



МЕХРЕГИОНАЛЬНЫЙ ГУМАНИТАРНО-ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ
ЦЕНТР «СТРАТЕГИЯ»

РОССИЙСКИЕ РЕФОРМЫ: ВЗГЛЯД ИЗ 2017 ГОДА

Коллективная монография

Под редакцией А.Ю. Сунгурова

НОРМА

САНКТ-ПЕТЕРБУРГ
2018

УДК 32.019.5
ББК 66.3(2Рос)
Р76

Рецензенты:

доктор социологических наук, профессор М.В. Масловский
доктор философских наук, профессор Г.Л. Тульчинский

Российские реформы: взгляд из 2017 года: коллективная монография / под ред. А.Ю. Сунгурова. – СПб.: Норма, 2018. – 240 с.

Р76

ISBN 978-5-87857-277-4

Коллективная монография явилась результатом совместных усилий трех участников этого проекта – Исследовательских комитетов по политической политике и по политическому анализу Российской ассоциации политической науки, Межрегионального гуманитарно-политологического центра «Стратегия» и московского офиса Фонда Конрада Аденауэра. Основу книги составили материалы проходивших в разных городах России семинаров и симпозиума, состоявшегося в июне 2017 г. в городе Пушкине (Санкт-Петербург). Также в сборник включен ряд текстов, появившихся в результате деятельности в 2016–2017 гг. Научно-учебной группы исследователей устойчивости и изменчивости политических курсов Департамента прикладной политологии НИУ ВШЭ – СПб, реализовавшей проект «Бюрократические адаптационные стратегии и реакция целевых групп на реформы (на материале российских реформ 2000-х – первой половины 2010-х годов)» (грант Научного фонда НИУ ВШЭ № 16-05-0059).

Книга рассчитана на политологов, социологов, специалистов в области публичной политики и государственного управления, а также на всех, кто заинтересован в разработке способов решения сложных задач достояния развития нашей страны.

УДК 32.019.5
ББК 66.3(2Рос)

© Межрегиональный гуманитарно-политологический
центр «Стратегия», 2018
© Норма, 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

Кроуфорд Клаудиа	Предисловие	5
Сунгуров А.Ю.	Российские реформы, их изучение и обсуждение. Вместо введения	6

РАЗДЕЛ 1. ГЛАСНОСТЬ, ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ОТНОШЕНИЕ К ГЕНДЕРУ: ИЗМЕНЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ПОЛИТИКИ

Монахов В.Н.	Гласность как предмет регулирования и реформирования: на пороге цифровой гласности	20
Горный М.Б.	Взаимодействие власти и гражданского общества: реформы от 1991 г. и до наших дней	32
Козлова Н.Н., Овчарова О.Г., Успенская В.И.	От пола к гендеру, от гендера к полу: тенденции российских реформ	42

РАЗДЕЛ 2. РЕФОРМИРОВАНИЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Гонтмахер Е.Ш.	О пенсионной реформе	54
Тиняков Д.К.	Автократ и «дилемма реформатора»: административная, пенсионная и налоговая реформы	66
Гармаш М.В., Стародубцев А.В.	Блеск и нищета карманов эффективности: политологический анализ создания инновационного центра «Сколково» в России	84
Сапсай И.А.	Ограничения и возможности сетевого подхода к анализу института оценки регулирующего воздействия в российских регионах (в контексте административной реформы)	94
Вандышева Е.А.	Антикоррупционные реформы в сравнительной перспективе: от фокусирующих событий к оценке эффективности	106

Вандышева Е.А.

Антикоррупционные реформы в сравнительной перспективе: от фокусирующих событий к оценке эффективности¹

Аннотация

Исследовательское направление, в рамках которого изучается коррупция как социальное явление и меры противодействия ей, является сравнительно молодым. Первоначально исследовательский интерес к коррупции проявлялся в основном экономисты, что особенно заметно в середине 1980-х гг.² Однако на сегодняшний день нет практически ни одной области социально-гуманитарного знания, в которой бы отсутствовали публикации, посвященные тем или иным проявлениям коррупции или антикоррупционным стратегиям и инструментам.

¹ Статья подготовлена в ходе работы научно-учебной группы исследований устойчивости и изменчивости политических курсов (№ 16-05-0059) в рамках программы «Научный фонд Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ)» в 2017 г. и с использованием средств субсидии на государственную поддержку ведущих университетов Российской Федерации в целях повышения их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров, выделенной НИУ ВШЭ.

² Обзор публикаций о коррупции в историографической перспективе приведен в тексте: Рыжов Д. Обзор публикаций о коррупции // Отечественные записки. 2012. № 2. URL: <http://www.strana-oz.ru/2012/2/obzor-publikaciy-o-korrupcii> (дата обращения 17.10.2017).

внимания к проблеме коррупции со стороны лиц, принимающих решения.

Ключевые слова: антикоррупционные реформы, повестка политического курса

Во многом это обусловлено опасностью последствий коррупции, которые могут быть сведены к следующим:

– **политические:** падение доверия к власти, снижение политической конкуренции, угрозы национальной безопасности и международному престижу, ухудшение качества управления;

– **экономические:** замедление роста валового внутреннего продукта³, ограничение конкуренции в предпринимательской среде, рост теневой экономики, неэффективное расходование бюджетных средств, рост цен за счет коррупционных издержек, снижение инвестиционной привлекательности;

– **социальные:** отсутствие равных возможностей, несправедливое распределение ресурсов, тотальный разрыв между богатыми и бедными, рост социальной напряженности, снижение уровня межличностного доверия, рост детской смертности⁴, повышение терпимости к коррупции.

Кроме того, постоянно растет внимание лиц, принимающих решения, к проблеме коррупции и действенным антикоррупционным механизмам, в противоположность распространённой ситуации недавнего прошлого, когда большинство стран выбрали стратегию сознательной пассивности⁵.

³ По расчетам Всемирного экономического форума, ущерб, который наносит коррупция, составляет порядка 5% мирового валового внутреннего продукта, что соответствует 2,6 трлн долларов США в год. Heywood P.M., Rose J. "Close but no Cigar": the Measurement of Corruption // Journal of Public Policy. 2014. Vol. 34. N 3. P. 1.

⁴ Более подробно об этом см.: Everhart S.S., Martinez-Vazquez J., McNab R.M. Corruption, Investment, and Growth in Developing Countries // Calhoun: The NPS Institutional Archive DSpace Repository. 2005. N 4. P. 7.

⁵ С. Пархоменко и К. Головинский предлагают выделять три ключевые антикоррупционные стратегии: стратегию войны, стратегию сознательной пассивности

Мунджиу-Пиппиди¹⁰. Реализация проекта позволила выработать достаточно оригинальный подход, который дает возможность комплексно оценивать факторы, содействующие успешной реализации антикоррупционной политики и эффективному обеспечению контроля коррупции. В предложенной авторским коллективом схеме анализа заметно влияние неинституционализма и концепции коалиций давления/поддержки (рис. 1).

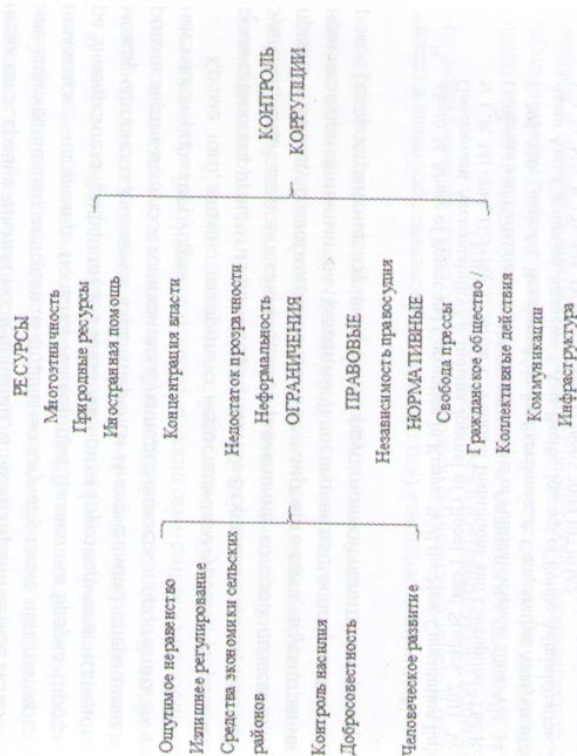


Рис. 1. Теоретическая модель анализа контроля коррупции (автор – Али-на Мунджиу-Пиппиди)¹¹

¹⁰ Mungiu-Pippidi A. The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption, Cambridge: Cambridge University Press, 2015. 296 p.; Mungiu-Pippidi A. Becoming Denmark: Historical Designs of Corruption Control // Social Research. 2013. Vol. 80. N 4. P. 1259–1286.

¹¹ Схема представляет собой дословный перевод оригинальной теоретической модели, обобщенной Алиной Мунджиу-Пиппиди: Mungiu-Pippidi A. Quantitative report on causes of performance and stagnation in the global fight against corruption. 2014. P. 52.

Проведенный анализ политических исследований позволяет выделить несколько блоков или исследовательских полей. Во-первых, наблюдается устойчивый интерес к политической воле как фактору успешной имплементации антикоррупционного политического курса⁶, а также к влиянию различных групп интересов⁷. К примеру, типы коалиций и используемые ими стратегии, направленные на обеспечение устойчивости антикоррупционных реформ, рассмотрены в работе Майкла Джонстона и Сара Кпундех «Построение "очистительных машин": антикоррупционные коалиции и устойчивые реформы»⁸. Они характеризуют имеющиеся различия таких коалиций в тактических приемах и продвижении вопросов в общественную и правительственную повестку.

Во-вторых, часто в фокусе внимания исследователей оказывается международное и иное внешнее влияние, в том числе посредством международных организаций⁹. В литературе достаточно подробно разбирается механизм имплементации новых антикоррупционных инструментов и процедур в рамках присоединения к международным договорам и вступления в международные организации. Ключевыми акторами в этом процессе являются Организация Объединенных Наций, Организация экономического сотрудничества и развития, Совет Европы, а также Всемирный банк, поскольку один из дискуссионных вопросов в этом блоке – донорская помощь государствам с целью борьбы с коррупцией.

В-третьих, во многих исследованиях поднимается вопрос: как государство в целом и отдельные институты справляются с задачей контроля коррупции? Значимые результаты в этом направлении достигнуты в рамках исследовательского проекта ANTICORRP под руководством профессора Алины

и системную стратегию устранения причин коррупции, которую принято считать наиболее эффективной. См.: Антикоррупционная политика / под ред. Г.А. Сатарова. М.: СПАС, 2014. С. 190–230.

⁶ Fritzen S. Beyond "Political Will": How Institutional Context Shapes the Implementation of Anti-Corruption Policies // Policy and Society. 2005. Vol. 24. N 3. P. 79–96.

⁷ Adebunmi W., Obadare E. When corruption fights back: democracy and elite interest in Nigeria's anti-corruption war // The Journal of Modern African Studies. 2001. Vol. 49. N 2. P. 185–213; Tabaku A. Role of the Donor Community in Fighting Corruption in Albania // Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe. 2004. Vol. 6. N 4. P. 137–143.

⁸ Johnston M., Kpundeh S.J. Building A Clean Machine: Anti-Corruption Coalitions and Sustainable Reform. Washington D.C.: The International World Bank for Reconstruction and Development, 2002. 33 p.

⁹ Crawford G., Hermawan Y.P. Whose Agenda? "Partnership" and International Assistance to Democratization and Governance Reform in Indonesia // Contemporary Southeast Asia. 2002. Vol. 24. N 2. P. 203–229; Deming S.H. Anti-Corruption Policies: Eligibility and Debarment Practices at the World Bank and Regional Development Banks // The International Lawyer. 2010. Vol. 44. N 2. P. 871–885; Mendelski M. Rule of Law Reforms in the Shadow of Clientelism: The Limits of the EU's Transformative Power in Romania // Polish Sociological Review. 2011. N 174. P. 235–253.

Вместе с тем большинство проведенных политологами исследований, так или иначе связанных с коррупционной тематикой, носят описательный характер. Мы без труда можем найти описания отдельных антикоррупционных институтов¹², реализованных (или не реализовавшихся в полной мере) антикоррупционных программ¹³. В ряде публикаций анализируется влияние новых медиа на успешность антикоррупционных стратегий¹⁴. Можно констатировать недостаток сравнительных исследований, а также ограниченное использование количественных методов. В отдельных случаях такие попытки предпринимаются – например, попытка Александра Джонатана Брауна (профессора Университета Гриффита) и Финна Хайнриха (руководителя исследования международного движения «Трансперенс Интернешнл») операционализировать вертикальную и горизонтальную подотчетность и просчитать их влияние на контроль коррупции¹⁵.

Кроме того, можно говорить о недостаточном уровне теоретического осмысления коррупции и противодействия ей. В большинстве случаев используется принципал-агентская модель, применение которой позволяет лишь прийти к выводу о необходимости минимизировать степень усмотрения чиновников при принятии ими решений. В последнее время получает также широкое распространение изучение антикоррупционной политики через призму

теории коллективного действия¹⁶. Многие антикоррупционные стратегии укладываются в концепцию «хорошего управления» (*good governance*): от качеств и понятных правил игры через прозрачные процедуры и эффективные механизмы к последовательной имплементации при достаточной ресурсной обеспеченности.

Мы предлагаем аналитическую рамку для изучения антикоррупционных реформ с опорой на традиции исследований политических курсов, с концен-трацией на вопросе: почему внимание лиц, принимающих решения, к проблеме коррупции меняется и какие факторы являются значимыми для продвижения антикоррупционных инициатив на каждой стадии политического цикла?

Названная традиция берет начало в концепции знания как способа решения проблем. В предложенной Джоном Дьюи модели последовательного решения проблем (*The step-wise model of problem solving*)¹⁷ наблюдается доста-точно много пересечений с концепцией политического цикла¹⁸.

При анализе антикоррупционных реформ предлагается рассматривать следующие стадии политического цикла (с опорой на модель Гарольда Лас-суэлла, которая регулярно критикуется за сложность в определении того, ко-гда заканчивается одна стадия и начинается другая, но тем не менее до сих пор популярна в исследовательской среде в силу универсальности подхода):

1. Инициация реформы (что привело к включению проблемы в обще-ственную и правительственную повестку, кто на это оказал влияние, какие со-бытия могут рассматриваться в качестве фокусирующих).
2. Разработка вариантов антикоррупционной политики и выбор пред-почтительного варианта такой политики (ключевые акторы, наличие/отсут-ствие общественного обсуждения, наличие/отсутствие коалиций и выбран-ные ими стратегии).
3. Имплементация реформы (законодательные изменения, реализация отдельных антикоррупционных мер).

¹⁶ Carson L.D., Pradoc M.M. Using Institutional Multiplicity to Address Corruption as a Collective Action Problem: Lessons from the Brazilian case // *The Quarterly Review of Economics and Finance*. 2016. N 62. P. 56–65; Persson A., Rothstein B., Teorrell J. Why Anticorruption Reforms Fail – Systemic Corruption as a Collective Action Problem // *Governance*. 2013. Vol. 26. N 3. P. 449–471; Ang Y.Y. Op. cit.

¹⁷ Dewey J. How We Think. Boston, D.C. Heath & Co, 1910. 250 p.; Dewey J. The Pub-lic and its Problems: an Essay in Political Inquiry. New York, H. Holt and Company, 1927. 224 p.

¹⁸ См. об этом подробнее: Torgerson D. Policy Analysis and Public Life: The Restora-tion of Phronesis? In: Farr J., Dryzek J.S., Leonard S.T. Political Science in History: Re-search Programs and Political Traditions. Cambridge, Cambridge University Press, 1995. P. 225–252; Turnbull N. Harold Lasswell's "Problem Orientation" for the Policy Sciences. Critical Policy Studies, 2008. Vol. 2. N 1. P. 72–91.

¹² Akech M. Abuse of Power and Corruption in Kenya: Will the New Constitution Enhance Government Accountability? // *Indiana Journal of Global Legal Studies*. 2011. Vol. 18. N 1. P. 341–394; Gerring J., Strom C. Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism // *British Journal of Political Science*. 2004. Vol. 34. N 2. P. 295–330; Quah J.S. Benchmarking for Excellence: A Comparative Analysis of Seven Asian Anti-Corruption Agencies // *Asia Pacific Journal of Public Administration*. 2009. Vol. 31. N 2. P. 171–195. DOI: 10.1080/23276665.2009.10779362.

¹³ Doig A. Not as easy as it sounds? Delivering the National Integrity System Approach in Practice – Case Study of the National Anti-Corruption Programme in Lithuania // *Public Administration Quarterly*. 2007. Vol. 30. N 3/4. P. 273–313; Grodeland A.B. Public Perceptions of Corruption and Anti-Corruption Reform in the Western Balkans // *The Slavonic and East European Review*. 2013. Vol. 91. N 3. P. 535–598; Haarhuis C.M. Pro-moting Anti-Corruption Reforms: Evaluating the Implementation of a World Bank Anti-Corruption Program in Seven African Countries (1999–2001). 2005. 338 p.; James H. Resources, Rent-Seeking, and Reform in Thailand and Myanmar (Burma): The Econom-ics-Politics Nexus // *Asian Survey*. 2010. Vol. 50. N 2. P. 426–448.

¹⁴ Ang Y.Y. Authoritarian Restraints on Online Activism Revisited: Why "I-Paid-A-Bribe" Worked in India but Failed in China // *Comparative Politics*. 2014. Vol. 47. N 1. P. 21–40; Ephraim P.E., Akter T., Gansinger M. New Media—New Voices: Satirical Representations of Nigeria's Socio-Politics in Ogas at the Top // *Critical Studies in Media Communica-tion*. 2017. Vol. 34. N 1. P. 44–57.

¹⁵ Heinrich F., Brown A.J. Measuring Accountability Performance and its Relevance for Anti-Corruption: Introducing a New Integrity System-Based Measure // *Crime Law Soc Change*. 2017. Vol. 68. N 3. P. 359–381.

4. Оценка эффективности реформы (подходы будут рассмотрены ниже).

Модель для проведения сравнительного анализа

Анализ научной литературы позволяет сделать вывод о том, что термин «антикоррупционная реформа» используется при изучении различных типов реформ:

- реформ государственного управления;
- реформ государственной службы;
- законодательных реформ;
- судебных реформ;
- реформ иных правоохранительных органов.

Объединяют эти, на первый взгляд, совершенно разные реформы цели, на достижение которых они направлены: минимизация коррупции и устранение причин, которые ее порождают. В связи с этим мы предлагаем использовать термин «реформы с антикоррупционным эффектом», имея в виду, что такой эффект достигается посредством проведения реформ различного рода.

Предлагаемые ниже параметры могут использоваться для проведения сравнительного анализа реформ с антикоррупционным эффектом в привязке к моделям политического цикла и политической повестки:

1. Фокусирующие события.
2. Цели реформирования (политические задачи и установки).
3. Влияние различных акторов: СМИ, партий, инициативных групп (в частности, влияние на процесс формирования повестки и на реализацию политического курса).
4. Нормы, механизмы и процедуры (в контексте имплементации выбранного политического курса).
5. Подходы к оценке эффективности.
6. Обеспеченность ресурсами.
7. Отдельные институты (к примеру, в некоторых странах могут существовать специальные антикоррупционные государственные органы, такие как Бюро по расследованию случаев коррупции в Сингапуре).

В контексте изучения политического внимания развивалась концепция политической повестки, поэтому ниже кратко будут рассмотрены имеющиеся подходы к ее определению и операционализации, поскольку это позволит обозначить антикоррупционную повестку.

Формирование повестки зачастую определяется как процесс, позволяющий придавать определенным проблемам статус подлежащих обязательному

рассмотрению политиками¹⁹. С другой стороны, подчеркивается аспект политических разногласий в отношении значимых для общества законных интересов²⁰.

В отношении реформ с антикоррупционным эффектом применима предложенная Джоном Кингдоном классификация, согласно которой выделяется правительственная повестка, то есть совокупность вопросов, находящихся в поле внимания исполнительных органов власти, а также повестка дня, понимаемая как более конкретно определенный перечень вопросов, непосредственно находящихся на рассмотрении²¹.

При изучении динамики политического внимания к проблеме коррупции может использоваться также классификация Стефана Волгрэва и Петера ван Аелста, пришедших к выводу, что в зависимости от степени влияния на процесс принятия политических решений повестки делятся на символические, когда общественное обсуждение проводится, но не приводит к политическим изменениям (к примеру, в случае дебатов относительно ратификации ст. 20 Конвенции ООН против коррупции) до субстанциональных, когда рост политического внимания непосредственно влияет на процесс принятия политических решений²² (в частности, принятие международных соглашений, содержащих требование о раскрытии информации о бенефициарных собственниках в результате Панамского скандала).

Операционализацию антикоррупционной повестки можно проводить различными способами. Анализ упоминаний проблемы коррупции и антикоррупционных мер и инструментов в средствах массовой информации дает возможность охарактеризовать медийную повестку. Индикаторами парламентской повестки могут выступать парламентские слушания, запросы, направленные парламентариям, парламентские вопросы, поднятые на заседаниях, законодательские инициативы и действующие законы.

Несколько событий могут быть определены в качестве фокусирующих, то есть влекущих инициацию реформ с антикоррупционным эффектом и последующие политические изменения (табл. 1).

¹⁹ Sinclair B. Party Wars: Polarization and the Politics of National Policy Making. Norman, University of Oklahoma Press, 2006. P. 35.

²⁰ Cobb R.W., Elder C.D. The Politics of Agenda-Building: an Alternative Perspective for Modern Democratic Theory. The Journal of Politics, 1971. Vol. 33. N 4. P. 905.

²¹ Kingdon J.W. Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2 edition. New York, HarperCollins College Publishers, 1995. P. 166 (first edition: 1984).

²² Walgrave S., van Aelst P. The Contingency of the Mass Media's Political Agenda-Setting Power. Towards a Preliminary Theory. Journal of Communication, 2006. Vol. 56. N 1. P. 94–95.

Виды фокусирующих событий, влекущих проведение реформ с антикоррупционным эффектом

Вид фокусирующего события	Примеры и последствия
Коррупционные скандалы	Уотергейтский скандал и принятие Закона США о борьбе с коррупцией за рубежом (<i>Foreign Corrupt Practices Act, 1977</i>) Скандал с участием компании «Сименс», участвовавшей в коррупционных схемах подкупа иностранных должностных лиц за рубежом (2008) и внедрение комплаенс-политики в предпринимательскую практику «Панамское досье»: реформа системы раскрытия информации о бенефициарных (конечных) собственниках, законодательные изменения в ряде стран: Новая Зеландия, Тайвань, Монголия (2016) Исландия: следствие затянувшегося банковского кризиса, имевшего серьезные негативные последствия, проведена реформа в сфере управления публичными финансами (новое законодательство и создание независимого мониторингового агентства с широкими полномочиями в области финансового контроля) (2008) Иракский Курдистан: существенное ухудшение экономического положения, вызванное широким распространением коррупции, привело к принятию плана антикоррупционных реформ (2016)
Смена политического лидера	Антикоррупционная кампания Президента РФ Д.А. Медведева и принятие «антикоррупционного пакета» (2008) Системные реформы Ли Куан Ю (Сингапур, 1963) Антикоррупционная реформа Михаила Саакашвили (Грузия, 2004)

Предложенная нами модель позволяет не только рассматривать процесс реформирования в статике, с упором на конкретные меры и институты (с этой исследовательской задачей успешно справляется модель контроля коррупции), но и в динамике. К примеру, появляется возможность измерять, как меняется внимание к проблеме коррупции со стороны СМИ или со стороны партий, а также как рост медиавнимания влияет на внимание правительства. В связи с этим может применяться также концепция медиашорта, предложенная в сравнительном исследовании Амбера Бойдстун, Аннэ Харди и Стефана Волгрэва, продемонстрировавших, что шквальный рост объема освещения проблемы в СМИ оказывает значимое влияние на восприятие политиками и общественностью того, какие вопросы действительно заслуживают внимания, то есть на политическую повестку²³.

Среди драйверов реформ с антикоррупционным эффектом, которым также необходимо уделить внимание, можно выделить следующие:

- международное влияние (присоединение к международным конвенциям и декларациям, вступление в международные организации);
- финансовые инструменты (доступ к кредитам и грантам, участие в государственных закупках);
- внутрисударственное регулирование (система санкций).

В качестве примера международного влияния можно привести изменение внутрисударственного законодательства в связи с исполнением государством обязательств, возникающих в силу присоединения к международным соглашениям. В частности, присоединение к Конвенции Организации экономического сотрудничества и развития по борьбе с подкупом иностранных государственных чиновников при осуществлении международных сделок привело к искоренению существовавшей продолжительное время практики вычетов сумм взяток должностным лицам иностранных государств из суммы налогооблагаемого дохода в странах – участницах Конвенции²⁴.

С точки зрения финансовых инструментов, представляет интерес практика европейских банков. В рамках проверки благонадежности контрагента (заемщика) они в обязательном порядке собирают информацию о компании в СМИ и социальных сетях. Если компания стала фигурантом коррупционного скандала, в выдаче заемных средств банки отказывают.

В ходе реформы с антикоррупционным эффектом в Российской Федерации также использовались финансовые инструменты. С 2016 года действуют

²³ Boydston A.E., Hardy A., Walgrave S. Two Faces of Media Attention: Media Storm versus Non-Storm Coverage // Political Communication. 2014. Vol. 31. N 4. P. 525–527, 529.

²⁴ Рекомендации совета по вычитаемости сумм должностным лицам иностранного государства из суммы налогооблагаемого дохода. URL: http://eicrf.ru/protiv_corruptcii/normativ_docs/cony_1997.html (дата обращения 15.11.2017).

нормы, которые не позволяют организациям, привлеченным к административной ответственности за совершение правонарушений коррупционного характера, участвовать в закупках (см. ст. 19.28 Кодекса РФ об административных правонарушениях «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица»). Запрет действует в течение двух лет с момента привлечения к ответственности.

Подходы к оценке эффективности реформ с антикоррупционным эффектом также различаются в зависимости от объекта оценки, в качестве которых выступают:

- достижение поставленных реформаторами целей (целесообразность);
- соотношение затрат на проведение реформы и выгод от ее имплементации (экономичность);
- решение проблем, наличие которых вызвало необходимость реформирования (результативность)²⁵.

Однако практические попытки оценить, насколько эффективно государство реализует антикоррупционную политику, убеждают нас в невозможности предложить какие-либо универсальные критерии и в необходимости избегать упущения в этом вопросе. К примеру, если в качестве цели обозначить уменьшение преступлений коррупционной направленности (такой подход использовался в ходе антикоррупционных реформ в Китае конца 1940-х гг., а именно в практике инспекционных проверок), даже простое манипулирование статистикой может привести к восторженным оценкам, хотя реальный эффект оказывается гораздо более скромным или даже обратным, как в случае с Китаем, когда государственные служащие стали предупреждать друг друга о проверках, в результате чего коррупция приобрела еще более изощренные формы и скрытый характер.

То же самое замечание справедливо в отношении использования в качестве показателя достижения результата изменения позиций в различных интегральных исследованиях: Индексе восприятия коррупции, Индексе взяткодателей, Барометре мировой коррупции, Индексе качества государственного управления, Индексе экономической успешности, Индексе качества ведения бизнеса, Индексе уровня коррупционных рисков и уязвимости государственных органов обороны и др.

Алина Мунджиу-Пиппиди отмечает необходимость оценивать институциональные изменения, равно как и особенности среды, в которой происходят

(или должны происходить) политические изменения²⁶. Она обосновывает свою позицию ярким примером: многие государства, следуя международным рекомендациям, создавали специальные антикоррупционные органы. Однако дальнейшие исследования показали, что нет зависимости между созданием такого органа (их было порядка 98) и эффективностью антикоррупционной политики в целом²⁷.

Нами охарактеризован ряд направлений, которые обозначились в современных политических исследованиях, касающихся коррупции и антикоррупционной политики. К их числу можно отнести изучение политической воли как фактора успешной имплементации антикоррупционного политического курса, влияние различных групп интересов, международное воздействие (в том числе через международные организации), государственное обеспечение контроля коррупции.

Исходя из тезиса о недостаточном уровне теоретического осмысления коррупции и противодействия ей, а также с опорой на результаты анализа развития исследований политической повестки предлагается изучать антикоррупционные реформы через призму политических курсов, поскольку это позволит проследить динамику изменения политического внимания к проблеме коррупции.

В рамках политического цикла были выделены стадии, на которых имеет смысл концентрироваться при характеристике реформ с антикоррупционным эффектом, о которых мы говорим, подразумеваемая широкий набор реформ, основными задачами которых являются минимизация коррупции и устранение причин, ее порождающих. Кроме того, предложены параметры для проведения сравнительного анализа антикоррупционных реформ в привязке к моделям политического цикла и политической повестке. В частности, рассмотрены виды фокусирующих событий, влекущих проведение реформ с антикоррупционным эффектом (коррупционные скандалы, журналистские расследования, смена инкумбента, экономические и иные кризисы), драйверы таких реформ и ключевые подходы к оценке их эффективности.

²⁵ Критерии могут различаться от случая к случаю, но общие подходы и понимание отражены в публикации: Guidelines for project and programme evaluations. Operational Unit of the Austrian Development Cooperation, 2009. URL: <https://www.oecd.org/development/evaluation/dcdndep/47069197.pdf> (дата обращения 08.10.2017).

²⁶ *Mungiu-Pippidi A. Corruption and governance improvement in global and continental perspectives: Quantitative report on causes of performance and stagnation in the global fight against corruption, 2014. P. 40.*

²⁷ *Ibid. P. 40.*