

О роли гражданского общества в преодолении коррупции

Л.И. Якобсон

Обсуждаемая тема исключительно важна для понимания того состояния, в котором находится наше государственное управление, равно как для построения стратегии изменений в этой системе. Однако не надо забывать, что коррупция — явление отнюдь не только российское и отнюдь не только современное. Процветала она, как известно, и во времена Петра I, и значительно раньше — вспоминается древнеегипетский папирус, в котором о коррупции говорилось в совершенно безнадежном тоне. Напоминаю об этом потому, что многие как-то уж очень скептически оценивают наше общество и наших граждан, между тем коррупция в системе государственного управления не обязательно свидетельствует о каком-то особом, беспрецедентном упадке, хотя, разумеется, эту болезнь необходимо упорно лечить, иногда и хирургическими методами.

На мой взгляд, проблема в другом. Если бы сегодня была организована общественная дискуссия, то она продемонстрировала бы всеобщий консенсус относительно аморальности коррупции, наносящей невосстановимый вред экономике. Мы услышали бы гневные суждения по поводу неких коррупционеров, под которыми каждый из участников подразумевал бы кого угодно, кроме себя, своих родственников и друзей. При этом очень многие из тех же потенциальных участников дискуссии так или иначе участвуют в коррупции, если не в роли взяточников, то в роли взяткодателей (хотя бы «борзыми щенками»), в «радеции родному человечку» или действиях по принципу «ты мне, я тебе».

Почему так происходит? Одна из главных причин в том, что наше общество глубоко фрагментировано, и люди доверяют в основном тем, кого знают лично. Мониторинг гражданского общества, который мы проводим, отчетливо показывает, что типична следующая картина мира: «я и мое окружение — хорошие, честные люди, но за пределами моего окружения те, кому никак нельзя доверять». Немного утрируя, можно сказать, что люди чувствуют себя членами маленьких групп, вокруг которых лес с дикими зверями. Отсюда подход: «с волками жить — по волчьей выть», «я осуждаю то, что заведено, но куда деваться, приходится поступать, как все». Конечно, самыми хищными «волками» считают чиновников. Но предполагаемые «волки» — это, как правило, такие же обычные люди, разумеется, не святые, но и не безнадежно испорченные.

Где же выход? Кардинального сдвига можно добиться лишь на основе развития гражданского общества. Оно размыкает узкие границы тех мельчайших объединений, которые складываются на основе родства и близкого знакомства. Отсюда теснейшая связь между уровнем развития гражданского общества и

уровнем доверия и взаимоуважения к незнакомым людям. Пока же у нас широкие общественные связи обеспечиваются почти исключительно государством и рынком, иными словами, имеют либо принудительный, либо корыстный характер. Между тем ткань гражданского общества образуют связи, базирующиеся на свободной самоорганизации и ценностях, не сводимых к приумножению дохода, собственности и вообще к индивидуальному преуспеянию. Мониторинг гражданского общества показывает, что люди у нас отнюдь не чужды ценностям более высокого порядка и стремятся к самоорганизации на их основе, но пока способны к ней главным образом в относительно малых группах. Ничего удивительного здесь нет, если учесть, что наше общество и его система ценностей лишь постепенно выходят из трудного, хотя и необходимого процесса трансформации.

Когда речь идет о коррупции, состояние гражданского общества очень существенно и еще в одном отношении. Тот, кто распоряжается общественными ресурсами (от миллиардов рублей на капиталовложения до очереди на медицинское обследование), должен быть подотчетен обществу. Иначе «кто что охраняет, тот то и имеет». Кем же персонифицируется контроль и как он осуществляется? В идеале главный контролер — гражданское общество в лице его разнообразных разветвленных структур: общенациональных и созданных по месту жительства, профсоюзных и предпринимательских, потребительских и правозащитных, молодежных и ветеранских, конфессиональных и секулярных. Однако для этого нужно, чтобы типичный гражданин не просто формально принадлежал к таким структурам, изредка вспоминая об их существовании, как это зачастую имеет место у нас, а повседневно и активно участвовал в их работе. Сами же разнообразные структуры должны тесно сотрудничать между собой, образуя плотную сеть. Нечто подобное имеет место в скандинавских странах, и именно там проблема коррупции наименее остра. Конечно, это отнюдь не случайное совпадение.

Но высокоразвитое гражданское общество не может у нас появиться ни с ближайшего понедельника, ни через год. Безусловно, очень важно всячески содействовать его становлению, снимая имеющиеся политические, правовые, административные и экономические барьеры, иначе процесс затянется на многие десятилетия. Но и в благоприятных условиях, видимо, понадобятся десятилетия, пусть и немногие. Как же быть до тех пор?

Во-первых, не строить иллюзий, будто можно придумать некие административные ходы или меры устрашения, которые в кратчайшие сроки позволят на порядки снизить распространенность коррупции. Речь не о том, чтобы примириться с ней как с чем-то вроде климата, а о том, чтобы воспринимать антикоррупционную работу как постоянную, требующую упорства и тщательного учета особенностей конкретных ситуаций. В этой связи важно правильно оценивать работу по регламентации. Да, регламенты не все проблемы решают, но волшебную палочку никто не изобрел и вряд ли изобретет. В то же время некоторый, причем вполне ощутимый, антикоррупционный эффект регламенты уже дали, а если повысить их качество, могут дать гораздо больший.

Во-вторых, если слаба ответственность перед гражданским обществом, остается ответственность перед государством. Не безнадежна ли задача, если само чиновничество коррумпировано? Тут многое зависит, с одной стороны,

от воли политического руководства, а с другой — от его способности реально влиять на ситуацию. У нас политическое руководство, похоже, всерьез озабочено проблемой коррупции. Однако степень его влияния на госаппарат на практике совсем не столь велика, как кажется. Вертикаль-то у нас существует главным образом в том смысле, что президент или премьер способны добиться безусловной реализации своей воли в «ручном режиме». Этот режим срабатывает, когда воля высших руководителей прилагается к ситуациям, с которыми они соприкасаются лично либо через очень малое число посредствующих звеньев. Например, по разным причинам в поле зрения руководства страны попали Пикалево или Кущевская, и в этих случаях вертикаль сработала. Однако всем понятно, что есть немало подобных мест, которые в поле зрения не попали, и тут уже вертикаль не слишком ощутима. В огромном государстве с институтами, которые по существу заново отстраиваются в последние двадцать лет, «мозг» далеко не в полной мере способен контролировать движение собственных «рук», в том числе нечистых и вороватых. Результатом оказываются безответственность и произвол, на которых, собственно, и произрастает коррупция.

Несомненно, есть немало резервов усиления подконтрольности чиновничества политическому руководству. Это и опора на гражданские структуры, пусть пока еще во многом незрелые, и та же регламентация, и использование информационных технологий, в том числе для непосредственного оказания госуслуг, и особенно прозрачность. Такие резервы все еще слабо задействованы, хотя в этом отношении в последнее время немало делается.

Существует и соответствующий Совет при Президенте. Я не берусь оценивать работу этого Совета, поскольку сам в него вхожу. Но могу засвидетельствовать, что резонные технологичные предложения Советом никогда не отвергаются. Просто таких предложений мало, и это естественно: когда государство берется за все на свете, причем пытается делать это главным образом централизованно, за всеми «руками» никак не уследишь.

Я отнюдь не принадлежу к числу принципиальных противников государственной активности. Будь у нашего государства столь надежный партнер, в том числе в противостоянии коррупции, каким, например, для шведского государства выступает шведское гражданское общество, государство могло бы позволить себе тамошний масштаб активности. Но сегодня зачастую приходится выбирать между бесконтрольностью многочисленных «длинных рук» и сокращением их числа и «укорачиванием». Сокращение числа — это отказ от тех функций и объектов собственности государства, которые, может быть, не являются совершенно излишними, но не относятся к числу самых приоритетных. «Укорачивание» — это децентрализация, при которой значительная часть сохраняющихся функций осуществляется в рамках относительно «коротких» территориальных «вертикалей», а центральная власть сосредоточена на том, что децентрализовать заведомо не эффективно. В первую очередь это поддержание внешней и внутренней безопасности государства, правопорядка и единого рыночного пространства, а также, разумеется, борьба с коррупцией. Сокращение и «укорачивание» имеют множество недостатков, но и одно важное достоинство: они не утопичны, в отличие от варианта всеохватывающей

и безупречно работающей вертикали, надежно контролируемой политическим руководством.

Конечно, я не призываю сокращать и укорачивать «до основания». На каждом этапе необходимо непредвзято оценивать реально доступный политическому руководству «радиус контроля» с учетом конкретного состояния гражданского общества, укорененности тех или иных ценностей и освоенных технологий государственного управления. А набор функций государства и меру централизации следует определять сообразно этому радиусу. Конечно, придется более тщательно отбирать приоритеты и мириться с тем, что не всюду «руки» государства дотягиваются. Но ведь они и сегодня сплошь и рядом дотягиваются лишь на бумаге, а на деле вместо них присутствует то, что лишь по названию представляет волю государства, фактически реализуя частные интересы. Собственно говоря, таким образом и процветает коррупция. С течением времени самоограничение государства может становиться менее жестким. Ведь вопреки довольно распространенным представлениям развитие гражданского общества не противостоит усилению государства, а создает для него необходимые предпосылки.