



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

В. Бондарь

Проблема коррупции и местное сообщество

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Bondar_promlem.pdf

Перепечатка с сайта Московской школы
политических исследований

<http://msps.ru>

URL: <http://www.civisbook.ru>

Проблема коррупции и местное сообщество

Очевидно, что наше общество признало необходимость системной борьбы с коррупцией. Свидетельство этому — многочисленные упоминания проблемы в речах политических деятелей разного ранга — от сельских депутатов до президента. И это не только позиция политической элиты, это отношение общества. На вопрос «нужно ли бороться с коррупцией?» в среднем около 65% опрошенных (от 52 до 77% в разных регионах) отвечают: да*. Однако при этом мы наблюдаем противоречие в общественном сознании. Признавая необходимость противодействия коррупции, многие (очень многие!) готовы давать взятки, считают эти факты нормальными и оправдывают свою позицию сложившейся традицией. Более половины граждан определяют коррупцию как положительное явление (коррупция — это «катализатор для бизнеса», «механизм компенсации плохих законов», «обязательное свойство демократии»), только треть респондентов называют коррупцию «разрушающей общество болезнью», остальные считают всего лишь «вредной привычкой общества» (наподобие пьянства или курения).

Мораль молчит

Самое распространенное заблуждение, когда коррупция воспринимается как необходимый элемент, приводной ремень в механизме взаимоотношений граждан и власти, источник мотивации для эффективной работы чиновника. «Что плохого? Конкретный потребитель оплачивает полученную им услугу, нагрузка на бюджет уменьшается, можно нанять на такую работу компетентных специалистов», — так оправдывают свою позицию сторонники этой точки зрения. Но так ли это? Даже не затрагивая вопрос о

* Здесь и далее используются данные из отчета «Отношение граждан к проблеме коррупции и мерам по ее предотвращению» AVACEELI, M., 2007, если не оговорено иное.



*Вадим Бондарь,
заместитель директора
Национального института
конкурентоспособности*

справедливости подобного распределения общественных ресурсов, можно утверждать, что в стратегической перспективе коррупция не создает, а разрушает общественные отношения.

Существуют специальные исследования, доказывающие, что в зависимости от степени развития институциональной среды, от степени соблюдения законодательства о защите собственности, коррупция по-разному влияет на экономику. «В странах с неэффективной системой управления проявляются... значительные позитивные эффекты коррупции: примерно в 20% государств, охваченных нашим исследованием, положительные экономические последствия коррупции по объему составляют более 20% от ограничительных*, а в 12 странах первые даже превышают последние. ...Подобные результаты позволяют предположить: когда коррупция в масштабах страны способствует росту, прямые кампании против нее могут встретить ожесточенное сопротивление и обернуться дорогостоящим противоборством. В этих обстоятельствах более уместной представляется задача фундаментального улучшения государственных институтов**». Однако «там, где собственность защищается эффективно, главный экономический эффект коррупции носит ограничительный характер... В государствах с наиболее стабильной ситуацией негативные последствия коррупции превышают позитивные в 50–100 раз. В таких случаях масштабные кампании по прямому искоренению коррупции следует считать полезными***. Несмотря на многочисленные «ляпы» российского законодательства и зачастую его «не-

дружественность» по отношению к гражданину, в целом все-таки нельзя говорить о тотальном и фундаментальном противоречии наших законов здравому смыслу и призывать к их преодолению путем взяток и подкупа. Следовательно, можно надеяться на эффективность разумных программ противодействия коррупции.

Положительное восприятие коррупции создает питательную среду для ее роста, оправдывая «встраивание» коррупции в социальную систему. Этому способствует, к сожалению, и позиция некоторых ученых: «С точки зрения социолога, преступление есть нормальное явление. Нормальное постольку, поскольку оно несводимо к произволу преступника, а обусловлено социальными причинами. Причем эти причины отнюдь не являются свидетельством дефектов социального порядка. Напротив, они коренятся в конструкции этого порядка и являются продолжением его достоинств. А потому являются неискоренимыми и в этом смысле нормальными. А потому и борьба с преступностью может привести лишь к ограничению и удержанию ее в социально приемлемых пределах»****. Такая позиция («стратегия минимизации вреда») часто высказывается на круглых столах и семинарах, посвященных противодействию коррупции, и требует однозначного ответа. Легко доказать, что преступность не есть норма («норма — 1: узаконенное постановление, признанный обязательным порядок; 2: установленная мера, средняя величина чего-либо»*****), наоборот, преступление (от слова — переступить!) — всегда нарушение нормы, выход за рамки нормального, общепринятого

* В их числе — Россия: отношение «полезного» для экономики эффекта коррупции к «вредному» оценено исследователями в 0.53 (более половины вредного!) — наравне с Угандой.

** Д. Хьюстон. Способна ли коррупция улучшить положение дел в экономике? // *Sato Journal*. 2007, Vol. 27, № 3.

*** Там же.

**** А. Борисов. Как бороться с нормальным явлением? // *Городское управление*, 2000, № 6.

***** С.И. Ожегов. *Словарь русского языка*. — М.: ГИИНС, 1953.

поведения. Продолжением каких достоинств является преступность, в частности коррупция? Всегда ли она свидетельствует о «дефектах социального порядка»? Известно, что коррупция присуща странам с различным общественным строем, но зависит от уровня развития социальных институтов, культуры и морали. Можно говорить о том, что коррупция как явление «обусловлена социальными причинами», но каждая взятка — это всегда моральный выбор конкретного человека.

Однако мораль молчит, когда размыты общественные ценности. Собственно, проблема и заключается в том, что понятие нормы сместилось, значительная часть общества воспринимает коррупцию как должное, мы наблюдаем это на самом глубоком — ментальном — уровне. В словаре Даля приведено определение: «Мздоимствовать — брать подарки, приношения, взятки; быть продажным человеком. *В земле нашей мздоимствуется по обычаю*»*. По обычаю! Этот пример использования слова поражает сильнее самых серьезных социологических исследований.

Задача ответственной элиты — не примириться с явлением, пытаюсь минимизировать вред, а изменить ситуацию, восстановить моральные ценности, доказать ненормальность коррупции как социального явления, изменить сложившиеся негативные традиции.

Масштабы явления

Такая обстановка, когда значительная часть общества относится к взяточничеству лояльно, определяет низкую эф-

фективность действий властей по обузданию коррупции. По официальным данным, в Российской Федерации за январь — октябрь 2007 года было выявлено свыше 37 тысяч преступлений коррупционного характера, в том числе более 10,5 тысячи случаев взяточничества и 1,7 тысячи коммерческого подкупа. К уголовной ответственности по такого рода преступлениям привлечено свыше 8,5 тысячи человек**.

По индексу восприятия коррупции, согласно исследованию международной организации «Транспаренси интернешнл» за 2007 год, Россия занимает 143-е место (из 180 стран) — на одной строчке с Гамбией, Индонезией и Того.

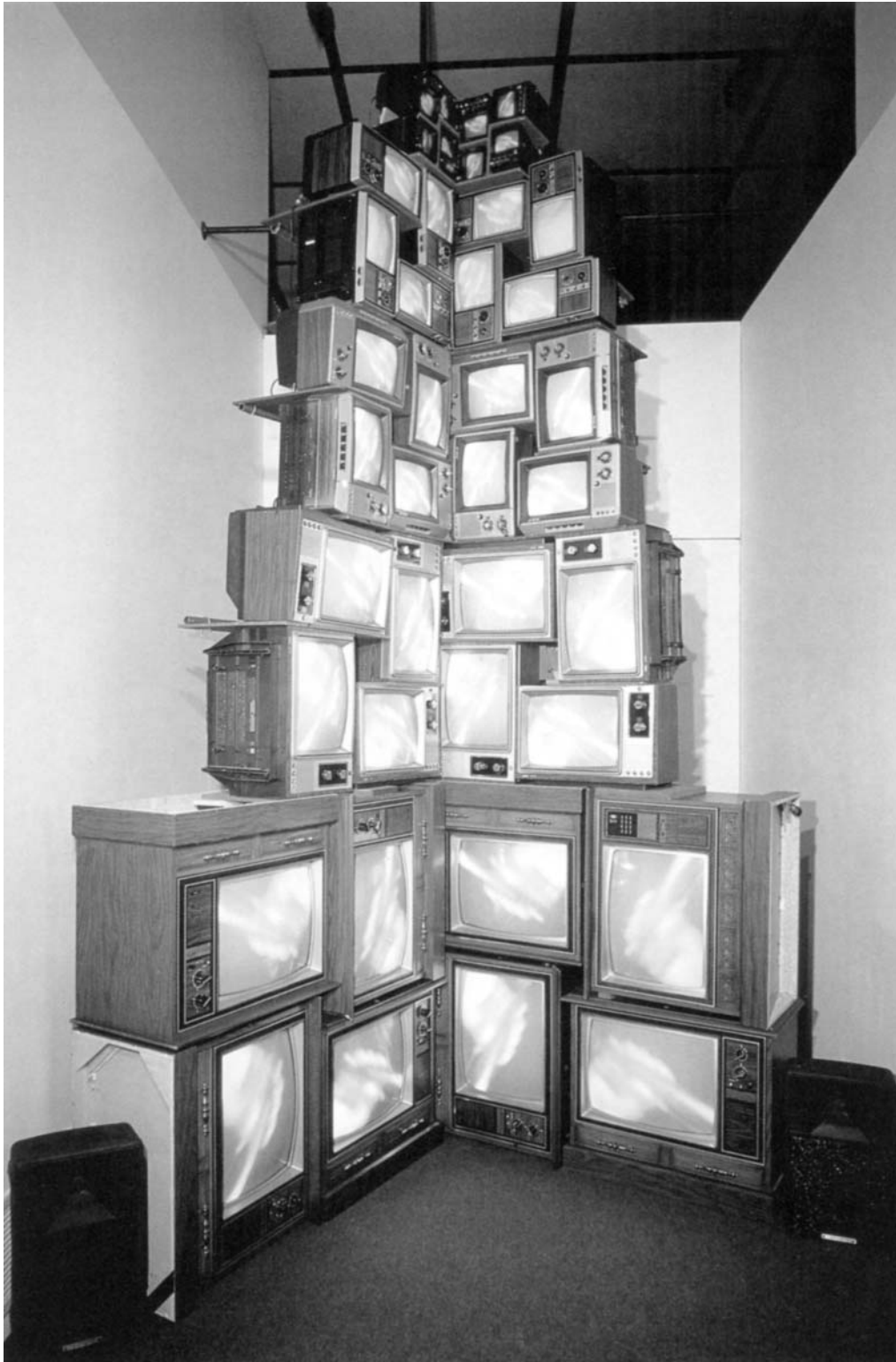
Многочисленные социологические исследования, выполненные в России или отдельных российских регионах, фиксируют, что в коррупционные отношения втянуто значительное число граждан: «Практически каждый житель Ростова, по данным Института политических и медиаметрических исследований, сталкивается в своей жизни с фактами коррупции. Об этом сообщил директор ООО «НИИ “Институт политических и медиаметрических исследований”» Алексей Федоров. Согласно результатам социологического исследования, проведенного сотрудниками института в восьми муниципальных районах Ростова, у 50,4% респондентов хотя бы раз в жизни вымогали взятку. 49,0% опрошенных давали взятку по своей собственной инициативе, а 8,9% респондентов сами хотя бы раз вымогали взятку»***.

В некоторых российских регионах коррупционная система сложилась на-

* В.И. Даль. Толковый словарь русского языка. — М.: Эксмо-пресс, 2002.

** Из выступления заместителя министра иностранных дел России А.В. Яковенко на конференции, посвященной 10-летию принятия антикоррупционной конвенции ОЭСР. Информационный бюллетень МИД от 22.11.07, www.in.mid.ru/bl.nsf; Сообщение пресс-службы МВД, 28.11.2007 <http://mvd.rf.ru/news/13396/>

*** http://www.yugmedia.ru/ne_3745182



Нам Джун Пайк. Видео-пирамида. 1982

столько, что тарифы на взятки являются общеизвестными и даже индексируются в зависимости от инфляции (!): «В строительной отрасли все, что касается проверки, согласования документов на муниципальном уровне, подорожало с января по октябрь 2007 года в среднем в 2,5 раза», — рассказал топ-менеджер крупной столичной строительной компании. Он назвал суммы взяток, которые давались в октябре 2007 года: согласование «по мелочи» с любым районным инспектором — около 10 000 рублей, согласование незначительных вопросов с чиновником муниципального уровня — от 50 000 до 100 000 рублей, согласование серьезных вопросов (например, таких как перенос коммуникаций) — от 500 000 рублей и выше»*.

По данным социологического опроса, проведенного Американской ассоциацией адвокатов (ABAEEELI) в различных регионах России, в коррупционные отношения вовлечено от 56 до 81% граждан. При этом более 60% (в среднем) дававших взятки заявляют, что величина взятки им была ясна заранее, что говорит о вполне сформировавшейся коррупционной системе.

Коррупция как антисистема

Известно, что отдельные коррупционные цепочки имеют свойство самоорганизовываться в крупные системы. Исследователи проблемы дали названия различным способам укрепления и размножения мздоимства: вертикальная, горизонтальная, вершущечная коррупция. Преступники не просто используют служебное положение корыстолюбивого чиновника в своих целях, они стремятся определять пра-

вила игры, переходят к активным действиям. Они расставляют на важные должности «своих» людей, проводят выгодные им властные решения, выполняют «захват государства». Тут следует оговориться — термин «захват государства» неточен, речь идет не только (и не столько!) о государственной власти, но и о муниципальной тоже. Именно здесь — на муниципальном уровне — рождаются коррупционные системы, вырастают из сложившихся отношений родственного и соседского протекционизма, блата и кумовства. Но с другой стороны, именно здесь возможно построить осознанное противодействие коррупции, вскрывая конфликт интересов взяточника и местного сообщества (а не абстрактного государства).

Организованная коррупционная система является уже институциональной угрозой: «увеличение возможности для захвата государства ведет к сокращению налоговых поступлений в бюджет и к приватизации общественных благ, сокращающих издержки производства предприятия. Выявлены негативные последствия захвата на функционирование экономики юрисдикций. Это — сокращение числа малых предприятий, уменьшение товарооборота и объема инвестиций»**.

Говоря о том, что в местном обществе складывается коррупционная система, нужно сделать оговорку: правильнее говорить не о системе, а об антисистеме. Термин «антисистема», широко используемый в различных гуманитарных науках, введен Л. Гумилевым именно в отношении социальных систем. Говоря о проблемах развития этноса, Гумилев определил антисистему как «системную целостность людей с негативным мироощу-

* <http://www.rb.ru/office/buzines/rumorsbis/2007/10/30/130255.html>

** Яковлев Е. Ю. «Захват» государства в российских регионах и муниципалитетах / Препринт # BSP/01/054 R. — М.: Российская экономическая школа, 2001.

щением»*. Выделим основные признаки антисистемы:

1. Антисистема существует не самостоятельно, а внутри «материнской» системы (в нашем случае — системы местного самоуправления), встроена в нее, живет и развивается за счет ее ресурсов, то есть паразитирует.

2. Цели существования системы и антисистемы взаимоисключающие. Именно конфликт интересов превращает подсистему в антисистему (в отличие от симбиотических подсистем, также существующих внутри систем).

Конфликт интересов коррумпированных чиновников и общества можно проиллюстрировать цифрами. По данным опросов, лишь 8–21% (в разных регионах, в среднем — 15%) респондентов давали взятки за возможность нарушить закон, подавляющее большинство же платили чиновнику за качественные и своевременные услуги (добиться законного решения вопроса, который иначе не решался, либо за возможность избежать бюрократической волокиты и очередей). То есть основной незаконный доход мздоимцы получают именно потому, что система предоставления общественных услуг неэффективна, и чем более она неэффективна, тем выше размеры и количество взяток. Мы наблюдаем прямую зависимость между объемом коррупционных рынков и количеством очередей в конкретной сфере (за исключением тех, где взятки дают за возможность нарушить закон — военкоматы, например), при этом более 80% граждан считают, что очереди вызваны отнюдь не нехваткой общественных ресурсов, а плохой организацией работы чиновников, низким уровнем их подготовки или желанием создать повод для взятки.

Л. Гумилев приводит образное сравнение: «Антисистема подобна популяции бактерий или инфузорий в организме: распространяясь по внутренним органам человека или животного, бактерии приводят его к смерти... и умирают в его остывающем теле»**.

Не много ли черной краски? Действительно ли все так серьезно? Нужно ли переносить общие правила развития систем на реальности функционирования системы местного самоуправления?

В истории есть немало примеров, подтверждающих, что бездействие общества в отношении прогрессирующей коррупции может привести к тяжелым последствиям. В том числе в нашей недавней истории. Трагические последствия конфликта в Кондопоге — стали ли они уроком нашему обществу? К сожалению, большинство наблюдателей увидели в них только проблему межнациональных отношений, и лишь немногие аналитики вскрыли сложную подоплеку события: «Первый фактор — высокий уровень коррумпированности местной власти, в самом широком смысле этого слова. Второй — политическая изоляция местной власти от местного населения. Сочетание двух этих причин создает базовые противоречия, ставшие движущей силой кондопожского конфликта. Появление третьего фактора — этнической неприязни — сыграло лишь роль спускового крючка. Тогда, когда мы имеем первые два фактора, ситуация просто гниет»***. Подтверждение этих слов можно найти в первых репортажах с места событий. В резолюции, принятой на стихийном митинге, в числе требований было создание «народной комиссии» для проведения тендеров по аренде

* Л. Гумилев. *Этногенез и биосфера земли*. — М.: Айрис-пресс, 2001.

** Там же.

*** А. Зудин «Кондопога — ошибка в диагнозе», <http://www.politcom.ru/article.php?id=3410>

помещений, а также «народной дружины» из числа воевавших в Чечне — для поддержания порядка в городе: в ситуации, когда общественные институты разрушены коррупцией, граждане вынуждены создавать новые институты. Факт политической изоляции власти косвенно подтверждают цифры избирательных комиссий: «Причиной низкой явки избирателей города Кондопога на выборы депутатов парламента Карелии является недоверие местного населения к власти. Об этом заявила председатель территориальной избирательной комиссии Клавдия Яковлева. По ее мнению, кризис доверия к власти возник в районе несколько лет назад и не связан с трагическими событиями в Кондопоге в конце августа — начале сентября, когда в городе произошли массовые беспорядки на национальной почве. “Люди видели, что районная власть не замечает их проблем, и просто перестали ходить голосовать. У нас и на муниципальных выборах в прошлом году явка была ниже 20 процентов*”». Доверие — важнейший общественный капитал, именно на доверии (а не на параграфах закона!) держится легитимность власти. Ситуация усугубляется за счет переноса отношения к конкретным представителям власти или к конкретным нормативным актам на всю систему в целом. «Эффект перелива — это гипотеза, что люди, которые считают часть правовой системы нечестной или незаконной или не доверяют ей в каком-либо отношении, не будут подчиняться или откажут в доверии всем остальным частям системы... Усиление чувства несправедливости или незаконности права может ослабить чувство долга, привести к меньшему подчинению (или неподчинению), или — если сообра-

жения морали достаточно сильны — к действительному неприятию или сопротивлению**».

Таким образом, можно сделать вывод об опасном следствии коррупции: высокий уровень мздоимства снижает доверие граждан к социальным институтам, что в свою очередь влечет разрушение этих институтов и всей политической системы.

Местное сообщество против коррупции

Очевидно, что с системной проблемой нужно бороться системно. Многие российские регионы уже предпринимают последовательные шаги по созданию систем противодействия мздоимству. Однако на уровень муниципалитетов действия борцов с коррупцией нисходят редко. Хотя именно на этом уровне такое противодействие могло бы быть наиболее эффективным, для этого есть предпосылки:

- в отличие от регионального уровня, где отношения власти и общества определяются не напрямую гражданами, а различными институтами, их представляющими, в муниципалитете заинтересованной стороной может выступать все местное сообщество, а не только органы власти (они же — чиновничий аппарат, с коррупцией в котором мы и боремся!);
- общее неприятие коррупции в местном сообществе и постоянное «поддержание чистоты» может быть более эффективным, чем разовые кампании и силовые методы борьбы с коррупцией;
- местные депутаты доступнее для граждан (избирательные округа

* <http://www.regnum.ru/news/718124.html>

** Л. Фримэн. *Введение в американское право*. — М.: Прогресс, 1993.

- меньше, чем у депутатов регионального законодательного собрания), большинство общественных организаций действуют именно на муниципальном уровне. Таким образом, местные нормативные акты легче обсудить и при необходимости изменить, чем организовать аналогичные действия на уровне субъекта РФ;
- некоторые коррупционные преступления, не подпадающие под действие уголовного законодательства, а также преступления мелкого масштаба и значимости могут быть пресечены на местном уровне путем применения несиловых, «домашних» методов, таких как публичное оповещение, общественное порицание, ограничения на занятия муниципальных должностей, ограничения на участие в тендерах и др.

Вместе с тем проводимая в стране реформа местного самоуправления, с одной стороны, дает гражданам большие возможности для участия в местных делах, а с другой стороны, вызывает множество проблем, связанных с муниципальной собственностью, как то: обязательная приватизация непрофильных объектов, передача полномочий между уровнями власти вместе с соответствующей собственностью, составление реестров муниципальной собственности, оформление муниципальных земель. Увеличение в связи с этим количества коррупционных преступлений обуславливает необходимость безотлагательных мер именно на уровне муниципалитета.

К сожалению, муниципалитетов, имеющих опыт разработки программ противодействия коррупции, единицы; среди них можно назвать Чебоксары, Казань, Ижевск, Димитровград.

Возможно, проведение муниципальной реформы — одна из причин отсутствия массовой практики антикоррупционной деятельности на уровне муниципалитетов. Происходит общая организационная «утряска», а написанные ранее антикоррупционные нормативные акты теперь приходится приводить в соответствие с новым законодательством. Тем не менее, констатируя отсутствие на муниципальном уровне плановых, программных действий, мы наблюдаем отдельные шаги, направленные на противодействие коррупции, чаще всего в городах, переживших громкие коррупционные скандалы. Так, например, мэрия Волгограда приняла решение об упразднении комитета по инвестициям и строительным программам. «Такое распоряжение подписал глава города Роман Гребенников. Сам он оценил упраздненное им ведомство как «комитет по муниципальному рэкету». Главная причина в том, что выдача разрешительной документации застройщикам была далека от прозрачности. ...В ближайшее время будет разработан специальный регламент прохождения разрешительной документации. Крайний срок от заявки до получения составит 148 дней»*.

Но вряд ли перестановки чиновников и другие разовые меры приведут к искоренению мздоимства. Серьезного изменения ситуации позволят добиться лишь системные, программные действия, начинающиеся с диагностики проблемы.

Программа противодействия

Не бывает одинаковых городов, потому что в них живут люди с разными характерами, разными привычками и

* <http://www.irm.ru/news/19080.html>

разным набором знаний. Отчего же тогда программы противодействия коррупции, принимаемые в разных регионах, так удивительно похожи друг на друга? Между тем социологические данные показывают очень значительные различия в величине и глубине коррупции, в особенностях коррупционных рынков и в уровне общественной поддержки мер противодействия.

Задача диагностики — выявить ментальные предпосылки коррупции, а также возможности и ограничения деятельности по предотвращению мздоимства. Набор антикоррупционных мер — в зависимости от стадии болезни — может быть акцентирован при этом на пресечении преступных проявлений (выявление, расследование, осуждение, наказание виновных), на ограничении возможностей для мздоимства (регламентация, обеспечение контроля и прозрачности деятельности чиновников), то есть, иначе говоря, на создании условий неприятия коррупции на индивидуальном и общественном уровнях.

Разумеется, наиболее надежный (но и наиболее сложный!) способ противодействия коррупции состоит в обретении иммунитета против этой болезни. Общественный иммунитет — это способность местного сообщества создавать новые механизмы противодействия и оперативно адаптировать к изменившимся условиям уже существующие, что зависит исключительно от степени развития общественных институтов. Индивидуальный иммунитет — это способность человека противостоять соблазну (не брать взятки) и противостоять вымогательству (не давать и тем более не предлагать взятки), что определяется в значительной мере особенностями местной культуры и традициями, отношением граждан к проявлению коррупции в повседневной жизни.

Масштаб задач

В России около 24,5 тысячи муниципалитетов, из них около 3 тысяч крупных. Жители каждого муниципалитета должны понимать вред взяточничества, а для этого в каждом поселении должна, конечно, проводиться осознанная антикоррупционная политика. В больших муниципальных образованиях такая политика должна существовать в виде документа, а еще лучше — в виде программы со сроками и ответственными за ее реализацию. Готово ли местное сообщество к созданию таких программ?

Выгоды муниципалитета от реализации программы противодействия коррупции не исчерпываются уменьшением взяточничества. Реализация программы, на мой взгляд, позволит усилить чувство общности и повысить самооценку граждан, жителей муниципалитета, увеличить эффективность работы чиновников, обеспечить честные отношения между бизнесом и властью, уменьшить административную нагрузку на бизнес, а также изменить имидж муниципалитета в глазах соседей, гостей, туристов, инвесторов, покупателей жилья и покупателей товаров, производящихся в муниципалитете, установить хорошие инвестиционные и кредитные рейтинги муниципалитета, что в свою очередь опять же положительно отразится на экономике муниципалитета и благосостоянии его жителей.

Будущее рождается сегодня. В каком городе (поселке, селе) будут жить наши дети и внуки? Смогут ли они проявить свои способности и таланты, или им придется врать и давать взятки, чтобы добиться успеха в жизни? Кто будет определять правила и задавать тон — беззастенчивые и бессовестные или честные и искренние люди? Это наше испытание, это наш выбор, и сделать этот выбор нужно сейчас.