

УДК 328.185

АРЗУМАНЯН Ирина Левоновна — аспирант кафедры политологии и политического управления Института общественных наук Российской академии народного хозяйства и государственной службы РАНХиГС при Президенте РФ (119571, Россия, г. Москва, пр-кт Вернадского, 82, стр. 1); советник отдела организационного обеспечения деятельности Общественной палаты РФ (125047, Россия, г. Москва, Миусская пл., 7, стр. 1; irina.levonovna@gmail.com)

ВОЗМОЖНО ЛИ ПОБЕДИТЬ КОРРУПЦИЮ?

Аннотация. В статье рассматриваются определения коррупции с точки зрения ее влияния на результаты деятельности общества и государства и то, как коррупция проявляет себя в странах с разными типами государственного управления. Исследуется возникновение предпосылок для выработки международными институтами мер по предотвращению коррупции и эволюция концептуального понимания места коррупции во взаимоотношениях государства и гражданского общества. Автор прослеживает возникновение антикоррупционного движения в начале 1990-х гг. и его этапы, рассматривает процесс создания инструментов для измерения и предотвращения коррупции. Особое внимание в статье уделяется роли гражданского общества и демократических принципов в осуществлении демократических перемен и мобилизации общественных сил для противодействия коррупции, а также потенциалу современных информационных технологий.

Ключевые слова: политическая коррупция, борьба с коррупцией, антикоррупционная политика, антикоррупционное движение, информационные технологии

В XXI в. тема коррупции овладела умами общественности, государственных и политических лидеров и стала в каком-то смысле определяющей проблемой. То, что демократическая система государственного управления обеспечивает власти максимальную легитимность, сегодня признают подавляющее число стран мира и поэтому, по крайней мере, стараются, чтобы выборы имели форму конкурентного процесса. Политические системы разных государств с разным уровнем развития демократии и гражданского общества на практике отличаются друг от друга лишь только тем, используют ли правящие круги свою власть для служения широким интересам общества или же озабочены исключительно обогащением себя, своих семей и друзей. Ряд стран, к которым можно отнести и Россию, проводят выборы, по итогам которых избранные лидеры получают достаточную степень демократической легитимности.

Коррупция подрывает результаты деятельности государства и общества самыми различными способами. В экономическом плане коррупция крадет ресурсы, которые иначе могли бы быть использованы с максимальной отдачей, и выступает в роли еще одного, и очень опасного, квазиалюта, который позволяет элитам поддерживать роскошный образ жизни за счет ущемления интересов всех других групп общества. Коррупция вынуждает самых лучших и талантливых представителей общества тратить свое время и силы на выстраивание коррупционных обменов с системой государственного управления вместо того, чтобы расходовать свою энергию и вдохновение на инновационную деятельность или создание новых общественных богатств. Предоставляя элитам альтернативу в выборе способов получения и удержания власти взамен истинно демократического выбора, политическая коррупция приводит к деградации и, в конечном счете, разрушению легитимности политических систем, системы государственной власти и, в конце концов, самого государства.

Коррупция как социальное явление включает в себя широкий диапазон поведенческих моделей, имеющих самые разные опасные экономические и политические последствия. Представляется крайне важным выработать ясную концепцию в отношении того, что из себя представляет коррупция и как она связана

с концепцией «хорошего управления» (*good governance*), прежде чем применять методологически выверенные методы борьбы с коррупцией и достигать зримых и, главное, устойчивых результатов.

Коррупция может выступать во многих проявлениях и обнаруживать себя во многих контекстах общественной жизни, но мы сосредоточимся на политической коррупции, которая касается злоупотребления полномочиями для личной выгоды лицами, занимающими государственные должности [Johnston 2005: 11].

В середине 1990-х гг. прошлого века были разработаны и опробованы первые антикоррупционные меры, инициаторами и пропагандистами которых выступили международные институты, в задачу которых входит финансирование развития. Коррупцированные государственные системы не способны копировать более успешные модели государственного управления, разработанные и в целом успешно функционирующие в течение длительного времени в других странах с очень отличающимися и полными индивидуальными особенностями историей становления государственности.

Гражданское общество часто привлекается в качестве контролера и мобилизуется, чтобы требовать подотчетности, поскольку государственная власть не может осуществлять контроль самой себя. В ряде стран, например в Румынии (достаточно вспомнить недавние массовые протесты против политической коррупции), при наличии достаточной автономии и ограждения от влияния государственной власти, продемонстрировали определенный успех такие механизмы, как комиссии по борьбе с коррупцией и специальные антикоррупционные прокуроры.

Однако эти усилия и меры имели неоднородный успех, который оказался существенно ниже ожиданий [Kolstad, Wiig 2009: 530]. Выяснилось, что меры по повышению прозрачности государственной системы сами по себе не гарантируют изменений в поведении государственных должностных лиц и не ведут к эволюции политических систем и институтов государственной власти. Так, обнаружилось, что в странах, где клиентелизм организован по этническому признаку, национальные группы общества часто проявляют терпимость к своим лидерам, даже если такие лидеры оказываются вовлеченными в коррупционные обмены. В других странах гражданское общество может возмущаться известием о коррупции, но оно не располагает механизмами привлечения политиков и государственных должностных лиц к ответственности. В целом ряде случаев успехи в наказании отдельных политиков оказываются недостаточными, поскольку они не означают изменения нормативной базы, в рамках которой практически каждый представитель политического класса рассчитывает получать коррупционную выгоду от занимаемой им государственной должности. Более того, антикоррупционные меры могут вторгаться в сложные системы неформальных договоренностей, тайных сделок и личные отношения, положенные в основу инвестиций и торговых транзакций.

Для успеха принимаемых мер по усилению прозрачности и подотчетности для борьбы с коррупцией приходится осознать простую истину: истоки коррупции глубоко политизированы. Без политической воли любые меры по преодолению этой проблемы потерпят неудачу. Коррупция приносит пользу существующим заинтересованным сторонам в политической системе в ее различных формах, таких как покровительство, клиентелизм, извлечение ренты и пр.

Попытки убедить самих участников коррупционных обменов в пользу концепции «хорошего управления» или внедрения прозрачных методов, предназначенных для работы в современных политических системах, не будут иметь желаемый эффект, поскольку не предполагают замену их коррупционных сти-

мулов. Вот причина, по которой меры по усилению прозрачности слишком часто терпят неудачу. Граждане могут выражать возмущение проявлениями коррупции, но ничего не изменится без масштабной мобилизации общества и активного применения механизмов коллективного действия, позволяющих добиться перемен. Все успешные примеры усилий комиссий по борьбе с коррупцией и специальных прокуроров, которые добились успеха, что привело к смещению коррумпированных должностных лиц или групп, стали возможными только благодаря тому, что они получили действенную политическую поддержку широких слоев гражданского общества.

За последнюю четверть века облик коррупции изменился. Антикоррупционное движение тоже претерпело изменения, используя бесценный опыт своих прежних неудач.

В начале 1990-х гг. тема коррупции просто не обсуждалась в международном сообществе. Платежи «для ускорения процесса» фактически были признаны законодательством обычными коммерческими расходами, если такие коррупционные транзакции были совершены за границей. Приоритетной задачей возникающего антикоррупционного движения было привлечение внимания международного сообщества к коррупции как явлению, повышение общей осведомленности о ее разрушительных последствиях для политической и экономической систем государств, демонстрация непропорционально большого ущерба, наносимого коррупцией, в особенности самым малообеспеченным слоям населения — самым уязвимым людям в обществе, которые слишком часто вынуждены давать взятки, чтобы получить самые необходимые услуги, такие как лечение больного родственника или образование для ребенка.

В конце 1990-х гг. акцент в антикоррупционной дискуссии сместился в сторону разработки методов измерения коррупции, с одной стороны, и создания инструментов для ее предотвращения — с другой. 1995 г. международная неправительственная организация по исследованию уровня коррупции *Transparency International* приступила к изданию исследования «Индекс восприятия коррупции», которое вскрыло состояние дел в части коррупции среди членов многих правительств по всему миру¹. К 2003 г. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (*UNCAC*), которая уже ратифицирована 178 странами, изложила прочную структуру законов о борьбе с коррупцией². Это произошло через 6 лет после принятия Конвенции Организацией экономического сотрудничества и развития по борьбе с иностранным взяточничеством и через 7 лет после новаторской Межамериканской конвенции о борьбе с коррупцией³. С 2010 г. организация государств G20 ввела План действий по борьбе с коррупцией (*Anti-Corruption Action Plan*). Борьба с коррупцией лежит сейчас также в основе «Цели 16 устойчивого развития ООН», направленной на укрепление мира и справедливости⁴.

Сегодня во многих странах, и Российская Федерация в их числе, действует антикоррупционное законодательство. Но законы не работают, если их исполнение не обеспечено эффективной системой принуждения и ответственности.

¹ Heywood M. When Transparency Rules. 13 November 2015. — *Transparency International blog*. URL: <http://blog.transparency.org/2015/11/13/when-transparency-rules/> (accessed 23.04.2018).

² Годовой отчет Управления Организации Объединенных наций по наркотикам и преступности 2015. С. 110. Доступ: <https://www.unodc.org/unodc/ru/about-unodc/annual-report.html> (проверено 23.04.2018).

³ Сеть ОЭСР по борьбе с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии 1997. Международная ассоциация антикоррупционных органов 2012. 158 с. Доступ: <http://www.oecd.org/corruption/acn/ACN-Prevention-Corruption-Report-RUS.pdf>

⁴ Годовой отчет Управления Организации Объединенных наций по наркотикам и преступности 2015. С. 28. Доступ: <https://www.unodc.org/unodc/ru/about-unodc/annual-report.html> (проверено 23.04.2018).

Коррупция остается весьма распространенной, а государства теряют счет миллиардам долларов незаконных финансовых потоков, возникающих в коррупционных сетях, распространяющихся до самых высот государственной власти, и в результате отмывания денег¹. Транспаренси Интернэшнл определяет «большую коррупцию» как злоупотребление высшей властью, которая приносит пользу немногим за счет многих и наносит серьезный и повсеместный вред обществу. Участники «большой коррупции» скрываются за политическим иммунитетом, подставными компаниями, которые позволяют им скрывать незаконно присвоенные ресурсы и глобальную финансовую сеть, которая закрывает глаза на незаконные финансовые потоки.

Твердая этическая позиция каждого гражданина и всего общества в целом может изменить ситуацию в отдельном обществе², а давление со стороны людей во всем мире, общающихся посредством новых технологий и выступающих с единым требованием справедливости, может способствовать привлечению «большой коррупции» к ответу.

Из результатов опросов и исследований общественного мнения, проведенных за последние 5 лет, становится очевидным, что люди считают коррупцию одной из ключевых социальных проблем нашего времени³. Онлайн-опросы Организации Объединенных Наций неизменно характеризовали борьбу с коррупцией как приоритет для следующего поколения «Целей устойчивого развития», что нашло свое отражение в документе «Цель 16», который обязывает все правительства «предоставлять доступ к правосудию для всех и создавать эффективные, подотчетные и инклюзивные учреждения»⁴.

Общественные силы, как правило, могут быть мобилизованы для достижения конкретной цели в течение ограниченного периода времени. Случаи успеха становятся поворотными точками в мировоззрении всех участников, и такие успехи скорее извещают о начале, а не о конце долгого пути постепенной общественной трансформации через повышение социальной вовлеченности каждого гражданина и предоставление ему права участия и голоса в формировании повестки общественных преобразований⁵.

Прозрачность является еще одним важным элементом взаимоотношений государства и общества. Наличие свободного доступа к информации является необходимым условием принятия обоснованных решений и, в случае необходимости, привлечения к ответственности государственных должностных лиц и выборных руководителей.

Примерами реализации таких возможностей в Российской Федерации являются портал «Государственные услуги» и другие элементы программы «Электронное правительство», которые уже значительно повысили оперативность и прозрачность взаимоотношений системы государственного управления и гражданского общества. Кроме того, подобные системы фактически способ-

¹ Boehler P. ChinaLeaks: Exposé on Chinese elite's offshore accounts comes at sensitive time. 22 January 2014. — *South China Morning Post. China Insider*. URL: <http://www.scmp.com/news/china-insider/article/1410840/chinaleaks-expose-chinese-elites-offshore-accounts-comes> (accessed 23.04.2018).

² Alves L. Ficha Limpa Law Forces Candidates to Withdraw. — *The Rio Times*. 16 September 2014. URL: <http://riotimesonline.com/brazil-news/rio-politics/ficha-limpa-law-forces-candidates-to-withdraw-from-race/> (accessed 23.04.2018).

³ Global poll: Corruption is world's most talked about problem. — *BBC Press*. 9 December 2010. URL: http://www.bbc.co.uk/pressoffice/pressreleases/stories/2010/12_december/09_corruption.shtml (accessed 23.04.2018).

⁴ Годовой отчет Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности 2015. Доступ: <https://www.unodc.org/unodc/ru/about-unodc/annual-report.html> (проверено 23.04.2018).

⁵ DATUM. 2014. Perú 21 — ELECCIONES 2016. URL: <https://peru21.pe/noticias/elecciones-2016/15> (accessed 23.04.2018).

ствуют преодолению коррупции на повседневном уровне, устраняя саму возможность формирования коррупционного обмена, т.к. гражданин не контактирует с чиновником, а услуги ему оказываются в сроки и с качеством, которые заданы машинным алгоритмом.

Многим людям трудно представить, что коррупционная система может измениться, они привычно воспринимают коррупцию как повседневное и неизбежное зло.

Люди терпят огромное финансовое бремя коррупции, потому что они чувствуют себя бессильными и уязвимыми [Hardoon, Heinrich 2013]. Они считают, что прозрачность и подотчетность не смогут изменить коррупционную ситуацию, которая может представлять опасность для них или их семьи. Для преодоления страха и отчуждения общества в вопросах коррупции нужно осуществить ряд важных культурных и юридических шагов. Члены гражданского общества должны знать, что существует сильное и исполняемое законодательство, защищающее тех, кто решился сообщить о факте коррупции. Когда отдельные граждане считают, что юридическим механизмам нельзя доверять, высокоорганизованное гражданское общество играет жизненно важную роль¹.

Нужна политическая воля со стороны высшего должностного лица, чтобы поддержать усилия гражданского общества в противодействии коррупции путем воспитания активной гражданской позиции, выработки норм поведения и распространения этих норм среди членов своей общины или социальной группы.

Потребуется время, чтобы система ценностей и модель поведения, отрицающая коррупцию, стали естественной частью повседневной жизни, но такая эволюция вполне осуществима за достаточно краткий промежуток времени. Однако без активных граждан борьба с коррупцией обречена. Общественные силы должны совместно выступить против вымогательства и коррупции и, подтверждая ежедневно свой отказ от участия в коррупционной практике, шаг за шагом освобождать политическое, экономическое и общественное пространство для созидательной деятельности и совместного общественного творчества.

Список литературы

Hardoon D., Heinrich F. 2013. *Global Financial Integrity. Illicit Financial Flows. Global Corruption Barometer 2013: Report*. Berlin: Transparency International. URL: https://transparency.org.ru/projects/gcb2013_report.pdf (accessed 23.04.2018).

Johnston M. 2005. *Syndromes of Corruption. Wealth, Power and Democracy*. N.Y.: Cambridge University Press. 267 p.

Kolstad I., Wiig A. 2009. Is Transparency the Key to Reducing Corruption in Resource-Rich Countries? – *World Development*. Vol. 37. Iss. 3. P. 521-532.

¹ Where next for Avaaz in 2014? Setting the agenda. – *Avaaz*. 2014. URL: https://www.avaaz.org/ru/poll_results_2014/ (accessed 23.04.2018).

ARZUMANYAN Irina Levonovna, postgraduate student at the Chair of Political Science and Political Management, Institute for Social Sciences of the RANEPА (82 Vernadskogo Ave, Moscow, Russia, 119571); Adviser at the Department of Organizational Support, Public Chamber of the Russian Federation (bld.1, 7 Miusskaya Sq, Moscow, Russia, 125047; irina.levonovna@gmail.com)

IS IT POSSIBLE TO OVERCOME THE CORRUPTION?

Abstract. *The article examines the definitions of corruption in terms of its impact on the performance of society and the state. The author considers how corruption manifests itself in countries with different types of public administration. The paper investigates an origin of the preconditions for the development of measures to prevent corruption by international institutions, and shows the evolution of conceptual understanding of the place of corruption in the relationship between the state and civil society. The author traces the emergence of anti-corruption movement in the early 1990s and its stages, shows the creation of tools for measuring and preventing corruption. The particular attention is paid to the role of civil society and democratic principles in the implementation of democratic changes and the mobilization of social forces to counter corruption; as well as to the potential of modern information technologies.*

Keywords: *political corruption, fight against corruption, anti-corruption policy, anti-corruption movement, information technology*

МЕЛЬКОВ Сергей Анатольевич – доктор политических наук, профессор; заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Академии гражданской защиты МЧС России (141435, Россия, Московская обл., г. Химки, мкрн. Новогорск, стр. 1; 304304@mail.ru)

НОЖКА Сергей Михайлович – аспирант Академии гражданской защиты МЧС России (141435, Россия, Московская обл., г. Химки, мкрн. Новогорск, стр. 1; sergei_nozhka@mail.ru)

ЧУМАЧЕНКО Александр Петрович – кандидат военных наук, доцент; профессор кафедры государственного и муниципального управления Академии гражданской защиты МЧС России (141435, Россия, Московская обл., г. Химки, мкрн. Новогорск, стр. 1; a17091953@yandex.ru)

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ИНСТИТУТА ЛОББИЗМА В РОССИИ И США

Аннотация. *В статье представлены результаты сравнительного анализа института лоббизма в России и США. Авторы проводят контент-анализ 6 научных статей для выявления отношения к лоббизму, потребности в снижении уровня коррупции в России и законодательном урегулировании лоббизма. В статье выявляются основные причины нелегитимности института лоббизма в России, предлагаются меры, направленные на развитие в России цивилизованных взаимоотношений между группами интересов и властью.*

Ключевые слова: *государственная политика, зарубежный опыт, легальность, легитимность, лоббизм, нормативное регулирование, политический институт, продвижение интересов, Россия, сравнительный анализ, США*

Актуализация темы исследования. Современному обществу присуще расширение круга субъектов, принимающих участие в разработке и принятии политических, т.е. социально значимых, по сути, решений. Одновременно на основе последней волны демократизации и распространения конституционализма постоянно растет общественный запрос на непосредственное участие граждан и общественных институтов в политическом процессе. Данному процессу, как, впрочем, и любому развитию, присуще возникновение противоречий, значительная неравномерность в институциональном развитии.