

Introduction to the basics of systemic anti-corruption prevention

Abstract: Systemic anti-corruption prevention presupposes the use of a corresponding conceptual approach to modeling a complex of factors facilitating corruption.

The authors state the social inclusion of corruption, i.e. the inclusion of these factors in key social mechanisms when, under certain conditions, the mechanisms themselves turn into a corruption-generating factor. According to them, the corruption relations matrix is basically composed of a set of structural elements that are common to any other social relations' types: hierarchy, market, patrimonial relations, i.e. these are the same ways of economic coordination and social integration that interact to form the diversity of specific synthetic social orders. Only the combination of the above-mentioned elements in specific situations, conditions, organizational forms could challenge or violate the legitimacy of a more general social order, which is, as a rule, formally represented in the system of social relations by the state, bureaucratic, hierarchical order.

In this connection, the authors systemically develop the idea that the source of corruption relationships is not a simple collision or even an interlocking, blending of different social orders. Each social order is, in itself, legitimate within its own local boundaries.

The illegitimacy of some situational complex order can only be established as a result of a special assessment procedure. This procedure includes putting a certain order — in this case, the bureaucratic one — in the dominant position and determining the boundaries of its blending with other social orders. The whole corruption problem is contained in the answer to one question: is the bureaucratic organization, being the dominant structure, able of enforcing its specific order and values?

♦ **Sukhodolov, Aleksandr P.** - Doctor of Economics, Professor, Rector of Baikal State University, Irkutsk, the Russian Federation; e-mail: rector@bgu.ru.

Moskovtsev, Aleksandr F. - Doctor of Economics, Professor, Head, Chair of Marketing, Management and Production Organization, Volgograd State Technical University, Volgograd, the Russian Federation; e-mail: mmiop@vstu.ru.

Kopylov, Aleksey V. - Ph.D. in Economics, Ass. Professor, Chair of Marketing, Management and Production Organization, Volgograd State Technical University, Volgograd, the Russian Federation; e-mail: kopilov@bk.ru.

Frolova, Evgeniya E. - Doctor of Law, Professor, Head, Chair of Competitive and Entrepreneurial Law, Far Eastern Federal University, Vladivostok, the Russian Federation; e-mail: frolevgevg@mail.ru.

The specific character of corruption relationships, according to the authors, consists in serving a complex social order arising from the blending of the bureaucratic, market and patrimonial orders in situations when the domination of the bureaucratic order and its public legitimacy are violated.

At the end, the authors conclude that the problem of researching corruption and measures of counteracting it, including the development of complex anti-corruption programs, is insoluble unless this phenomenon is viewed within the framework of modern society's development. Such a vision demands the use of adequate categorical instruments that should be interdisciplinary in their essence and should be developed through the efforts of most social sciences.

Keywords: anti-corruption prevention; modeling corruption relations; corruption; shadow market; bureaucracy; institutional corruption; state; civil society

Стратегическим ориентиром для написания статьи послужили материалы складывающейся современной антикоррупционной профилактики, которая приобретает все более системный характер. Она охватывает своим воздействием основные элементы общества: государственное управление, местное самоуправление, бизнес- сообщество, гражданское общество — и включает в себя, наряду с юридическими средствами воздействия, используемые комплексно политические, организационные, информационно-пропагандистские, социально-экономические, правовые, специальные и иные меры. Именно на такое ее понимание нацеливает всех участников антикоррупционного процесса Федеральный закон «О противодействии коррупции». Подобного рода профилактика выступает как органичный элемент общегосударственной политики, направленной на обеспечение приоритета предупредительных мер по отношению к мерам непосредственного, прежде всего правоохранительного, воздействия на коррупцию.

Публицистические выражения «тотальная коррупция», «системная коррупция», «институциональная коррупция», «повсеместная коррупция», «коррупция, поразившая систему государственного управления», «коррумпированное общество» и т.п. по отношению к России хотя и постулируют глубокую укорененность коррупции в ее общественной жизни, несомненно, содержат в себе некоторое преувеличение. Они намекают на некую фундаментальную «испорченность» всего российского общества. В то же время подобные выражения актуализируют стоящую перед науками об обществе, в том числе и перед криминологией, задачу выработки целостного видения феномена коррупции в контексте развития современного общества. Очевидно, что без решения этой задачи никакая, даже детально проработанная, долговременная стратегия противодействия коррупционным явлениям не даст

желаемого эффекта. В отсутствие целостного видения феномена коррупции антикоррупционная стратегия вряд ли сможет вырваться из плена отраслевых представлений доминирующих юридических ведомств. Или в лучшем случае она превратится в набор мероприятий, слабо связанных друг с другом.

«Я считаю, что коррупция вообще, а в нашей стране в частности, есть везде... - формулирует свою позицию по отношению к коррупции президент России В.В. Путин. - Не скрою, что у нас коррупция, особенно бытовая, носит запредельный характер и, по сути дела, представляет угрозу для общества в целом. Поэтому будем с ней бороться с не меньшим упорством, чем с инфляцией в экономике» [1].

Опасность для общества несут и формы коррупции на самом высоком уровне управления. Они разрушают доверие к государству в целом и его отдельным институтам. Характерный пример - подкуп судей, которые должны являться образцом независимости и защитниками прав человека. Но если в обществе отсутствует доверие к независимому суду, то кому тогда доверять?

Сегодня противодействие коррупции уже выведено на общегосударственный уровень и является элементом государственной политики. Но для его успешного осуществления необходимо не только наличие политической воли, но и ее осмысленность. Сознательной и системной такая политика будет только при условии, если она не сведется к простой совокупности ведомственных ее фрагментов, пусть даже объединенных одной очень широкой юридической рубрикой, а станет одной из задач всей государственной политики [2; 3]. По своей сути названная специальная задача не может не относиться одновременно и к любой другой отраслевой политике: правовой, социальной, образовательной, культурной, финансовой, информационной, кадровой и даже аграрной, промышленной и др. В таком случае на решение этой задачи будет работать вся мощь государства и общества.

Не подлежит сомнению, например, что профессионализация государственного аппарата может одновременно послужить чуть ли не главной мерой антикоррупционной политики. Точно так же государственные меры прямой антикоррупционной направленности в принципе могут и должны слиться с другими мерами общества и государства, имеющими к ней, казалось бы, самое отдаленное отношение. Согласно позиции С. Степашина в его бытность главой Счетной палаты, действия правоохранительных органов по отслеживанию «рентоискательского» поведения чиновников должны сочетаться с другими «мониторами» подобного слежения - гражданским обществом, прессой и государственным аудитом [4].

Рассматриваемая идеализация антикоррупционного процесса не оставляет в стороне от него ни один элемент общества, даже самую высшую власть, поскольку факторы коррупции встроены в том числе, например, и в систему парламентской демократии, и в другие социальные механизмы [5-10]. Поэтому такая идеализация позволяет проявлять действительно стратегическое видение, ставить цели на далекую перспективу, демонстрировать волю для их реализации. Эта позиция в полной мере соответствует и современной идеологии, и мировому опыту борьбы с коррупцией, и складывающейся в России профилактической практике, в которой все большее место занимают элементы неюридического характера: информирование, убеждение, экспериментальное внедрение и пропаганда более совершенных практик, «более активное участие общественных организаций и гражданского общества», «кодексы чести для бюджетников», «экономические» средства и др. [11-16].

На «приоритетное применение мер по предупреждению коррупции» и «комплексное использование политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер» нацеливает участников антикоррупционного процесса и ст. 3 Федерального закона «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г., который заложил основы для разработки и принятия целого пакета законодательных актов, направленных на подобное противодействие. В связи с таким пониманием «глубины» - ранним и системным предупреждением - антикоррупционной профилактики необходимо скорректировать и «детерминационный комплекс коррупционной преступности» [17], или, точнее, установить видение всей совокупности криминогенных факторов, формирующих коррупционное пространство в обществе, в их взаимосвязи.

На пике усиления внимания общества и государства к борьбе с преступлениями экономической, коррупционной, компьютерной и другой направленности миссию проектирования профилактических программ и выработки рекомендаций по организации их проведения не может не брать на себя криминологическая наука. Основную проблему в выполнении данной миссии при складывающемся комплексном подходе к антикоррупционной профилактике мы видим в доминировании в этой науке ведомственной исходной позиции при построении криминологических концепций, моделей, программ и выработке рекомендаций [18; 19]. Криминология в ее нынешнем виде свой основной вопрос о природе преступности вообще и ее конкретных видов в частности рассматривает в органичном единстве с проблемой организации борьбы с нею в связи с наличием непосредственной практики этой

борьбы. При таком подходе профилактическая работа в широком смысле слова всегда будет иметь вспомогательное значение, несмотря на все заявления о ее приоритетности. Для обеспечения действительно первостепенной роли профилактики требуется иная концептуальная основа.

В дискуссиях о природе коррупции и границах коррупционных отношений криминологическая наука идет от самой преступности - преступлений коррупционной направленности, прежде всего зарегистрированных, сгруппированных и рассортированных по составам преступлений в соответствии с УК, хотя при этом не исключается, что коррупционные отношения включают в себя и некриминальные элементы (административные, гражданско-правовые и иные правонарушения) [17]. Альтернативный вариант моделирования коррупционного пространства предполагает, что исходным материалом для этого является не совокупность преступлений и даже правонарушений коррупционной направленности, а основные элементы общества в их взаимодействии, способные при определенных условиях детерминировать коррупционное поведение и служить криминогенными факторами. Как отмечалось выше, ни один элемент общества не может быть априори поставлен за пределы коррупционного пространства. Именно такой подход к моделированию коррупционных отношений отвечает запросам современной профилактической работы, может намечать ей ориентиры и вести ее вперед. Другой вариант моделирования - с акцентом на криминальную практику - неизбежно будет плестись в хвосте современной антикоррупционной профилактики. Он сводит борьбу с коррупцией преимущественно к карающей деятельности или в лучшем случае к некоторому разнообразию правоохранительных практик.

Очевидно, что явления, несущие в себе опасность для общества, - а коррупция и есть одно из явлений, признанных таковым в современном государстве, - не могут находиться целиком на виду у общества. Ведь в противном случае они будут выявлены, раскрыты и пресечены. Коррупционные отношения смогли превратиться в массовые, типичные, обыденные только благодаря своей маскировке, мимикрии, включению в, казалось бы, нормально работающие социальные механизмы. Поэтому и основную проблему борьбы с коррупцией составляет как раз так называемая социальная включенность коррупции [20]. Ни через криминальный элемент, ни через типовые криминогенные факторы коррупционных отношений, ни даже с помощью «детерминационного комплекса коррупционной преступности» невозможно в принципе обозреть все пространство, всю систему коррупционных отношений, а тем более раскрыть действие механизмов социальной включенности

коррупции. Но без понимания действия этих механизмов не получится наладить действенную антикоррупционную профилактику.

Самый простой, наглядный и самый распространенный способ моделирования системы коррупционных отношений и представления их в контексте общественной жизни состоит в сведении всего многообразия коррупции к явлениям теневого рынка, точнее, к особому сектору данного рынка [21]. При этом содержание коррупционных отношений выглядит весьма примитивным и строится по простой схеме рыночных отношений, в которой взаимодействие спроса и предложения коррупционных услуг формирует цену этих услуг, каковой является размер взятки. Коррупция и взятка здесь почти синонимы. Подобная схематизация существенным образом облегчает моделирование коррупционного пространства.

Согласно такой позиции, «естественным образом» конструируется и общий рынок коррупционных услуг в России. В этом свете довольно убедительно и внушительно выглядят и количественные оценки масштабов такого рынка - до одной трети ВВП [22]. Тем самым создается иллюзия однородности и легкой обозримости коррупционного пространства, которое на самом деле отличается многогранностью и глубиной, а общая его панорама напоминает скорее «калейдоскоп, каждый поворот которого открывает свою картинку коррупции, при этом часто распадающуюся на отдельные фрагменты» [23].

В свою очередь, по общему убеждению, природа теневых рыночных коррупционных отношений заключается в особенностях современных взаимоотношений рынка и государства. Несмотря на разнообразие культурных и страновых различий в происходящей коммерциализации общественной жизнедеятельности, общая модель коррупционных отношений предполагает, что сфера государственной власти должна быть исключена из действия рыночных сил. Запрет на действие рынка в этой сфере и попытки проводить его в жизнь на самом деле не могут отменить спонтанно возникающие здесь отношения купли-продажи. Из практики наложения подобного запрета и вытекает одно из наиболее распространенных определений коррупции - как злоупотребления государственной властью ради извлечения личной выгоды [24].

Общее пространство коррупционных отношений при таком видении формируется в результате взаимодействия государственных иерархических и рыночных добровольных отношений. В ответ на вторжение государственной бюрократии в экономический кругооборот сам этот административный распределительный механизм становится объектом теневого или даже криминального рыночного торга. Причем чем обширнее это вмешательство,

тем более острой может быть обратная реакция, и коррупционные отношения заполнят ту часть пространства общественной жизнедеятельности, где рыночная форма взаимодействия будет запрещена или ограничена.

Многообразие реально складывающихся при этом и возможных при определенных условиях ситуаций лучше всего представить, опираясь на перечисленные ниже предельные модели.

1. Модель идеальной бюрократии.

Базовым принципом бюрократии является культивирование особого этоса - этоса «объективности» [25]. В идеале представляется, что в каждом отдельном случае, который бюрократу предстоит разрешить, он управляет в соответствии с установленными процедурами и независимо от своих личных чувств или отношения к происходящему, т.е. действует как безличный функционер, агент государственной машины.

Конечно, в реальной жизни базовый принцип и вытекающие из него требования к управленческому персоналу неизбежно и часто нарушаются. Однако в сравнении с небюрократическими формами организации они реализуются в очень высокой степени, особенно в развитых бюрократических системах. Случаи влияния персонала или личного усмотрения при решении «государственных дел» в этих системах являются скорее исключением из правил, чем массовой практикой. Поэтому справиться с отдельными эксцессами подобного рода для государства и общества не составляет большой проблемы.

Коррупция как раз и предполагает в одном из своих истоков дисфункциональное протекание бюрократического процесса, сбой в работе административной машины. Вместо неукоснительного соблюдения установленного порядка чиновник допускает своеволие, на место объективного рассмотрения дела ставит свое субъективное «я». И, следовательно, такое нарушение связано, прежде всего, с личностными особенностями бюрократа.

«Полностью ликвидировать коррупцию невозможно, - отмечается в редакционной статье в журнале «Эксперт» в связи с созданием антикоррупционного комитета при президенте, - она существует всегда и везде, где хоть кто-то имеет полномочия хоть с какой-то свободой рук распоряжаться государственными (то есть «ничьими») ресурсами - например, всегда и везде, где заводится хоть грошик не строго расписанных бюджетных денег»¹.

Как бы государство и общество ни реагировали на рассматриваемую практику, коррупция в этом свете относится как раз к случаям нарушения базового принципа, норм и правил бюрократической деятельности и

¹ Кто должен бороться с коррупцией // Эксперт. 2004. № 3. С. 14.

представляет собой несоблюдение установленного порядка, и не только бюрократического (профессионального), но и общественного, государственного, институционального. Так, С. Фридинский замечает еще один аспект подобных нарушений - «откровенное предательство государственных интересов» [26]. Природу этого нарушения еще предстоит раскрыть в более широком общественном контексте, учитывая присутствие бюрократа в любой организации.

Заметным шагом для современного российского государства к идеальному бюрократическому строю является введение в жизнь административных регламентов, которые обязывают власть учитывать законные интересы граждан и помогают им наладить цивилизованное и взаимовыгодное общение с властными структурами².

Фиксируя и предвидя еще множество других шагов российского государства на пути к идеальной бюрократии, следует отметить другой важный аспект рассматриваемого явления, делающий эту модель еще более труднореализуемой, несмотря на любые локальные продвижения в желаемом направлении. Российское общество, по наблюдениям Г. Сатарова, «очень отрицательно относится к коррупции - и с удовольствием ею пользуется. Платя взятку гаишнику, мы расцениваем это как индульгенцию, дающую право нарушить закон» [2; 27]. Поэтому внимания заслуживает «качество» не только чиновничества, но и населения, состояние общественного сознания, включающее отношение людей к праву, государству и к самим себе.

2. Модель «полностью продажной» бюрократии. Для развития представления об этой модели мы будем опираться на классическую концепцию политического рынка, которую разработал Дж. Бьюкенен. В ней предполагается, что бюрократ по своей сути является обычным человеком, а политический процесс уподобляется механизму рыночных сделок. Еще предстоит поспорить, какой взгляд на бюрократа более реалистичен - модели идеального или «рыночного» бюрократа.

Индивиды, по мысли Дж. Бьюкенена, участвуя в политическом процессе, преследуют свои личные интересы и максимизируют собственную полезность, так же как они это делают, заключая свои сделки на любом рынке [28]. Он утверждает, что «политика есть сложная система обмена между индивидами, в которой последние коллективно стремятся к достижению своих частных целей, так как не могут их реализовать путем обычного рыночного обмена. Здесь нет других интересов помимо интересов индивидуальных» [28, с. 23]. Тем самым Дж. Бьюкенен отвергает распространенный взгляд на исполнительную и

² Чиновника втиснули в рамки // Российская газета. 2007. 30 нояб. С. 8.

законодательную власть как на идеальные органы власти, у которых нет иной цели, кроме заботы о благе общества, и, напротив, поддерживает мысль о том, что государственные функционеры заинтересованы в общественном благосостоянии ровно в той же степени, что и рядовые индивиды.

Если мы представим себе, что рассматриваемые функционеры в полной мере смогут реализовать имеющуюся у них возможность строить свое поведение рыночным образом, то придем к ситуации, которая в своем предельном выражении будет выглядеть как «полностью продажная» бюрократия. Попытаемся изобразить экономический строй, способный систематически воспроизводить подобную ситуацию, в виде «предпринимательского» государства, которое замыкает на себя все экономические процессы, централизует и распределяет общественные ресурсы с помощью тех механизмов, которые представляются удобными бюрократии. «Коррупция, - читаем в главе, посвященной ей, одного из первых учебных пособий по курсу «Теневая экономика», - является оборотной стороной деятельности любого централизованного государства, которое претендует на широкий учет и контроль» [21].

Необходимым продолжением и дополнением такой экономической системы представляется институционализация рыночных отношений в сфере государственного управления, которая должна придать работе механизмов коммерческого исполнения функций в этой сфере прочность и автоматизм.

В многоуровневой модели институционализации П. Бергера и Т. Лукмана завершающим ее элементом выступает легитимация соответствующего социального явления [29]. Легитимация представляет собой как официальное признание этого явления через правовое закрепление, так и воспроизводство его в общественном сознании в качестве массового факта повседневной жизни.

Рассматриваемая идеализированная экономическая система «предпринимательского» государства имеет шансы на реальное существование лишь в частичной форме, в отдельных своих фрагментах. Возможно, наиболее наглядное и последовательное свое выражение она получила в концепции рыночного социализма, в которой элемент бюрократического социализма сочетается с идеей проведения коммерциализации хозяйственных отношений, насколько это возможно. В позднее советское время, например, требование перевести органы управления на хозяйственный расчет приводило к разнообразным экономическим экспериментам, которые реализовывались с разной степенью успешности, но ни в одном случае не смогли претендовать на всеобщее распространение.

Реальный советский экономический строй с господством бюрократии не позволил свободным рыночным отношениям проявить себя даже в малой

степени. Эти отношения могли составить содержание лишь теневой, неофициальной его действительности, хотя она и приобрела при нем массовый и почти всеобъемлющий характер. «Все сферы экономической, социальной, административной, юридической практики, - замечает по этому поводу Л.М. Тимофеев, - оказываются коммерциализованы» [30]. Возникает «теневое парагосударство», в котором любой легально протекающий социальный процесс имеет оборотную сторону - отклонение от регулирующей его нормы или ее нарушение.

Следует также согласиться с цитируемым автором, что теневые рынки здесь не просто являлись внешним, «параллельным» дополнением к плановой экономике, но выступали как ее «органически встроенный функциональный корректор» [30, с. 122]. Но прокламировать при этом полный триумф «живых рыночных отношений, основанных на частном интересе», выражающийся в исторической отмене «жестких, непродуктивных доктринальных норм», вряд ли можно. В реальности не «живое» прорастает через «мертвое», а меняются лишь формы сочетания бюрократической иерархии и рынка. «Истинно живое» - смешанная экономика, а отнюдь не идеализированные ее фрагменты.

В концепции Л.М. Тимофеева формирование института всеобъемлющих теневых рынков дает ключ к пониманию специфики советского экономического и общественного строя. Естественным продолжением и завершением этой системы рынков является коммерциализация управленческой функции, означающая доминирование при принятии хозяйственных решений частного интереса, которое в ситуации отсутствия легальных форм его выражения составляет главный источник коррупции.

Коррупция не просто вырастает из системы теневых рынков. С ее помощью дается обобщающая характеристика советского строя. Рассматриваемая система теневых отношений получает у Л.М. Тимофеева название институциональной коррупции. Ее наличие позволяет этому автору в ряде случаев даже говорить о «коррупции всей системы в целом» [30, с. 10].

В такой системе - с легкой руки Г.Х. Попова названной административно-командной - любой человек, от шофера до министра, имеет свой административный статус, дающий как легальные, так и нелегальные возможности для распоряжения частью ресурсов государства. «Статус имел тем большую ценность, чем большую часть его можно было продать или обменять за пределами административно-командной системы» [30]. В связи с этим благополучие буквально каждого обеспечивалось в значительной мере и за счет мириад ежедневных коррупционных сделок.

В этой разветвленной и развитой системе теневых отношений коррупция получает бóльшую часть признаков заверщенного института, прошедшего

почти все стадии институционализации. Среди них массовость, обычность и даже традиционность коррупционных отношений, наличие в них элементов организации, сформированность соответствующих стереотипов поведения — теневого операционального кодекса, одобрение со стороны населения. Подобная «ежедневная» коррупция выступает как «явление положительное, разумное, как проявление здравого смысла в экономическом поведении человека» [30, с. 7], который объясняет и даже оправдывает преступление юридического закона.

Правда, обратную сторону институциональной коррупции и связанных с ней «проявлений здравого смысла» составляет потеря другими общественными институтами, с ней взаимодействующими, в том числе базовыми, своей миссии или, по меньшей мере, деформация этой миссии. «Коррупция, - формулирует суть этого явления Г.О. Павловский, - это когда институт испорчен, глубоко поврежден и не выполняет своих задач» [31]. В этом случае происходит повреждение не только отдельных институтов. Разрушается единство общественной жизни. Коррупция ставит на место целостного нормативного пространства доминирование локальных порядков, которые разрывают эту целостность. На уровне массовой социальной жизни это означает, что «честному человеку некуда податься, его поле деятельности сужается до предела»³. Страшное признание.

Поэтому резонными являются сомнения в правомерности рассмотрения институциональной коррупции советского типа как законченной системы отношений, как идеального выражения коррупции, анализ которого может претендовать на общее представление этого явления в его «чистоте» и специфичности. Мы полагаем, что для придания завершенности системе коррупционных отношений и получения ее идеального образа необходима полная легитимация этих отношений, и не только в виде одобрения населения и попустительства властей, но и в виде юридического закрепления, т.е. должно произойти ее встраивание в систему общественных институтов на законных основаниях. Но пока существует запрет на такие отношения и в каких-то формах он проводится в жизнь, с последовательно теоретической точки зрения коррупционное институциональное строительство не может считаться завершенным.

Исходное определение коррупции, как было указано выше, в качестве необходимого ее признака требует наличия запрета на коммерческие отношения в сфере государственного управления и, следовательно, предполагает доминирование юридического подхода в понимании данного

³ Законная преступность // Эксперт. 1999. № 17. С. 54–56.

общественного явления. Поэтому снятие запрета на «продажность» с юридической точки зрения означает разрушение самого понятия коррупции, но ведь остаются еще и экономические признаки этого явления. Запрет на отношения рыночного типа в сфере государственного управления еще не означает исключение существования здесь любых других экономических отношений.

В связи с этим обратим внимание также на то обстоятельство, что советский вариант коррупции, как и любой другой современный ее вариант, не в состоянии охватить всё экономическое и общественное пространство в виде за- конченной и единой системы, а включает в себя отдельные участки этого пространства и всегда образует множество обособленных локальных порядков - «практической кооперации» [30] экономических и социальных агентов.

Советская система на самом деле была расцветом коррупции, но не коррупции вообще, а коррупции определенного рода - «народной». Однако такое признание не дает ясности в решении вопроса о степени коррупционности функционеров «продажного» буржуазного государства и советских бюрократов. При этом также необходимо иметь представление о масштабах так называемой хозяйственной, или деловой, коррупции, предполагающей существование расширенной бюрократии, включающей функционеров любой иерархической организации, а не только государства.

Антонио ди Пьетро, бывший прокурор Милана, сыгравший ключевую роль в имевшей мировой резонанс операции «Чистые руки», следующим образом характеризует масштабы и природу итальянской коррупции: «Было арестовано около трех тысяч чиновников, и открыто двенадцать тысяч дел о коррупции - в казну государства было возвращено много миллиардов украденных денег. Конечно, капля в море, но этого было достаточно, чтобы внятно объяснить итальянцам и всей Европе, что капитализм способен производить не только удобства, но и коррупцию - если не соблюдаются демократические правила»⁴.

Следовательно, только отдельные элементы советской социально-экономической системы могут служить иллюстрацией идеальной модели «полностью продажной» бюрократии. Другие элементы для этой модели имеет смысл поискать, опираясь на опыт иных общественных систем. Современный лоббизм и система откупов в ранних государствах - наиболее характерные примеры легитимного осуществления политических отношений при доминировании не публичных, общественных, а локальных, частных интересов. Частно-хозяйственные принципы всегда используются для

⁴ Выход из Коми : ред. ст. // Эксперт. 2015. № 40. С. 13.

устройства отдельных блоков системы властных отношений, а отнюдь не для построения всей этой системы.

3. Модель минимальной бюрократии.

Эта модель выступает оборотной стороной достигшей предельного развития модели «полностью продажной» бюрократии, реализация которой в ситуации запрета рыночных отношений ведет к расцвету теневой экономики. Максимальное участие государства в хозяйственной жизни при условии легитимной коммерциализации его функций на деле означает передачу этих функций частному сектору.

По замечанию Г. Томчина, легализовать коррупцию - «это не значит носить в открытую чиновникам взятки и сообщать в налоговую инспекцию о себе, сколько снес». Легализация - «это перенесение принятия решения в те части общества, в которых оно реально принимается. И если это решение реально принимается не в государстве, значит, государство нужно отключить. Тогда коррупции не будет» [32].

Другой вариант «решения» проблемы коррупции показывает борьба с коррупцией на дорогах, объявленная в свое время президентом Украины В. Ющенко и главой МВД Ю. Луценко, по инициативе которых была введена специальная система штрафных баллов [33]. Эта система сыграла на руку гаишникам. «Взятки они теперь не берут. Если раньше водители вручали инспектору жалкие два доллара, то теперь президент и глава МВД официально платят им в 5–8 раз больше за каждого водителя, пойманного на месте «преступления».

Конечно, полностью «отключить» государство вряд ли удастся даже в необозримом будущем. За его учреждениями при любом раскладе сил и течении исторических событий останется выполнение некоторых бесспорных задач, необходимых для обеспечения нормальной общественной жизни, элементарного общественного порядка, - правоустанавливающей и правоохранительной. Тогда, наконец, устройство общественной жизни будет соответствовать либерально-оптимистическому идеалу А. Смита.

Построение рассматриваемой модели, точно так же как и доведение уже рассмотренных моделей до предельной аналитической глубины, превращается в неразрешимую проблему, если опираться только на материал, который дает анализ дихотомии государства и бизнеса. Используя данный материал, нельзя не попасть в объятия идеологии - либеральной или консервативной, прорыночной или прогосударственной, пытаясь определить, какой из этих элементов общества предоставляет лучшие механизмы (иерархия или рынок) для выполнения разнообразных общественных функций. Каждый из элементов не дает универсального решения, в разнообразных ситуациях попадая в

ловушки банкротства (фиаско), когда невозможно определить, что лучше: неэффективность и теневизация экономической жизни или недостаточное производство коллективных благ и невозможность интернализации внешних эффектов. Соглашаясь, что научного решения рассматриваемая дихотомия не имеет [34], остается только уповать на конкуренцию между элементами общества и действие естественного отбора, наблюдая, как в различные исторические периоды указатель оптимума вместе с общественными настроениями отклоняется то в одну, то в другую сторону.

В современных общественных и научных дискуссиях возникла и все больше укореняется мода на то, чтобы при поиске оптимальных общественных механизмов, наряду с государством и бизнесом (иерархией и рынком), учитывать и гражданское общество с его механизмами, способными «подчищать» погрешности действий и государства, и бизнеса. Как раз при максимальном развитии гражданского общества и становится возможным режим минимальной бюрократии. При «наличии различных коммерческих организаций, производящих на рыночной основе разнообразные блага и услуги, откликающихся на возникновение любого платежеспособного спроса, а также при наличии многих государственных организаций, в той или иной форме восполняющих «провалы» рынка, - читаем, например, в одной из серьезных научных публикаций на эту тему, - организации гражданского общества не только существуют, но и развиваются, регулярно вытесняя и те, и другие с занятых ими позиций» [35].

В большинстве контекстов, в которых используется термин «гражданское общество», его содержание всякий раз сводится к одному из его элементов - негосударственным (неправительственным, гражданским, общественным) организациям, представляемым как наиболее развитый, существенный и заметный элемент этого общества. «Практически любой разговор о гражданском обществе, - подчеркивает ту же мысль В. Иванов, вице-президент Центра политической конъюнктуры России, - непременно сводится к обсуждению деятельности неправительственных организаций» [36]. И все внимание сосредоточивается на рассмотрении различных видов подобных организаций.

Конечно, слабость каждого отдельного индивида в противостоянии государству и бизнес-организациям компенсируется влиянием их объединений в виде различных общественных организаций, которые, реализуя свои функции, «повышают переговорную силу индивидов» и «производят общественный капитал» [35, с. 45-48]. И в этом выдающееся значение общественных организаций.

Но «переговорные силы» и социальный капитал, хотя и развиваются при посредстве общественных организаций, своим глубинным источником имеют самих индивидов, их активную деятельность в разнообразных формах. В конечном счете это «силы» и «капитал», принадлежащие самим индивидам. Общественные же организации составляют элемент инфраструктуры поддержки, канализации, усиления социальной активности индивидов. Организационная видимость гражданского общества неизменно наталкивается, и будет наталкиваться на несовершенство подобной трактовки. Без непосредственной и ежедневной связи со своим источником и без социальной активности населения происходит формализация деятельности этих организаций, живая ткань гражданского общества не образуется или рвется. Кроме того, во взаимодействии со специализированными структурами государства и бизнеса они являются слабым звеном и неизбежно перерождаются, большей частью переключаясь на обслуживание интересов этих структур. С общественной же точки зрения подобные группы часто бывают контрпродуктивными: участвуя в дележе «общественного пирога», они, как правило, тянут одеяло на себя.

Именно население и его интересы, а не общественные организации как таковые есть базисный элемент общества вообще и гражданского общества в частности при любой его трактовке. При наличии развитого гражданского общества появляется надежда, что многие функции, если не большинство, в движении общественного целого будут выполняться не специальными органами, а будут возложены на самодеятельность индивидов, будут решаться с помощью их самоорганизации, способной к тому же эффективно препятствовать любым бюрократическим поползновениям и злоупотреблениям. «Одно время было принято считать, отмечается в редакционной статье журнала «Эксперт», - что настоящая активность (гражданская. - Прим. авт.) - протестная, «болотная». Происходит медленный разворот в сторону понимания гражданского активизма как конструктивного и созидательного...»⁵.

Поэтому по меньшей мере появляется надежда, что зрелое гражданское общество окажется в состоянии эффективно контролировать продажность бюрократии и сведет пространство коррупционных отношений, конечно в рассматриваемых формах, к минимуму. Представители малого бизнеса, например, объединившись, чтобы защитить свои права, перестают платить взятки; сообща люди приводят в чувство нарушителя общественного порядка; успешно действуют правозащитные организации; государство в суде несет ответственность за действия своих должностных лиц; независимая пресса

⁵ Послание как стратегия // Эксперт. 2015. № 50. С. 17.

формирует общественное мнение; чиновник рассматривает свою карьеру как представительство интересов общества в государственном аппарате - всё это зримые и закономерные проявления зрелого гражданского общества. Пока же современность систематически демонстрирует, по наблюдениям М. Барщевского, «колоссальную пропасть непонимания» между властью и обществом. «Российское общество воспринимает власть как нечто сакральное, а власть, в свою очередь, относится к обществу как к пастве, которую нужно окормлять» [37].

Таким образом, завершая рассмотрение моделей взаимодействия государственной бюрократии и рынка, можно отметить, что общее пространство коррупционных отношений формируется силами, находящимися на стороне, во-первых, возможностей проведения правового запрета на эти отношения; во-вторых, бюрократической организации и ее качества; в-третьих, развития форм взаимодействия бюрократической организации с рынком; в-четвертых, гражданского общества и факторов его развития.

Во взаимодействии государства, бизнеса и гражданского общества каждая из перечисленных общественных сил действует с помощью специфических механизмов или «организаций» и «правил», тем самым внося в общественную жизнь свой порядок: государство действует посредством «принуждения» (иерархии, перераспределения), бизнес - посредством «купли-продажи» (рынка), гражданское общество - посредством достижения «многосторонних договоренностей» (реципрокности, домашних, или патримониальных, отношений, традиций). Различные авторы, опираясь на одни и те же элементы общества, используют для определения присущих им способов координации разные термины [34; 38-42]. Каждый из названных механизмов обладает своими возможностями для формирования общего порядка и требует соответствующих издержек для функционирования. Но эффективность движения общественного целого предполагает нахождение оптимума в отношении места и границ всех трех секторов общества. Эти границы подвижны и смещаются в зависимости от «силы» каждого сектора и от многих других конкретных обстоятельств. В любом случае столкновение секторов и их координирующих механизмов не может не носить конфликтный характер.

Рассматриваемую ситуацию множественности порядков, к тому же «пересекающихся», уместно охарактеризовать как комплексную координацию или «организованную комплексность», опираясь на разработки Л. Тевено, в которых подобная терминология используется для обозначения специфики координации на уровне любых организационных образований и описания результативного порядка [39; 40; 43]. В связи с этим коррупцию, как и любое другое общественное явление, можно представить в виде синтетического

образования, которое порождают основные общественные силы, действующие в качестве коррупциогенных факторов.

Рассматриваемые способы координации, по Л. Тевено, одновременно составляют и «оснащение человека» в его взаимодействии со средой [39, с. 286] и другими людьми. Они содержат не только обобщенные «конвенции координации», но и соответствующие «когнитивные формы» и «порядки обоснования ценности». Особо следует выделить, что за каждым способом координации стоят специфические порядки обоснования ценности, которые суть «моральные и политические артефакты». Опираясь на них, люди ориентируются в мире и принимают свои решения. Каждый из них систематически вовлекается в различные способы координации в зависимости от конфигурации ситуаций, в которых он находится. Организованная взаимодействием людей комплексность не просто представляет собой некоторое объединение способов координации и ценностей, но и выступает как средство проведения одного способа координации и одной ценности, иначе организация как целостность просто не сможет существовать.

Подобная «организованная» целостность постоянно ставится под сомнение процессами развития, например растущей экспансией рыночных ценностей. Другой вариант конфликтности возникает при распространении патримониальных (домашних) отношений на территорию с доминированием ценностей бюрократических организаций. Беспрецедентное дело о коррупции в Тверской городской думе, по которому 12 бывших ее депутатов - почти половина состава - осуждены за взятки, например, показывает, что важнейшим мотивом вовлечения в коррупционные отношения послужило желание многих ее участников не нарушать имевшиеся между ними приятельские отношения [29; с. 44-46].

Если результирующее соотношение сил, возникающее на основе рассматриваемых взаимодействий, складывается таким образом, что в нем доминирует не общий порядок, а порядок более низкого уровня, локальный, то ситуация квалифицируется как нарушение общего порядка и подлежит корректировке с помощью запрета или установления границ на экспансию альтернативных порядков. Решающее значение при выявлении оппортунистического порядка и определении меры его опасности имеет установление степени легитимности каждого из порядков, господствующих не только в рамках группы, небольших общностей людей, но и в пределах всего общества, государства. Априори при обычном течении дел предполагается согласованность порядков, наличие их системного единства. В этой ситуации приоритет в легитимности имеет, бесспорно, более общий порядок. В условиях

же разбалансированности системного порядка или же когда он не устоялся, этот приоритет может быть оспорен.

Неясность с экспертизой на оппортунистичность с необходимостью возникает в развивающемся обществе. «То, что мы называем словом «коррупция», - восклицает в дискуссии о гражданском обществе А. Левинсон, - это одна из форм гражданской организации (точнее, самоорганизации. — Прим. авт.). Или, наоборот, требование соблюдения законов - это другая форма. Они, вообще-то говоря, в социальном смысле очень близки» [47]. Потребность в таких формах возникает и будет возникать в самых различных сферах деятельности по мере усложнения общественных связей и общественных институций в связи с коммуникационными технологиями, рекламой, досугом, бизнесом и др. и появлением новых интересов - корпоративных, групповых, моментальных и долговременных. С позиций действующего законодательства их не всегда удастся адекватно оценить. Возможно, более точно эти формы «гражданской жизни» называть, как это делает А. Аузан, «независимыми формами жизни», вырабатываемыми преимущественно малыми группами [47, с. 25].

Как мы установили, в принципе матрица коррупционных отношений имеет однотипный с любыми другими общественными отношениями набор структурных элементов: это одни и те же способы координации и установления ценностей, образующие в итоге разнообразие конкретных общественных порядков. Только в результате сочетания этих элементов в определенных ситуациях, условиях, организационных формах оспаривается или нарушается монополия на легитимность, которая закрепляется формально, как правило, за более общим социальным порядком. Хотя приоритет в выражении общих интересов отдается одному порядку, подобная жесткая заданность не всегда срабатывает и признается легитимной в глазах различных сообществ. Ведь в реальной жизни отсутствует «чистота» порядков, они переплетаются и границы между ними возможно провести только с большой степенью условности. Но только когда определен господствующий и привилегированный порядок и установлена ясность прохождения его границ по отношению к другим порядкам, тогда успешно диагностируется реально возникающий ситуативный порядок.

Источником коррупционных отношений является, таким образом, не простое столкновение различных социальных порядков, которые могут действовать как коррупциогенные факторы. Каждый социальный порядок сам по себе легитимен в своих естественных границах. Нелегитимность некоторого ситуативного и, как правило, смешанного порядка может быть установлена только в результате проведения специальной процедуры оценивания. Эта

процедура включает закрепление за определенным порядком - в нашем случае бюрократическим - доминирующего положения и проведение границ его смешения с другими социальными порядками. Вся проблема коррупции состоит в ответе на вопрос: в состоянии ли бюрократическая организация (как доминирующая структура в обществе) провести в жизнь характерные для себя порядок и ценности?

Специфичность коррупционных отношений заключается в обслуживании комплексного социального порядка, возникающего в результате смешения бюрократического, рыночного и патримониального порядков в ситуациях нарушения доминирования бюрократического порядка и его общественной легитимности. Баланс в достижении двух крайних вариантов организации общества - идеальной бюрократии и полноценного гражданского общества - определит и реальное пространство коррупционных отношений. Пределы легитимности бюрократического порядка и порядка, который устанавливается гражданским обществом, являются главными регуляторами этого пространства.

В конечном счете, коррупция не есть просто заболевание локальных бюрократических организаций и даже бюрократической системы как таковой. Не следует видеть в ней также только противоправное деяние или исключительно выражение соответствующей моральной ориентации и дефективности индивида. Как и любое общественное явление, коррупция имеет своим источником всё разнообразие форм хозяйственной координации и социальной интеграции. Характерными особенностями коррупционной ситуации являются: доминирование нелегитимных для данной ситуации социальных порядков, на которые в этом случае наложен запрет или в отношении которых определены границы их действия; нарушение системного единства всех форм социального порядка, при котором господствующее положение получают локальные социальные порядки.

Проблема изучения коррупции и мер противодействия ей, включая разработку комплексных антикоррупционных программ, неразрешима без видения этого феномена в контексте широкой социальной среды и применения адекватного категориального инструментария, который только начинает определяться благодаря усилиям всех общественных наук, прежде всего криминологии, социологии, экономической теории, психологии, политологии.

Bibliography

1. Putin V., Vlasova E. (ed.). I speak to you directly: the President held a «Direct Line» for the eleventh time. Rossiiskaya Gazeta, 2013, April 26, pp. 1–2. (In Russian).

2. Satarov G.A. (ed.). Antikorruptsionnaya politika [Anti-corruption policy]. Moscow, Spas Publ., 2004. 368 p.
3. Weber M. Wirtschaft und Gesellschaft. Köln, Berlin, 1964.
4. Stepashin S., Panina T. (ed.). Taking into account: Sergey Stepashin, Head of Chamber of Accounts on faith, Constitution and extortion. Rossiiskaya Gazeta, 2013, January 11, p. 4. (In Russian).
5. Kuvaldin S. Prague without cakes. Izvestiya, 2013, June 20. (In Russian).
6. Egorov I. Our hold remains strong. Rossiiskaya Gazeta, 2016, January 12, pp. 1, 9. (In Russian).
7. Kozlova N. Currency fraud. Rossiiskaya Gazeta, 2016, January 15, pp. 1, 9. (In Russian).
8. Kozlova N. «The Untouchable» read the Criminal Code. Rossiiskaya Gazeta, 2015, December 10, pp. 17. (In Russian).
9. Zamakhina T. Without fear or favor. Rossiiskaya Gazeta, 2015, September 21, p. 3. (In Russian).
10. Tikhonov S. Did you want them put away? Ekspert' = Expert, 2015, no. 40, pp. 15–18. (In Russian).
11. Khabrieva T. Goodbye, bribe. Rossiiskaya Gazeta, 2012, December 18, pp. 9. (In Russian).
12. Kulikov V. Rich and unhappy. Rossiiskaya Gazeta, 2015, December 25, pp. 1, 7. (In Russian).
13. Petrov V. Account for it or go. Rossiiskaya Gazeta, 2015, December 6, p. 6. (In Russian).
14. Kulikov V. The informer gets a share of the bribe. Rossiiskaya Gazeta, 2015, April 14, pp. 9–10. (In Russian).
15. Kedrov A. Stop: who's the bribetaker?: Public organizations to introduce anticorruption control. Rossiiskaya Gazeta, 2013, December 18, p. 4. (In Russian).
16. Mishina E. Code of Honor for public employees: Doctors, teachers and social workers get professional ethics rules. Rossiiskaya Gazeta, 2013, February 20, p. 5. (In Russian).
17. Dolgova A.I. (ed.). Kriminologiya [Criminology]. 4th ed. Moscow, Norma Publ., Infra-M Publ., 2013. 1008 p.
18. Moskovtsev A.F., Kopylov A.V. Criminogenic determinants of economic crime: theory and practice. Criminology Journal of Baikal National University of Economics and Law, 2014, no. 4, pp. 162–174. (In Russian).
19. Weber M. Staatssoziologie. Berlin, Hrsg. von J. Winckelmann, 1966.
20. Moskovtsev A.F. The mechanism of corruption's social inclusion. In Inshakov O.V. (ed.). Svet i tsvet v ekonomike i obshchestve [Light and Color in

Economics and Society]. Volgograd State University Publ., 2008, pp. 530–550. (In Russian).

21. Kovalev S.N., Latov Yu.V. Tenevaya ekonomika [Shadow economy]. Moscow, Norma Publ., 2006. 336 p.

22. Kholmogorova V. Between a good one and a better one. Ekspert = Expert, 2008, no. 4, p. 69. (In Russian).

23. Zhilin I.Yu. (ed.). Ekonomicheskie i sotsial'nye problemy Rossii. Sotsial'no-ekonomicheskie aspekty korruptsii [Economic and Social Issues of Russia. Socio-economic Aspects of Corruption]. Moscow, INION Russian Academy of Sciences Publ., 1998. Pt. 2. 157 p.

24. Rouz-Akkerman S. Korruptsiya i gosudarstvo. Prichiny, sledstviya, reformy. [Corruption and the State: Causes, Consequences, Reforms]. Moscow, Logos Publ., 2003. 356 p.

25. Berger P.L., Berger B., Kollinz R. Lichnostno-orientirovannaya sotsiologiya [Person-Oriented Sociology]. Moscow, Akademicheskii Proekt Publ., 2004. 608 p.

26. Fridinskii S. Food additive. Rossiiskaya Gazeta, 2015, December 29, pp. 1, 6. (In Russian).

27. Korotenko Yu., Rubchenko M. No chance of success. Ekspert' = Expert, 2004, no. 3, pp. 15–19. (In Russian).

28. Buchanan J.M. Sochineniya [Works]. Moscow, Taurus Al'fa Publ., 1997. Vol. 1. 560 p.

29. Berger P.L., Luckmann T. The Social Construction of Reality. A Treatise on sociology of Knowledge. New York, Anchor Books, 1966. 249 p.

30. Timofeev L.M. Institutsional'naya korruptsiya [Institutional Corruption]. Moscow, Russian State University for the Humanities Publ., 2000. 366 p.

31. Pavlovskii G., Yakovleva E. (ed.). Civil society is not a group of dissidents. Rossiiskaya Gazeta, 2004, July 22, p. 8. (In Russian).

32. Tomchin G. Grazhdanskoe obshchestvo v Rossii [Civil society in Russia]. Available at: <http://polit.ru/article/2006/06/02/tomchin>. (In Russian).

33. Sokolovskaya Ya. Yushchenko made road police bribes legal. Izvestiya, 2008, February 1, p. 3. (In Russian).

34. McConnell C.R., Brue S.L. Economics: Principles, Problems and Policies. Boston, McGraw-Hill, 1998. (Russ. ed.: McConnell C.R., Brue S.L. Ekonomiks: Printsipy, problema i politika. Moscow, Respublika Publ., 1992. Vol. 1. 399 p.).

35. Auzan A., Tambovtsev V. The economic meaning of civil society. Voprosy ekonomiki = Issues of Economy, 2005, no. 5, pp. 28–49. (In Russian).

36. Auzan A., Tambovtsev V. Cooperation is needed. Izvestiya, 2008, January 28, p. 8. (In Russian).

37. Barshchevskii M., Vyzhutovich V. (ed.). The barrister. What? When? Where? Mikhail Borshchevskiy serves the law and the society. Rossiiskaya Gazeta, 2015, December, p. 9. (In Russian).
38. Polanyi K. The Economy as Instituted Process. In Granovetter M., Swedberg R. (eds). The Sociology of Economic Life. Boulder, Westview Press, 1992, pp. 29–51.
39. Thevenot L. Legitimate Modes of Coordination in the Economics of conventions. In Fullbrook E. (ed.). Intersubjectivity in Economics. London, Routledge, 2001, pp. 281–302.
40. Granovetter M. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. American Journal of Sociology, 1985, vol. 91, no. 3, pp. 481–493.
41. Thevenot L. Organized Complexity: Conventions of Coordination and the Composition of Economic Arrangements. Paper presented at the Conference «New Economic Sociology in Europe 2000». Stockholm University, 2000. 2–3 June.
42. Thevenot L. Rules and Implements in Forms. Social Science Information, 1984, vol. 23, no. 1, pp. 1–45.
43. Aldrich H. Entrepreneurial Strategies in New Organizational Populations. In Swedberg R. (ed.). Entrepreneurship. An Interdisciplinary Perspective. Oxford University Press, 2000, pp. 211–228.
44. Andrianov O., Ivanova T. Tver gates. Rossiiskaya Gazeta, 2007, August 25, pp. 1–2. (In Russian).
45. Vyzhutovich V. Did you order the law? Rossiiskaya Gazeta, 2007, December 7, p. 3. (In Russian).
46. Merton Robert. Social Theory and Social Structure. New York, Free Press, 1970. 195 p.
47. Auzan A. Ekonomicheskie osnovaniya grazhdanskikh institutov [Economic basis of civil institutions]. Available at: <http://www.polit.ru/lectures/2004/05/19/auzan.html>. (In Russian).