

МОЖНО ЛИ ПОБЕДИТЬ КОРРУПЦИЮ В РОССИИ?

(Материалы круглого стола)

Научный семинар «Управленческая наука и система подготовки управленческих кадров» занимает важное место в научной жизни факультета государственного управления МГУ им. М.В.Ломоносова. На заседаниях семинара обсуждаются актуальные вопросы управленческих наук, практические аспекты управления, проблемы высшего образования в этой области. Практикуется приглашение известных специалистов в области теории и практики управления в качестве докладчиков или для участия в дискуссии. 29 марта 2004 г. заседание семинара проводилось совместно с Фондом ИНДЕМ в форме круглого стола. Тема не просто актуальная, а «горячая» - «Антикоррупционная политика». Непосредственным поводом для проведения данного круглого стола стал выход в свет учебного пособия с одноименным названием. Эта книга стала результатом реализации ряда исследовательских проектов в сфере изучения коррупции и разработки методов противодействия ей, проводившихся в Фонде ИНДЕМ с 1996 г. Проведенные исследования, в свою очередь, легли в основу учебного курса, апробация которого прошла в 2003 г. на факультете государственного управления МГУ им. М.В.Ломоносова. В обсуждении приняли участие сотрудники Фонда ИНДЕМ, профессора и преподаватели факультета государственного управления и сотрудники Института российской истории РАН, в общей сложности в круглом столе участвовали 35 человек. Дискуссия была очень оживленной и вылилась в плодотворный обмен мнениями о причинах коррупции в современном обществе, о воздействии этого явления на систему государственного управления и об основных принципах антикоррупционной политики.

Открывая круглый стол, декан факультета государственного управления МГУ А.В.Сурин подчеркнул необходимость теоретического осмысления проблемы коррупции и исследования ее проявлений, уровней и объемов в российском обществе с целью разработки конкретных механизмов ее минимизации. В этой связи перспективным, на его взгляд, представляется соединение, с одной стороны, научно-исследовательской деятельности, ориентированной на всестороннее исследование феномена коррупции и на выработку научно-обоснованных предложений по проведению антикоррупционной политики, а с другой - учебно-методической работы, предполагающей формирование у будущих специалистов в области государственного управления не только системы знаний о самой проблематике коррупции, но главное – привитие им навыков противодействия этому разъедающему ткань общественно-политической жизни явлению. Весьма плодотворным в этом плане, подчеркнул А.В.Сурин, является сотрудничество факультета государственного управления с Фондом ИНДЕМ. Своеобразным итогом этой работы стали учебный курс по антикоррупционной политике, который уже читается студентам, и изданное учебное пособие.

А.В.Сурин отметил, что, несмотря на появившиеся в последнее время публикации, пока можно говорить только о первых шагах, в изучении российской коррупции и в разработке некоторых общих принципов борьбы с этим явлением. Чтобы сделать эти шаги необходимо было, с одной стороны, преодолеть некоторые крайности в восприятии коррупции, когда последняя, либо стыдливо замалчивалась, либо, наоборот, рисовалась как чуть ли не главная черта российской системы государственного управления. Причины коррупции

многообразны, среди них есть универсальные, в той или иной степени проявляющиеся во всех странах. Но в России в последние десятилетия проблема коррупции обострилась в связи с действием целого ряда дополнительных факторов. Речь идет прежде всего о резком увеличении разрыва в доходах государственных служащих и так называемых «новых богатых». Такой разрыв не мог не породить у определенной части служащих ощущения несправедливости, которое в свою очередь вполне могло подтолкнуть их к коррупции. В условиях снижения государственного бюджетного финансирования здравоохранения, высшего образования нарастала подверженность людей коррупционному влиянию и в этих сферах. Задача науки не только описать симптомы социальной болезни под названием «коррупция», но и выявить те причины, которые ее порождают. Только в этом случае можно предложить обществу действенное лекарство против данной болезни.

Президент Фонда ИНДЕМ Г.А. Сатаров рассказал о тех задачах, которые пытался решить авторский коллектив книги «Антикоррупционная политика». Первая задача – дать представление о коррупции как о сложном социальном явлении. Поэтому при отборе материала в книгу мы старались сосредоточиваться на том, что меньше всего представлено в русскоязычной литературе. В книгу не вошли традиционные сюжеты, в первую очередь, касающиеся правовых инструментов ограничения коррупционной деятельности, методов выявления и уголовного преследования коррупционеров. Мы считали важным сосредоточиться на анализе природы этого явления. Вторая – показать различные подходы к ограничению коррупции, сопоставить их, дать развернутое представление о содержании антикоррупционной политики. Третья – возбудить исследовательский интерес к этой сфере человеческих отношений. Изучение коррупции, как можно убедиться и на материале данной книги, неизбежно выводит исследователя на перекресток многих наук о человеке и обществе. Коррупцию невозможно понять без привлечения достижений права, политологии, экономики, социологии, психологии, истории. Анализируя коррупцию как явление, мы легко убеждаемся в справедливости высказываний многих современных мыслителей, которые говорят о том, что давно проведенные границы между социальными науками уже устарели и часто мешают развитию социальной мысли.

По мнению Г.А.Сатарова, коррупция – удивительно привлекательный объект изучения для тех, кто движим академическими интересами. Но гораздо важнее практическая сторона вопроса. Коррупция в современном мире превратилась в такое социальное явление, которое должно восприниматься уже не просто как одно из неизбежных, сопутствующих цивилизации зол, а как зло, несущее с собой глобальные угрозы национальной безопасности отдельных государств и даже безопасности всего мира. Для стран «юга» она служит тормозом их развития. Для стран «севера» служит синонимом кризиса западной цивилизации; обозначает тупики демократии; определяет границы и дефекты глобализационных процессов; служит одним из стимулов, порождающих антиглобализационное движение. Для переходных стран коррупция стала той зоной неустойчивости, тем «придорожным камнем», от которого ведут две дороги: «на юг» и «на север». Коррупция в ее современных воплощениях может рассматриваться как одна из ипостасей постмодерна. В силу этого изучение коррупции позволяет заглянуть в будущее время, которое можно условно назвать: «после демократии».

Попытки человеческих общностей преодолеть свои дефекты, и в первую очередь коррупцию; многочисленные неудачи этих попыток, бурный рост интереса к данной сфере социального порядка и к этим неудачам свидетельствуют о следующем. Люди начинают осознавать, что наличествует гигантский разрыв между способностью цивилизации

овладевать «физической средой» и «социальной средой». Эпоха модерна характеризовалась успехами в первом направлении. Постмодерн будет сосредоточиваться на движении во втором направлении. Г.А.Сатаров высказал убеждение в том, что изучение коррупции сочетает высочайший исследовательский интерес с беспрецедентно высокой пользой практических приложений таких исследований.

Вице-президент Фонда ИНДЕМ М.А.Краснов, обратил внимание на распространенность мнения, что масштабная, системная коррупция – свойство переходных и слаборазвитых стран. Действительно, в странах с развитой рыночной экономикой и устоявшимися демократическими институтами степень коррупции меньше и в них сравнительно невелика «низовая», или бытовая коррупция, которая обычно наиболее ярко демонстрирует разложение государственного аппарата. Однако сегодня уже ни одна страна не может считать себя «застрахованной» от коррупции. Мир глобализируется, а, следовательно, коррупция становится уже не проблемой отдельных стран, а планетарной проблемой. Взаимозависимость экономик, в т.ч. финансовых рынков развитых и отчасти развивающихся стран, не только представляет собою определенное благо, позволяя свободно перемещаться капиталам, товарам и услугам, но и существенно повышает риск обвального разрушения мировой экономической системы в случае краха хотя бы одного из крупных рынков. По мнению М.А.Краснова, глобализация экономики несет с собою и глобализацию коррупции.

Одной из главных угроз отдельным странам и международной безопасности стал терроризм. Но терроризм, считает М.А.Краснов, успешен во многом благодаря именно мелким и крупным коррупционным сделкам. Как у террориста, так и у коррупционера «нет родины». У них есть только личные цели, хотя для террористов-организаторов эти цели артикулируются как «идейные». Как бы то ни было, сплав терроризма с коррупцией являет собой гремучую смесь, способную взорвать национальную и международную безопасность.

М.А.Краснов высказал суждение, что высокий уровень коррупции становится удобным поводом для политических спекуляций и легко приводит к власти силы тоталитарного порядка. Разумеется, подчеркнул он, коррупция в условиях диктатуры и тотального контроля не уменьшается, а только видоизменяется. Но, во-первых, осознание обществом масштабов коррупции затушевывается в силу закрытости диктаторских режимов, а, во-вторых, даже если такое осознание возникает, оно не влияет на масштабы коррупции, ибо демократические институты уже не действуют. Угроза установления подобных режимов опасна не только для самих переходных стран, но и для их соседей, а также для всего мирового сообщества, ибо нынешнее устройство мирового порядка, включающее, например, понятие «страна-изгой», существенно снижает уровень международной безопасности.

Разумеется, отметил М.А.Краснов, сказанное не означает, что многие государства – как развитые, так и переходные – не понимают опасностей коррупции. Речь идет лишь о том, что комплексы защитных мер от коррупции отражают несколько устаревший взгляд на коррупцию только как на разновидность преступлений или дисциплинарных проступков. Общечеловеческий прогресс обусловил радикальное повышение коррупционной опасности для всего мира. Но достижения прогресса способны служить и выстраиванию системы защиты от продуцируемых им негативных явлений и угроз. Новая реальность обязывает по-новому взглянуть и на арсенал средств, которые может противопоставить общество коррупционной опасности.

Коррупция без постоянного противодействия ей имеет свойство расширяться. Вот почему все более естественным для любого государства становится осуществление

постоянной антикоррупционной политики. Лишь эта стратегия представляется единственно эффективной в нынешних условиях. При этом она не противопоставляется применению правового государственного принуждения к коррупционерам. Наоборот, это принуждение становится более эффективным, поскольку встраивается в общую систему антикоррупционного сдерживания. В частности, проводя антикоррупционную политику, государство и общество могут увидеть, в чем состоят слабости полицейского, контрольного и судебного механизмов и скорректировать эти механизмы, а, главное, минимизировать коррупционные проявления в самих юрисдикционных органах. Если до сих пор функция охраны правового порядка включала в себя и борьбу с коррупцией, то сегодня антикоррупционная политика должна стать самостоятельной функцией государства. Это необходимо даже в тех государствах, где отмечается относительно низкий уровень коррупции, и уж тем более в транзитных странах, проводящих экономические реформы после многолетнего отсутствия права частной собственности и конкурентной среды.

Для наглядности М.А.Краснов сравнил функцию антикоррупционной политики с функцией обороны. Последняя является весьма дорогостоящей, но в мире можно насчитать лишь единицы государств, которые не включают оборону в число своих базовых функций. Если к обороне подходить с тех же позиций, с которых подходят обычно к борьбе с коррупцией, может показаться, что только инерция традиций требует сохранения данной функции, поскольку захватнические войны перестали быть правилом международной жизни. Но отнюдь не дань традиции заставляет даже небольшие государства тратить огромные суммы на содержание и постоянное перевооружение своих армий. Естественное чувство самосохранения (у государств, а точнее, у обществ тоже могут быть чувства и инстинкты) побуждает государство поддерживать один из своих главных инструментов в состоянии постоянной готовности к отражению потенциальной опасности. Функция борьбы с коррупцией, заключил М.А.Краснов, должна стать такой же естественной государственной функцией.

Профессор А.И.Соловьев отметил, что авторы книги «Антикоррупционная политика» смогли подготовить и прочитать по-настоящему университетский курс, отвечающий главному условию – соединению современных теоретических подходов и практических вызовов. Обсуждаемая книга выгодно отличается тем, что наряду с глубокими теоретическими выводами она содержит серьезные обобщения современных эмпирических данных. По его мнению, авторам удалось действительно глубоко проработать тему коррупционных механизмов связи государства и бизнеса. В частности, очень важно, что они смогли зафиксировать двойственный или инверсионный механизм этих отношений в современном российском обществе: попытки определенных государственных структур взять контроль над бизнесом, а некоторых предпринимательских корпораций над государством.

Вместе с тем, считает А.И.Соловьев, некоторые теоретические подходы могли бы быть уточнены. Например, основная идея авторов относительно оценки источников коррупции заключается в признании несоответствий, противоречий между экономической сферой и механизмом управления (или, другими словами, политико-административной областью жизни). Однако наряду с этим у коррупции есть и иные источники возникновения, например, определенные социокультурные массовые стереотипы, транслирующие древние, но постоянно обновляемые стандарты дарообмена или, проще говоря, взяточательства. Понятно, что эти традиции невозможно устранить многими институциональными переменами ни в сфере управления, ни в сфере экономических отношений. Иными словами, не только противоречия между сферами, но и отдельные области социальной жизни также

могут оцениваться как специфические источники коррупционных связей. Все это, по мнению, А.И.Соловьева, достаточно существенно меняет стратегии борьбы с коррупцией, профилактику отношений государства и бизнеса.

Любое явление может быть всесторонне понято и проанализировано, если обратиться к истории его возникновения. Заведующая сектором Института российской истории РАН Л.И.Писарькова показала, что коррупция в России имеет глубокие исторические корни. Прежде всего речь идет о кормлении как способе оплаты, способствовавшем укоренению в сознании людей представлений о необходимости подношения государственным людям подарков за их труд. Мздоимство упоминается в русских летописях XIII в. Вся история российской государственности пронизана, с одной стороны, фактами финансовых злоупотреблений, а с другой – попытками оградить население страны от чрезмерных поборов со стороны государственных мужей. Иван Грозный впервые ввел смертную казнь в качестве наказания за чрезмерность во взятках (лихоимство). При Петре I были даже введены законы «О воспрещении взяток и посулов», «О наказании за взятки и лихоимство». Однако в целом история свидетельствует, что только карательными методами вести борьбу с коррупцией бесперспективно. Л.И.Писарькова проанализировала архивные материалы о взяточничестве в России в XIX в. Сохранились, в частности, «ведомости» (отчеты), которые составлялись на протяжении полувека – с 1804 по 1953 г.г., - служащими Главного управления, содержащие подробнейшие сведения о взятках должностным лицам Пермской губернии. Факты взяточничества, по ее мнению, были одним из следствий низких окладов чиновников, поэтому ужесточение борьбы с этим злом не давало нужных результатов. Л.И.Писарькова назвала три причины, обусловившие живучесть взяточничества в нашей стране: поздно отмененное кормление, низкое жалование чиновников и правовой нигилизм.

Проблему факторов, порождающих коррупцию в системе государственной службы, затронул в своем выступлении заместитель декана факультета государственного управления, профессор А. Г. Барабашев. Он выделил пять причин, влияющих на степень распространения этого явления: во-первых, малая зарплата государственных служащих, а также отсутствие взаимосвязи оплаты служебной деятельности и ее эффективности; во-вторых, отсутствие должностного роста государственных служащих в соответствии с их профессиональными заслугами и достоинствами; в-третьих, нечеткость должностных регламентов (при их отсутствии – должностных инструкций), дающая основания для принятия так называемых «усмотренческих» решений; в-четвертых, распоряжение материальными ресурсами и их распределением; в-пятых, наличие неоправданных запретов на занятие дополнительными видами деятельности. По его мнению, можно формализовать зависимость уровня коррупции от названных причин и построить шкалу, в которой коррупция была бы функцией пяти переменных, каждая из которых выражена в численных параметрах. Например: зарплата данной категории и группы федеральных гражданских служащих в процентах от соотнесенной с ними группы менеджеров (параметр 1); процент от общего количества данной категории и группы федеральных гражданских служащих, переведенных в следующую категорию и/или группу за календарный год (параметр 2); экспертная оценка (нормированная к единице) степени определенности должностных регламентов (параметр 3); экспертная оценка (нормированная к единице) отсутствия распоряжения федеральным гражданским служащим материальными ресурсами (параметр 4); экспертная оценка (нормированная к единице) отсутствия неоправданных запретов (параметр 5). Гипотеза, сформулированная А.Г.Барабашевым, заключается в том, что граничными значениями этой функции (уровня коррупции) будут такие: если параметр 1 равен единице и выше, параметр 2 равен единице,

параметр 3 равен единице, параметр 4 равен единице, параметр 5 равен единице, то значение функции (уровень коррупции) будет равен нулю. Если же все пять параметров будут равны нулю (второе граничное значение параметров), то граничное значение функции уровня коррупции будет равным единице. Таким образом, наиболее коррупциогенными должностями государственной службы будут те, для которых значения функции коррупции максимальны, приближаясь к единице.

По мнению А.Г.Барабашева, единственный способ борьбы с коррупцией – это устранение порождающих ее причин. Поскольку же названные причины коррупции не устранимы полностью (так, невозможно обеспечить всеобщий должностной рост; нельзя устранить распоряжение материальными ресурсами, выведя его за пределы государственного аппарата; нельзя полностью учесть все ситуации служебной деятельности в исчерпывающих должностных регламентах; и т.д.), то и коррупция не может быть окончательно искоренена. Максимум возможного – снизить коррупцию до приемлемого общественным мнением размеров. Поскольку коррупционное поведение государственного служащего возникает в ходе развития конфликта интересов (шире – при условии дисгармонии имеющегося материального обеспечения государственного служащего с одной стороны, и его потребностей, обусловленных сравнительной оценкой этим государственным служащим своего общественного положения, трудовых усилий, соотношения с бизнес - сектором, с другой стороны), то борьба с коррупцией должна прежде всего заключаться в недопущении или преодолении конфликта интересов. Повышение заработной платы государственных служащих до уровня, сопоставимого с бизнес – сектором (в усредненных показателях по типам и категориям должностей) и установление связи уровня заработной платы с эффективностью и результативностью служебной деятельности, улучшение ситуации с должностным ростом в соответствии с профессиональными заслугами и достоинствами, введение более ясных должностных инструкций (регламентов), блокировка прямого распоряжения материальными ресурсами, уменьшение количества неоправданных запретов на занятие иными дополнительными видами деятельности - все эти меры могут сузить область возможных конфликтов интересов и, тем самым, уменьшить уровень коррупции.

Как считает А.Г.Барабашев, механизм недопущения и устранения конфликта интересов описан в проекте федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», прошедшем недавно второе чтение в Государственной Думе РФ. Однако для того, чтобы этот механизм начал работать, необходимо создать систему комиссий по урегулированию конфликта интересов, входящую в качестве структурного компонента в систему управления государственной службой как на федеральном уровне, так и на уровне субъекта Российской Федерации, на уровне отдельных государственных органов. Эти комиссии на одну четверть должны состояться из независимых экспертов – специалистов по вопросам, связанным с государственной службой. Должны создаваться банки данных таких экспертов и обеспечиваться условия их периодической ротации. Наконец, решения указанных комиссий могут стать прецедентами при рассмотрении аналогичных случаев другими комиссиями. Может возникнуть феномен прецедентного принятия решений в области профессиональной этики, аналогов которому покуда в России не имеется. Таким образом, проектом нового федерального закона заложена возможность установления гибкого подхода к борьбе с коррупцией, при котором на каждый типовой случай потенциально коррупционного поведения (возникновение конфликта интересов) разрабатывается соответствующая схема профессионально-этического противодействия.

В состоявшейся дискуссии приняли также участие профессора факультета государственного управления Г.А.Белов, В.П.Пугачев, А.В.Сидоров, Ф.М.Волков. В их выступлениях звучала озабоченность масштабами коррупции в России. При этом они указывали не только на те ее причины, которые коренятся в истории нашей страны, но и подчеркивали наличие зависимости между ростом коррупции и процессами происходящей модернизации. Коренная ломка политических, экономических, социальных и психологических устоев неизбежно влечет развитие различных негативных явлений, в том числе и рост коррупции. В частности, акцентировалось внимание на том, что приватизация государственной собственности практически везде сопровождается активизацией коррупционной деятельности. В России масштабная приватизация проходила в условиях слабого контроля за ее ходом, что не могло не вести к различного рода злоупотреблениям. Вместе с тем участники дискуссии подчеркивали, что не только процессы модернизации создают определенные условия для коррупции, но и сама коррупция обостряет проблемы переходного периода, мешает их решению. Так, отмечалось, что коррупция ведет к уменьшению доверия населения к власти, падению престижа страны на международной арене, граждане разочаровываются в ценностях демократии, увеличивается риск крушения нарождающейся демократии и переход к авторитаризму.

Главный вопрос, который волновал всех участников дискуссии, - можно ли, если не искоренить коррупцию, то во всяком случае сократить ее масштаб в российском обществе. В ходе обсуждения вырисовались два направления противодействия коррупции: первое – решение проблем и устранение причин, ее порождающих; второе – активное противодействие коррупции, проведение антикоррупционной политики. Речь идет прежде всего о повышении эффективности институтов власти, о проведении административной реформы, прозрачности принятия решений государственными органами, совершенствовании нормативной базы, создании эффективного контроля за распределением и расходованием бюджетных средств, укреплением судебной власти и т.д.

Подводя итоги, А.В.Сурин отметил, что состоявшийся обмен мнениями свидетельствует о том, что в научном сообществе существует серьезная озабоченность проблемой коррупции в России. Сделаны первые важные шаги в научном осмыслении уровней и видов коррупции, предлагаются методики ее диагностирования, подвергаются всестороннему анализу факторы, благоприятствующие коррупционной деятельности. Но главное – эти научные исследования получают свое продолжение в практических рекомендациях по выработке основных принципов антикоррупционной политики. Конечно, наука и управленческая практика еще только объединяются в создании эффективных барьеров противодействия коррупции. Конечно, многое в решении этой важной проблемы зависит от воли государственного руководства. Но научное и профессорско-преподавательское сообщество не должно занимать пассивную позицию в этом серьезном деле, поэтому было предложено через некоторое время вернуться к обсуждению проблемы коррупции с учетом новых результатов исследовательской работы в этой области и опыта преподавания курса по антикоррупционной политике на факультете государственного управления МГУ.

Пушкарёва Галина Васильевна,
кандидат исторических наук