

Введение

«Непостижимо, что происходит, все грабят, почти не встретишь честного человека. Это ужасно!» Так в сердцах воскликнул российский Император Александр I, обращаясь к своему воспитателю Лагранжу. То же самое может вывести из себя и нынешнего Президента России. Но мы не имеем права ни на гнев, не на недоумения. Наша задача – авторов этого учебника и его читателей – спокойно разобраться в таком сложном явлении, как коррупция и понять, какими средствами ее можно ограничить.

Коррупция – такое же древнее явление, как и социальный порядок, управляющий жизнью людей, каков бы ни был этот социальный порядок. И также давно люди пытаются осмыслить его, найти причины коррупции и способы ее ограничения. Фактически первую антикоррупционную заповедь дал сам Господь через Моисея, который записал то, что услышал с Неба: «Даров не принимай, ибо дары слепыми делают зрячих и превращают дело правых» (*Исх. 23:8*).

Понятно, что данное предупреждение (а для верующих людей – прямой запрет) обобщает предшествующий опыт столкновения людей с коррупцией. Цитата интересна и другим: она сосредотачивает внимание на мерах *предотвращения* коррупции, на ее условиях, на социальных явлениях, связанных с ней. Здесь, в частности, речь идет о том, что, приняв дар, чиновник может оказаться в условиях так называемого *конфликта интересов* (стать слепым и начать совершать неправоное дело). Об этом мы будем говорить дальше.

Великий китайский реформатор Ванг Анши (1021-1086 гг.) в своих усилиях по ограничению коррупции отмечал два воспроизводящихся источника коррупции: «плохие законы и плохие люди». Он писал: «Но что я хочу теперь особенно подчеркнуть, это то,

что история доказывает невозможность обеспечения должного управления, если полагаться только на власть закона, предназначенного для контроля должных лиц, если последние не являются людьми, соответствующими их работе. Подобным образом тщетно ожидать эффективного управления, если, располагая правильными людьми на правильных позициях, вы ограничиваете их многочисленными мелкими изнуряющими ограничениями»¹. Мы видим, что тысячу лет назад умные люди понимали: далеко не все определяется законами и инструкциями. Вместе с тем, несмотря на свои увлечения поэзией и прозой Ванг Анши был сторонником жесткого государственного регулирования в экономике и контроля над чиновниками, основанного на тотальном сыске и шпионаже.

Ученый четырнадцатого века Ибн-Хальдун (Абд ор-рахман Вели од-дин, по прозвищу Хадрами и Эшбили, Севильский) известен не только как основатель научной истории и социологии, но и как исследователь коррупции. Однако он был не только ученым, но и высокопоставленным чиновником, неоднократно занимавшим различные посты. На посту судьи он пытался противодействовать взяточничеству, но потерпел фиаско: коллеги попытались убрать его с должности. Жизнь кидала его от четырехлетнего заключения к посту одного из ближайших советников Тамерлана. Ибн-Хальдун пытался найти причины коррупции и понять, почему одни реформы удаются, а другие нет. Причины коррупции он видел в страсти элит к роскошной жизни. Он указывал на то, что коррупция приводит к экономическим трудностям, а последние, в свою очередь, способствуют росту коррупции². Это наблюдение крайне важно. Речь идет о том, что коррупция включена в цепочку причин и следствий, образующих контур, который в электротехнике называют «генератор с положительной обратной связью». Это значит, что коррупция влечет

¹ Цит. по: Alatas S.H. *The problem of corruption*. Singapore: Pang Guck Cheng, 1986. P.6.

² Op.cit. P.7-8.

последствия, способствующие росту коррупции. Отсюда следует, что коррупция, если она специально не ограничивается, не может уменьшаться. Ее естественное состояние – рост.

Наш соотечественник, живший в начале XX века ученый П.А.Берлин, писал: «В стране с отсталым политическим строем, с отсталым законодательством взятка сплошь и рядом выступала в "конституционной" роли»³. Этим утверждением пожалуй впервые в научной литературе, посвященной коррупции вводится идея о возможных положительных эффектах (последствиях) коррупции. Позднее вокруг этого было множество споров. Мы так же не обойдем вниманием эту дискуссию.

Кроме того Берлин описывал явление социального контракта между политической властью и бюрократией: «Стремясь привязать к себе чиновничество крепкими узами, [...] правительство сквозь пальцы смотрело на обогащение с помощью взяток и обмана казны. Оно знало, что если чиновники-взяточники и обманывают, и разоряют казну, то, с другой стороны, в политическом отношении они всегда являются наиболее угодливым элементом»⁴. Это явление крайне распространено, мы также будем к нему возвращаться.

Итак, видно, что попытки рационального осмысления коррупции весьма стары. Но, к сожалению, до последнего времени они были столь же редки. «КоррупциогRAFия» по большей части состояла из текстов, описывающих сами коррупционные преступления или коррупционную среду в разных странах, в разные периоды. Исторические книги содержат отдельные эпизоды, связанные с коррупцией. И, конечно, в силу распространенности явления, эти упоминания разбросаны по огромному множеству источников. Только во второй половине XX века начал постепенно возрастать интерес к научному изучению коррупции,

³ Берлин П. Русское взяточничество как социально-историческое явление // Современный мир. 1910, №8. С.56 (Цит. по: Голосенко И.А. Феномен "русской взятки": очерк истории отечественной социологии чиновничества. Журнал социологии и социальной антропологии. 1999, том II, №3).

⁴ Там же.

который сейчас превращается в настоящий взрыв: число публикаций растет лавинообразно.

Коррупция – явление разноплановое, поэтому изучать его мы должны с самых разных точек зрения. С одной стороны, мы мыслим себе коррупцию как некое макросоциальное явление, и говорим – одна страна коррумпирована больше, чем другая. Значит, коррупция может быть свойством больших сообществ, государств. С другой стороны, на нижнем уровне мы представляем себе коррупционные сделки – кто-то дал кому-то взятку. Значит, диапазон научного интереса здесь простирается от изучения глобальных свойств коррупции, понимания, чем она обусловлена, изучения тех макро-последствий, к которым она приводит – это на верхнем уровне, до понимания индивидуальных психологических факторов, способствующих или препятствующих коррупционному поведению – на нижнем уровне.

Сразу следует предупредить. Несмотря на взрыв интереса, науки «коррупциологии» еще не существует. Разрозненные знания об этом явлении, рассеянные в смежных науках – экономике, социологии, юриспруденции, политологии, теории управления и т.п. – находятся в зачаточном состоянии и пока практически не систематизированы. Еще труднее говорить о методах ограничения коррупции: известные рецепты не демонстрируют высокой эффективности. И, тем не менее, мы предлагаем этот учебник. Дело в том, что на любой стадии своего формирования научное знание должно обобщаться и передаваться новым поколениям исследователей и практиков, иначе его развитие не возможно. И еще одно предупреждение: в этой книге не будет традиционного взгляда на коррупцию как на один из видов преступлений с присущим ему подходом и набором тем: как выявлять, как расследовать и доказывать, как наказывать. Это важно, но этому в отечественной литературе посвящено немало работ.

В этой книге мы попытаемся в пределах, отпущенных заданным объемом текста, остановиться на следующих темах (этот перечень не является списком глав учебника):

- коррупция через призму истории;
- разновидности коррупции;
- природа и истоки коррупции;
- негативные последствия коррупции;
- социологические подходы к изучению коррупции;
- экономические подходы к изучению коррупции;
- коррупция и право;
- стратегии и методы ограничения коррупции;
- антикоррупционная политика государства;
- коррупция и модернизация;
- коррупция и глобализация.

При отборе материала в книгу мы старались сосредоточиваться на том, что меньше всего представлено в русскоязычной литературе. Поэтому в книгу не вошли традиционные сюжеты, в первую очередь, касающиеся правовых инструментов ограничения коррупционной деятельности, методов выявления и уголовного преследования коррупционеров. Мы считали важным сосредоточиться на анализе природы этого явления. А в сфере его ограничения – на методах, устраняющих его причины. Этот выбор требует разъяснения.

На первых порах для понимания коррупции и задач данной книги может быть полезной следующая медицинская метафора. Сначала разберемся с бытовым и научным представлениями. Если спросить обычного человека: что такое грипп, то, скорее всего, мы услышим в ответ перечисление нескольких очевидных симптомов: болит голова, температура, слабость и сонливость, течет из носа и т.п. А вот у специалиста с понятием «грипп» связаны не только симптомы заболевания. С ними он соотносит возможные причины, которые могли

привести к заболеванию; механизмы распространения инфекции и проникновения вирусов в организм человека; методы профилактики заболевания; способы лечения; возможные негативные последствия пренебрежения лечением и т.п. С коррупцией – сходным образом. Обыденные представления о коррупции сводятся к сплетням: чиновник (политик) X получил от бизнесмена Y взятку в размере Z. Для специалиста же коррупция – это условия, способствующие ее возникновению и росту; разнообразие разновидностей коррупции; негативные последствия коррупции; методы ее ограничения и т.п.

Но на этом аналогия не заканчивается. Болезни являются проявлением того, что человеческий организм несовершенен. Точно так же несовершенны социальный порядок, различные социальные институты и социальные отношения, его образующие. И точно так же социальный организм может страдать различными болезнями. Когда болеет человек, то рано или поздно он сам узнает об этом по разным симптомам, причиняющим ему неудобства или крайне неприятные ощущения. Организм через боль и дискомфорт дает сигнал: что-то разладилось, надо лечиться. Мы увидим, что коррупция – это также сигнал о каких-то дисфункциях в социальных организациях. Итак – коррупция это боль социальных организмов, сигнализирующая об их болезнях.

Теперь использованная нами метафора подводит нас к сути дела. Итак, если в нашем организме что-либо заболело, то мы можем поступить двумя способами. Первый – выпить болеутоляющее и забыть о неприятном. Второй – пойти к врачу. В первом случае мы рискуем запустить болезнь, и еще не известно, чем это обернется для нашего организма. Во втором случае врач сначала займется диагностикой, посмотрит горло и послушает легкие, возьмет анализы, пощупает живот, померяет давление. А затем назначит лечение. Самое главное: врач будет заниматься *причиной* наших неприятностей, т.е. болезнью.

То же и в случае коррупции. Общество кричит: «Смотрите, какая коррупция!» Это крик социальной боли, сигнализирующий о каких-то неполадках в социальном организме. Но обычно общество и власть концентрируются на самой «боли» – коррупции, как таковой. Это выражается в попытках победить коррупцию с помощью преследования коррупционеров. Мы видим, что это не дает результатов. Слов нет, преступления должны наказываться, коррупционеры должны садиться в тюрьму. Но это – всего лишь «болеутоляющее». Если мы хотим ограничить коррупцию, необходимо, как и в случае с человеческими болезнями, заняться диагностикой и распознаванием социальных болезней, разработкой методов лечения, адекватных тем или иным социальным недугам, и их применением.

Конечно, этот учебник – не курс «социальной медицины». Время его появления еще не настало. Это всего лишь пособие для тех, кто готов стать первопроходцами, войдя в неформальное международное сообщество исследователей, которые заняты, казалось бы, совершенно безнадежным делом: ищут «вакцину от коррупции». Но, возможно, первые попытки Пастера и его коллег тоже могли показаться безнадежными. Однако, в конце концов, человечество смогло сладить с очень тяжелыми инфекциями. Возможно, социальные болезни, о которых нам сигнализирует коррупция, сложнее и разнообразнее, и лечить их много сложнее. Но выбора нет – либо мы совладаем с ними, либо – они с нами.

Итак, мы заканчиваем Введение следующим итоговым обобщением, касающимся предмета курса:

Суть антикоррупционной политики состоит в изучении коррупции как сложного социального явления, с тем чтобы на этой основе диагностировать причины, порождающие

коррупцию, а затем разрабатывать и реализовывать методы их устранения.

* * *

Появление этой книги стало результатом разнообразных исследований и проектов в сфере изучения коррупции и разработки методов противодействия ей, проводившихся в Фонде ИНДЕМ с 1996 г. Книга – плод коллективного усилия экспертов Фонда, участвовавших в этой работе. Распределение обязанностей авторского коллектива было следующим:

Введение, Глава 1, Заключение – Г.А.Сатаров;

Глава 2 – Г.А.Сатаров при участии С.А.Пархоменко (§ 2.3);

Глава 3 – М.И.Левин;

Глава 4, 5 – К.И.Головщинский и С.А.Пархоменко;

Главы 7 – К.И.Головщинский;

Глава 6 – М.А.Краснов.

Общая редакция – Г.А.Сатаров.

Авторы признательны декану Факультета государственного управления Московского государственного университета им. М.В.Ломоносова А.В.Сурину, заместителю декана Г. Л. Купряшину и заведующему кафедрой политического анализа этого факультета А. И. Соловьеву за готовность доверить авторам читать первый в истории России курс такого рода. Это произошло в первом семестре 2003 учебного года. Опыт показал, что для материала, имеющегося в книге одного семестра мало.

Работа по подготовке текста книги стала возможной благодаря гранту 2003-241.0, предоставленному National Endowment for Democracy.

Наконец, авторы благодарны всем студентам 5 курса ФГУ МГУ, посетившим наши лекции-семинары осенью 2003 г. и своими вопросами, суждениями дававшими толчок к более глубокому осмыслению проблемы.