

Центр проблемного анализа
и государственно-управленческого проектирования

**Коррупционное
и квалификационное «поражение»
государственного управления
в России**

*Материалы постоянно действующего
научного семинара*

Выпуск № 8 (38)

Москва
Научный эксперт
2011

УДК 316.334.3(4)
ББК 60.524

Научный руководитель семинара:
В.И. Якунин, доктор политических наук

Соруководители семинара:
А.И. Соловьев, доктор политических наук, профессор;
С.С. Сулакшин, доктор физико-математических наук,
доктор политических наук, профессор

Коррупционное и квалификационное «поражение» государственного управления в России. Материалы научного семинара.
Вып. 8(38). — М.: Научный эксперт, 2011. — 96 с.

ISBN 978-5-91290-143-0

УДК 316.334.3(4)
ББК 60.524

ISBN 978-5-91290-143-0

© Центр проблемного анализа
и государственно-управленческого
проектирования, 2011

Содержание

Тема семинара

Коррупционное и квалификационное «поражение»
государственного управления в России..... 5

Доклад

В.Л. Римский. Возможности противодействия
коррупции в системе государственного
и муниципального управления России..... 5

Вопросы к докладчику и ответы..... 28

Выступления

Л.И. Яacobсон. О гражданском обществе
и потенциале государственного управления..... 46

С.С. Сулакшин. Все сложнее, чем просто взятка..... 52

П.В. Касьянов. Корруптократия — незавершенная
форма власти денег..... 55

А.И. Соловьев. Борьба с коррупцией: политическая
риторика и практика..... 59

В.Э. Багдасарян. Коррупция или механизм
жизнеобеспечения: современный политический
симулякр 65

В.И. Якунин. Коррупция преодолима..... 69

<i>Н.Н. Клюев. Важнейший источник и составная часть нынешнего государства российского</i>	<i>72</i>
<i>М.В. Вилисов. О регулирующей функции коррупции.....</i>	<i>74</i>
<i>Заключительное слово докладчика</i>	<i>77</i>
<i>Тематическая программа научного семинара</i>	<i>88</i>
<i>Список постоянных участников научного семинара</i>	<i>89</i>

Тема семинара

Коррупционное и квалификационное «поражение» государственного управления в России

Доклад

Возможности противодействия коррупции в системе государственного и муниципального управления России*

В.Л. Римский

Понимание коррупции

Коррупция — это довольно сложное и неоднозначно понимаемое социальное явление, развивающееся во времени, имеющее исторический характер и существенно зависящее от социальных условий, культуры и традиций той или иной страны. Например, в некоторых странах преподнести небольшой подарок чиновнику на день рождения или на праздник считается естественным действием, тогда как в других странах факт получения такого подарка будет восприниматься как грубое попрание общественной морали.

Коррупция может проявляться в преступлениях, правонарушениях и различных этических отклонениях в поведении.



* Для подготовки настоящего доклада были использованы результаты исследований Фонда ИНДЕМ, методами которых были полуформализованные интервью с экспертами, фокус-группы с гражданами и предпринимателями, а также формализованные анкетные опросы:

2001 г. — по заказу Мирового Банка на репрезентативной всероссийской выборке;

2002 г. — по заказу Фонда Сороса на репрезентативной всероссийской выборке;

С другой стороны, коррупция может проявляться в использовании должностным лицом своего статуса для получения незаконных преимуществ (что означает продажность этого должностного лица) либо в предоставлении таких преимуществ другому или другим должностным лицам (что означает их подкупаемость). Довольно часто коррупция проявляется в прямом воровстве финансовых средств или иных государственных или общественных ресурсов. Такое разнообразие проявлений коррупции в большинстве случаев имеет общие причины и закономерности взаимодействий в социуме, что и позволяет для научного анализа использовать общее понятие коррупции.

Но разнообразие проявлений коррупции и ее широкое распространение в российском обществе привело к тому, что крайне редко те или иные действия граждан или должностных лиц могут однозначно квалифицироваться как коррупционные. Чаще всего в оценках таких действий могут быть свидетельства как наличия, так и отсутствия коррупции в них. При этом квалификация таких свидетельств во многом является субъективной: там, где одни российские граждане усматривают проявления коррупции, другие видят своеобразную норму поведения. Коррупционные проявления постоянно меняются, адаптируясь к мерам по их ограничению и возникновению новых условий совершения коррупционных действий. Такие постоянно происходящие изменения способствуют росту субъективности оценок того, какие действия отнести к коррупционным, а какие — нет.

2004 г. — по заказу правительства Республики Татарстан на репрезентативной выборке для ее территории;

2005 г. — собственное исследование Фонда ИНДЕМ без внешнего заказчика на репрезентативной всероссийской выборке;

2010 г. — по заказу Минэкономки РФ на репрезентативной всероссийской выборке.

Интерпретации данных этих исследований, понимание коррупции как социального явления, а также выводы и рекомендации принадлежат автору и не обязательно отражают позиции Фонда ИНДЕМ.

Затрудняет квалификацию действий должностных лиц и граждан как коррупционные и то, что в современном российском законодательстве коррупция не имеет точного и четкого юридического определения, такие определения всегда оценочные и неоднозначно интерпретируемые. А поскольку почти всегда коррупционные действия совершаются скрытно, не публично, без свидетелей, то юридически обоснованные доказательства совершения коррупционных действий удаётся собрать крайне редко. При этом в современной юридической практике коррупцией считаются только преступления, признаки которых описаны в некоторых статьях Уголовного кодекса РФ. Но юридически достоверно обосновать наличие тех или иных признаков совершения такого преступления в силу описанных выше причин крайне сложно. В результате в России при массовом распространении коррупции случаи уголовных преследований за нее крайне редки (несколько тысяч случаев ежегодно), а соответствующие судебные процессы заканчиваются обвинительными приговорами еще реже. Такое положение способствует расширению практики коррупции в государственном и муниципальном управлении, в частном бизнесе и некоммерческой сфере.

Многие действия должностных лиц, оцениваемые, как правило, как коррупционные, производятся без нарушения законодательства, в рамках предоставленных этим должностным лицам полномочий, и не всегда можно юридически доказать личную выгоду для этих должностных лиц, связанную с совершением таких действий. В результате противодействие коррупции исключительно с помощью уголовных преследований должностных лиц является малоэффективным для целей снижения общего уровня коррупции. Потому что в их среде распространяется практика не сознательного отказа, а практика целенаправленного совершения коррупционных действий, но с применением юридических обоснований их правомерности, а также с использованием своих связей и знакомств в органах власти, в первую очередь в правоохранительных, для ухода от

уголовной и даже гражданской ответственности за участие в коррупции. В современной России социальная значимость того или иного должностного лица во многом определяется тем, насколько его связи и знакомства позволяют безнаказанно совершать коррупционные действия.

Для эффективного противодействия коррупции следует учитывать, что возможна и так называемая институциональная коррупция, когда действующие социальные институты¹ и социальная среда² определяют совершение индивидами коррупционных действий, во многом независимо от их приоритетов и желаний. В результате к совершению коррупционных действий приводит воздействие социальных институтов и определяемых ими социальных норм, а не корыстные или иные интересы отдельных индивидов. Такая коррупция

¹ Социальный институт (social institution) здесь понимается как совокупность норм, предписаний и требований, связанных с определенной организационной структурой, посредством которых общество контролирует и регулирует деятельность индивидов в наиболее важных сферах общественной жизни. Социальные институты, как правило, являются исторически сложившимися устойчивыми формами организации совместной деятельности и взаимодействий индивидов. Институты не всегда осознаются индивидами, но регулируют их действия. А для обеспечения соблюдения норм, предписаний и требований социального института в обществе, как правило, создаются и функционируют соответствующие социальные организации.

² Социальная среда (social environment) здесь понимается как совокупность материальных, экономических, социальных, политических и духовных условий существования, формирования и деятельности индивидов и социальных групп. Социальная среда включает политику, экономику, некоммерческую и общественную сферы, а также общественное сознание и культуру в широком смысле, т. е. не только искусство и литературу, но и нормы взаимодействий индивидов между собой, стереотипы социального поведения и т.п. Поэтому социальная среда для каждого индивида включает и его ближайшее социальное окружение, т.е. семью, трудовую или учебную и другие социальные группы, в которые индивид входит. Социальная среда во многом неосознанно для индивида формирует его психику и его бессознательное, а также неосознаваемые мотивы его социального поведения.

очень опасна и является массовой, потому что не всегда оценивается самими гражданами и должностными лицами как коррупция: такие действия становятся обыденными, выполняемыми по привычке, а сами социальные институты индивидами и органами власти не всегда замечаются. Поэтому при сохранении индивидуальной ответственности за совершение коррупционных действий необходимо выявлять такие социальные институты, которые способствуют массовому совершению коррупционных действий, а затем менять эти институты на некоррупционные.

Институциональная коррупция приносит России наибольшие потери, поскольку никакие органы власти, корпорации частного бизнеса и некоммерческие организации практически никогда не действуют в соответствии с нормативными и декларируемыми нормами. Реальные их действия регулируются неформальными, неcodифицированными нормами, система которых практически не осмыслена. Все крупные проекты в политике, экономике и социальной сфере реализуются в нашей стране под регулированием неформальных норм, а потому их результаты непрогнозируемы и непредсказуемы для органов власти, частного бизнеса и некоммерческих организаций.

Стратегии противодействия коррупции в России

Уровень коррупции в нашей стране является весьма высоким. Об этом, в частности, свидетельствует оценка ежегодного совокупного дохода от взяток и предоставления услуг государственным и муниципальным служащим, которые можно оценить в денежной форме. В течение нескольких последних лет такой совокупный годовой доход коррупционеров, получаемый от граждан, составляет примерно 2 млрд долларов США, а от предпринимателей — примерно 300 млрд. Следовательно, наибольший совокупный доход российские коррупционеры получают в сфере неформальных взаимоотно-

ношений органов власти с частными бизнесами, а по размеру этот совокупный доход вполне сопоставим с ежегодными доходами государственного бюджета нашей страны в течение нескольких последних лет.

Большинство членов российского социума, несмотря на такой весьма высокий уровень коррупции в нашей стране, негативно относятся к совершению коррупционных действий. Это подтверждается, в частности, тем, что более половины респондентов социологических исследований считают необходимым избегать дачи взяток, только примерно половина респондентов когда-либо попадала в ситуации, в которых они осознавали желательность или даже необходимость дачи взяток для решения тех или иных проблем, и в таких ситуациях доля респондентов, давших взятки, за последние 10 лет постоянно снижалась, составляя сейчас менее 50%. Негативное отношение большинства социума к совершению коррупционных действий и личное участие в них меньшинства создают возможности противодействия коррупции в нашей стране и существенного снижения ее уровня. Но реализация этих возможностей в силу социальных особенностей коррупции является весьма сложной.

В сложившихся в современной России условиях борьба с коррупцией была бы войной на уничтожение политической и государственной систем страны, полностью дезорганизовала бы деятельность частного бизнеса и сократила до минимума возможности граждан решать свои собственные проблемы, проблемы своих семей и близких знакомых. Поэтому следует отказаться от борьбы с коррупцией как от метода решений политических, государственных, экономических и общественных проблем. Правильнее и эффективнее для государственного управления ставить задачу противодействия коррупции с целью снижения ее уровня до приемлемого. Но эту задачу необходимо решать активно и творчески, без усилий, сама собой она не решится никогда.

Приемлемый уровень коррупции должен быть намного ниже существующего в современной России, но каким кон-

кредно он должен быть, будет зависеть от сочетания разнообразных социальных, экономических и политических условий. По-видимому, главными критериями приемлемости уровня коррупции в нашей стране должны быть возможности реализации прав и свобод граждан, принципов справедливости в социуме и отсутствия существенных препятствий для экономического и социального развития.

Противодействие коррупции исключительно в системе государственного и муниципального управления в современных российских условиях не может быть эффективным для реализации этих критериев, потому что большинство граждан, взаимодействующих с органами власти, мотивированы на решения своих проблем коррупционными методами. Такие методы решения проблем с органами власти стали в российском обществе настолько распространенными, что тот, кто отказывается от их использования, почти всегда входит в конфликт со своей социальной средой, становится маргиналом, которого социум отвергает. Для подавляющего большинства индивидов такое изменение социального статуса совершенно неприемлемо, поэтому они используют и будут использовать коррупционные методы решения своих проблем, чтобы не попадать в конфликты со своей социальной средой и органами власти, также заинтересованными в коррупционных отношениях с гражданами с целью поддержания отношений доминирования над ними. Это стремление доминирования нередко проявляется и в действиях должностных лиц, не связанных с взаимодействиями с гражданами. Например, высокопоставленные должностные лица государственной и муниципальной служб, а также частного бизнеса считают себя вправе использовать нормы законов в целях получения личных или корпоративных преимуществ или выгод, материальных и нематериальных. Такие действия должностных лиц в большинстве случаев следует оценивать как коррупционные. Важнейшим мотивом их действий, наряду с повышением собственного благосостояния, является

желание подтвердить свой более высокий, чем у граждан, социальный статус. А подтверждают свой высокий социальный статус такие должностные лица тем, что демонстрируют свои возможности действовать и решать проблемы не на основе права и закона, а на основе неформальных договоренностей. Такие должностные лица, как правило, убеждены, что нормы законов должны регулировать действия граждан и низкостатусных частных предпринимателей, а сами они имеют право нормы законов соблюдать или не соблюдать по собственному усмотрению, в соответствии с тем, принесет ли это им выгоду. Такие действия должностных лиц постоянно создают препятствия в формировании в России правового государства и в противодействии коррупции.

Противодействие коррупции не может быть эффективным, если оно станет выбором только руководителей страны или тех или иных органов власти. Причина в том, что в нашей стране коррупция стала фактически нормой жизни и деятельности в политике, государственном и муниципальном управлении, частном бизнесе, некоммерческой и общественной сфере. Поэтому в коррупционные действия периодически или постоянно вовлекается большинство и граждан, и должностных лиц, но не всегда сознательно. Большинство граждан и должностных лиц вынуждают к коррупции действующие социальные институты, которыми являются, например, коррупциогенные нормы законов, провоцирующие коррупционные, но считающиеся соответствующими закону способы решений проблем. Другим примером является выполнение подчиненными распоряжений своих начальников, направленных на совершение коррупционных действий. Сами подчиненные при этом лишь выполняют свои должностные обязанности, не получая ни коррупционных доходов, ни льгот или преимуществ, что, как правило, не может оцениваться как коррупционное поведение. Поэтому при широком распространении коррупции лишь меньшинство граждан и должностных лиц участвуют в ней сознательно.

Низкий уровень осознания большинством граждан и должностных лиц их участия в коррупционных действиях создает дополнительные проблемы противодействия коррупции в нашей стране. Ведь даже при порицании коррупции, осуществляемой другими, и гражданам, и должностным лицам сложно распознать коррупционные проявления в собственной деятельности. А кроме того, неосознанное участие в коррупции в чужих интересах, с одной стороны, не предполагает ни моральной, ни тем более юридической ответственности, а с другой — становится все более привычной социальной нормой поведения. В результате уровень коррупции в нашей стране постоянно растет через расширение действия социальных институтов, ее поддерживающих, а личную ответственность за совершение коррупционных действий ощущают лишь очень немногие граждане и должностные лица как органов власти, так и частного бизнеса, некоммерческих и общественных организаций.

Следовательно, для достижения эффективности противодействие коррупции должно быть выбором подавляющего большинства граждан. Этот выбор должен быть сформирован в широких общественных дискуссиях представителей крупных социальных групп. К таким крупным социальным группам российского общества могут, в частности, относиться: государственные и муниципальные служащие, военнослужащие, служащие МВД и МЧС, владельцы и менеджеры частного бизнеса, наемные работники бюджетных организаций и частного бизнеса, пенсионеры, студенты и учащиеся.

Первой целью общественных дискуссий с участием представителей этих социальных групп должно стать понимание ими позиций чужих для них социальных групп. Этого понимания будет сложно добиться, потому что, как показывает практика, первой реакцией всех участников таких дискуссий является критика чужих позиций на основе собственных норм морали и нравственности. Такая реакция вполне

понятна и ожидаема, но она не позволит понять неосознаваемые мотивы коррупционного поведения представителей различных социальных групп нашей страны, во многом определяемые действием соответствующих социальных институтов. А без исправления или полной замены таких институтов коррупционные практики будут постоянно воспроизводиться даже против воли большинства социума. Так, большинство владельцев и менеджеров частного бизнеса не хотят давать взятки и откаты представителям органов власти, но постоянно это делают, потому что иначе просто не смогут выстоять в конкуренции с использующими такие коррупционные методы получения коммерческих и финансовых преимуществ. Если бы все или почти все сообщество частного бизнеса в нашей стране перестало давать взятки и откаты в органах власти, уровень коррупции существенно снизился бы, а конкуренция в частном бизнесе стала бы осуществляться за потребителя, его доверие, внимание, лояльность и финансы. Для такого изменения социальных институтов конкуренции и является необходимым согласованный выбор и органов власти, и частного бизнеса, и потребителей его товаров и услуг.

На широких общественных дискуссиях с участием представителей этих социальных групп должно быть выработано согласие большинства граждан в том, где границы приемлемости неформальных отношений, неформального регулирования взаимодействий граждан с органами власти и органов власти между собой, какие вообще неформальные отношения в нашем обществе приемлемы и допустимы, а какие — нет, какие действия граждан и должностных лиц следует оценивать как коррупционные и неприемлемые. Приемлемые с позиций морали, нравственности и норм закона действия не должны квалифицироваться как коррупционные, неприемлемые — должны получать эффективное противодействие со стороны должностных лиц, представителей правоохранительных органов и объединений граждан. Это противо-

действие должно быть направлено не только против коррупционных преступлений, но и против иных коррупционных проявлений и их причин, поскольку коррупция преступлениями не исчерпывается.

Эффективность противодействия коррупции существенно повысится, если критерии коррупции будут одинаково пониматься представителями различных социальных групп. Просветительская деятельность средств массовой информации, практически отсутствующая в современной России, может существенно содействовать решению этой задачи, формируя единые принципы восприятия и оценки коррупционных действий, демонстрируя примеры успешного противодействия коррупции в нашей стране и за рубежом, стимулируя широкие общественные и экспертные обсуждения критериев коррупции, оценок ее опасности и возможностей решений проблем без использования коррупционных действий.

Коррупция в современной России используется практически во всех сферах деятельности, поэтому реальное эффективное противодействие ей может быть только системным, в частности сетевым. Никакие бюрократические организации в силу их иерархической структуры управления не способны оказывать сетевое противодействие коррупции в силу особенностей своей организации, системы принятия решений и т. п. Сетевыми ресурсами противодействия коррупции обладают организации гражданского общества, но пока они маловлиятельны, а потому реально противодействовать коррупции не могут.

Социальное партнерство в противодействии коррупции

Будучи заинтересованными в высоком качестве государственного управления и учреждений, являющихся посредниками в отношениях между государством и гражданами, организации, которые образуют так называемое гражданское общество (группы граждан, общественные и неправи-

тельственные организации, профсоюзы, деловые ассоциации, «мозговые центры», религиозные организации), могут играть важную роль в противодействии коррупции.

Большинство представителей частного бизнеса хотели бы вести свои взаимодействия с органами власти без коррупции, но их частный интерес всегда этому препятствует. В современных российских условиях получение эксклюзивных льгот и преимуществ частными бизнесами, ассоциированными с теми или иными органами власти, является весьма значимым ресурсом их доминирования над возможными конкурентами. Поэтому отдельные частные бизнесы в современной России вряд окажутся способными реально содействовать снижению уровня коррупции: они скорее будут действовать в своих частных интересах, добиваясь их реализации, в том числе и с помощью коррупционных отношений с органами власти. Деловые ассоциации, в которые входят представители различных частных бизнесов, нередко являющиеся конкурентами друг друга, имели бы больше шансов на выработку реальных предложений по снижению уровня коррупции, по противодействию коррупции во взаимоотношениях частных бизнесов с органами власти.

Важнейшим условием эффективности антикоррупционной деятельности является установление партнерских отношений государственных, некоммерческих и общественных структур в противодействии коррупции. В противном случае органы власти будут пытаться решать свои проблемы в условиях постоянного роста коррупции во всех своих структурах, а гражданское общество — заниматься собственными программами, ограниченными сравнительно небольшими человеческими и финансовыми ресурсами. Шанс на снижение уровня коррупции в очередной раз будет упущен.

Главными условиями для установления партнерства государственных, некоммерческих и общественных организаций является обеспечение хотя бы примерного равенства их со-

циальных статусов, а также реальных возможностей ведения публичного и открытого по всем позициям диалога. В таком диалоге представители некоммерческих и общественных организаций могли бы, например, объяснить представителям органов власти как реально, а не в соответствии с теми или иными нормативными положениями производятся коррупционные действия. А представители органов власти могли бы, в частности, объяснить представителям некоммерческих и общественных организаций, какие правовые и законодательные ограничения необходимо соблюдать при реализации тех или иных антикоррупционных мер. Для того чтобы такой диалог состоялся, и необходимо обеспечить равенство социальных статусов его участников. Впоследствии, на основе понимания позиций друг друга, они могли бы совместно вырабатывать принципы и подходы к реальному противодействию коррупции.

Если же при попытках осуществления такого диалога равенства социальных статусов обеспечить не удастся, то руководители и служащие органов власти будут продолжать использовать свои более высокие социальные статусы для поддержки собственного доминирования над гражданами, включая и ситуации публичных дискуссий с ними. В таких условиях равноправного и заинтересованного диалога между представителями органов власти и граждан не получится, а потому реальные антикоррупционные меры выработать вряд ли удастся. В такой ситуации граждане и предприниматели будут стремиться с помощью коррупционных действий обеспечивать временное выравнивание социальных статусов для решения необходимых им проблем во взаимоотношениях с органами власти. Но такие способы решений проблем не могут приниматься большинством граждан как универсальные, соответствующие принципам равенства всех перед законом, справедливости, реализации прав и свобод граждан. А это, в свою очередь, с высокой вероятностью будет приводить к усилению противостояния между органами власти и

многими организациями гражданского общества. Но в антикоррупционной деятельности гражданское общество наиболее эффективно, если большинство его организаций является не оппонентом, а союзником государства.

Пока же российский бюрократический аппарат, полностью приватизировавший позицию лоббиста общественных интересов, не в состоянии даже заметить существование в России достойного себя партнера в противодействии коррупции, которым может стать гражданское общество. Но государство как более сильный потенциальный партнер в сравнении и с гражданским обществом, и с частным бизнесом должно проявить инициативу в организации взаимодействия с ними.

Формирование коалиций гражданского общества и власти является наиболее эффективным методом их взаимодействия в противостоянии коррупции. В этом случае власть и социум вступают в партнерские отношения, в которых органы власти оказываются способными принимать ответственные решения, которые смогут исполнять не только нижестоящие органы власти, но и граждане, вовлеченные в процесс их принятия и контроля исполнения.

Общая схема взаимодействия власти и гражданского общества для формирования антикоррупционной коалиции может применяться как на федеральном, так и на региональном уровне.

Началом формирования такой коалиции может стать серия встреч и обсуждений проблем страны или региона на гражданских форумах представителями власти и структур гражданского общества. Цель этих встреч — оценка ситуации и выбор основных направлений дальнейшего взаимодействия.

Организационной целью таких встреч должно стать формирование руководящего органа, комитета, который в дальнейшем будет координировать всю антикоррупционную деятельность в стране или в регионе. Численный состав такого комитета должен быть небольшим и составлять не более 10–15 человек. Во главе комитета должно стоять высокопо-

ставленное должностное лицо — соответственно руководитель страны, региона или его первый заместитель. Основной целью деятельности такого комитета должна стать выработка антикоррупционной стратегии и контроль ее реализации. Выработка антикоррупционной стратегии должна проводиться на основе периодических диагностических исследований и постоянного мониторинга коррупции.

Стратегия, выработанная комитетом, определит важнейшие направления системных реформ в государственном и муниципальном управлении, частном бизнесе и некоммерческой сфере. После этого необходимо по той же схеме провести формирование подкомитетов по направлениям этих реформ. Задачами подкомитетов должны стать формирование предложений по направлениям, поддержка пилотных проектов, проведение экспертиз и мониторинга коррупции в соответствующих областях.

Результатом деятельности комитета и подкомитетов должна стать антикоррупционная программа для России или для соответствующих регионов. Эта программа должна обсуждаться на форумах органов власти и гражданского общества, быть максимально открытой для внесения дополнений и изменений со стороны всех заинтересованных сторон. Широкое обсуждение такой антикоррупционной программы само по себе будет способствовать изменению и сознания, и условий, препятствующих совершению коррупционных действий.

Существенное снижение уровня коррупции в России до уровня приемлемого общественной моралью и нравственностью возможно только в результате целенаправленных совместных действий органов власти, частного бизнеса, некоммерческих и общественных организаций в течение нескольких десятилетий, ведь российская коррупция как социальное явление развивалась и расширялась в течение нескольких столетий. Антикоррупционная стратегия должна быть направлена на долгосрочную целенаправленную деятельность органов власти и гражданского общества как

партнеров. При этом реальной стратегия противодействия коррупции может стать только при условии ее разработки одновременно и для системы государственного и муниципального управления, и для всех сфер иных социальных взаимодействий.

Роль органов власти в противодействии коррупции

Несмотря на сложности противодействия коррупции в нашей стране, первые успехи в снижении ее уровня могут быть достигнуты сравнительно быстро. Эти первые успехи в противодействии коррупции могли бы показать разным социальным группам возможности решать проблемы и жить в нашей стране без коррупции. В частности, быстрого снижения уровня коррупции можно добиться в тех подразделениях органов власти, которые постоянно взаимодействуют с гражданами: в паспортных столах, в миграционной службе, в ГИБДД и ДПС, в пожарных службах, в органах местного самоуправления и т. п. Для этого необходимо существенно расширить открытость и публичность таких подразделений органов власти, обеспечить их подотчетность организациям гражданского общества, включая правозащитные, ввести оценку их деятельности гражданами, общественными и некоммерческими организациями, а также провести смену кадрового состава этих служб с приданием им новых функций, ориентированных на решение проблем граждан — защиту их прав и свобод, обеспечение их безопасности, стабильности жизнедеятельности, приемлемых уровней качества жизни и т. п.

В долгосрочной перспективе нужно изменить отношение в обществе и органах власти к неформальным способам регулирования взаимодействия с органами власти и органов власти между собой. Необходимо добиться снижения значимости таких норм в общественном сознании и существенно повысить в нем значимость регулирования различ-

ных публичных взаимодействий нормами права и закона. Для этого органы власти, а прежде всего их руководители, должны согласиться подчиняться универсальным нормам закона наравне с любыми другими гражданами. Следует разрабатывать нормы законов как описание реальных процедур решения проблем, постоянно проводить проверку новых и старых норм законов на коррупциогенность. Для обеспечения такого изменения направленности законодательного процесса необходимо осуществление гражданского мониторинга законодательства и законотворческого процесса, который следует понимать как постоянное наблюдение некоммерческих и общественных организаций граждан за этой деятельностью с целью выявления ее соответствия желаемому результату и объявленным целям.

Органы власти должны не просто функционировать, а решать стратегические проблемы развития страны, регионов, городов и районов нашей страны. Необходимо прекратить разработку регламентов реализации тех или иных управленческих функций органов власти до выработки в общественных дискуссиях и экспертных обсуждениях согласованных целей и задач их деятельности. Эти цели и задачи должны быть способны обеспечить развитие страны и ее регионов, отраслей экономики и социальной сферы в направлениях, желательных для большинства граждан и возможных для реализации при имеющихся ресурсных ограничениях. Принятые цели и задачи должны выполняться, даже если они противоречат тем или иным старым нормам законов, которые органами законодательной власти должны быть в течение некоторого периода приведены в соответствие с выработанными целями и задачами развития страны и регионов. Принцип реализации утвержденных целей государственного управления должен быть наивысшим для всех органов власти, что будет способствовать снижению уровня институциональной коррупции в системе государственного и муниципального управления. Подбор кадров в

органы государственной и муниципальной власти необходимо осуществлять так, чтобы важнейшими мотивами деятельности руководителей и служащих органов власти стали наиболее успешные и эффективные решения стратегических проблем.

Коррупция и неэффективность государственного и муниципального управления имеют во многом общие или сходные социальные причины. Поэтому эффективное противодействие коррупции, с одной стороны, предполагает повышение уровня квалификации и дееспособности государственных и муниципальных служащих, а также должностных лиц государственной и муниципальной службы, но, с другой стороны, будет способствовать соответствующим позитивным изменениям в органах государственной и муниципальной власти. Тем не менее принципиально невозможно разработать алгоритм решений этих проблем государственной и муниципальной службы, который бы мог гарантировать желаемый результат их реформирования. Необходимо постоянно проводить процедуры экспертных оценок ситуации и ее стратегического прогнозирования, а затем принимать решения по выполнению действий, способных обеспечить локальную оптимизацию ситуации. Стремление к максимально эффективному государственному и муниципальному управлению без коррупции может и должно быть целью наивысшего уровня, но реализовывать ее необходимо поэтапно, выстраивая последовательность действий и мероприятий в зависимости от того, как развивается ситуация в системе государственного и муниципального управления в текущий период.

В среднесрочной и долгосрочной перспективах противодействие коррупции в органах государственной и муниципальной власти не будет эффективным без реализации прав граждан на частную собственность и осуществление защиты этого права гражданами органами власти. В настоящий период органы власти с помощью коррупции фактически контролируют

любую собственность в России: частную, муниципальную и государственную. Предприниматели и другие граждане могут в некоторых случаях распоряжаться собственностью, которая зарегистрирована юридически как принадлежащая им. Но органы власти всегда могут с помощью коррупционных действий эту собственность отобрать у одних граждан и передать другим, организовать такие условия, что граждане сами откажутся от своей собственности в пользу тех или иных лиц, и т. п. Фактически, как и в советский период, вся собственность, приносящая значимые доходы, контролируется или просто принадлежит руководителям органов власти соответствующих уровней, а гражданам даются только временные права на ее использование в частном бизнесе, для проживания, ведения той или иной профессиональной деятельности и т. п.

В современных условиях органы власти стали контролировать не только материальную, но и интеллектуальную собственность, создаваемую гражданами. Формально в нашей стране авторские права на интеллектуальную собственность защищены, но реально получить высокие доходы от своей интеллектуальной собственности у нас невозможно: большую часть возможных доходов легальными или коррупционными способами отберут те или иные органы власти. В результате наша страна, во-первых, теряет важнейшие ресурсы развития и успеха в конкуренции в мировой экономике, какими являются объекты интеллектуальной собственности, а во-вторых, сохраняет контроль органов власти над объектами материальной собственности, что усиливает коррупцию.

Реальному обеспечению прав и свобод граждан, включая право частной собственности, могла бы содействовать деятельность судебной власти, если бы в ней сменился кадровый состав, а сама она в ходе судебной реформы получила бы реальную независимость и способность судей выносить справедливые, по оценкам граждан и предпринимателей, судебные решения. В настоящий период справедливость не считается российскими судьями юридической категорией, а

понимается как равенство сторон судебных разбирательств в представлении доказательств. Но такая процедурная справедливость признается гражданами и предпринимателями недостаточной и нередко невыполнимой в реально проводящихся судебных процессах. В российских судах свидетельства представителей власти судьи верят существенно чаще, чем любым другим свидетелям, а богатые и влиятельные существенно чаще получают решения в свою пользу. Граждане и предприниматели оценивают такую деятельность российских судов как несправедливую.

В нашей стране независимость судов понимается только как отсутствие давления на судей сторон судебных процессов при принятии решений судьями. Такое понимание независимости в российской практике очень слабо препятствует коррупции в судах, поскольку ни нормы морали и нравственности, ни организация деятельности судов фактически не противодействуют взяточничеству, оказанию нематериальных услуг судьям и совершению других коррупционных действий сторон судебных процессов для достижения желаемых ими результатов. Независимость судов в нашей стране должна пониматься, как и в развитых странах мира, как недопущение возможностей оказания давления на вынесение судебных решений со стороны других органов власти, а также вышестоящего судебного руководства и государственного обвинения в уголовных процессах.

В современной российской ситуации судьи остаются зависимыми от председателей судов, которые определяют возможности их служебных карьер и материального благосостояния. Кроме того, судьи в нашей стране остаются в материальной зависимости от местных и региональных властей, поскольку финансирование судов, осуществляемое с федерального уровня, остается явно недостаточным для обеспечения их деятельности. Местные и региональные власти принимают участие в решениях проблем жилья для судей, помещений для судопроизводства, материально-технического

обеспечения деятельности судов. Судьи, проживающие в тех или иных городах и регионах страны, являются членами местных и региональных сообществ, что само по себе является определенным фактором их необъективности в принятии судебных решений.

Снижению уровня зависимости судов от других ветвей власти могла бы способствовать административная независимость судов. Для ее реализации Европейский союз совместно с Советом Европы предложил европейским странам, в первую очередь восточноевропейским, где судебная власть еще активно реформируется, следующее. Создать в стране Высший судебный совет, в состав которого должны входить представители судебного сообщества, других ветвей власти и гражданского общества. Высший судебный совет должен производить назначение, продвижение по службе и оценку деятельности судей. Кроме того, в тех же рекомендациях Европейского союза и Совета Европы предлагается все техническое обеспечение работы судов передать не являющимся судьями менеджерам соответствующих судов. Эти менеджеры должны быть подчинены вышестоящим органам управления для обеспечения контроля распоряжения ими финансами, выделяемыми Высшим судебным советом (это его вторая важнейшая функция), и материальными ресурсами судов. А для снижения уровня влияния других ветвей власти на подготовку и переподготовку судей Высший судебный совет должен контролировать систему их профессионального образования (это его третья важнейшая функция) через создание специальных учебных заведений и лицензирование программ обучения судей.

Судебная реформа, кроме того, должна вестись так, чтобы изменения формальных социальных институтов (норм законов и инструкций) подкреплялись изменениями неформальных. Для успеха правовой и судебной реформ органам власти необходимо обратиться к тем позитивным ценностям, которые уже рационализированы общественным сознанием,

и поддержать их действием новых формальных институтов. Реформаторы должны действовать в соответствии не только со своими замыслами, но и с эволюцией неформальных норм морали и нравственности в нашем обществе. Судебная реформа, в которой была бы реализована система согласованного изменения формальных и неформальных социальных институтов и рекомендаций Европейского союза совместно с Советом Европы, позволила бы российской судебной власти стать ресурсом реального противодействия коррупции — как в других органах власти, так и в социуме.

На современном этапе развития России невозможно прогнозировать, насколько удастся снизить уровень коррупции в стране в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективах. Необходимо начать разработку и реализацию реальной стратегии снижения уровня коррупции, тогда и появится возможность формирования более или менее реальных прогнозов успешности этой деятельности и эффективности антикоррупционных мероприятий. Снижение уровня коррупции в системе государственного и муниципального управления можно осуществить только параллельно с его снижением в частном бизнесе и в социуме. Самоочищение системы государственного и муниципального управления от коррупции невозможно.

В. И. Якунин:

Спасибо, Владимир Львович. Отмечу, что содержание темы противоречиво, и это в полной мере подтверждено в Вашем докладе. Было предложено несколько формулировок определения коррупции. Для того чтобы представлять себе предмет, который мы обсуждаем, надо на чем-то остановиться. В противном случае мы никогда не придем к единому мнению. Лет двенадцать назад в журнале «Президентский контроль» я опубликовал статью, которая была посвящена президентскому контролю, и в ней пытался дать определение коррупции. Я обращал внимание на то, что у нас под коррупцией всегда понимаются неправовые отношения представителя государственной власти и внешнего по отношению к государственной власти. В то время как в тех же США открытие внутрикorporативной информации в интересах обогащения другого лица тоже является коррупцией. Кстати, это преследуется по закону еще более сурово, чем коррупция государственного чиновника и нечиновника. Я думаю, что этому тоже можно было бы посвятить определенное время.

Вопросы к докладчику и ответы

Вопрос (Л.И. Якобсон):

У меня три вопроса, пока просто на понимание.

Первый вопрос. Была дана совсем уж мрачная оценка состояния нашего общества — борьба с самим собой. Вместе с тем рецепт — а давайте между собой проведем дискуссию. Каким образом эта дискуссия вот в таком обществе на что-то выведет?

Второй вопрос. Предлагается создать орган по борьбе с коррупцией. У нас вообще есть такой Совет при Президенте по борьбе, по противодействию — прямо так и называется. В его составе разные и государственные чиновники, и представители всего-всего. Я понимаю, что предполагается другой механизм формирования, но почему Вы думаете, что при таком механизме формирования такой орган (причем, как написано, во главе с представителем государства, а тут уж выше некуда: президент во главе) будет работать принципиально иначе?

И третий мой вопрос — как раз по поводу регламента. Вы приводили пример с паспортными столами. Мы-то, грешные, которые участвовали в разработке регламента работы паспортных столов, честно говоря, себе в заслугу приписываем, что там стало меньше коррупции, потому что там четко прописана процедура. А Вы вот предлагаете вообще работу над регламентами прекратить. Конечно, там есть и недостатки, но совершенно не понимаю, каким образом эта работа (да, не очень удачно, но все-таки противодействующая коррупции), если ее прекратить, то противодействие коррупции к чему применить сейчас?

Ответ:

Первое: дискуссия в социуме возможна, если мы все еще убеждены в том, что коррупция — это зло. Наше исследова-

ние показывает, что подавляющее большинство наших граждан, чиновников, предпринимателей именно такую позицию и отстаивает, по крайней мере вербально. Следовательно, я считаю, что дискуссия возможна. Мы не готовы сами с собой бороться, но готовы обсуждать, что если мы считаем коррупцию злом, то что необходимо делать, чтобы этого зла стало меньше? Я знаю, что в регионах такие дискуссии проходят, правда, на мой взгляд, не очень эффективно, но они бывают. Я бы просто направил их на решение более конкретных проблем и постепенно выводил на те вопросы, о которых мы, и в том числе и я, говорим, обсуждая противодействие коррупции. Если кратко, то можно сказать, что вместо разрушительной борьбы с коррупцией я предложил бы начать обсуждение того, что она собой представляет и на что реально большинство нашего социума готово для снижения ее уровня. Совершенно необязательно этот путь приведет к успеху, но он, по моему мнению, более продуктивен, чем используемые сейчас в нашей стране.

Орган, который у нас координирует борьбу с коррупцией, к сожалению, делает не то, о чем я говорю. Почему? Потому, что там нет представителей общественных организаций...

Л.И. Якобсон:

Я сам и несколько других людей были членами Совета по противодействию коррупции.

В.Л. Римский:

Замечательно, Лев Ильич! Но по регламенту этого Совета в процессе обсуждений вопросов у Вас должен быть равный статус с Президентом России. Вот таким должен быть этот орган. Кстати, в большинстве стран мира действительно аналогичный орган власти возглавляют или президент, или вице-президент, или премьер-министр. Они принимают решения по применению мер противодействия коррупции, но в периоды обсуждений вариантов этих решений все экс-

перты должны быть равны! Мнение каждого из них должно быть равноценно, и все их мнения должны учитываться. Кроме того, в нашей стране нужна более серьезная экспертная поддержка деятельности Совета по противодействию коррупции, потому что в России углубленных исследований коррупции явно недостаточно для принятия научно обоснованных решений. Что сейчас представляется в этом Совете? Представляются только мнения экспертов, а они без углубленных исследований коррупции могут быть только субъективными. Мне кажется, этого недостаточно. Для принятия эффективных государственных решений нужно использовать более объективную и более глубокую информацию о коррупции и о ее специфике в нашей стране.

Ну и, наконец, регламенты деятельности органов власти. Я понимаю, что регламенты — это одно из направлений повышения эффективности современного госуправления. Как раз регламентация деятельности паспортных столов для меня является очень хорошим примером. Посмотрите: регламент разработан, и это замечательно. А если теперь принимается, на мой взгляд, абсолютно правильное решение, что нужно вообще отказаться от паспортов? Тогда и регламент будет не нужен. Почему отказаться? Да потому, что государство должно доверять своим гражданам. Органы власти вполне могут все, что требуется для учета граждан, регистрировать и без паспортов. Если наш гражданин выезжает за границу, ему выдается заграничный паспорт, причем для снижения нагрузки на паспортные столы не как сейчас, на 5 лет, а на 10 лет, но можно и на 20 лет выдавать, если государство доверяет своим гражданам. Я говорил о том, что сначала необходимо определить принципиальную стратегическую цель деятельности органов власти в данном случае в отношении внутренних и заграничных паспортов. Зачем каждый гражданин должен иметь паспорт — чтобы он не уехал куда-нибудь? Или чтобы легче было следить за его частной жизнью? Почему для идентификации гражданина нужен именно паспорт? Вполне

возможно, что для этого будет достаточно любого документа с уникальным идентификационным номером гражданина, например водительских прав или медицинского страхового свидетельства. Легче будет организовать учет и контроль граждан в электронном виде, что будет поддерживать горизонтальную мобильность наших граждан, облегчит им поездки внутри страны. А паспорта станут ненужными, можно будет не тратить бюджетные деньги на финансирование выполнения этой государственной функции. И в этой сфере существенно сократится коррупция, потому что не будет требоваться никаких взяток или иных коррупционных действий для получения или ускорения получения паспортов. На этом примере я пытался показать, что регламенты должны разрабатываться после определения стратегических направлений развития соответствующих областей нашей жизни. Тогда эти регламенты будут действовать многие годы, к ним привыкнут исполнители и граждане, и они станут факторами снижения коррупции. Но сейчас регламенты описывают исполнение государственных функций, стратегические цели которых не определены, а тактические очень быстро меняются, вызывая необходимость постоянных изменений регламентов. Такая неопределенность способствует использованию положений регламентов в коррупционных целях. И, в частности, введение в действие регламента не сильно снизило уровень коррупции в сфере получения паспортов нашими гражданами.

Вопрос (С.С. Сулакишин):

У меня два вопроса. Первый: какова методика вычисления цифры 300 млрд долларов в год коррупционной нагрузки? И второй вопрос: существует ли связь категорий «коррупция», «теневая экономика» и «криминальное государство»?

Ответ:

300 млрд долларов в год — это оценка финансовых средств, которые суммарно получают коррупционеры. Естественно,

никто не может сказать, сколько они на самом деле получают, по той простой причине, что коррупция — это всегда скрытые действия. Мы оценивали объемы только взяток и тех услуг представителям органов власти, которые можно выразить в денежном выражении и которые они получали от предпринимателей для решения их проблем. Мы оценивали, как часто те или иные категории предпринимателей дают взятки и оказывают такие услуги органам власти для решения тех или иных проблем. На основе этих параметров мы пересчитывали годовой объем, т. е. складывали все взятки и объемы предоставленных услуг в денежном выражении по всем категориям предпринимателей и всем типам проблем, которые можно выразить в деньгах. Эта наша оценка достаточно хорошо согласуется и с оценкой Генеральной прокуратуры РФ.

С.С. Сулакшин:

То есть, по сути, это объем взяток?

В.Л. Римский:

Это не только взятки. Бывает, например, что кто-то оплатил отдых чиновника за границей или дал ему какой-то подарок. Формально это не является взяткой. Но такие услуги в денежном выражении тоже вошли в нашу оценку.

С.С. Сулакшин:

Тогда что такое взятка, в Вашем понимании?

В.Л. Римский:

Это не мое понимание, а определение нашего Уголовного кодекса, в статье 290 которого сказано: «Получение должностным лицом лично или через посредника взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера за действия (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если такие действия (бездей-

ствие) входят в служебные полномочия должностного лица либо оно в силу должностного положения может способствовать таким действиям (бездействию), а равно за общее покровительство или попустительство по службе...» И далее в этой статье описываются наказания за взяточничество. Следовательно, в соответствии с Уголовным кодексом РФ, взятка — это дача денег, имущества или предоставление какой-либо материальной выгоды должностному лицу за решение им какой-либо проблемы, но при условии, что это должностное лицо имеет полномочия такую проблему решить. При таком понимании взятки нечасто удается юридически доказать как ее дачу, потому что не удается доказать, что деньги были даны за решение какой-то проблемы, так и ее получение, потому что не удается доказать, что получивший деньги имел полномочия соответствующую проблему решить, например, потому, что у него не было соответствующих должностных полномочий и он был только посредником. В результате даже при условии доказанности получения должностными лицами денег, имущества или каких-то материальных выгод от граждан или предпринимателей их действия чаще всего квалифицируются не как получение взяток, а как осуществление мошенничества, что приводит к существенному снижению уровня наказания.

Теперь кратко по второму вопросу. Необходимо учитывать, что пока не выработано общепринятого научного определения понятия теневой экономики. По нашим данным получается, что все материальное производство в нашей стране какой-то частью находится в теневой сфере — либо без налогов, либо с недоплатой налогов, а в какой-то части в чистой, легальной экономике с полным налоговым учетом. Поэтому в качестве рабочего определения в наших исследованиях теневой экономикой считалась именно та ее сфера, в которой налоги не платятся либо недоплачиваются. Естественно, что возможность работать без налогов или с их недоплатой для юридических и физических лиц часто обеспечивается с по-

мощью совершения коррупционных действий — например, с помощью дачи взяток контролирующим органам. Но для деятельности в теневой экономике совершать коррупционные действия требуется не всегда. Ведь приписки, хищения и фиктивные коммерческие сделки, также относящиеся к теневой экономике, не всегда требуют прибегать к взяточничеству или другим формам коррупции. Есть и такие сферы теневой экономики, которые квалифицируются нашим Уголовным кодексом как не коррупционные, а иные преступления: торговля и распространение наркотиков, торговля оружием, угоны автомобилей и их продажи, прямое воровство финансовых средств, мошенничество с целью получения чужих бизнесов и т. п. Поэтому не вся теневая экономика — это сплошь коррупция. И не вся коррупция — это теневая экономика, потому что не все коррупционные действия совершаются в сфере экономики. Тут есть вопросы, пока не решенные ни теорией, ни практикой.

Вопрос (П.В. Касьянов):

Изучали ли Вы или кто-то из Ваших коллег генезис нашей новой российской коррупции? Ей около 18 лет, раньше она тоже была, но какая-то немножко другая. Или динамику за эти годы? Скажем так, достиг ли уровень коррупционных услуг насыщения или нет? Какова динамика или прогноз при оставлении ситуации как она есть? Второй вопрос: есть ли оценки не только от этого оборота, но и ущерба этого оборота?

Ответ:

Начну со второго вопроса. Мы считаем, что доходы коррупционеров — это и есть ущерб для нашей экономики, государственного и муниципального управления. Ведь эти примерно 300 млрд долларов в год уходят из бюджета, хотя должны либо быть в его доходной части, либо способствовать снижению бюджетных расходов. Эти деньги могли бы быть направлены на развитие предпринимательства или на

решение каких-либо социальных проблем. Но это, конечно, прямой ущерб от коррупции в нашей стране, в котором взятки граждан, кстати, составляют незначительную долю в сравнении с коррупционным оборотом во взаимоотношениях органов власти с частными бизнесами. Существуют и различные виды косвенного ущерба от коррупционного оборота финансовых средств — например, в форме снижения темпов роста экономики страны и регионов, неэффективности решений различных социальных проблем в силу недостатка финансов и их распределения в соответствии с коррупционными приоритетами и т. п. Такие косвенные виды ущерба от коррупционного оборота финансов необходимо специально изучать, но мне не удавалось становиться участником таких исследовательских проектов. Социологическими методами такой совокупный косвенный ущерб от коррупции определить намного сложнее, чем прямой, и мы этого не делали.

Теперь про генезис российской коррупции. У нас постоянно происходит борьба с коррупцией. Она приводит к следующему: за последние 10 лет объем коррупции вырос в несколько раз, как минимум в 7–8 раз в финансовом выражении. Поэтому никакой стабилизации уровня коррупции не происходит, и коррупционные рынки не стабилизируются, если считать рынком взятки, имущество или материальные выгоды, которые даются за решение проблем в той или иной сфере и которые можно выразить в денежной форме. Можно отметить только определенную стабилизацию на рынках бытовой коррупции, где взятки, имущество и материальные выгоды предоставляют чиновникам граждане. Но объемы этих рынков невелики в сравнении с рынками деловой коррупции, где аналогичные действия совершают предприниматели.

Что происходит в результате периодических компаний по борьбе с коррупцией? У нас периодически в разных органах власти и в разных сферах деятельности повышаются риски для коррупционеров. Тогда в этих органах власти начинают реже брать взятки, но в больших размерах. И поскольку борь-

ба с коррупцией не является системной, не происходит одновременно повышение рисков для коррупционеров во всех органах власти и в большинстве видов деятельности. Соответственно, всегда находятся какие-то сферы деятельности и органы власти, в которых, наоборот, происходит ослабление «борьбы с коррупцией», и там риски для коррупционеров снижаются. Постоянно формируются новые сферы деятельности, которые слабо регулируются контролирующими и правоохранительными органами, и в этих сферах деятельности коррупционеры получают возможности получать коррупционные доходы в новых формах.

Например, так произошло в результате повсеместного введения в действие норм Федерального закона № 94 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Этим законом был введен единый порядок размещения таких заказов через аукционы и конкурсы, что привело к специфической форме коррупции в виде предоставления заказчикам так называемых откатов, т. е. определенных долей бюджетных средств, предоставляемых для выполнения этих заказов исполнителям. Теперь в подавляющем большинстве случаев без таких откатов потенциальный исполнитель просто не может получить государственный или муниципальный заказ по конкурсу или аукциону. До введения в действие этого федерального закона практика откатов не была столь широко распространенной и уровни откатов были ниже.

Граждане наши в последний период пытаются реже давать взятки, но, к сожалению, размеры взяток при этом постоянно растут. А с другой стороны, государственные и муниципальные служащие уже принимают в качестве взяток иногда очень небольшие суммы денег или недорогие подарки, потому что взятки в больших размерах многие граждане давать уже не в состоянии. Дело порой доходит до того (мы недавно обнаружили это в очередном опросе), что бывают взятки в 50 или 80 руб., т. е. практически граждане дают все, что у

них есть. Вот, к сожалению, какая у нас коррупция, т. е. в финансовом выражении она может быть в диапазоне от очень масштабной до очень мелкой, когда непонятно, коррупция это или нет, когда дарится просто небольшой подарок чиновнику. Так что стабилизации коррупции в нашей стране пока не наблюдается. И динамику изменений коррупционных практик мы изучаем в течение последнего десятилетия. Наши социологические исследования по всероссийским выборкам проводились в 2001, 2002, 2005 и 2010 гг. Некоторые результаты этих исследований, в том числе и сравнительные, я представил в своем докладе и в ответе на Ваш вопрос.

Вопрос (Ю.А. Плакиткин):

В докладе Вы сказали, что коррупция фактически стала нормой деятельности нашего общества, нормой жизни. Если это так, то коррупция — это своеобразный налог на общество. Можно рассуждать и таким образом. Причем налог достаточно пропорциональный, в какой-то мере даже справедливый: на граждан — чуть поменьше, на корпорации — побольше, на богатых — побольше, на не очень богатых — поменьше. Почему же Вы утверждаете в своем докладе, что коррупция тормозит экономическое развитие? Может ли вообще коррупция усиливать экономическое развитие? Может быть, на локальных отрезках экономического развития? Можно привести, в частности, московский пример.

Ответ:

Действительно, коррупция — это налог на всех нас. Действительно, сейчас это многими экспертами и гражданами считается справедливым. Немало респондентов наших исследований нам говорят: «А я сознательно даю взятки, потому что хочу получить нормальное решение своей проблемы». Между прочим, согласно нашему исследованию судебной власти, если вы хотите защитить свои права в наших судах, то должны дать взятку, а если вы ее не дадите, то защитить

их в подавляющем большинстве случаев не сможете. Вот так действует этот налог. И я его справедливым не считаю, потому что он нарушает права и свободы граждан, не позволяет обеспечить равенство всех перед законом и судом, создает конкуренцию за получение государственных услуг среди представителей более или менее однородных социальных групп, которым эти услуги должны предоставляться на равных основаниях. И этот коррупционный налог мешает экономическому развитию нашей страны, потому что не позволяет решить ни одной стратегической проблемы социума, экономики, регионов и государства. Приведу простой пример со Сколково. У нас этот проект подается как очень масштабная акция по развитию инновационной экономики. А западная пресса пишет об этом совершенно по-другому. И причина этой иной позиции в различии понимания мотивов тех, кто будет заниматься инновациями в России. В развитых и успешно развивающихся странах мира главным мотивом инноваторов является получение сверхприбылей за разработанные и внедренные инновации. Такому инноватору совершенно неинтересны зарплата, финансовые или какие-то иные, в частности материальные, преимущества. Ему нужно место, где бы он мог спокойно и уверенно в своем будущем заниматься научными разработками и внедрением их результатов в практику. Ему нужно, чтобы его частный бизнес, организованный для применения разработанной им инновации, смог принести ему высокие прибыли за счет того, что в первые годы существования этого бизнеса его конкуренты такой инновации не смогут внедрить. Сверхприбыли от такого бизнеса во много раз превзойдут любые зарплаты и материальные преимущества, которые инноватору может предоставить государство. Но так происходит в развитых странах мира, где реализована защита собственности, включая и интеллектуальную, которой по существу и является инновация. В нашей стране коррупция не позволит потенциальному инноватору получить сверхприбыли от его разра-

ботки, потому что тем или иным способом частный бизнес у этого инноватора будет отнят органами власти или частными бизнесами, аффилированными с ними. И свою интеллектуальную собственность он сохранить не сможет. Если нужно, я могу это подробнее объяснить, мы это изучали. Следовательно, никто в Сколково не будет реальными инвестициями заниматься, в этот проект заинтересованные в разработках и внедрениях инноваций просто не пойдут. А включатся в этот проект те, кто заинтересован в получении высоких зарплат и материальных преимуществ за счет государственного бюджета. Потенциальные инноваторы будут скорее работать в тех странах, где реально обеспечены защита интеллектуальной собственности и свобода предпринимательства. Вот таким, например, способом, коррупция и тормозит развитие нашей экономики и науки. В нашей стране есть инновационный потенциал, но через проект Сколково он вряд ли будет реализован. Хотя я, конечно, могу и ошибаться, как любой эксперт, и коррупция, возможно, не окажет столь существенного влияния на этот проект. Но, по моим представлениям, такое развитие событий маловероятно.

И, наконец, коррупция может и способствовать экономическому развитию на определенных этапах. Когда чиновники слишком сильно давят на бизнес, не позволяя ему эффективно развиваться, предприниматели действительно с помощью коррупционных действий получают возможности снижать давление органов власти на свои бизнесы, решать разные проблемы во взаимодействиях с органами власти, расширять свой бизнес. Но это путь, на мой взгляд, очень опасный, потому что частный бизнес привыкает к использованию коррупционных действий в отношениях с органами власти и в получении коррупционных преимуществ в конкуренции с другими частными бизнесами. Такое привыкание нередко приводит к тому, что коррупционные способы решения проблем частных бизнесов становятся для них нормами предпринимательской деятельности. И исключить

из предпринимательства коррупцию тогда уже становится очень сложно, потому что в такой привычной системе взаимодействий между частными бизнесами и органами власти, а также частных бизнесов между собой коррупционные способы решения проблем становятся более эффективными, чем некоррупционные. Перейти на некоррупционные способы решения проблем в таких ситуациях могли бы только одновременно сообщества частных бизнесов, если бы им удалось договориться о реальном запрете использования коррупции между собой и с органами власти. В нашей стране пока незаметно, чтобы у органов власти и сообществ частных бизнесов появилась мотивация для таких договоренностей.

Вопрос (А.И. Соловьев):

Вы сказали, что коррупция — это такое системное явление и нам надо стараться снизить его до приемлемого уровня. У меня вопрос: а где уровень неприемлемый? Что имеется в виду, как определить? Что это за качественная или количественная характеристика? Вот Вы приводите в качестве примера суды. Что будет неприемлемым — вывешивать на двери Басманного суда расценки, что федеральный судья столько берет за дело и т. п. Т.е. это институализируется, войдет в норму, а коррупция — это будет что, еще более высокая цена? Или как-то по-другому? Или в бюджете будем это закладывать? Где это неприемлемый уровень?

Ответ:

На мой взгляд, определение этой границы приемлемости различно в разных социальных группах и у разных экспертов. Именно поэтому нужны общественные дискуссии, одной из важнейших тем которых и должно быть достижение общественного согласия по границам приемлемости осуществления тех действий, которые не могут однозначно квалифицироваться как коррупционные. Я могу только свое понимание приемлемости таких действий высказать: такие

действия неприемлемы, должны квалифицироваться как коррупционные, если они мешают развитию, противоречат общепринятым нормам морали и нравственности, праву и справедливости. Если мы сумеем снизить уровень совершения коррупционных действий до того, что наша страна сможет развиваться и более или менее успешно конкурировать в мировой экономике и политике, где мы хотим конкурировать, значит, мы уже движемся в правильном направлении. Но я бы границу приемлемости неоднозначно оцениваемых действий не устанавливал надолго. По моему мнению, было бы правильно, если бы постепенно эта граница приближалась к той, которая установлена в развитых странах мира. В частности, было бы желательно, по моему мнению, не только декларировать соблюдение прав и свобод граждан, в том числе и свободу предпринимательства, но и реализовать эти декларации без коррупционных искажений.

А.И. Соловьев:

Может тогда так получиться: для группы чиновников коррупция является фактором развития какой-то отраслевой площадки, а для общества не является фактором развития. Тогда как?

В.Л. Римский:

Вот об этом и был мой доклад. Именно поэтому отдельно от социума в органах государственной и муниципальной власти противодействие коррупции невозможно, ведь в них в сложившихся условиях коррупционные действия более эффективны, чем некоррупционные. А невыгодность коррупции может быть осознана в описанных мной публичных обсуждениях как выбор большинства социума, которому органы власти вынуждены будут подчиниться. Ведь если руководители государственного и муниципального управления действительно желают успешного развития страны, экономики и социальной сферы, им необходимо будет под-

держат различные социальные группы, а не только те, которые близки к органам власти и имеют высокий социальный статус. Такие руководители в наших органах власти есть. Общественным и некоммерческим организациям необходимо поддержать их в возможности проводить реальные антикоррупционные решения. Но для этого сами такие руководители должны осознать необходимость и значимость для них такой общественной поддержки. Сейчас у этих руководителей просто нет возможностей принятия реальных антикоррупционных решений, потому что любая такая попытка будет противоречить интересам большинства и в органах власти, и в социуме.

Вопрос (В.Н. Якимец):

Вы достаточно системно отвечали на вопросы, что есть коррупция, каковы ее признаки. Меня интересует инструментарий. Хотелось бы узнать, Вы ведь с достаточно большим объемом литературы работали, за рубежом есть ли институты противодействия коррупции или механизмы противодействия? В чем их отличие? Не могли бы Вы привести примеры подобных институтов?

Ответ:

Конечно, в зарубежных странах есть и институты, и механизмы эффективного противодействия коррупции. Я бы, правда, механизмы называл процедурами, так было бы точнее. Например, еще в 1999 г. разработанная и принятая в Сеуле по воле его мэра Гох Куна антикоррупционная программа OPEN позволила гражданам реально контролировать работу государственных чиновников. Они и сейчас могут, в частности, в любое время проследить ход рассмотрения документов по своему обращению через Интернет. Это позволяет гражданам следить за тем, как решаются вопросы о выдаче разрешений или санкций по тому или иному делу в случаях, когда наиболее вероятно проявление коррупции, и протестовать,

если ими замечены какие-либо нарушения. На первом этапе мэр Сеула предложил всем жителям города писать ему лично открытки с описанием того, что им не нравится. И сам лично все эти открытки читал. Отдельно он следил за открытками по предпринимателям. Всем служащим мэрии он записал в контрактах, что каждый из них будет уволен без объяснения причин при малейшем подозрении от предпринимателя о затягивании решения его проблемы или о требовании за такое решение взятки. Кто был не согласен с такой нормой, с тем контракт вообще не подписывался. Строгое соблюдение мэром этих принципов, как и прозрачности деятельности администрации города, привело к тому, что в течение нескольких лет коррупция во взаимодействии бизнеса и муниципальных структур исчезла практически полностью. А антикоррупционная программа OPEN стала своеобразным эталоном отношения к работе в органах власти как к служению интересам граждан и страны. Необходимо только учитывать, что копировать в нашей стране даже такой очень успешный опыт нельзя, его обязательно необходимо адаптировать к российским условиям.

Приведу еще один пример про Сингапур. За относительно короткий исторический период с момента получения самоуправления в составе Британской империи в 1959 г. до 1990 г. уже в статусе полностью независимой страны Сингапур прошел путь от бедной страны до высокоразвитой, с высоким уровнем жизни и постиндустриальными секторами экономики. Этот путь стал реализацией выбора, сделанного в 1959 г. премьер-министром Сингапура Ли Куан Ю. Именно он решил из портового города, в который завозились даже пресная вода и строительный песок, сделать финансовый и торговый центр Юго-Восточной Азии. Для этого было необходимо существенно снизить уровень коррупции. Средствами для решения этой задачи Ли Куан Ю избрал устранение двусмысленностей во всех законах, отмену многих разрешений и лицензирования, последовательное и неукоснительное

соблюдение принципа верховенства закона и равенства всех перед законом, а также активную деятельность независимо-го Бюро по расследованию случаев коррупции с широкими полномочиями. Когда началась антикоррупционная кампания, это Бюро инициировало расследования даже против министров правительства Ли Куан Ю и его близких родственников. И некоторые министры, которые оказались уличенными в коррупции, были приговорены к реальным срокам заключения. Этими действиями Ли Куан Ю доказал всем гражданам государства, что в его правительстве министры и другие ответственные должностные лица могут быть только неподкупными и высококвалифицированными. Снижая уровень коррупции, Ли Куан Ю сумел показать сингапурцам, что упорный и квалифицированный труд всегда будет иметь высокую оплату и приводить к высокому уровню жизни. И это вместе с созданием образа Сингапура как безопасного и свободного от коррупции государства привлекло внутренние и иностранные инвестиции в экономику, способствовало быстрому экономическому росту страны. Но этот результат достигается только при постоянном противодействии коррупции. Для этих целей, в частности, антикоррупционное законодательство Сингапура постоянно пересматривается с целью сокращения возможностей совершения коррупционных действий и ухода от ответственности тех, кто тем не менее сумел их совершить. Такими мне представляются в кратком изложении важнейшие элементы антикоррупционной стратегии Сингапура. Ее тоже копировать в нашей стране нельзя, но, по моему мнению, необходимо изучать и творчески адаптировать к российским условиям.

В дискуссии выступили:



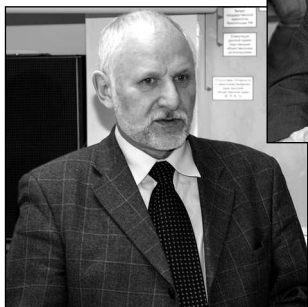
Яacobсон Л.И.



Якунин В.И.



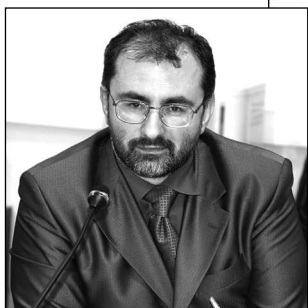
Клюев Н.Н.



Сулакшин С.С.



Соловьёв А.И.



Багдасарян В.Э.



Вилисов М.В.



Касьянов П.В.

О гражданском обществе и потенциале государственного управления

Л.И. Яковсон, доктор экономических наук

Хотел бы поблагодарить докладчика за обращение к теме, исключительно важной для понимания того состояния, в котором находится наша система государственного управления, равно как для построения стратегии изменений в этой системе. Впрочем, не надо забывать, что коррупция — явление отнюдь не только российское и отнюдь не только современное. Здесь уже вспоминали времена Петра I, а мне вспоминается древнеегипетский папирус, в котором о коррупции говорилось в совершенно безнадежном тоне. Напоминаю об этом потому, что Владимир Львович как-то уж очень скептически смотрит на наших граждан. Между тем коррупция в системе государственного управления не обязательно свидетельствует о каком-то особом, беспрецедентном упадке, хотя, разумеется, эту болезнь необходимо упорно лечить, иногда и хирургическими методами.

Я знаю, что Владимир Львович занимается темой коррупции давно и профессионально. Отсюда высокая компетентность, вполне ощутимая в докладе. Но, к сожалению, регламент не позволяет посвятить хотя бы несколько минут тому, что мне понравилось в докладе и в предшествующих работах Владимира Львовича и его коллег. Скажу о том, с чем я не согласен.

Владимир Львович возлагает основные надежды на общественную дискуссию и создание на ее основе некоего нового коллегиального органа, имеющего, насколько я понял, властные полномочия, т. е. органа государственного. На мой взгляд, дискуссия мало что даст как раз потому, что она сразу

же обнаружит едва ли не всеобщий консенсус. Все понимают, что коррупция аморальна, что она наносит вред экономике. Соответственно, дискуссия сведется по большей части к гневным суждениям по поводу неких коррупционеров, под которыми каждый из участников будет подразумевать кого угодно, кроме себя, своих родственников и друзей. При этом очень многие из тех же потенциальных участников дискуссии так или иначе участвуют в коррупции, если не в роли взяточников, то в роли взяткодателей (хотя бы «борзыми щенками»), в «радении родному человечку» или действиях по принципу «ты мне, я тебе».

Почему так происходит? Одна из главных причин в том, что наше общество глубоко фрагментировано, и люди доверяют в основном тем, кого знают лично. Мониторинг гражданского общества, который мы проводим, отчетливо показывает, что типична следующая картина мира: «я и мое окружение — хорошие, честные люди, но за пределами моего окружения — те, кому никак нельзя доверять». Немного утрируя, можно сказать, что люди чувствуют себя как бы маленькими группками, вокруг которых лес с дикими зверями. Отсюда подход: «с волками жить — по-волчьи выть», «я осуждаю то, что заведено, но куда деваться, приходится поступать как все». Конечно, самыми хищными «волками» считают чиновников. Но предполагаемые «волки» — это, как правило, такие же обычные люди, разумеется, не святые, но и, как правило, не безнадежно испорченные.

Где же выход? Кардинального сдвига можно добиться лишь на основе развития гражданского общества. Оно размывает узкие границы тех мельчайших групп, которые складываются на основе родства и близкого знакомства. Отсюда теснейшая связь между уровнем развития гражданского общества и уровнем доверия и взаимоуважения к незнакомым людям. Пока же у нас широкие общественные связи обеспечиваются почти исключительно государством и рынком, иными словами, имеют принудительный либо корыстный

характер. Между тем ткань гражданского общества образует связи, базирующиеся на свободной самоорганизации и ценностях, не сводимых к приумножению дохода, собственности и вообще индивидуальному преуспеванию. Мониторинг гражданского общества показывает, что люди у нас отнюдь не чужды ценностям более высокого порядка и стремятся к самоорганизации на их основе, но пока способны к ней главным образом в относительно малых группах. Ничего удивительного здесь нет, если учесть, что наше общество и его система ценностей лишь постепенно выходят из трудного, хотя и необходимого процесса трансформации.

Когда речь идет о коррупции, состояние гражданского общества очень существенно и еще в одном отношении. Тот, кто распоряжается общественными ресурсами (от миллиардов рублей на капиталовложения до очереди на медицинское обследование), должен быть подотчетен обществу. Иначе «кто что охраняет, тот то и имеет». Кем же персонифицируется контроль и как он осуществляется? В идеале главный контролер — гражданское общество в лице его разнообразных разветвленных структур: общенациональных и созданных по месту жительства, профсоюзных и предпринимательских, потребительских и правозащитных, молодежных и ветеранских, конфессиональных и секулярных. Однако для этого нужно, чтобы типичный гражданин не просто формально принадлежал к таким структурам, изредка вспоминая об их существовании, как это зачастую происходит у нас, а повседневно и активно участвовал в их работе. Сами же разнообразные структуры должны тесно сотрудничать между собой, образуя плотную сеть. Нечто подобное имеет место в скандинавских странах, и именно там проблема коррупции наименее остра. Конечно, это отнюдь не случайное совпадение.

Но высокоразвитое гражданское общество не может у нас появиться ни с ближайшего понедельника, ни через год. Безусловно, очень важно всячески содействовать его ста-

новлению, снимая имеющиеся политические, правовые, административные и экономические барьеры, иначе процесс затянется на многие десятилетия. Но и в благоприятных условиях, видимо, понадобятся десятилетия, пусть и немногие. Как же быть до тех пор?

Во-первых, не строить иллюзий, будто можно придумать некие административные ходы или меры устрашения, которые в кратчайшие сроки позволят на порядок снизить распространенность коррупции. Речь не о том, чтобы примириться с ней как с чем-то вроде климата, а о том, чтобы воспринимать антикоррупционную работу в качестве постоянной, требующей упорства и тщательного учета особенностей конкретных ситуаций. С этой точки зрения не могу согласиться с той оценкой, которую Владимир Львович дал работе по регламентации. Да, регламенты не все проблемы решают, но волшебную палочку никто не изобрел и вряд ли изобретет. В то же время некоторый, причем вполне ощутимый, антикоррупционный эффект регламенты уже дали, а если повысить их качество, могут дать гораздо больший.

Во-вторых, если слаба ответственность перед гражданским обществом, остается ответственность перед государством. Не безнадежна ли задача, если само чиновничество коррумпировано? Тут многое зависит, с одной стороны, от воли политического руководства, а с другой — от его способности реально влиять на ситуацию. У нас политическое руководство, похоже, всерьез озабочено проблемой коррупции. Однако мера его влияния на госаппарат на практике совсем не столь велика, как кажется. Вертикаль-то у нас существует главным образом в том смысле, что президент или премьер способен добиться безусловной реализации своей воли в «ручном режиме». Этот режим срабатывает, когда воля высших руководителей прилагается к ситуациям, с которыми они соприкасаются лично либо через очень малое число посредствующих звеньев. Например, по разным причинам в поле зрения руководства страны попали Пикалево или Ку-

щевская, и в этих случаях вертикаль сработала. Однако всем понятно, что есть немало подобных мест, которые в поле зрения не попали, и тут уже вертикаль не слишком ощутима. В огромном государстве с институтами, которые, по существу, заново отстраиваются в последние двадцать лет, «мозг» далеко не в полной мере способен контролировать движение собственных «рук», в том числе нечистых и вороватых. Результатом оказываются безответственность и произвол, на которых, собственно, и произрастает коррупция.

Несомненно, есть немало резервов усиления подконтрольности чиновничества политическому руководству. Это и опора на гражданские структуры, пусть пока еще во многом незрелые, и та же регламентация, и использование информационных технологий, в том числе для непосредственного оказания госуслуг, и особенно прозрачность. Такие резервы все еще слабо задействованы, хотя в этом отношении в последнее время немало делается. Но и эти резервы далеко не безграничны. Что же касается создания коллегиального органа, о котором говорится в докладе, то такой орган фактически уже существует. Я имею в виду соответствующий Совет при Президенте. По составу и функциям это примерно то самое, что имел в виду Владимир Львович. Я не берусь оценивать работу этого Совета, поскольку сам в него вхожу. Но могу засвидетельствовать, что резонные технологичные предложения Советом никогда не отвергаются. Просто таких предложений мало, и это естественно: когда государство берется за все на свете, причем пытается делать это главным образом централизованно, за всеми «руками» никак не уследишь.

Я отнюдь не принадлежу к числу принципиальных противников государственной активности. Будь у нашего государства столь надежный партнер, в том числе в противостоянии коррупции, каким, например, для шведского государства выступает шведское гражданское общество, государство могло бы позволить себе тамошний масштаб активности. Но сегодня зачастую приходится выбирать между бесконтроль-

ностью многочисленных «длинных рук» и сокращением их числа и «укорачиванием». Сокращение числа — это отказ от тех функций и объектов собственности государства, которые, может быть, не являются совершенно излишними, но не относятся к числу самых приоритетных. «Укорачивание» — это децентрализация, при которой значительная часть сохраняющихся функций осуществляется в рамках относительно «коротких» территориальных «вертикалей», а центральная власть сосредоточена на том, что децентрализовать заведомо неэффективно. В первую очередь это поддержание внешней и внутренней безопасности государства, правопорядка и единого рыночного пространства, а также, разумеется, борьба с коррупцией. Сокращение и «укорачивание» имеют множество недостатков, но и одно важное достоинство: они не утопичны, в отличие от варианта всеохватывающей и безупречно работающей вертикали, надежно контролируемой политическим руководством.

Конечно, я не призываю сокращать и укорачивать «до основания». На каждом этапе необходимо непредвзято оценивать реально доступный политическому руководству «радиус контроля» с учетом конкретного состояния гражданского общества, укорененности тех или иных ценностей и освоенных технологий государственного управления. А набор функций государства и меру централизации следует определять соответственно этому радиусу. Конечно, придется более тщательно отбирать приоритеты и мириться с тем, что не всюду «руки» государства дотягиваются. Но ведь они и сегодня сплошь и рядом дотягиваются лишь на бумаге, а на деле вместо них присутствует то, что лишь по названию представляет волю государства, фактически реализуя частные интересы. Собственно говоря, таким образом и процветает коррупция. С течением времени самоограничение государства может становиться менее жестким. Ведь вопреки довольно распространенным представлениям развитие гражданского общества не противостоит усилению государства, а создает для него необходимые предпосылки.

Все сложнее, чем просто взятка

*С.С. Сулакишин, доктор физико-математических наук,
доктор политических наук*

Я хочу поблагодарить за доклад. С рядом позиций я солидарен, но ряд позиций считаю в должной мере неразвитыми. Попытаюсь внести свой вклад.

Сначала выражу глубочайшее удивление: не представляю себе дискуссии в какой-нибудь физической лаборатории, в которой начали бы выяснять, что такое ампер (единица тока) или сила гравитации, начали бы заниматься определением этих вещей. Наука, а Л.И. Якобсон справедливо указал глубину этой тематики в 4000 лет, давным-давно эти явления изучала. Давным-давно в учебниках это все прописано, но удивительнейшее явление — свойство гуманитарного дискурса, наук и соответствующих лабораторий — каждое поколение, каждый ученый вновь начинает делать эти «открытия» совершенно неуместным образом.

Вот и сейчас мы в потратили много времени, выясняя общее определение обсуждаемого явления. Следуя призыву В.И. Якунина, я его воспроизведу, оно существует. Отчасти оно коррелирует с тем, которое дал докладчик, но только отчасти. Итак, коррупция — это действие или бездействие управомоченного государственного служащего, замещающее общественные интересы более узкими. К нему (явлению) относятся и взятки, и казнокрадство, и конфликт интересов, и сращивание бизнеса и власти, и бытовая коррупция, и даже идейная коррупция, которая замещает общественный интерес, выражающийся в категории социальной справедливости, всеобщее благо, например, интересом доминирующей догматики либерализма, которая пронизала все российское государство. и т. д. и т. п. Это своеобразный тип идейной коррупции, он исследован, издержки подсчитаны и т. д.

Существует какое-то странное заблуждение, что коррупцию можно свести к взяткам — то ли в денежной форме, то ли щенками. Собственно, на свой вопрос я и получил ответ, что оценка в 30 млрд включает только взятки. Но давайте возьмем разворованный бюджет, скажем, автодорожного строительства или других статей государственного бюджета. Там таких миллиардов гораздо больше. Следуя призыву Владимира Ивановича как-то проблематизировать сегодняшнюю тему в научном, теоретико-методологическом плане, формулирую теоретические проблемы, которые, на мой взгляд, наиболее актуальны сегодня и не имеют простого решения, хотя какие-то подходы намечаются.

Первое — это качественное перерастание тривиальной коррупции в более сложные формы. Например, взятки становятся тотальными, их величины сравнимы с бюджетом. Конфликт интересов как компонент коррупции перерастает в явление сращивания собственно интересов служащего с интересами бизнеса. Это перерастание увеличивается до такой степени, что явление становится тотальным, и само государство как тип института перерождается в так называемое криминальное государство. Оно не деформировано от нормы, оно не искажено на какие-то проценты — оно приобретает другую природу, другой тип, оно становится криминальным государством, ниже я этого еще коснусь. Вот такие проблемы. Вопрос, как из этого выйти. Нужно проникать в их суть, в их содержание.

Попробую сейчас чуть-чуть проникнуть. Что такое криминальное государство? Привожу второй актуальный пример: монетаристская догматика, лишившая реального, суверенного финансового оборотного капитала в стране на уровне примерно двух годовых бюджетов страны. Это приводит к тому, что ВВП формируется, а эквивалентного ценового денежного выражения оборота нет. Денег нет. 30% ВВП — коэффициент монетизации в России. В Китае — 210%. Но какой-то эквивалентный ценовой оборот существует. Какой?

Он теневой. Коррупция в России, переродившаяся на уровне криминального государства, происходит не только спонтанным образом, она запрограммирована государственной политикой самого высокого уровня. Монетаризм, который увел в тень финансовый оборот в 3 трлн долларов, реализовал этот оборот. Неслучайно поэтому доллар стоит 30 рублей: рубли тачками возить надо, а доллары можно и в кейсах.

Есть и другие важные нюансы — неучитываемый финансовый оборот, неналогооблагаемый финансовый оборот, потому что он теневой. Оценки можно сделать. Росстат оценивает на уровне 30% относительную неопределенность в оплате труда, это конвертная серая зарплата. Сейчас руководство Росстата говорит о том, что ВВП надо учитывать с откуда-то берущимися коэффициентами на теневой уровень. 30% от 1,5 трлн — это мы получаем около 500 млрд долларов. Таким образом мы получаем оценку теневизации, которую фактически дает нам официальный статистический орган.

Пути преодоления? Они вытекают из поставленных проблем. Во-первых, конечно, ничего невозможно без воли наверху. В современной России ее нет, потому что тотальность ситуации и принцип «делай как я» (я имею в виду вертикальное опускание по пирамиде вниз) исключает эту тему. Второе — послойный подход или принцип «разделяй и властвуй». Можно было бы события по смене мэра в Москве как иллюстрацию воспринять, если бы мы не понимали, что природа событий другая. Иными словами, часть чиновничества наказывается, сажается, разгоняется, при гарантиях остальной части, что «мы вас не тронем». В этой ситуации тотальность тотально коррумпированного государства преодолевается. Тотально коррумпированная власть сама с собой бороться не может — но «разделяй и властвуй».

Третье — это уровень угроз. Конечно, на весах коррупции должны быть выгода и риск, поэтому величина кары должна быть существенно увеличена. Суперспецслужба, конечно, должна появиться. Частичное изъятие гражданских прав в

виде «колпака» спецслужбы над частной жизнью любого госслужащего любого уровня в любой сфере жизнедеятельности как конкретное предложение должно быть. И, наконец, самый главный, самый универсальный способ как панацея, он подтверждается в исторических исследованиях, в наших замерах подтверждается — это смена власти, властная трансформация. Это эволюция или инверсия неревOLUTIONного типа. Именно в этих случаях подсаживается коррупция, и в 1991 г. она подседа, и в 2000-м она подседа. К сожалению, этим позитивным эффектом власть не воспользовалась. У меня такое ощущение, что российский случай супервыродившейся и тотализированной коррупции, скорее всего, будет излечен именно последним способом. Спасибо.

Корруптократия — незавершенная форма власти денег

П.В. Касьянов, доктор экономических наук

Если говорить о содержании доклада, то сложно не согласиться с представленным в нем срезом ситуации. Что касается мер по борьбе с коррупцией, то я не хочу на этом подробно останавливаться: сначала необходимо разобраться с тем, что представляет собой явление коррупции сущностно и каковы его корневые причины.

Остановлюсь на трех вопросах, которые я считаю наиболее важными. Один из них носит более прикладной характер, второй — частный, третий — теоретический. Если пытаться бороться с коррупцией в рамках существующей экономической и правовой системы, то логично предположить, что нужно проанализировать все функции, полномочия различных органов, оценить взяткоемкость каждой сферы, каждой группы полномочий и функций, посмотреть,

на какие из них приходится большая часть из этих 300 млрд годового потока взяток. Это один момент. Уверен, что более 50% этой суммы связаны с небольшим процентом каких-то полномочий, институтов, для которых теоретически можно предусмотреть какие-то меры усиленного контроля, прямого контроля сверху и какую-то модификацию самих этих функций, полномочий и властных институтов.

Второй — частный вопрос: помимо коррупционного оборота следовало бы оценить и ущерб, отождествлять эти два понятия неправильно. Приведу простой пример: положим, какой-то чиновник за 1 млн долларов помог приватизировать объект стоимостью 5 млрд долларов за 5 млн, тогда ущерб будет не 1 млн, а как минимум 4 млрд 995 млн долларов.

Третий вопрос, на котором я хотел бы остановиться, связан с тем, что коррупция — это одна из сфер и форм перераспределения доходов, как и любой другой теневой рынок, но с весьма специфическими особенностями, причем связанная с властью. Одной из основных особенностей коррупции является явно выраженная паразитическая составляющая — получение незаработанных созидательной, общественно полезной деятельностью доходов. Следует также сказать, что коррупция — это проявление власти денег. Если рассматривать это явление с политэкономической и исторической точек зрения, то мы увидим, что коррупция в странах Запада развивалась, прогрессировала на протяжении ряда веков, пока не переросла в финансовую, сменившую традиционную форму власти — монархическую.

Уместно в этой связи привести схему распределения доходов в современном обществе. Она имеет форму луковички со стрелой, стремящейся в бесконечность (см. рис. 1, левая половина). Применительно к глобальной модели распределения доходов высота этой стрелы в миллионы или, по меньшей мере, в сотни тысяч раз больше тела луковички.

В XVI–XVII вв. монархическая власть сначала в Голландии, потом в Англии уступила место официальной власти

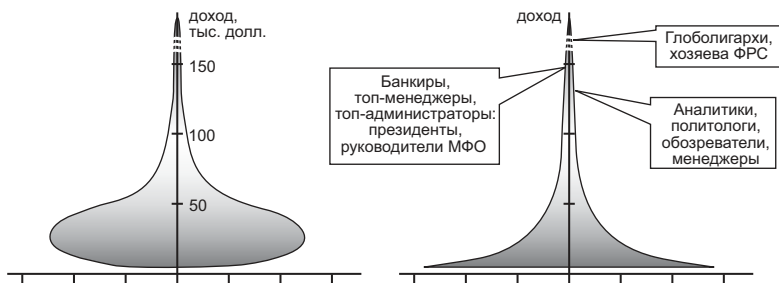


Рис. 1. Распределение доходов в современной финансово-процентократической экономике (левый рисунок, Япония) и гипотетическая модель распределения подушевых доходов в глобализированной экономике — правый рисунок (шкалы рисунков не совпадают)

персон, назначаемых и (или) контролируемых банкирами и ростовщиками, которые и стали субъектами подлинной, хотя и нелегитимной власти. Сам факт, что до того времени ростовщичество запрещалось, ограничивалось и осуждалось, а после этого последние два-три века в Европе уже никто не говорит о том, что ростовщичество является паразитической и порочной формой перераспределения денежных потоков, свидетельствует о том, что все это время власть находится уже в руках финансовократов. В чем порочность финансовократии? В том, что она автоматически, за счет процентов и частной эмиссии долларов, перераспределяет доходы, по оценкам, от 96–97% жителей Земли к 3–4%, в основном к ростовщикам-банкирам.

Несколько слов о терминологии. Поскольку и финансы (глобального масштаба), и финансовые инструменты находятся в чьих-то руках, то справедливо называть этих субъектов финансовой власти финансовократами. А поскольку власть свою они осуществляют в глобальном масштабе, оставаясь при этом в тени и не имея на то никаких официальных прав и полномочий, то их можно называть глобальными олигар-

хами или глоболигархами. Основными инструментами реализации финансовократии являются:

- эмиссия частных денег благодаря принадлежности ФРС США частным лицам, причем эмиссия не обеспеченных реальными активами денег (в комбинации с тем, что эмиссия производится частными лицами);
- ростовщичество, процентные деньги — наиболее древний инструмент паразитирования — перераспределения денег и активов, обеспечивающий экспоненциальный рост богатства ростовщику; при соединении возможностей ростовщичества с частной эмиссией не обеспеченных реальными активами денег суммарная эффективность такого комбинированного механизма возрастает на порядок.

Коррупция — это тоже форма паразитизма, чем вступает в некоторую конкуренцию за средства «доноров» с главными финансовыми паразитами. Поэтому финансовократы кровно заинтересованы в устранении альтернативных паразитических финансовых потоков и, обладая реальной властью, способны свести ее к минимуму.

А российская власть — корруптократия (не в том смысле, что «коррупция всем правит», а в том, что коррупция — неотъемлемая составляющая, ткань этой власти) — в политэкономическом смысле является переходной формой денежной власти — предфинансовократией. Она более «демократична» в том смысле, что каждый, у кого есть деньги, может купить себе власти по своим средствам, либо оптом (купив должность), либо в розницу — покупая отдельные решения, действия чиновников.

При финансовократии в законченной форме такие возможности сведены к минимуму, поэтому там нет и такого разгула коррупции. Если мы говорим об автоматическом перераспределении средств от одних к другим, то «паразитизм» — это не эпитет, а термин, используемый в строгом смысле. При этом необходимо иметь в виду, что, несмотря на победу финансо-

кратии над коррупцией, в глобально-историческом разрезе финансово-кратический путь — тупиковый, что, в частности, иллюстрирует рисунок 1 (правая сторона), где представлена глобальная модель распределения доходов в случае завершения глобализации по планам глоболигархической финансово-кратии. Радикальное решение проблемы — это прежде всего ограничение доходов, т. е. стрела не должна стремиться в бесконечность. В любом другом случае возникает финансово-кратия со всеми деструктивными для человечества последствиями.

Борьба с коррупцией: политическая риторика и практика

А.И. Соловьев, доктор экономических наук

Для начала я бы хотел начать с защиты гуманитариев, которые столетиями изучали коррупцию, и — несмотря на критическое мнение Степана Степановича — все-таки времени зря не теряли и кое в чем преуспели. Сомневающимся коллегам хочу напомнить, что любой социальный феномен — это результат или форма того или иного (чаще предметно обусловленного) взаимодействия различных акторов, не только обладающих своим особым позиционированием в социетальной структуре общества, но и предполагающих коммутацию партнеров и контрагентов каждый раз в конкретной среде, т. е. с учетом совершенно определенного набора эндогенных и экзогенных факторов. Поэтому при сохранении природы любого социального явления его сущностные характеристики постоянно мутируют. Причем в ряде случаев нельзя исключать, что трансформации могут подвергнуться даже генетические основания явлений. Одним словом, следует

помнить, что гуманитарии изучают очень подвижные социальные субстанции, которые обладают динамикой, способной провоцировать изменение их существенных параметров. И потому ряд результатов таких исследований может обладать ограниченной — условиями той или иной исторической эпохи — эвристической силой. Но делать акцент только на когнитивных издержках исследований — значит не видеть сложности социальных объектов, не понимать специфики гуманитарной рефлексии.

Все сказанное напрямую касается и проблемы коррупции. Последняя была и тысячу лет назад, но то, что мы наблюдаем сегодня, может обладать едва ли не этимологическим и терминологическим сходством с этой, условно говоря, протокоррупцией. Поэтому, что касается природы данного явления (включающего, кстати, коррупцию не только государственную, о которой во многом говорил Владимир Львович, но и более широкий спектр ее проявления в организациях любого типа), я бы предложил такое определение: коррупция — это возмездное нарушение субъектом предписанных ему той или иной организацией (сообществом) норм, правил и процедур ролевых взаимодействий. Причем как формальных (писаных), так и неформальных (неписаных). Такое понимание данного явления показывает, что в основании коррупционного поведения лежат различные сетевые конструкции, требования человеческих коалиций, для которых институциональные нормы не являются определяющими.

В этом смысле успешно бороться с коррупцией в масштабах государства можно будет только в том случае, если для человека законы и требования данного института станут решающими, определяющими его поведение. А для этого, как можно видеть, нужно, чтобы государство стало для человека не просто организацией, но и определенным сообществом, чьи нормы и требования будут им уважаться и исполняться. А решение этой задачи, в свою очередь, предполагает установление совершенно иных связей государства (как аппа-

рата управления) и общества. Связей, при которых и гражданин будет уважать и ценить чиновника, и чиновник будет понимать, что он член единого альянса с гражданами, альянса, имеющего общие интересы и ценности. Поэтому можно утверждать, что без налаживания гражданской ответственности чиновников коррупцию преодолеть невозможно в принципе. Не поможет ни ужесточение законов, ни усиление административных требований: человек и на своем рабочем месте останется человеком, который всегда изыщет возможность для воплощения собственных (групповых) норм, которые так и останутся преобладающими.

Это не отменяет, конечно, совершенствования соответствующих статей законодательства. Но правильно здесь говорили многие выступающие, что противоборство коррупции — это в значительной степени социокультурная проблема. Поэтому создать институты, отрегулировать нормы и процедуры нужно, это необходимо. Но одно это не даст должных результатов.

И еще об одном аспекте проблемы — технологическом. Ведь даже стремясь в перспективе выстроить правильные отношения чиновника и гражданина, с коррупцией нужно бороться в повседневном формате. Но эффективно бороться можно только с определенными типами коррупции. То есть сегодня какие-то формы коррупции можно купировать, а какие-то преодолеть просто невозможно. К примеру, очаговые формы коррупции, которые постоянно воспроизводятся «на бытовом уровне», истребить не представляется никакой возможности. Эти нормы вошли в плоть и кровь россиян, для которых «подмазать» чиновника является внутренне оправданным способом заставить его посмотреть на ту или иную ситуацию глазами просителя. И здесь действительно должны пройти десятилетия для изменения этой порочной, но укоренной в отечественном менталитете традиции.

Другое дело борьба с (я их так называю) организационно-институциональными формами коррупции, которые как раз

и характерны для государства как особого аппарата управления и власти. Вот с этими проявлениями коррупции общество и государство обязаны бороться насмерть. Что я имею в виду? Мы прекрасно знаем примеры, когда, к примеру, гаишный начальник дает сержанту знак «Проезд запрещен» на два дня в безвозмездное пользование, чтобы он укрепил свое материальное положение, но чтобы в конце «проекта» принес ему 30% прибыли. Или когда чиновник берет откат, «отжимая» от клиента те или иные средства. Вот это и есть институциональная коррупция, когда люди, представляющие государство, начинают под официальным прикрытием работать на себя. И эта исходящая от государственных структур коррупционная инициатива — самая страшная для государства форма разложения. Ибо она не просто разрушает законный порядок, но и укрепляет граждан в понимании взятки как совершенно необходимого средства обеспечения своей жизнедеятельности в нашем государстве. Тогда низовая коррупция соединяется с институциональной, укореняя криминальные контакты власти и общества и укрепляя аналогичные стереотипы в массовом сознании.

В России бороться с институциональной коррупцией крайне тяжело, потому что внутренняя организация государства носит абсолютно корпоративный характер. Мы со Степаном Степановичем давно спорим на эту тему, но я еще раз хочу повторить этот тезис: в нынешних условиях приход любой новой команды к власти не изменит ничего принципиально и не даст никаких положительных для общества результатов, поскольку вновь прибывшие во власть люди будут заниматься тем же самым, просто несколько иначе перераспределяя финансовые и ресурсные потоки. Поэтому для длительного оздоровления государства и успешного противоборства коррупции нужны структурные изменения, которые смогут трансформировать сам корпоративный характер взаимодействия государства и общества. Только тогда, когда государство будет закладывать и в формы представительства

интересов населения, и в механизмы разработки стратегий общегражданские приоритеты, — только тогда изменятся системные основания связи власти и общества. Соответственно, изменятся и условия противоборства коррупции.

Но какими же могут быть меры текущей борьбы с коррупцией? В условиях, когда у нас действуют и корпоративные структуры управления, и понижен статус гражданина, и массово распространены консервативные стереотипы. На мой взгляд, самые важные на сегодняшний день методы борьбы с институциональной коррупцией связаны с установлением режима правовой справедливости. Если к руководству и к рядовому гражданину применять разный, т. е. политический, формат правосудия (когда за одно и то же деяние одного сажают, а другого не сажают), в государстве и в обществе всегда будет торжествовать коррупция.

Важное место может занять и пропаганда, или героизация, борьбы с коррупцией. Очень важное направление, ориентированное на изменение сознания граждан, на понимание ими неуклонной борьбы государства с этим злом. Впрочем, такую пропаганду мы сегодня имеем, да только люди реально видят пределы в этой борьбе: коррупционерами власти объявляют только небольшую группу губернаторов или мэров или каких-то отдельных замминистров. Все остальные лица во власти у нас для закона неприкасаемы. Поэтому когда граждане видят, что вся пресса трубит о создании коррупционной системы в Москве, но ответ за это несет весьма немногочисленная группа второстепенных чиновников, то они начинают трезвее смотреть и на ситуацию, и на реальные позиции властей. Одним словом, проблема пропаганды борьбы с коррупцией — это не вопрос использования медиа, а вопрос о возможности самой системы бороться с samozagnivaniem.

Третий момент — сугубо правовой: необходимо возвращение к нормам конфискации имущества у взяточников. Если любого чиновника — неважно, в корпорации или в

государстве — ловят даже за ничтожные взятки, необходимо отбирать у него и у ближайших родственников все имущество. Полагаю, что для многих людей эта мера будет страшнее расстрелов взяточников в Китае.

И последний аспект, который непосредственно связан с профилем работы нашего семинара. Об этом, к сожалению, никто не говорит, но мне кажется, что в этом моменте заложен очень серьезный источник коррупции. Это вопрос о характере организации, во многом предопределяющем характер государственного менеджмента. И дело здесь не просто в распределении каких-то функций или наличии/отсутствии административных регламентов. Речь идет о соответствии организационной структуры и объектов управления. В этой связи я приведу только один пример, чтобы можно было понять важность вопроса. Возьмем учреждения образования или культуры. Классик организационной теории Г. Минцберг писал о том, что если вы примените к этой группе объектов простую (то есть иерархическую) систему управления, то последняя своих функций выполнять не будет, и в результате вы получите не управление, а развал. А для того, чтобы получился искомый результат, на таких социальных площадках (управленческих аренах) необходимо применять профессиональную, т. е. экспертно-административную, систему управления, предполагающую понимание управляющими особых связей внутри регулируемого ими объекта. Только на такой основе вы можете эффективно управлять университетами, аналитическими центрами или какими-то иными аналогичными структурами.

У нас же — и в системе образования, и в стране в целом — дела движутся в прямо противоположном направлении. И дело не просто в том, что, к примеру, решения, которые принимаются в сфере образования, направлены исключительно на укрепление административной вертикали, игнорирующей профессиональные (полицентрические) системы управления. В рассматриваемом нами аспекте важно увидеть

то, что неадекватные объекту системы управления провоцируют заполнение образующихся структурных ниш «человеческими отношениями», создавая тем самым организационные опоры коррупции. Правда, в масштабах общества такая организационная стратегия властей оправдывается соображениями повышения управляемости, обеспечения стабильности и безопасности общества. Причем такие меры продолжают применяться, даже несмотря на реальное уменьшение управляемости на многих социальных площадках. Отгадка, видимо, кроется в словах небезызвестного К. Шмитта, который говорил, что если государство сосредоточено только на вопросах стабильности и безопасности, то оно неизбежно превращается в полицию.

Так что можно утверждать, что нынешний размах коррупции в российском государстве неразрывно связан не только с сохранением устаревшей организационной структуры, но и с последовательным насаждением полицейских методов управления государством. Стоит ли говорить, что такая стратегия полярно противоположна смысловым посланиям властей, призывающих бороться с коррупцией, но на деле только усиливающих ее влияние в государстве и обществе.

Коррупция или механизм жизнеобеспечения: современный политический симулякр

В.Э. Багдасарян, доктор исторических наук

Свое выступление я бы начал со слов мэра Шанхая, который как-то сказал: «Да, у нас есть коррупция, но у нас национально ориентированная коррупция». Коррупция существует везде, во всех странах. Однако встроена она в государственную систему принципиально по-разному. В одних случаях эта встройка парализует систему, ведет к ее разруше-

нию. В других, наоборот — скажу, может быть, кощунственную вещь, — выступает как механизм жизнеобеспечения.

Говорилось о том, что коррупция мешает развитию. Но цифры статистики заставляют подвергнуть сомнению этот тезис. Посмотрим, какие сейчас наиболее динамично развивающиеся страны. Обнаруживается, что наиболее динамично развиваются сегодня страны, демонстрирующие наиболее высокие темпы роста ВВП за последние 20 лет, — это достаточно коррумпированные государства. Среди них и Китай, несмотря на все расстрелы коррупционеров, и Индия, и многие страны Латинской Америки.

Нами был взят для анализа индекс восприятия коррупции 2009 г. Каким образом оказались распределены в нем страны? Россия по уровню коррупции примерно на одном уровне с динамично развивающимся Азербайджаном. Российская Федерация, согласно данным индекса, менее коррумпирована, чем любое государство Средней Азии. На последнем месте среди бывших советских республик — Узбекистан. Принципиально хуже, чем в России, ситуация в Иране, Венесуэле, и сказать, что это нединамично развивающиеся страны, опять-таки нельзя. Всего ниже Российской Федерации 27 стран. Но если мы посмотрим на первые 27 стран за 1990–2000-е гг. по росту ВВП, то обнаруживается, что 8 из 27 наиболее коррупционных входят в 27 первых по экономической динамике. А это примерно 30% из стран-аутсайдеров индекса коррупции. Когда попытались установить корреляционную связь между динамикой роста ВВП и уровнем коррумпированности, был получен удивительный результат: коэффициент корреляции — 0,67. Не хочу сказать, что коррупция является фактором роста, но она и не является, по меньшей мере, принципиальным препятствием.

Обратимся теперь к опыту Российской империи. Он при анализе коррупционной проблематики является достаточно показательным. Распространенное высказывание XIX в. — государственный строй в России и самодержавие ограничены

взятками. При Николае I Россия, как известно, была не последней державой мира. Но вот император задался вопросом: а кто в России не берет взяток? Была даже создана специальная комиссия. Выяснилось, что среди губернаторов не берут взятки только два человека — это киевский Фундуклей, как очень богатый, и ковенский А.Н. Радищев, как очень принципиальный. Коррупционность чиновничества была тотальной. Вывод николаевской комиссии заключался в том, что при существующем уровне заработной платы российских государственных служащих ничего другого ожидать не приходится. А почему низкий уровень заработной платы? Потому что у государства нет денег. А почему нет денег у государства? И тут мы переходим к проблемам геоэкономики. Российская империя, при всей ее геополитической мощи, не входила в тогдашний финансово-торговый центр мира. Между тем система взяток, коррупции вытесняется в мировом экономическом распределении на периферию. Финансовый центр имеет возможность распределения средств иначе, по иным правилам (например, за счет торговых спекуляций или денежной эмиссии).

Был задан вопрос: могут ли, в принципе, быть плюсы у коррупции? Несколько таких плюсов я обнаруживаю. Во-первых, это способ преодоления сдерживающей силы закона — когда закон несовершенен, когда по закону нельзя, а в интересах развития целесообразно. Так происходило, к примеру, и с индонезийской модернизацией М. Сухарто, которого называли «мистер 10%». Он в значительной степени использовал механизм коррупции (по сути — обложения иностранных предпринимателей) для развития Индонезии. Приведу цитату А. Герцена: **«Если бы в России строго выполнялись все законы и никто не брал взяток, жизнь в ней была бы совершенно невозможна».**

Второй плюс — это альтернативная форма распределения. Когда существующая модель распределения несправедлива, народ, в принципе, может создать другую распределительную схему. Когда мы говорим о взятке, как правилу, рисуется об-

раз зарвавшегося чиновника. Но представим себе такую ситуацию, при которой взяточничество в России в одночасье было бы искоренено. Могла бы, в принципе, функционировать российская школа? Или российская медицина? Детские сады? Милиция? Коммунальные службы? Государство бы тривиально перестало существовать. Это другая сторона медали.

Третий плюс — особая система социальных зависимостей. На Западе это называется коррупцией, но для Востока «дар» есть естественный механизм жизнеобеспечения, стиль мышления, способ взаимодействия людей. Не учитывать данного контекста, разрушать эту систему было бы, по меньшей мере, неправильным.

Перехожу к главному. Полагаю, что стоит различать собственно коррупцию и антикоррупционную программу. Недавно провозглашен концепт либеральной модернизации России. Важным компонентом выдвинутой программы является борьба с коррупцией. На ней акцентируют внимание все идеологи предполагаемых преобразований. Каковы здесь цели? Я вижу такого рода целевых установок две. Первая — показать историческую Россию аномальной страной, криминальным государством. Утвердить взгляд, что здесь все погрязло в коррупции. И, соответственно, коррупционную Россию надо либо вычеркнуть из списка цивилизованных стран, либо перестроить по либеральным лекалам.

Цитата: «Коррупция есть в любой стране. Но в нашей стране коррупция приобрела очень уродливые формы. Коррупция была и в царское время, а также существовала и в советские времена, хотя была более латентной по вполне понятным причинам. И, конечно, коррупция расцвела махровым цветом после перехода России к современному состоянию устройства экономики и политической системы». Это слова президента в интервью немецкому журналу «Шпигель». Из этой цитаты следует вывод, что Россия всегда исторически была коррумпированной страной. Для задачи построения молодой нации этот ее исторический образ выступает фактически в качестве жупела.

Но некоррупцированных стран нет. На Востоке коррупционные связи — это вообще образ жизни. Мафиозные группировки и в Америке, и в Италии тоже хорошо известны. Почему именно Россия представляется в качестве аномалии? Конечно, и в России есть коррупция. Но не сгущаются ли краски?

Второе соображение, связанное с концептом либеральной модернизации. Если заявлена модернизация, то это предполагает, соответственно, и ротацию кадров. Как провести сегодня эту ротацию? Способов существует много. Среди них, к примеру, и сталинский механизм политических репрессий. Но в настоящее время существенно удобнее использовать для обоснования смены элит не политическую мотивировку, а обвинение в коррупции. Во-первых, все чиновники подвешены на этот крючок. Во-вторых, народ всегда поддержит действия властей против коррупционеров. На сегодня в России формируется своеобразная идеология, выстраиваемая на двух жупелах. Первый из них — это международный терроризм, а второй, внутренний враг — это коррупционер.

Таким образом, выводы состоят в следующем. Нужна борьба не с самой коррупцией, поскольку объявленное ее искоренение может привести к разрушению реальных механизмов существования государства. Бороться надо с причинами, ее порождающими. И второе — необходимо различать собственно коррупцию и политический симулякр.

Коррупция преодолима

В.И. Якунин, доктор политических наук

Я хотел бы обратить внимание на то, что без определения коррупции мы так и будем говорить о совершенно разных явлениях. В нашей дискуссии то, что является абсолютно, однозначно определяемым по закону преступлением, начинает

транслироваться в понятие коррупции. Мне кажется это не совсем справедливым и не совсем правильным с точки зрения организации нашей работы, нашего семинара. Есть закон, который определяет общественное благо. Степан Степанович предложил определять коррупцию как, по сути дела, нарушение общественных интересов. Возникает вопрос: а как эти общественные интересы измерить? Где они измерены? Как понять, что до сих пор это — общественные интересы, а потом уже — антиобщественные? Поэтому я не исключаю, что, может быть, нам придется еще раз к этой теме вернуться. А.И. Соловьев дал определение коррупции тоже, наверное, вполне правильное. Могу дать свое определение коррупции: это противоправное извлечение выгоды из своего служебного положения, вне зависимости от того, государственный ли это чиновник или это должностное лицо корпорации, в собственных интересах или интересах третьих лиц вопреки интересам тех, кого эта информация касается. В любом случае думаю, что нельзя говорить о том, что коррупция является элементом любой государственной системы. Это антиэлемент государственной общественной системы. Если мы признаем, что это системный элемент, тогда справедлив вывод, что бороться с ней не надо, что угрозы она собой не представляет. В самом докладе есть противоречивое утверждение, что с коррупцией бороться не надо, что она является элементом системы, а с другой стороны, тут же говорится, что она представляет собой риск для общественного и экономического развития. Безусловно, она представляет собой опасность, причем согласен, что в каждой стране и у каждого народа есть свои традиции. Например, радеть за ближайшего товарища, даже не имея в виду какое-то извлечение выгоды, просто потому, что он хороший, поэтому почему бы не порадовать. Уловить эту грань между возмездным получением услуги и безвозмездной доброхотностью, вообще говоря, очень сложно, хотя от этого суть общественного вреда может быть не меньше, чем если бы он взял эти тысячи в виде

компенсации за те усилия, которые данное конкретное лицо сделало. Уверен, что коррупция как социальное явление противоречит общественным интересам в целом, вне зависимости от традиций того или иного общества. Уверен также, что как в технике, так и в бизнесе есть понятие «управление качеством». Управление качеством дает результаты только в одном случае — если его возглавляет первое лицо корпорации. Вот тогда усилия по качеству дают результаты. Во всех других случаях — заместителя или специального какого-то человека — такого результата не будет. Поэтому согласен с тем, что возглавлять борьбу с коррупцией должно первое лицо. Очень сомневаюсь в возможности наблюдения общества, в котором высшее должностное лицо в своих правах равно любой общественной фигуре. Это противоречит существующему понятию власти, тогда само понятие власти просто-напросто будет размываться. Хотя полностью согласен с тем, что самым лучшим лекарством борьбы с коррупцией являются прозрачность и развитость гражданского общества. С этим я абсолютно согласен. Но не надо забывать, что это процесс. Нельзя сегодня взять и придумать какие-то хорошие законы, создать прекрасную антикоррупционную структуру — и завтра все станет хорошо. Ничего хорошего не получится. Черномырдин в великолепии русского языка, отвечая на вопрос, будет ли когда-нибудь у нас хорошо, ответил: «Конечно, будет, если не будем ничего делать». В этом есть большой философский смысл экономической парадигмы развития в нашем обществе. Считаю, что мы должны иметь в виду опыт борьбы с коррупцией в политических силах в США в 1930-е гг. Тогда были созданы специальные органы внутреннего расследования в полицейских силах США, и глубоко законспирированные работники полиции внедрялись в полицейские подразделения для того, чтобы вскрывать преступные связи с мафией. У нас то же самое общество, те же самые люди, начальники такие же. Поэтому это не безнадежная борьба, надо только уметь создать систему,

которая позволяет этой борьбе быть успешной. В Татарстане взяли и все строительные контракты вывесили на электронных табло, где точно написано, что сколько стоит, что должны построить и т. д. Это один из видов борьбы с коррупцией, на мой взгляд, может быть, достаточно эффективный. Поэтому я не соглашусь, что борьба бесполезна, не соглашусь, что коррупция — это необходимый элемент нашей жизни. Соглашусь с тем, что уровень коррупции зависит от уровня развития гражданского общества. Прежде всего борьбу надо вести за то, чтобы общество становилось чище и лучше, и тогда уже будет очищаться и сама власть, которую это общество и создает, используя закон о выборах. Спасибо.

Важнейший источник и составная часть нынешнего государства российского

Н.Н. Клюев, доктор географических наук

Коллеги уже всесторонне обсудили этот многоликий, полиструктурный, полигенетический феномен — коррупцию. Но на один момент, по-моему, не обратили внимание. Полезно вспомнить, как сформировался *экономический базис* постсоветской России. (Прошу прощения, я оперирую старорежимными терминами ныне непопулярного классика; новые термины я пока не освоил, если они, конечно, есть, кроме стыдливо-мутноватого эвфемизма «рыночной экономики».)

Базис создавался сравнительно недавно, и все знают и даже не скрывают, что его происхождение непосредственно связано с разделом и все еще продолжающимся переделом собственности. При этом чуть ли не официально провозглашалось, что никогда и нигде первоначальное накопление капитала не происходило без крови и без грязи. Есть основания полагать, что этот пропагандистский тезис времен гай-

даровских «реформ» проник глубокими метастазами в общественную психологию. За «кровь» отвечает криминалитет, а за «грязь» — коррупция. Еще один классик, вероятно, сказал бы: «Криминал — отец нынешнего экономического базиса, а коррупция — его мать». Этот базис закономерно венчает соответствующая надстройка: отсутствие политической конкуренции, свободных СМИ, не зависимой от коррупции судебной системы.

Коррупция породила современную экономическую систему и стала ее неотъемлемым, почти узаконенным элементом. Одно из свидетельств этому — по сути, официальное признание теневой экономики как структурной отрасли российского хозяйства. Росстат, который никогда не представляет ситуацию хуже, чем она есть, в своих официальных изданиях оценивает долю теневой экономики в 25% валового внутреннего продукта (эксперты говорят о 50%). Не так давно по телевидению показывали: Председатель Правительства РФ в ходе поездки по стране обнаруживает паленый (подпольный) нефтеперерабатывающий завод, при этом, судя по телекартинке, хотя и возмущается, но не очень удивляется. Оно и понятно, все-таки 25% ВВП, по данным Росстата, что значит (согласно арифметическим правилам): каждое четвертое предприятие — теневое!?

Теневая экономика — это и следствие коррупции, и одновременно «кормушка» для нее.

При таком положении тезис «Власть против коррупции» звучит как «Пчелы против меда». До тех пор, пока высшая власть не признает честно и открыто криминально-коррупционное происхождение нынешнего экономического базиса, у нее нет морального права говорить о борьбе с коррупцией. Это первый, очевидно, недостаточный, но необходимый шаг, чтобы начать лечить вышеуказанные метастазы в общественной психологии, инициированные, повторюсь, самой властью.

Еще хочу высказать одну мысль. Она не основана ни на каких исследованиях, это сугубо личное восприятие. Мне

кажется, что русская культура, русское мироощущение не воспринимают коррупцию как нормальное явление, как нет в русском менталитете идеи беспрекословного подчинения высшим стратам. Коррупция в России — феномен, импортированный с востока и юга.

В целом уровень изученности обсуждаемого явления невысокий, если судить по прослушанному докладу. Принципиальных возражений по нему нет, но я рассчитывал узнать хотя бы об отраслевой структуре коррупции, о ее распространении и интенсивности по разным осям социокультурного пространства нашей большой страны, т. е. на севере — юге, западе — востоке, в национальных образованиях и русских областях, в центре и на периферии, по уровням поселенческой иерархии. На мой непрофессиональный взгляд, в поселенческой иерархии — от села до столичного мегаполиса — пик бытовой коррупции находится в средних и крупных городах ранга региональных столиц. Но это, опять же, гипотетические соображения, а нужны серьезные исследования, в первую очередь полевые. Из доклада следует, что феномен российской коррупции исследован крайне слабо.

О регулирующей функции коррупции

М.В. Вилисов, кандидат политических наук

Я хотел бы коротко расставить некоторые акценты. Во-первых, является ли коррупция социальной нормой либо это социокультурное явление...

Недавно я случайно посмотрел фильм корейского производства, действие которого происходит в 1777 г. Там прозвучала такая фраза относительно придворной школы художников: «Что же вы хотите? Там в основном учатся дети преподавателей». Фильм современный, развитие коррупции

в Корею мы тоже себе представляем, для того времени это звучало как норма. Этой иллюстрацией я хотел показать, что полемизация мнений здесь относительно коррупции часто связана с тем, что точки отсчета, что такое хорошо и что такое плохо, мы общей не находим.

Кто-то берет за точку отсчета правовые установления, и все, что выходит за рамки закона, — это коррупция. Но когда речь идет о том, что хотя общество должно с этим бороться, но почему-то не борется, становится ясно, что существуют некие иные, социальные нормы общества, которое еще не успело отреагировать на столь быстрые обстоятельства, в том числе экономической, государственной жизни. Поэтому определить, что в этом явлении, которое еще само толком не определено, хорошо, а что плохо, весьма непросто.

В первую очередь здесь необходимо сформировать или выработать систему социальных норм, которые позволяли бы оценивать приемлемость или неприемлемость коррупции с точки зрения признаваемой в обществе системы ценностей. Тогда мы сможем понять, что коррупционные явления, может быть, и выполняют важные социальные функции, и поэтому они и существуют. На мой взгляд, такие функции есть, например, компенсация недостатком, скажем, перераспределительной системы государства. То есть коррупция выполняет и регулирующую функцию, если ей не хватает регуляторов, в том числе и правовых. Безусловно, надо устранять любое несоответствие между сложившимися в обществе социальными нормами и правовыми. Об этом сегодня тоже говорилось. С одной стороны, право не успевает, и законы не позволяют решать проблемы, необходимо искать решения и в правовой сфере.

Я тоже являюсь сторонником того, что российскую правовую систему необходимо модифицировать не только в плане того, что надо законы и их правоприменение делать более совершенными, но, в принципе, можно рассмотреть возможность применения аналогии из других правовых систем,

в том числе, из англосаксонской, например, то, что касается права справедливости. Это достаточно устойчиво сформировавшаяся правовая доктрина, которая позволяет более гибко делать систему правового регулирования и реагировать на те самые недостатки в законах, о которых говорилось и которые делают их неэффективными. Подобная система регуляторов должна применяться в условиях, когда существует общественный консенсус по поводу базовой системы социальных норм и ценностей. В этом случае перед гражданским обществом можно поставить задачу достигнуть соглашения по этому поводу.

И еще одна ремарка по поводу жестоких репрессий, в том числе конфискации имущества, расстрелов и т. п. Я все-таки думаю, что в нашем обществе до расстрелов, скорее всего, дело не дойдет. А по поводу конфискации надо заглянуть вглубь вопроса. Действительно, в современном атомизированном обществе подчас имущество, собственность является иногда единственной гарантией выживания человека. Поэтому когда мы скажем, что полностью лишим вас вашей материальной основы, то только обострим ситуацию и сделаем войну войной на уничтожение. Нужно разделять, оставляя какие-то минимальные социальные гарантии при конфискации. За пределами минимальных гарантий, конечно, такую процедуру необходимо применять хотя бы для того, чтобы лишать экономической основы устойчивые группировки и не давать компенсировать им те потери, которые в этой связи они несут. Спасибо.

Заключительное слово докладчика

В.Л. Римский

Я благодарю всех, кто принял участие в обсуждении. Мне оно показалось интересным, не знаю, какие оценки будут у вас. Но я заметил: ни я, ни вы своих позиций по результатам нашего обсуждения не изменили. И вот это мой первый тезис. Все представленные мной суждения и оценки обоснованы результатами исследований, а потому, как я уверен, достаточно адекватно соответствуют реальной логике совершения коррупционных действий и реальным возможностям противодействия им. Я боюсь, что не совсем правильно были поняты мои предложения по ведению общественных дискуссий о границах приемлемости во взаимоотношениях граждан и предпринимателей с должностными лицами, а также о мерах противодействия коррупции. На первом этапе проведения таких дискуссий не следует вообще ставить цели выработки тех или иных управленческих решений. Это будет просто невозможно в силу существенных различий в понимании и в оценках коррупции у представителей различных социальных групп и из-за низкого уровня доверия между ними. В начале проведения таких дискуссий не следует никого ни в чем убеждать и тем более переубеждать. Дискуссия должна начинаться только с одной целью: каждый должен понять позиции других ее участников, позиции других социальных групп. Но это понимание не должно превращаться в требование к участникам дискуссии принять чужие позиции. Каждый участник дискуссии может оставаться на своей позиции, но должен понять мотивы и причины поддержки иных позиций представителями других, чужих для него социальных групп. Достижение понимания позиций чужих социальных групп будет постепенно приводить к росту доверия между ними, но главное — позволит отклонять

предложения по антикоррупционным мерам, если они обоснованно оцениваются с позиций тех или иных социальных групп как противоречащие нормам морали и нравственности или как неэффективные.

Поясню еще один свой тезис о том, что в общественных обсуждениях все участники должны быть равны в правах, должны иметь возможности высказывать свои мнения и оценки, которые должны быть учтены при выработке управленческих решений. Я не утверждал и не утверждаю, что Президент России должен быть равным в правах с любым гражданином. Равенство в правах должно распространяться на участников обсуждений проблем и выдвижения вариантов их решений. Это необходимо, потому что невозможно будет найти решение ни одной проблемы, если граждане не будут иметь возможности и желания отстаивать свои позиции перед Президентом РФ. В современной российской ситуации никакой гражданин, после того как Президент РФ высказал свое мнение о решении той или иной проблемы, ничего больше по этой проблеме предлагать не будет. Таковы наши российские традиции, в такой форме принято в нашем социуме проявлять уважение к президенту нашей страны. Но эту традицию необходимо менять, потому что Президент РФ должен узнать от граждан, представителей некоммерческих и общественных организаций позиции различных социальных групп, а они, эти представители, должны понять и позиции Президента РФ. Но позиции Президента РФ не должны доминировать в общественных обсуждениях, как это происходит сейчас на заседаниях Совета по противодействию коррупции. По итогам проведения общественных обсуждений решения по реализации тех или иных антикоррупционных мер в стране должен принимать Президент России, а не граждане. Ведь всегда будут находиться социальные группы, которые потеряют от применения тех или иных антикоррупционных мер, и эти социальные группы при равенстве прав в процедурах принятия решений всегда будут блокировать те

из них, которые им невыгодны или опасны. Поэтому в выборе вариантов антикоррупционных мер органы власти, предприниматели и граждане должны подчиняться воле Президента РФ, но эта воля должна быть направлена на применение действительно эффективных антикоррупционных мер, что и необходимо установить в общественных обсуждениях. Конечно, для достижения эффективности таких мер очень важны не только мнения представителей разных социальных групп, органов власти и экспертов, но и результаты углубленных социологических исследований российской коррупции.

В Совете по противодействию коррупции, по моей оценке, не достигнуто понимания представителями органов власти позиций различных социальных групп в отношении коррупции, а результаты социологических исследований коррупции используются весьма ограниченно. Поэтому при принятии решений в этом Совете оказывается практически невозможным понять, как реально осуществляются коррупционные действия, учесть важные причины, мотивы и особенности коррупционного поведения в разных сферах деятельности. Поэтому управленческие решения, поддерживаемые Советом по противодействию коррупции, исходят из представлений о российской коррупции, не являющихся вполне адекватными реальным социальным практикам, которые, как я уже говорил, постоянно меняются. И в результате противодействие коррупции в нашей стране оказывается неспособным последовательно и системно исключать возможности совершения коррупционных действий и не допускать ухода от ответственности коррупционеров. Включение в обсуждения российской коррупции представителей различных социальных групп и достижение понимания их позиций членами Совета по противодействию коррупции могло бы, по моему мнению, повысить эффективность противодействия коррупции в нашей стране.

Я совершенно не согласен с оценкой моей позиции в отношении антикоррупционной деятельности, которая была

высказана Владимиром Ивановичем Якуниным. Я, безусловно, не считаю, что не надо бороться с коррупцией и что нужно все оставить как есть во взаимоотношениях граждан с должностными лицами и должностных лиц между собой. Ничего подобного! Наоборот, я пытаюсь предложить реальный путь снижения уровня коррупции в России. И для приближения антикоррупционной деятельности к реальности я предлагаю, в частности, изменить терминологию, которая используется при разъяснениях ее сущности и в описаниях антикоррупционных мер. Вместо термина «борьба с коррупцией» я предлагаю использовать более адекватный реальности термин «противодействие коррупции». Ведь даже только представления о том, что с коррупцией необходимо беспощадно бороться, могут в нашем социуме приводить к крайне негативным последствиям. Например, по этой причине я полностью согласен с тем, что в нашем обсуждении услышал насчет предложений о конфискации имущества коррупционеров. Даже если в современной российской ситуации было доказано совершение коррупционных действий тем или иным должностным лицом, проводить конфискацию его имущества будет крайне опасно. Даже под угрозой лишения средств к существованию, а тем более после конфискации имущества такой коррупционер вместе с членами своей семьи станет всеми средствами бороться за собственное выживание. И этими средствами крайне редко будут становиться правовые процедуры, а почти неизбежно ими будут являться те или иные варианты нелегитимного насилия. Если практика конфискаций имущества будет выборочной, то это не остановит российских коррупционеров, а только повысит уровни взяток и других компенсаций за совершение ими коррупционных действий. Если же практика конфискаций имущества у коррупционеров станет массовой и повсеместной, то это в буквальном смысле приведет в нашем социуме к войне всех против всех, потому что в таких условиях применение нелегитимного насилия станет наиболее эффектив-

ным способом выживания. И как потом снижать возросший уровень насилия и агрессивности в социуме — непонятно. А вот в социуме с низким уровнем коррупции нужно иметь институт конфискации имущества коррупционеров, причем конфискации практически всего их имущества, за исключением необходимого для проживания. Почему? Потому что угроза конфискации при сравнительно редко осуществляемых коррупционных действиях — это очень сильный мотив для граждан и должностных лиц такие действия не совершать и не менее сильный мотив во всех своих действиях руководствоваться нормами законов. В современной российской ситуации необходимо, очень тщательно и подробно оценивая последствия каждого управленческого решения, выйти на уровень нормального социума с существенно более низким уровнем коррупции. Что, кстати, почти невозможно осуществить, разворачивая «борьбу с коррупцией». И только после выведения нашего социума на уровень нормы проявлений коррупции, близкой к развитым странам мира, такие антикоррупционные меры, как конфискация имущества, станут эффективными в предупреждении осуществления коррупционных действий. Ведь для снижения уровня коррупции эффективнее всего ее предупреждать, чем бороться с ее последствиями. Это еще один аргумент в пользу того, что термин «противодействие коррупции» более адекватен, чем «борьба» с ней.

А для приближения в нашей стране к нормам проявлений коррупции, характерным для развитых стран мира, начать можно с принятия в практике государственного и муниципального управления понимания коррупции, которое представлено в Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию, принятой Советом Европы 27 января 1999 г. Наша страна подписала эту Конвенцию, но положения, например, ее второй статьи не выполняет. А в этой статье, которая называется «Активный подкуп национальных должностных лиц», говорится следующее: «Каждая Сторона принима-

ет такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для того, чтобы признать в качестве уголовных правонарушений в соответствии с ее внутренним правом преднамеренное обещание, предложение или предоставление каким-либо лицом, прямо или косвенно, какого-либо неправомерного преимущества любому из ее публичных должностных лиц для самого этого лица или любого иного лица, с тем чтобы это публичное должностное лицо совершило действия или воздержалось от их совершения при осуществлении своих функций». В соответствии с этими нормами, Совет Европы требует от нашей страны признать уголовными правонарушениями не только взяточничество и прямой подкуп, но и преднамеренное обещание или предложение (не обязательно реализованное) какого-либо неправомерного преимущества, как материального, так и нематериального, любому должностному лицу, независимо о того, имеет ли оно полномочия выполнить то или иное действие. В таких условиях должностные лица и в органах власти, и в частном бизнесе, и в общественных и некоммерческих организациях будут подозреваться в участии в коррупции даже при получении ими обещаний или предложений взяток, откатов, неправомерных услуг, причем необязательно материального характера, и т. п. И тогда участие должностных лиц в коррупции будет существенно легче доказывать, чем при действии современных норм Уголовного кодекса РФ. В странах Европы такое облегчение юридического доказывания причастия должностных лиц к коррупции существенно снизило ее уровень. И вряд ли в этом аспекте Россия существенно отличается от этих стран.

Но я тем не менее признаю, что понимание коррупции, представленное в Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию Совета Европы, может не приниматься нашим социумом, государственным и муниципальным управлением. Я признаю право нашего социума на такой выбор, но при этом считаю вправе высказать публично, что этот выбор мне

не нравится. И я бы предложил в общественных обсуждениях в нашей стране попытаться добиться органами власти, частным бизнесом и различными социальными группами граждан того понимания коррупции, которое принято в странах Европейского союза. А после достижения такого понимания я бы предложил хотя бы попытаться добиться широкого общественного согласия на введение такого европейского понимания коррупции в практику деятельности судов, правоохранительных и других органов власти. По моим представлениям, именно такими могли бы быть первые этапы выполнения реально эффективной стратегии существенного снижения уровня коррупции в нашей стране.

Попытаюсь показать существенные препятствия противодействия коррупции в нашей стране, которые должна преодолеть такая антикоррупционная стратегия. В нашем обсуждении был представлен случай снижения уровня коррупции в Италии во второй половине XX в. за относительно короткий исторический период. Это произошло в результате сочетания многих факторов, а один из важнейших из них заключался в наличии в Италии честных судей. Их неподкупность, строгое следование нормам закона и справедливости в принятии судебных решений позволили наказать всех без исключения коррупционеров, а тем, кто хотел бы совершить коррупционные действия в будущем, создать сильную мотивацию этого не делать. В современной России таких судей почти нет, а потому их невозможно использовать как ресурс антикоррупционной деятельности. Российские судьи практически никогда не принимают судебных решений на основе универсальных норм закона и справедливости. Они вообще убеждены, что справедливость не является юридическим понятием и может быть реализована не в судебном решении, а только в равенстве прав сторон судебных разбирательств, которые, кстати, редко обеспечиваются на практике. Российские судьи почти всегда дают выигрыш в гражданских судебных разбирательствах более богатым и влиятельным,

а в уголовных процессах назначают им не очень существенные, нередко даже просто условные наказания. И пока в нашей стране будет такая судебная власть, итальянский опыт противодействия коррупции у нас невозможно будет применить. Ведь российские коррупционеры во многих случаях имеют возможности повлиять на решения судов, что создает и поддерживает у них мотивацию совершать коррупционные действия, а не отказываться от них.

Приведу еще один пример того, как судебная власть в России могла содействовать снижению уровня коррупции. С декабря 2004 г. в соответствии с нормами федерального законодательства в нашей стране высшие должностные лица субъектов Федерации не избираются, а назначаются или, как сформулировано в законе — «наделяются», соответствующими полномочиями. Решающее значение для такого «наделения» полномочиями руководителя региона имеет представление Президента РФ, а выбор жителей региона практически не учитывается. За представленную Президентом РФ кандидатуру голосует законодательный орган региона, на этом основании должностными лицами органов власти такая процедура «наделения полномочиями высшего должностного лица» региона нередко называется выборами. Но такая процедура выборов руководителей регионов является коррупционной, потому что законодательные органы регионов состоят почти исключительно из лоббистов региональных частных бизнесов и органов исполнительной власти. Кроме того, Президенту РФ представляет кандидатуры на должности руководителей регионов победившая на выборах в них политическая партия, т. е. «Единая Россия», являющаяся лоббистом интересов федеральных органов власти. Такая процедура «наделения» полномочиями руководителей регионов существенно ограничивает граждан во влиянии на принятие управленческих решений руководителями их регионов, не позволяет гражданам эффективно контролировать их деятельность, потому что такие руководители регио-

нов отчитываются только перед Президентом РФ и партией «Единая Россия». И, как следствие, уровень коррупции в наших регионах в последние пять лет не снижается, а в некоторых случаях даже растет.

Конституционный Суд РФ тем не менее в декабре 2005 г. подтвердил, что норма федерального закона о «наделении» полномочиями высших должностных лиц субъектов Российской Федерации региональными законодательными органами по представлению Президента РФ соответствует Конституции РФ и не противоречит принципам федерализма и разделения властей. Поэтому следует считать, что Конституционный Суд РФ не поддерживает наших граждан в защите их прав, в данном случае — политических, а кроме того, этот высший суд России не поддерживает и одну из антикоррупционных мер в регионах — всеобщие и свободные выборы их руководителей гражданами. Следовательно, в нашей стране не только федеральные и районные суды, в которых, по данным исследований, коррупция весьма высока, но и, по крайней мере, один из высших судов не являются последовательными сторонниками снижения уровня коррупции. Этим ситуация в нашей стране отличается не только от той, которая существует в Италии, но и в других развитых странах, например в США и во Франции.

Следует учитывать также, что противодействие коррупции не может быть эффективным, если им будут заниматься только органы власти при пассивности ассоциаций частного бизнеса и граждан. Конечно, невозможно и неэффективно просто передать некоммерческим и общественным организациям выполнение тех или иных государственных и муниципальных функций, в том числе и по противодействию коррупции. Причины — в ограниченности ресурсов таких организаций для выполнения этих функций, в отсутствии у них необходимой для этого координации, в различии интересов в сфере антикоррупционной деятельности и т. п. Но даже в этих условиях и при этих ограничениях включение граждан

и их объединений в выполнение государственных и муниципальных функций может способствовать снижению уровня коррупции. В первую очередь, как это сделано в развитых и успешно развивающихся странах мира, для реального снижения уровня коррупции необходимо включить граждан, некоммерческие и общественные организации в контроль принятия и исполнения решений органами власти и организациями частного бизнеса. Этот приоритет в осуществлении такого гражданского контроля определяется тем, что в нашей стране наибольшие по объемам финансовых средств доходы коррупционеров формируются в деятельности органов власти и в их взаимодействиях с организациями частного бизнеса. Поясню на примере, как такой гражданский контроль мог бы осуществляться в принципе. В августе этого года Генеральная прокуратура РФ выявила многочисленные нарушения законодательства в сфере закупок медицинского оборудования для государственных и муниципальных нужд, что, по оценкам должностных лиц этого ведомства, стало возможным вследствие низкого уровня контроля со стороны Минздравсоцразвития РФ. Но если бы поставки такого оборудования контролировали сами его получатели в медицинских учреждениях, то нарушений законодательства, а проще говоря, воровства в таких поставках стало бы существенно меньше. Если бы руководители и сотрудники медицинских учреждений сначала были бы допущены к обсуждению того, какое оборудование им необходимо, какими будут размеры финансирования таких поставок и их номенклатура, а потом они же могли бы проконтролировать поставку именно того оборудования, которое фактически сами заказали, они вряд ли допустили бы какие-то недопоставки или завышение стоимости получаемого оборудования. Превращение такого контроля в массовую практику существенно упростило бы выполнение контрольной функции со стороны Минздравсоцразвития РФ, но одновременно повысило бы в целом эффективность контроля поставок медицинского

оборудования. И тогда в этой сфере стало бы крайне рискованно продолжать осуществлять коррупционные действия и совершать другие уголовные преступления. И вряд ли без участия граждан будет возможно добиться такого снижения уровня коррупции, как в поставках медицинского оборудования, так и во многих других конкретных сферах деятельности. В развитых странах мира такое гражданское участие является одним из наиболее значимых факторов противодействия коррупции, а в нашей стране оно практически не используется.

Я пытался показать не только проблемы антикоррупционной деятельности в нашей стране, но и ее возможные ресурсы. Опыт специалистов разных стран мира показывает, что противодействие коррупции может существенно снизить ее уровень. Но для этого необходимо сформировать у большинства социума, в органах власти, в частном бизнесе, в некоммерческих и общественных организациях достаточно сильную мотивацию обеспечить процветание страны, ее регионов, городов, районов, отраслей экономики и социальной сферы. Распространенность коррупции является одним из самых существенных препятствий для процветания нашей страны, для долгосрочных инвестиций в нашу экономику, развития партнерских отношений, экономических и культурных взаимодействий. Во многих странах мира удавалось сформировать мотивацию большинства социума на противодействие коррупции и обеспечение процветания. И это поддерживает мою надежду на то, что и мы в России сумеем этого добиться. Спасибо!

**Тематическая программа научного семинара
«Проблемы современного государственного
управления в России» на 2010 г.**

1. О типе современной модели России: реконструкция облика и причинности
2. Процессы формирования правящей элиты в механизмах государственного управления в России
3. Коррупционное и квалификационное «поражение» государственного управления в России
4. Центр и регионы в системе государственного управления: состояние и тренды
5. Проблема научности государственного управления и профессионализма в деятельности российских чиновников
6. Сравнительный анализ государственного управления переходными социально-экономическими системами: Россия — Китай
7. Идеология и структура федерального бюджета России, как отражение социально-экономической модели России
8. Альтернатива современной геостратегии России: выбор между Западом и Востоком

**Список постоянных участников научного семинара
«Проблемы современного государственного
управления в России»**

Андреев Андрей Леонидович, доктор философских наук, профессор, главный научный сотрудник Института социологии РАН

Багдасарян Вардан Эрнестович, доктор исторических наук, профессор, зав. кафедрой Российского государственного университета туризма и сервиса

Вилисов Максим Владимирович, кандидат политических наук, заместитель генерального директора Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования

Воронин Геннадий Петрович, доктор технических наук, доктор экономических наук, профессор, президент Всероссийской организации качества

Гаман-Голутвина Оксана Викторовна, доктор политических наук, профессор Московского государственного института международных отношений МИД РФ, вице-президент Российской Ассоциации политической науки

Дербин Евгений Анатольевич, доктор военных наук, начальник кафедры информационной безопасности Военной академии Генерального штаба ВС РФ

Исаков Владимир Борисович, доктор юридических наук, профессор, вице-президент ТПП РФ

Касьянов Павел Владимирович, доктор экономических наук, зам. руководителя Centre for Change (Австралия)

Кашепов Алексей Владимирович, доктор экономических наук, профессор РАГС при Президенте РФ

Клейнер Георгий Борисович, член-корреспондент РАН, зам. директора Центрального экономико-математического института РАН

Клюев Николай Николаевич, доктор географических наук, ведущий научный сотрудник Института географии РАН

Лексин Владимир Николаевич, доктор экономических наук, руководитель научного направления Института системного анализа РАН

Медушевский Андрей Николаевич, доктор философских наук, профессор, Государственный университет — Высшая школа экономики

Нигматулин Роберт Искандерович, академик РАН, член Президиума РАН, директор Института океанологии им. П.П. Ширшова

Пащенко Федор Федорович, доктор технических наук, зав. лабораторией интеллектуальных систем управления Института проблем управления им. В.А. Трапезникова РАН

Плаkitкин Юрий Анатольевич, доктор экономических наук, зам. директора Института энергетических исследований РАН

Сильвестров Сергей Николаевич, доктор экономических наук, профессор, проректор по инновационному развитию Финансового университета при Правительстве РФ

Соловьев Александр Иванович, доктор политических наук, профессор, зав. кафедрой Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова

Сулакшин Степан Степанович, доктор физико-математических наук, доктор политических наук, профессор, генеральный директор Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования

Тимофеева Лидия Николаевна, доктор политических наук, профессор РАГС при Президенте РФ

Федосов Петр Анатольевич, кандидат исторических наук, старший научный сотрудник ИНИОН РАН

Шабров Олег Федорович, доктор политических наук, профессор, зав. кафедрой политологии и политического управления РАГС при Президенте РФ

Якимец Владимир Николаевич, доктор социологических наук, кандидат технических наук, главный научный сотрудник Института системного анализа РАН, профессор МФТИ

Якобсон Лев Ильич, доктор экономических наук, профессор, первый проректор Государственного университета — Высшей школы экономики

Якунин Владимир Иванович, доктор политических наук, научный руководитель Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования

Приглашаем к сотрудничеству!

Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования — современная динамично развивающаяся научно-экспертная и проектная организация. В Центре накоплен существенный практический опыт, кадровый потенциал и осуществляются не только фундаментальные разработки. Специалисты Центра успешно организуют и проводят научно-прикладные исследования и оказывают консалтинговые услуги в следующих сферах:

1. Разработка проектов нормативных правовых актов, в том числе концептуального, доктринального и программного характера, федерального, регионального и местного уровня.
2. Актуальное и проблемное информационно-аналитическое обеспечение деятельности руководства органов государственной власти, коммерческих организаций.
3. Управление и правовое консультирование по вопросам технического регулирования, разработка нормативных правовых и локальных актов в сфере технического регулирования.
4. Управление и правовое консультирование по вопросам интеллектуальной собственности, разработка нормативных правовых и локальных актов в сфере охраны интеллектуальной собственности.
5. Прикладные научные исследования в сфере экономики, права, управления.

Работы выполняются на основе собственных оригинальных методологий, пользуются спросом более чем в 20 странах мира.

Научный руководитель Центра — доктор политических наук В.И. Якунин.

Возглавляет Центр доктор физико-математических наук, доктор политических наук, профессор С.С. Сулакшин.

Центр заинтересован в творческих заказах, приглашает к сотрудничеству и партнерству.

Наш адрес:

107078, Москва, ул. Каланчевская, д. 15 (подъезд 1, этаж 5).

Тел./факс: (495) 981-57-03, 981-57-04, 981-57-09,

www.rusrand.ru; e-mail: frpc@cea.ru

Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования при ООН РАН продолжает работу по развитию интернет-экспертного сообщества России. Аналогом является известное экспертное сообщество ЦРУ США, возможностями которого широко пользуются официальные структуры американского государства.

Речь идет о сетевом интеллекте как о современном инструменте научного процесса.

Экспертное сообщество решает конкретные задачи: проводит анализ и дает прогноз развития социально-экономической и политической ситуаций в стране, участвует в инициативных проектах по актуальным и проблемным сторонам российской действительности (демографии, госуправления, экономики и т. п.).

На сегодняшний день в экспертное сообщество входят более 300 экспертов — представителей свыше 60 городов России, а также четырех стран постсоветского пространства и двух стран дальнего зарубежья; более 26% сообщества составляют доктора наук, 50% — кандидаты наук.

Наиболее важные научные продукты сообщества (например, экспертный доклад «Финансово-экономический кризис (истoki, развитие, прогноз)», <http://www.rusrand.ru/text/Otchet_FEK.pdf>) доводятся до руководства страны и фактически дают возможность передачи ему мнения независимых от политических и субординационных обстоятельств научных кругов. Единственный критерий передаваемых материалов — их научная достоверность. Это, на самом деле, пусть не очень большая, но реальная возможность гражданской самореализации для многих российских ученых, особенно из различных регионов страны.

Формирование единого экспертного сообщества является шагом к созданию реально функционирующей фабрики мысли, концентрирующей национальный интеллект и соединяющей его с действующей властью.

Желающих принять участие в работе экспертного сообщества приглашаем зарегистрироваться в качестве эксперта на сайте: www.rusrand.ru.

Сообщество строится по принципу «снежного кома». Вы можете порекомендовать в качестве экспертов известных Вам профессионалов в различных областях знаний.

Любые вопросы можно уточнить по e-mail: expert@rusrand.ru.

Для заметок

Для заметок

Научное издание

**Коррупционное
и квалификационное «поражение»
государственного управления в России**

*Материалы постоянно действующего научного семинара
«Проблемы современного государственного управления в России»*

Выпуск № 8 (38)

Ответственный за выпуск *О.А. Середкина*
Художественное оформление *С.Г. Абелина*
Корректор *Л.В. Ремова*
Компьютерная верстка *О.П. Максимовой*

Центр проблемного анализа
и государственно-управленческого проектирования

Наш адрес:
107078, Россия, г. Москва,
ул. Каланчевская, д. 15, подъезд 1, этаж 5
Тел./факс: (495) 981-57-03,
981-57-04, 981-57-09
E-mail: frpc@cea.ru
www.rusrand.ru

*Сдано в набор 24.01.2011 г.
Подписано в печать 28.01.2011 г.
Формат 60×90 ¹/₁₆ Усл. печ. л. 6.
Отпечатано в ООО «Типография Парадиз»
Тираж 500 экз. Заказ 000*