институтов гражданского общества в сфере борьбы с коррупцией. Однако ситуация с развитием гражданского общества в России не очень благоприятная, поэтому по многим направлениям мы будем неизбежно выходить за рамки того, что можно встретить в России.

Несмотря на то, что Россия не может претендовать здесь на первенство, у нас в стране уже имеется достаточно много некоммерческих организаций. В том числе НКО, занимающихся проблемой коррупции. Вокруг таких организаций концентрируется основная работа по изучению и борьбе против коррупции. Среди таких организаций можно выделить:

- 1) Transparency International (Russia) – российское отделение транснациональной некоммерческой организации Transparency International (ТИ);
- 2) Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия»;
- 3) Национальный антикоррупционный комитет;
- 4) Российский общественно-политический фонд «Информатика для демократии» (Фонд ИНДЕМ).

Эти и другие организации постоянно ведут различные работы антикоррупционной направленности.

Диапазон возможностей и уже реализованных антикоррупционных проектов, как на международном, так и на российском уровне очень широк. Весьма информативные и инструментальные обзоры потенциала и конкретных достижений гражданского общества в области борьбы с коррупцией подготавливает ТИ, которая ежегодно обнародует обзор большого числа выполненных проектов в сфере борьбы с коррупцией¹⁷.

Существуют и отечественные публикации по этой проблематике. Примером может служить уже упоминавшийся сборник статей петербургского центра «Стратегия»¹⁸. В рамках ограниченного объема невозможно подробно рассмотреть все направления деятельности, в которых может быть задействованы структуры гражданского общества, поэтому мы остановимся на нескольких наиболее важных и востребованных функциях.

¹⁷ См., например: Transparency International. The Corruption Fighters' Toolkit. 2001, 2002, 2003; www.transparency.org

¹⁸ См.: Предупреждение коррупции: что может общество. СПб.: Норма, 2003.

Исследовательская функция. Достаточно много НКО занимаются исследованиями в области коррупции. Исследования могут быть самой разной направленности: от измерения уровня коррупции до научного анализа причин и методов борьбы с ней. Глубина и охват таких исследований также могут варьироваться. Есть исследования глобального уровня, имеющие своим предметом коррупцию вообще, и есть исследования, изучающие коррупцию в контексте отдельных управленческих функций. В этом смысле исследовательская роль общественных организаций огромна и необычайно важна, так как она закладывает основу всей дальнейшей работы других НКО, государственных органов и просто индивидов.

Функция мониторинга. Во многих случаях НКО берут на себя функции мониторинга ситуации в различных сферах общественной жизни на предмет коррупции. Сложно переоценить роль гражданского общества в данном контексте: по сути НКО являются единственным источником альтернативной непредвзятой информации. Гражданское общество является важнейшим элементом системы обеспечения свободы информации и, тем самым обеспечивает информационное поле реализации антикоррупционной политики.

Консультативная функция. Во многих случаях государственные органы, другие организации и отдельные люди обращаются к НКО, специализирующимся на коррупции за помощью, экспертизой и прогнозами в отношении различных ситуаций и решений. Эту функцию часто с удовольствием берут на себя коммерческие организации, так как здесь уже возможно предоставление информации на коммерческой основе.

Образовательная функция. На основе наработанных научных и практических данных НКО часто выполняют просветительскую функцию. Разъяснительная работа, информирование граждан о природе и последствиях коррупции имеют огромное значение для антикоррупционной деятельности. Фактически это вторая по важности (после исследовательской) функция институтов гражданского

общества, так как без эффективной системы образования и информирования антикоррупционная реформа не получит необходимой массовой поддержки и захлебнется в рутине.

Функция защиты и поддержки лиц, пострадавших от коррупции.

Гражданское общество способно обеспечивать защиту и поддержку на то время, пока не заработают механизмы государственной защиты. В худшем случае гражданское общество может быть единственным источником такой защиты и поддержки, в лучшем – выполнять эту функцию в рамках официальных процедур при содействии государства. Формы реализации данной функции могут быть самыми разнообразными: народные дружины и консультации, семинары по преодолению коррупциогенных ситуаций для чиновников и для граждан и многое другое.

Функция демонстрации надлежащей практики.

Необычайно полезная функция, заключающаяся в том, что НКО на практике демонстрируют, как могла бы быть организована работа на каком-либо участке и к каким результатам это привело бы. Необычайно эффективна в переубеждении чиновников относительно сохранения старых привычек и практик.

Функция распространения и усиления служебной этики и морали.

Эта функция заключается в обеспечении распространения и воспроизведения этических и моральных принципов, исключающих коррупцию. В данном случае гражданское общество выступает в качестве носителя морально-этической «вакцины» от коррупции. В идеале неприятие коррупции должно стать элементом национальной культуры, что возможно только на основе общих усилий гражданского общества и государства.

Функция внедрения и развития механизмов, основанных на принципах прямой демократии.

В данном случае имеется в виду реализация на практике механизмов прямой демократии – референдума, гражданской законодательной инициативы и некоторых других – с целью устранения таких коррупциогенных факторов

государственного управления как несовершенной законодательство или отсутствие законодательного регулирования в какой-либо области.

Функция обеспечения эффективного взаимодействия государства и общества в реализации социальных и экономико-регулятивных функций государства. Гражданское общество может обеспечить существенную поддержку государства в выполнении таких социальных функций как проведение социальной работы с населением, контроль за работой органов социального обеспечения или даже выполнение части их функций, распределения жилья и других социально значимых благ. В экономической сфере гражданское общество может содействовать формированию конкурентной среды в самых разных сферах. Гражданское общество может выполнять многие из тех функций, которые сейчас неэффективно реализуются государством.

Фактически выше мы рассмотрели функции институтов гражданского общества, реализующиеся его институциональными субъектами. Если же мы обратимся к функциям, которые соответствуют уровню индивида, то увидим несколько иную картину. Индивид не имеет необходимого объема ресурсов для реализации большинства из вышперечисленных функций. Поэтому акценты в активности смещаются в сторону воспроизведения и упрочения моделей антикоррупционного поведения, взаимопомощи в коррупционных ситуациях, распространения антикоррупционной культуры и обыденное распространение знаний о коррупции. В рамках этих направлений деятельности роль индивида оказывается никак не меньшей, а в некоторых случаях даже преимущественной в обеспечении успеха борьбы с коррупцией.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПОМОЩИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

В современных условиях глобализации и усиления международной интеграции все сложнее найти ситуации, в которых то или иное государство оказывается совершенно независимым от его

международного окружения. Международная общественность оказывает зачастую непосредственное влияние на внутреннюю государственную политику. Поэтому при обсуждении особенностей антикоррупционной политики необходимо учитывать все эти нюансы.

Международное сообщество может принимать участие в реализации национальной антикоррупционной политики опосредованно через различные международные организации. Есть несколько категорий таких организаций, которые активно вовлечены в борьбу с коррупцией по всему миру.

Первая категория – *международные финансовые институты*, которые часто оказывают финансовую поддержку различным реформам в странах переходного типа. Примерами таких институтов являются Всемирный банк, Международный валютный фонд и другие. Такие организации интенсивно работают в сфере реформирования транзитных стран по направлению к американо-европейскому пути развития.

Существуют как преимущества, так и недостатки привлечения таких организаций к реализации антикоррупционных реформ. Очевидными преимуществами являются дополнительная финансовая и методическая поддержка; экспертиза планируемых мероприятий; дополнительные стимулы доведения начатых реформ до логического завершения; некоторая стабилизация молодых политических режимов на пути реформирования и демократизации и т.д. Столь же очевидными недостатками являются: восприятие участия международных организаций частью населения как «вмешательства во внутренние дела суверенного государства»; чрезмерная «вестернизация» управленческих процессов в странах-реципиентах; пренебрежение к национальным и культурным особенностям и самобытности; чрезмерное стремление выработать универсальный подход, который с одинаковым успехом применим и в России, и на Ямайке и т.д. Таким образом, при привлечении к работе по антикоррупционным программам международных финансовых институтов необходимо

очень тщательно взвешивать все «за» и «против» такого участия. Во многих случаях итог такого анализа может быть очень трудно прогнозируемым.

Вторая категория международных организаций, которые могут привлекаться к работам в рамках антикоррупционных реформ, – это *международные некоммерческие организации*, ведущие научные исследования и борьбу против коррупции. Такие организации обычно более демократичны и их деятельность не имеет столь ярко окрашенного политического подтекста, а фокусируется на научно-исследовательской или практической деятельности. Недостатками при этом являются меньшие ресурсные мощности; невозможность самостоятельного финансирования работ; часто узкая специализация. Несмотря на это, привлечение таких организаций к антикоррупционным мероприятиям зачастую очень полезно, так как позволяет объединить научно-практический потенциал различных государств и достичь значительного синергетического эффекта.

§ 5.3. Рекомендации по преодолению ограничений

Существует несколько подходов к логике проведения антикоррупционных реформ. Согласно одному из них, для запуска любых реформ не обойтись без фундаментальных сдвигов в дизайне российской политической системы (например, институционализация политической конкуренции). Однако понятно, что такие фундаментальные сдвиги, скорее всего, являются не причиной, а следствием эффективной антикоррупционной реформы.

С другой стороны, широкое внедрение принципов нового государственного управления в контексте институционализированной коррупции может привести, как уже указывалось, лишь к увеличению уровня коррупции.

Сторонники другого подхода считают более продуктивной идеологию «малых шагов», которая позволяет точно, может быть в «пилотном режиме», минимизировать воздействие тех или иных

ограничений на реализацию и содержание реформы. Такого рода «очаговый» подход «не изменит немедленно ситуацию в целом, однако обеспечит реальные прорывы на значимых участках государственной службы»¹⁹. По словам Д.Эммонса, «к разочарованию многих практическая реальность с её дефицитом времени, ресурсов, системой контроля заставляет многое терпеть, не оставляя попыток изменить положение дел в организации, преодолевать неблагоприятные обстоятельства, постепенно добиваясь небольших выигрышей...»²⁰.

АДАПТАЦИЯ МЕРОПРИЯТИЙ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ К РОССИЙСКИМ УСЛОВИЯМ

Основным ограничением содержания программ является невозможность решить проблему коррупции в рамках модели рационализации бюрократии и опасность усиления коррупции и вредных социальных последствий радикальной модели реформы. Следовательно, реформа должна, во-первых, носить смешанный характер. Иными словами, руководствуясь принципом «не навреди», вначале необходимо реализовать те мероприятия, которые точно не нанесут вреда: конкурсный отбор, внедрение административных регламентов и т.д. Антикоррупционные мероприятия *радикальной модели реформ*, с одной стороны, более действенны для решения проблемы коррупции. С другой, они сопряжены с большей долей риска повышения уровня коррупции. Поэтому необходимо избежать их широкого применения в ходе реформ.

ПРИВЛЕЧЕНИЕ ПОТЕНЦИАЛА СМИ

Для преодоления ограничений, связанных с «близорукостью» общественного мнения целесообразно проводить широкие кампании антикоррупционного просвещения, а также привлекать СМИ к формированию антикоррупционного мировоззрения и популяризации

¹⁹ Якобсон Л.И. Реформа государственной службы: интересы и приоритеты // Общественные науки и современность, 2002, №3. С.11.

²⁰ Эммонс Д. Указ. соч. С.195.

антикоррупционной деятельности. Кроме того, для сдерживания общественной терпимости коррупции необходимо осуществлять PR-акции самих мероприятий административной реформы.

ПОИСК АГЕНТОВ ИЗМЕНЕНИЙ ВНУТРИ АППАРАТА

Как уже говорилось выше, неоднородность чиновничества – это и ограничение, и катализатор реформы. Высокопоставленные чиновники заинтересованы, прежде всего, в том, чтобы их решения эффективно реализовывались нижними этажами чиновничьей иерархии. Когда их потери вследствие неэффективности коррумпированного аппарата превышают выгоды от административной коррупции, ответственные лица становятся в ряды агентов перемен. Сюда же можно отнести широкую группу неадаптированных чиновников. «Общий интерес «ответственных работников» и особенно их высшего звена состоит преимущественно в обеспечении «техничко-экономической» эффективности работы подведомственных подразделений. Речь идет о своевременном, полном и экономичном выполнении заданий (функций, обязанностей)»²¹. Отсюда следует, что в России наиболее вероятно противодействие административной коррупции, имеющее технократический характер.

План административной реформы должен содержать меры по вакцинации, «т.е. комплекса акций по предупреждению возможного сопротивления мероприятиям реформы (как явного, так и скрытого в виде саботажа и т.п.) со стороны явных и потенциальных противников реформы»²². Что должны представлять собой подобные мероприятия? План вакцинации реформы должен содержать в себе как действия по определению класса потенциальных противников реформы с использованием социологических методов, так и принятие конкретных шагов по противодействию сопротивлению. В набор таких действий

²¹ Якобсон Л.И. Указ. соч. С.15-16.

²² Реформа государственной службы в РФ. М. 2003. С. 93

входят: увольнение или ротация чиновников²³, проведение обучающих тренингов и семинаров и др.

С точки зрения институциональной теории, антикоррупционная программа – широкомасштабная институциональная трансформация, которая наносит вред одним социальным группам и сопровождается выигрышем для других. Издержки, связанные с переходом, называются трансформационными издержками²⁴. Сюда относятся издержки по следующим пунктам:

- 1) составление проекта трансформации;
- 2) «лоббирование» проекта (преодоление сопротивления проигравших);
- 3) создание и поддержание промежуточных институтов для реализации проекта;
- 4) реализация проекта;
- 5) адаптация системы к новому институту.

Проблема «первых шагов» институциональных изменений – это традиционная проблема коллективного действия, которая заключается в том, кто понесет трансформационные издержки. С одной стороны, административная реформа представляет собой классический случай того типа изменений, которые выгодны всему обществу. Иными словами, это Парето-оптимальное улучшение. С другой стороны, как и всегда в случае финансирования общественных благ, возникает «проблема безбилетника»: зачем мне финансировать трансформационные издержки, когда это может сделать кто-нибудь другой? «Проблема безбилетника» значительно сужает возможности заинтересованных акторов запустить процесс изменений. Для этого им надо дождаться наступления хотя бы одного из следующих условий:

²³ Данный метод вакцинации реформы широко применялся в Танзании в ходе реформы налоговых органов, когда был уволен весь кадровый состав налоговой администрации этой страны. – См.: Fighting fiscal corruption: lessons from Tanzania revenue authority // Public administration and development, № 23, 2003. Pp.165-175.

²⁴ См.: Полтерович В.М. Указ. соч. С.35.

1) когда есть возможность компенсации проигравшим в результате изменения²⁵;

2) некая группа в результате получает большую долю выигрыша от реформы;

3) третья сторона берет на себя трансформационные издержки;

4) сохранение статус-кво наносит существенный вред позициям некоторой группы, который значительно больше трансформационных издержек.

Конкретный опыт реформирования служит доказательством положений институциональной теории. Реформа публичной службы в США 1883 г., заключающаяся в замене патронажного принципа подбора кадров системой заслуг и достоинств, стала возможной благодаря тому, что «практика раздачи постов становилась все более подконтрольной партийному руководству штатов и городов, чьи интересы не всегда совпадали с интересами федеральных политиков²⁶». Тем самым, сохранение статус-кво несло в себе гораздо большие издержки (повсеместная коррупция обусловила неэффективность управления; риск патронажа – Президент Гарфилд был убит разочарованным активистом партии, не получившим должности), чем трансформационные издержки (они сократились в результате утраты контроля над назначениями).

В свое время старт административной реформы во многих американских штатах откладывался в связи с тем, что «радикальная реформа (reinvention) требует для своего проведения больше, чем одной легислатуры, подразумевает разделение власти внутри бюрократии, лишая ряда властных полномочий губернатора²⁷.

Следуя этой логике, осмелимся предположить, что именно в период первого президентства Путина дисфункции патримониальной бюрократии в РФ стали приносить существенные потери элитарным кругам. В результате, у антикоррупционной реформы появился

²⁵ См.: Шаститко А.Е. Новая институциональная экономическая теория. М., ТЕИС, 2002. С.530.

²⁶ С. Роз-Акерман. Коррупция и государство. М. 2003. С. 269-270

²⁷ См.: Kamensky J. Role of “Reinventing government” movement in federal management reform // Public Administration Review. May-June 1996, Vol. 56, N .3. P.248.

«адвокат» внутри самой бюрократии, издержки от поддержания статус-кво для которого превысили трансформационные издержки. Этим «адвокатом» стала небольшая часть топ-менеджмента российской бюрократии.