

В.Л. РИМСКИЙ

Бюрократия, клиентелизм и коррупция в России

В современном мире общественные науки присутствуют в самой социальной реальности, хотя нередко в более или менее искаженной форме [Бурдые, 1999^a, с. 119]. Власть и средства массовой информации постоянно обращаются к теоретикам и практикам в экономике для объяснения и оправдания тех или иных правительственных решений. Социологические объяснения политики, экономики и общественной жизни востребуются властью и средствами массовой информации намного реже, чаще всего в периоды выборов и в кризисных ситуациях, особенно когда появляется необходимость объяснений и оправданий властных решений тех или иных так называемых социальных проблем.

Такому неравноправию экономики и социологии много причин. Одной из них стал отказ специалистов по экономическому анализу от изучения мотивов и процедур принятия решений каждым субъектом экономической деятельности. Экономисты сумели получить весьма значимые теоретические и практические результаты, анализируя различные макроэкономические показатели. А социологи, напротив, не смогли похвастаться тем же, исследуя конкретные связи и отношения индивидов в процессе политической, экономической, общественной и других видов деятельности. По-видимому, в экономике на современном уровне развития науки пока малоперспективно обобщение установок, мотивов и процедур принятия решений до формирования, в частности, обоснованных прогнозов развития рынков и отраслей.

Современным политикам и государственным деятелям анализ ситуации, основанный на прогнозировании изменений отдельных макроэкономических, демографических и социальных показателей, ближе и понятнее, чем сложный и неоднозначный анализ сознания и деятельности индивидов, принадлежащих даже крупным социальным группам. Государственное и корпоративное управление разнообразными показателями успешно используется бюрократическими системами в этих видах управления, потому что сравнительно несложно включается в канцелярскую реальность¹. Собственно канцелярские документы, используемые в бюрократическом управлении, обычно содержат описания и методы контроля изменений тех или иных показателей. Поэтому вполне закономерна большая востребованность современным государственным управлением результатов экономического, нежели социологического анализа.

Однако построенное таким образом государственное управление неспособно реально противостоять коррупции. Причина в том, что построенные на основе такого подхода экономические и математические модели коррупции, разработанные программы анти-

¹ Это понятие несколько подробнее описано в [Римский, 2003, с. 52].

коррупционной деятельности, скорее обобщают те или иные ее показатели, чем анализируют реальные мотивы и процедуры коррупционных действий, особенности коррупционных связей и отношений.

В России коррупция уже давно стала не только своеобразной нормой, но и составной частью практик в политике, экономике и общественной жизни. А публичные обсуждения коррупции, в первую очередь в средствах массовой информации, чаще всего сводятся к обмену мнениями о взяточничестве. Причина понятна: именно во взятке наглядно и конкретно выражаются финансовые или материальные ресурсы, ради которых коррупционеры вступают в коррупционные связи и отношения. В результате коррупция все более воспринимается как незаконная или аморальная экономическая деятельность, связанная с получением финансовых или материальных ресурсов теми, кто в нее вовлечен.

Социологические исследования позволяют глубже проанализировать коррупцию как социальное явление. Один из важнейших выводов таких исследований, в том числе и исследований Фонда ИНДЕМ [Сатаров, 2002], заключается в том, что самые крупные коррупционные сделки, самые большие потери от коррупции в России связаны отнюдь не со взятками, хотя и их общая сумма весьма высока: на бытовую коррупцию граждане России тратят в год примерно 2,7–2,8 млрд долл., а общая сумма, выплачиваемая предпринимателями чиновникам в виде взяток, составляет примерно 33–34 млрд долл. в год. Но самые крупные объемы коррупционных сделок производят так называемые коррупционные сети, действующие, как правило, практически без нарушений законодательства, а чаще всего с соблюдением его норм.

Чтобы понять причины и процедуры деятельности коррупционных сетей, необходимо изучать реальные экономические и социальные факторы, вследствие которых такая деятельность становится возможной. Осознание ситуации, конечно, не означает, что сразу удастся их нейтрализовать, а вскрытие противоречий не ведет немедленно к их разрушению. Но без этого противодействие коррупции никогда не будет эффективным. Скорее, в общественном сознании станет формироваться и укрепляться миф о том, что коррупция неискоренима и непреодолима, а потому ее целесообразно использовать как своеобразную "смазку" между чиновниками и бизнесом, чиновниками и гражданами, облегчающую решение проблем бизнеса и граждан [Сатаров, 2002, с. 6].

Социологические исследования коррупции чаще всего негативно воспринимаются и властью, и бизнесом, и обществом, когда на основе более или менее объективных методик вскрываются реальные причины и процедуры соответствующих действий и отношений. В коррупции эти причины и процедуры настолько скрыты, конфиденциальны, что социологи, занимающиеся их изучением, часто предстают как своеобразные доносчики, разоблачители [Бурдые, 1999^a, с. 124], такие же, как прокуроры и судьи. Хотя роль социологов в обществе совершенно иная – не обличить, а понять и объяснить социальные явления. По-видимому, без углубленных социологических исследований коррупции реально противостоять ей в нашей стране невозможно. Для достижения этой цели экономический анализ коррупции должен быть дополнен социологическим, один из возможных вариантов которого предлагается в настоящей работе.

Методические проблемы изучения коррупции

Для эффективного противодействия коррупции было бы очень полезно получение полного и подробного описания ее как системы. Но в силу скрытого характера многих факторов коррупции, явного и неявного противодействия их выявлению заинтересованными лицами, ее объективное и всестороннее описание затруднено и пока фактически не получено. Тем не менее многие фрагменты российской коррупционной системы уже изучены, и даже их краткие описания могут дать представление о системном характере данного явления.

Приводимые ниже описания российской коррупции основаны в первую очередь на результатах законченного в декабре 2001 г. почти трехлетнего проекта изучения и

анализа российской коррупции, проведенного Фондом ИНДЕМ по заказу Всемирного банка. Характерно, что российские государственные структуры никакого интереса к исследованиям подобного рода не проявляли, а коммерческие структуры, выражая некоторый интерес, не были готовы такие исследования финансировать. Эти факты демонстрируют как незаинтересованность российской элиты в противодействии коррупции, так и трудности в проведении у нас объективных исследований коррупции.

Реальным знанием причин и механизмов российской коррупции, ее типов, распространенности этих типов в регионах и конкретных отраслях деятельности, а также возможностей реального противодействия коррупции обладают исследователи, специалисты и эксперты, профессионально занимающиеся соответствующими проблемами. Более или менее объективную информацию о коррупции могут дать ее жертвы, но наиболее осведомлены о ней, безусловно, организаторы и активные участники коррупционных взаимодействий. Легче всего получить информацию о коррупции у лиц, в нее не вовлеченных, но их знания нередко бывают поверхностными, умозрительными, основанными на нормативных концепциях, а не на реальном опыте. Наиболее полной информацией обладают ее организаторы и активные участники, но от них исследователям получить информацию труднее всего, а иногда – и просто невозможно.

Для получения более или менее объективного и полного описания коррупции необходимо получать и анализировать информацию и от экспертов, и от жертв коррупции, и от ее организаторов и активных участников, не допуская ограничений или исключений по этическим или иным соображениям. В качестве метода получения такой информации обычно используется личное интервью по типу экспертного.

Информация о коррупции, полученная в ходе проведения личных интервью, чаще всего бывает уникальной и оценочной. Для получения количественных характеристик необходим анализ данных объективной статистики, в первую очередь Госкомстата и отраслевых министерств РФ, а также массовых опросов. Поэтому, в частности, исследование Фонда ИНДЕМ было разбито на два крупных этапа: на первом проводились глубинные конфиденциальные неформализованные интервью с представителями всех трех групп экспертов, а на втором – формализованный массовый опрос предпринимателей и простых граждан. Для обеспечения полноты информации планировалось проведение массового опроса среди чиновников федерального и регионального уровней. Однако ни правительство РФ, ни региональные власти не согласились дать официальные разрешения на доступ к своим чиновникам. Проведение же неофициального анкетирования чиновников по вопросам коррупции было признано организаторами исследования невозможным; только некоторые функционирующие и бывшие чиновники приняли участие в личных интервью.

Методика и формулировки вопросов для массового опроса разрабатывались на основе результатов экспертных интервью: суждения экспертов, включая и самих организаторов исследования, рассматривались как гипотезы, некоторые из них проверялись с помощью методов выборочных исследований и статистического анализа. Особенностью всего исследования было особое внимание изучению практики коррупции, а не только ее оценок со стороны экспертов и участников массового опроса. Определенный риск такого подхода состоял в том, что при отсутствии достаточного уровня откровенности респондентов массового опроса исследование дало бы очень мало достоверных количественных данных. Но уровень откровенности респондентов был вполне достаточен, некоторые из них специально обращались к интервьюерам со словами о том, что наконец-то исследователи взялись за изучение главного.

Информация о некоторых аспектах коррупции, в частности в образовании и медицине, в исследовании Фонда ИНДЕМ оказалась представленной слабо, и для включения их в анализ были использованы результаты других разработок². В дальнейшем

² Наиболее интересной и полезной для понимания особенностей российской коррупции, особенно в области медицины и образования, оказалась информация из [Клямкин, Тимофеев, 2000].

информация о коррупции пополнялась в ходе периодически проводимых личных интервью, изучения публикаций средств массовой информации и объективной статистики.

Многообразие и системный характер российской коррупции, выявленные в ходе проведенных социологических исследований, невозможно изложить полностью в рамках одной статьи. Поэтому дальнейшее изложение будет сосредоточено на взаимосвязи бюрократии, клиентелизма и коррупции, существенной для понимания коррупции и реализации эффективного противодействия ей.

Коррупция как разложение власти

Российскую коррупцию более адекватно характеризуют, по-видимому, самые старые, даже древние представления об этом явлении. Известно латинское слово *corruptere*, означающее порчу, уничтожение, истребление, искажение, подкуп, задабривание подарками, соращение. Как самостоятельный термин оно применялось в римском праве для определения деятельности нескольких лиц с целью "порчи" нормального хода судебного процесса или процесса управления делами общества. Другой ведущий признак коррупции отражает определение Н. Макиавелли, понимавшего коррупцию как использование публичных возможностей в частных интересах, которые могут быть как личными, так и корпоративными, то есть интересами каких-то корпораций, коммерческих или финансовых структур [Шевченко, 2000, с. 17].

Наиболее адекватным российским условиям, по-видимому, является признание коррупционными любых действий, нарушающих нормальное, нормативное регулирование и развитие той или иной отрасли, сферы деятельности и страны в целом посредством использования публичных возможностей для реализации личных или корпоративных интересов в ущерб общественным. Нормальным, нормативным регулированием и развитием той или иной сферы деятельности и страны в целом можно считать такое, которое к настоящему периоду зафиксировано в действующих международных документах и соглашениях, планах и программах развития нашей страны, ее отдельных отраслей и регионов, в Конституции РФ и принятых на ее основе законах и других нормативных документах.

Коррупцией поэтому следует считать *осуществляемое любыми способами и при любых условиях извлечение выгоды из своего положения в системе государственной власти или из связанного с ним своего общественного статуса в корыстных целях*. Коррупцией в этом смысле следует признавать не только незаконные, но и неэтичные действия, а также действия, признаваемые в нашем обществе несправедливыми. Безусловно, юридически наказуемыми могут быть только деяния, нарушающие нормы закона, но коррупция ими не исчерпывается: возможность юридической квалификации коррупционных действий не должна быть единственным ее признаком.

К коррупции следует относить любые действия, *способствующие разложению государственной власти и системы государственного управления, разрушению механизмов, обеспечивающих функционирование властных структур в общественных интересах при формировании и укреплении механизмов их функционирования исключительно в личных или корпоративных интересах, а также в интересах очень узких социальных групп и т.п.* Такое понимание способствует выявлению признаков системности в обществе и государстве, о чем свидетельствуют, например, следующие широко распространенные явления³:

- государственная политика прямо диктуется частными и корпоративными интересами олигархических групп;
- теневые доходы составляют основную и необходимую часть доходов практически всех чиновников;

³ Это несколько переформулированные тезисы из [Кузьминов, 2001].

– нормой стало несоблюдение, уклонение от соблюдения законов во всех сферах деятельности;

– исполнительная власть активно использует "теневые" формы мобилизации доходов и стимулирования граждан, бизнеса и нижестоящих чиновников для достижения желаемых результатов.

Как социальное явление российская коррупция возникает и поддерживается на уровне неформальных социальных связей, составляющих основу общества, она может быть обнаружена на всех уровнях управления им, а также в системах, обеспечивающих его саморегулирование. Не будет преувеличением утверждать, что коррупция в России стала частью образа жизни граждан. Все они, независимо от социального статуса и занимаемых должностей, живут в условиях осуществления тех или иных коррупционных действий и процедур, на которые чаще всего их вынуждает власть. Но иногда и сами граждане с готовностью прибегают к ним для решения разнообразных проблем. На уровне простых граждан коррупцией обычно являются взятки или использование в личных, семейных или клановых интересах тех или иных общественных благ. Возможностей коррупционных действий у чиновников и публичных политиков намного больше, и сами коррупционные проявления разнообразнее.

Бюрократия порождает коррупцию

Понятие "бюрократия", как известно, придумал в 1746 г. француз де Гурне, добавивший к слову "бюро", означавшему как учреждение, так и письменный стол, вторую часть "кратия", происходившую от греческого глагола со значением "управлять". Таким образом, с самого своего появления понятие "бюрократия" означало власть чиновников [Гидденс, 1999, с. 268].

В современном российском государстве, как и в большинстве других государств Запада и Востока, именно бюрократия реализует его легитимное господство над гражданами. По известной модели М. Вебера эффективность бюрократического господства основана на его рациональности, то есть на специфических знаниях и компетентности, которыми обладают чиновники. Он же обосновывал положение о том, что государство осуществляет свое господство с помощью монополии на легитимное насилие [Вебер, 1990, с. 645].

Продолжая эту логику, приходится признать, что в российском государстве монополию на легитимное насилие реализует отечественная бюрократия с помощью специфических знаний и специфической компетенции в сфере своеобразной канцелярской реальности [Римский, 2003]. Эта канцелярская реальность формируется из документов, которые нередко представляют и средства, и цели деятельности бюрократической системы, структурируя политическую, экономическую и социальную реальность в соответствии с категориями, гарантированными и признанными государством [Бурдье, 1999^б]. И этой канцелярской реальности вынуждены подчиняться все граждане и все юридические лица.

Сторонники теорий и моделей государства К. Маркса и Вебера под легитимным насилием понимали исключительно физическое насилие. И оно действительно было чрезвычайно важным в поддержании легитимного господства государства, начиная от военной силы и заканчивая учреждением налогов, которые без принуждения никто государству не платит, но в современных развитых государствах уже военной или полицейской силы для их уплаты обычно применять не приходится.

Но легитимное господство поддерживается не только физическим насилием. Не меньшее значение в современном государственном управлении имеет насилие символическое, воплощающееся, по словам П. Бурдье, "в виде мыслительных структур, категорий восприятия и мышления" [Бурдье, 1999^б, с. 132]. В соответствии с его моделью государство концентрирует различные виды капитала: физического принуждения, экономического (от которого можно было бы отделить финансовый, что Бурдье не делал), культурного, информационного, образовательного, символического и многих

других. С социологической позиции эти капиталы мало чем отличаются от финансового и экономического, рассматриваемых, например, Марксом, потому что точно так же могут и накапливаться, и расходоваться, и конвертироваться в финансовый и экономический капиталы и обратно. И именно государство стало, по сути, единственным гарантом существования таких капиталов, а главное – их конвертации в финансовый и экономический капитал. В результате такой концентрации капиталов государство становится владельцем "определенного рода метакapиала, дающего власть над другими видами капитала и над их владельцами", который можно назвать единым капиталом государственной власти [Бурдьe, 1999^б, с. 132–133].

Владение метакapиалом государственной власти не означает, что никакие субъекты, например, экономической деятельности не владеют собственными капиталами. Более того, в цивилизованном государстве западного типа власть отделена от собственности, чиновники не владеют ни государственной, ни частной собственностью, они получают заработную плату от государства за свою деятельность. Но именно деятельность чиновников позволяет даже самым богатым гражданам, не говоря уже о бедных, конвертировать свои символические капиталы в финансовые и экономические, например в элитное образование, в высокую должность и высокую зарплату. Может создаваться видимость того, что эта конвертация происходит без участия государства. Но то, что это лишь видимость, становится понятно при возникновении каких-то проблем на рынке труда, например с признанием диплома о высшем образовании и т.п. Во всех подобных случаях, если субъектам тех или иных отношений на рынке труда не удастся договориться, они прибегают к защите государства: обращаются в трудовые инспекции, в суды, в прокуратуру и т.п. И именно нежелание получать судебное решение по трудовому спору нередко приводит к полюбовному улаживанию подобных конфликтов.

В постсоветской России к обладанию государством своим единым капиталом добавилась традиционная для страны неотделенность власти от собственности, типичная не только для советской системы, но уходящая далеко в глубь веков. В период российских реформ 90-х гг. XX в. бюрократия по сравнению с советским периодом лишь формально изменила способ распоряжения собственностью: из государственной собственности была выделена частная, но распоряжаться ею можно было только под контролем бюрократии. И до настоящего периода никакие попытки даже самых богатых российских граждан освободиться от контроля бюрократии в распоряжении своей собственностью не были успешными. В этом, по-видимому, одна из причин судебных преследований руководителей компании "ЮКОС".

В российских условиях легитимное насилие государства практически полностью осуществляется бюрократией и в интересах бюрократии. А потому проблемы и бизнеса, и граждан могут решаться практически исключительно с помощью коррупции. Так реально решаются многие жизненные проблемы развития политики, экономики и социальной сферы. Канцелярская реальность часто не позволяет провести объективный анализ проблем действительности и найти их решения. И тогда для решения таких проблем бюрократии приходится отступать от жестких правил принятия канцелярских решений, вводить льготы или особые условия для тех или иных субъектов, например, экономической деятельности. А раз такие льготы или особые условия хотя бы раз были предоставлены лишь одному субъекту, другие субъекты начинают искать способы получения аналогичных льгот и особых условий для своей деятельности. В результате в российском государственном управлении практически ни один субъект экономической деятельности не в состоянии ее осуществлять без тех или иных льгот или особых условий. А добиваются они этих льгот или особых условий при помощи коррупции, начиная от взяток и заканчивая неформальным участием чиновников в прибылях бизнеса.

Коррупция в российских условиях возникает и тогда, когда граждане или бизнесмены пытаются конвертировать свои символические капиталы в финансовые или экономические. Бюрократия, монополизировав единый капитал государственной власти,

постоянно стремится получать свою ренту со всех возможных операций с символическими капиталами. Такую ренту можно обнаружить в самых разных областях деятельности, начиная от регистрации и лицензирования тех или иных видов бизнеса, постоянных проверок его деятельности разными инстанциями и заканчивая разрушением бесплатных медицины и образования с постепенным введением платы за них для всех без исключения граждан.

Вообще сведение решения социальных проблем к вопросам финансирования чаще всего связано со своеобразным вымогательством бюрократией своей ренты с граждан. Реализуя монопольное право государства на легитимное насилие, российская бюрократия в разных формах и на разных уровнях власти нередко осуществляет и с гражданами действия, сходные по своей сущности с вымогательством ренты с бизнеса. Сначала формируется угроза введения невыгодного бизнесу или гражданам законодательства, а затем производится отказ от его введения в обмен на те или иные материальные блага или дополнительные права, приводящие к таким благам, для бюрократии [Заостровцев, 2000]. Действия, связанные с прямым вымогательством ренты, чаще всего проводятся бюрократией конфиденциально, соответствующие выплаты чиновникам или услуги, оплаченные бизнесом, производятся без включения в налоговую отчетность, в так называемой "теневой" экономике. Таким образом, бюрократия сама же и разрушает одну из основ своего господства, формируя и поддерживая практику постоянных налоговых нарушений.

В результате российская бюрократия во многом сама, своей собственной деятельностью, постоянно порождает коррупцию, уже ставшую системной проблемой государственного управления. Ибо сложившаяся практика препятствует решению стратегически важных государственных проблем, не обеспечивая ни разработку более или менее реальных программ их решений, ни реализацию уже принятых решений с помощью единообразных норм для всех граждан или для всех субъектов экономической деятельности.

У российской бюрократии нет непосредственной заинтересованности ни в чем, кроме собственного благополучия, достигаемого за счет распоряжения единым капиталом государственной власти и вымогательством ренты. В такой ситуации становится практически невозможной реализация нормативного государственного управления. В общественном сознании такое положение бюрократии в государстве и обществе, как показывают многие социологические исследования, воспринимается как нарушение социальной справедливости.

Коррупция и клиентелизм

Важнейший фактор формирования и развития российской коррупции – клиентелизм. В нем, а не только в нарушениях норм законов, нередко можно усмотреть корыстные мотивы действий чиновников. Клиентелизм и коррупция не сводятся друг к другу, но коррупция как социальное явление нередко возникает и развивается в условиях клиентелизма как особой формы организации общества [Шевченко, 2000, с. 47].

У клиентелизма, как и у коррупции, в силу сложности этого социального явления нет единственного общепринятого определения. Под клиентелизмом будем понимать *социальное явление, характеризующееся формированием отношений доминирования, господства и подчинения, зависимости и независимости по принципу патрон-клиентских*. В этих отношениях одна из сторон – патрон – является покровительствующей, а вторая – клиент – покровительствуемой. Статус сторон этих отношений весьма ситуативен и изменчив: патроны и клиенты взаимозависимы, и в некоторых случаях, например, клиенты имеют возможность вынудить патрона действовать в их интересах, ущемляя его собственные.

Патрон-клиентские отношения в силу достаточно высокого уровня конфиденциальности, а также неизбежной их мифологизации пока крайне редко рассматриваются как объекты научных исследований. Еще реже результатом проведения научных ис-

следований становится демифологизация этих отношений. Но определенные возможности применения научно обоснованных методик для анализа клиентелизма все же имеются (см. [Афанасьев, 2000]). В частности, в ходе обличений тех или иных должностных лиц и организаций, судебных разбирательств, проведения избирательных кампаний информация о патрон-клиентских отношениях из конфиденциальной может стать общедоступной и подвергнуться научному анализу по соответствующим методикам.

Очевидно, что патрон-клиентские отношения характеризуются различиями патронов и клиентов по их социальному статусу, который и позволяет патронам доминировать над клиентами. Но это доминирование обязательно должно быть обусловлено не только и даже не столько физическим принуждением, сколько принуждением символическим через признание ведущей роли патронов в их личных, частных, неформальных отношениях с клиентами, владения и распоряжения ими определенными ресурсами – властными, финансовыми, материальными и т.п. Важной характеристикой патрон-клиентских отношений является предоставление сторонам услуг друг другу, причем обычно услуг не дифференцированных по типам и видам, а комплексных, оказываемых как по символическому (чаще всего) принуждению, так и добровольно. Как правило, патроны осуществляют ту или иную защиту своих клиентов на основании соответствующих гласных или негласных договоренностей. А клиенты в той или иной степени обеспечивают деятельность своих патронов. Патрон-клиентские отношения могут быть как официальными, так и (что чаще) неофициальными, даже полулегальными. При этом патрон-клиентские отношения, как правило, характеризуются взаимной солидарностью, сочувствием и поддержкой сторонами друг друга.

Клиентелизм не исчерпывает всего содержания организации и структуры российской коррупции. Но именно патрон-клиентские отношения составляют наиболее устойчивые социальные механизмы, обеспечивающие существование и расширение коррупционной практики. В частности, на местном уровне право на занятие малым бизнесом в России можно получить исключительно от соответствующего чиновника, который фактически и становится патроном будущего предпринимателя. Эта ситуация почти всегда приводит к взяткам чиновнику за благоприятное решение. Нередко впоследствии чиновники, рассматривая бизнес, на ведение которого они дали разрешение, как дочернее учреждение своей администрации, в частности, требуют и почти всегда получают от этого бизнеса бесплатные услуги для себя [Клямкин, Тимофеев, 2000, с. 93, 94, 97].

Взаимоотношения малого и среднего бизнеса и муниципальных, а иногда и региональных властей таковы, что предпринимателям нередко приходится держать в штате специальных профессионалов, осуществляющих регуляцию взаимодействия с государственными и муниципальными органами власти. Представление о том, что такой сотрудник занимается лишь передачей взяток чиновникам, слишком узко. Наиболее успешные предприниматели давно освоили и иные методы взаимодействия с властными структурами, по форме очень напоминающие символические демонстрации патронам-чиновникам своего подчиненного положения. К таким действиям относятся постоянные знаки внимания чиновникам, советы с ними о возможных проблемах, совместные чаепития, небольшие подарки им и их секретаршам и т.п. Размеры и стоимость таких подарков во многом определяется уровнем соответствующей властной структуры [Клямкин, Тимофеев, 2000, с. 99, 101, 102].

В соответствии со старой советской традицией и гражданам, и чиновникам, и бизнесменам клиентелистские отношения ближе и понятнее, чем демократические, основанные на законе и соблюдении как прав человека, так и государственных интересов. Этот вывод подтверждается определенными тенденциями развития российского бизнеса, который от прямого подкупа представителей власти и контроля криминальных структур, часто обозначаемого как наличие "крыш", перешел не к цивилизованным отношениям с властью демократического характера, а к долгосрочным отношениям между конкретными чиновниками и конкретными бизнесменами нередко корпоративного типа, когда и власть, и бизнес в единой корпорации реализуют общие интересы

сы [Кузьминов, 2001, с. 224]. При этом, как уже отмечалось, в таких корпоративных отношениях власть, как правило, доминирует над бизнесом.

В России не только бизнес, но и каждый регион фактически стал клиентурой главы его администрации. Эти отношения понятны и самому главе, и гражданам, проживающим в регионе. Действующий губернатор или президент могут проиграть на выборах только если они как патроны продемонстрируют невыполнение своих обязательств. Пока же патрон-клиентские отношения сохраняются, а их стороны соблюдают негласные и неформальные договоренности, избиратели доверяют руководителю региона и поддерживают его.

Поддержка избирателями своего патрона – руководителя региона нередко выражается в одобрении реализации выгодной ему стратегии прихода крупного бизнеса к управлению ресурсами регионов. Эти стратегии чаще всего являются коррупционными прежде всего потому, что все они основаны на теневых схемах влияния на региональную политику. В частности, при реализации таких стратегий избиратели исключаются из процедур принятия решений по развитию регионов после выборов, кандидатуры победителей региональных выборов определяются узким кругом лиц и задолго до назначения даты выборов, бизнес, приходя к контролю над ресурсами региона, реализует обычно исключительно собственные интересы, не развивает, например, потребительские рынки и мало заботится о повышении реального жизненного уровня граждан, и т.п. В итоге экономические факторы электоральной коррупции практически во всех российских регионах приводят к явному проявлению классического признака коррупции: доходы в обществе распределяются несправедливо, обогащают коррупционеров за счет остальных членов общества (ср. [Полтерович, 1998, с. 31]).

Коррупционные сети

Патрон-клиентские отношения формируют своеобразные сети личных отношений, связывающих чиновников с конкретными частными и корпоративными интересами в сферах бизнеса и финансов. Иногда такие связи предполагают подкуп конкретного чиновника в интересах одной конкретной структуры, но гораздо чаще он вынужден включаться в сеть взаимных услуг без получения и передачи взятки, поскольку иначе не сможет продолжать занимать свою должность. При этом принуждение к вовлечению в коррупционную сеть для чиновника сопровождается корыстным интересом: как правило, он получает определенную долю доходов коррупционной сети в виде нелегальных выплат пропорционально своему статусу и роли в коррупционных сделках.

Деятельность коррупционных сетей проявляется в складывании неформальных и нелегальных взаимосвязей и взаимозависимостей между чиновниками по вертикали управления в одном ведомстве или иной структуре, а также по горизонтали на различных уровнях управления между разными ведомствами и иными структурами (подробнее см. [Гражданские... 2000]). Эти взаимосвязи и взаимозависимости используются для систематического совершения коррупционных сделок, как правило, с целью личного обогащения, распределения бюджетных средств в пользу структур, входящих в коррупционную сеть, повышения ее нелегальных доходов или для получения конкурентных преимуществ финансово-кредитными и коммерческими структурами, входящими в коррупционную сеть, с целью последующего получения таких доходов. Получение финансовых ресурсов – практически всегда ведущая цель деятельности каждой коррупционной сети.

Услуги коррупционных сетей обычно востребуются и предоставляются в центрах принятия решений, относящихся к государственному управлению и бизнесу. Более того, многие лица, принимающие решения на различных уровнях системы управления государством и обществом, сами являются членами таких коррупционных сетей. В результате деятельности коррупционных сетей системе государственного управления более или менее успешно навязывается реализация не государственных и тем более не общественных, а частных интересов.

Сети должностных лиц, связанных взаимными обязательствами, существовали и существуют во все времена и во всех странах. Особенность текущего периода развития России в том, что через эти коррупционные сети, а не через нормативные контрактные отношения между властью и бизнесом, приходит большая доля валового национального продукта (ВВП), чем в развитых государствах. Анализ собственности и расходов чиновников российского государственного аппарата показывает, что их реальные доходы значительно превышают легальные. Более того, судя по уровню легальных доходов высокопоставленных российских чиновников, их теневые доходы стали основной частью их реальных располагаемых доходов. Даже относительно честные чиновники, не берущие взятку ни за какие услуги, через коррупционные сети получают столь значительные доли доходов, что не смогут существовать вне этих сетей и, соответственно, противостоять реализации их корпоративных интересов. В результате государственные служащие в своей работе руководствуются обязательствами перед коррупционными сетями не меньше, чем интересами государства. В этом основная причина неэффективности государственного аппарата управления, и эта неэффективность прогрессирует [Кузьминов, 2001, с. 223]. При этом взяточничество у нас перестало быть основной формой коррупции, поскольку оно уголовно наказуемо и намного менее эффективно, чем получение нелегальных доходов через участие в коррупционных сетях.

Главную опасность для общества представляет система взаимных обязательств, формирующаяся через предоставление взаимных услуг и в коррупционных сетях, и в организованных преступных сообществах. Этот признак их объединяет. Возможно, чиновникам представляется, что бизнесмены, приносящие им взятки или оказывающие те или иные услуги, всегда будут у них в подчинении. Но в определенный момент продолжение такого рода неформальных отношений заставляет чиновников выполнять требования этих бизнесменов или представителей других групп давления, поскольку чиновники через установление неформальных отношений оказываются включенными в систему взаимных обязательств. Как правило, взаимные услуги оказываются по добровольному соглашению сторон, но в крайних случаях одна из сторон может прибегнуть к шантажу, угрозам применения компромата и другим средствам давления. Такие практики способствуют разрушению системы нормативного государственного управления, а потому должны быть признаны коррупционными.

Возможности противодействия российской коррупции

В российских условиях деятельность бюрократической системы постоянно воспроизводит возможности коррупции, но без этой системы демократическое государственное управление также невозможно. Это противоречие неразрешимо только логически, в развитии же многих государств мира оно разрешалось согласованными усилиями государства, бизнеса и граждан.

Копирование опыта государств с низким уровнем коррупции тем не менее вряд ли приведет к снижению уровня коррупции в России. Причина в том, что общими в антикоррупционной деятельности всегда остаются ее принципы, а успешная реализация конкретных методов и программ всегда проводилась и проводится с учетом национальных особенностей каждой страны. Для успешной антикоррупционной деятельности в России необходимо поступать точно так же: реализовывать общие принципы противодействия коррупции, подбирая средства и методы, эффективные именно для нашей страны, поддерживая и распространяя все позитивы. Такого рода антикоррупционная деятельность у нас фактически еще не начиналась, поэтому в заключение ограничусь только некоторыми замечаниями о возможной стратегии противодействия коррупции.

Коррупция в России стала системной, превратилась в постоянно воспроизводимую на всех уровнях государственного и муниципального управления практику. Поэтому простые призывы к чиновникам, бизнесменам и гражданам быть лично честными и не включаться в коррупционные отношения никаких существенных последствий иметь

не могут. Необходимо на основе тщательно проведенных социологических и экономических исследований разрабатывать конкретные процедуры осуществления социальных практик без коррупции. Лучше всего было бы, чтобы такие исследования заказывались экспертному сообществу теми руководителями государства, которые стремятся к снижению уровня коррупции. В таком государственном заказе нет ничего невозможного, потому что во многих странах мира эффективное противодействие коррупции начиналось с того, что в эту деятельность включались сами крупнейшие коррупционеры. Их мотивы всегда были индивидуальными, но нередко общим в них было желание избавиться от финансовых и экономических потерь от коррупции. При этом практически всегда в краткосрочном плане коррупция приносила крупнейшим коррупционерам не потери, а прибыли, которые становились потерями именно в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Аналогичная ситуация сложилась и в нашей стране, поэтому наши интеллектуальные ресурсы было бы желательно использовать для поиска мотивов антикоррупционной деятельности для крупнейших и других категорий коррупционеров.

Коррупцию невозможно преодолеть без целенаправленного противодействия развитию клиентелистской модели государственного и корпоративного управления, а также повседневной жизни граждан, без постепенной их замены демократической моделью. Для эффективного противодействия коррупции необходимо создавать ресурсы, способные реально конкурировать по эффективности с клиентелой в решении значимых проблем. Несколько легче это делать на уровне местного самоуправления, если активные руководители получают возможность содействовать малому бизнесу и некоммерческим организациям. На этом уровне легче обнаружить конкурентные преимущества, нужно только не мешать проявляться законам конкуренции в продажах товаров и предоставлении услуг.

Бюрократия сама по себе никогда не будет способна эффективно противостоять коррупции. Поэтому снижения ее уровня не произойдет без легитимно организованного давления на деятельность чиновников со стороны граждан. Условия для этого – открытость подготовки и принятия политических и государственных решений, отказ от практики вымогательства ренты, от управления по контролю изменения показателей и с помощью формирования тех или иных институтов, переход к решению стратегических проблем страны.

Практикой социального, экономического и политического развития России в постсоветский период можно считать доказанным, что все без исключения институты, создаваемые государством, оказываются коррумпированными. Методы же, применяемые для решения стратегических проблем страны, способствуют не преодолению российского кризиса, а возникновению новых проблем и непредсказуемых ситуаций. Реагирование руководства страны на развитие таких ситуаций пока ведет лишь к затратам ресурсов на преодоление последствий развития негативных сценариев и не создает условий для возобновления стратегических ресурсов в долговременной перспективе. Для реального выхода из российского кризиса необходимы новые модели мышления и действия, основанные на использовании современных методов стратегического прогнозирования и планирования.

Необходим системный подход к противодействию коррупции, направленный в первую очередь на преодоление теневых явлений в финансовой сфере, экономике и политике. Для этого сама власть должна постоянно развивать и расширять практику открытости и общественного контроля своей деятельности, прежде всего в сфере формирования и расходования бюджетов федерального, регионального и местного уровней. Важнейшим фактором сокращения теневой экономики и связанной с ней коррупции могло бы стать постепенное, но существенное сокращение налогов, сопровождаемое ужесточением контроля за расходованием бюджетных средств на всех уровнях управления. Сокращению коррупции могло бы способствовать изменение законодательства и практики деятельности системы государственного и муниципального управления, направленное на сокращение возможностей чиновников по собствен-

ному усмотрению квалифицировать ситуации и назначать гражданам и бизнесменам льготы, налоговые и иные выплаты, размеры таможенных платежей и т.п.

Коррупцию невозможно преодолеть без реформирования и адаптации бюрократической системы управления к решению реальных проблем страны. Сама система бюрократического государственного управления никогда не откажется от подмены реальных проблем их канцелярскими моделями. Но политический выбор и реализация конкретных стратегических целей развития государства и общества способны содействовать проявлениям позитивной рациональности российской бюрократии в решении конкретных проблем под контролем общества и противодействовать коррупционным и иным негативным практикам.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Афанасьев М.Н. Клиентелизм и российская государственность. Исследование клиентарных отношений, их роли в эволюции и упадке прошлых форм российской государственности, их влияния на политические институты и деятельность властвующих групп в современной России. М., 2000.

Бурдые П. Дух государства: генезис и структура бюрократического поля // Поэтика и политика. Альманах Российско-французского центра социологии и философии Института социологии РАН. М.—СПб., 1999^б.

Бурдые П. Социология и демократия // Поэтика и политика. Альманах Российско-французского центра социологии и философии Института социологии РАН. М.—СПб., 1999^а.

Вебер М. Политика как призвание и профессия // *Вебер М.* Избранные произведения. М., 1990.

Гидденс Э. Социология. М., 1999.

Гражданские инициативы и предотвращение коррупции. СПб., 2000.

Заостровцев А.П. Вымогательство ренты в рентоориентированном обществе // Стокгольмский университет. Санкт-Петербургский государственный университет. Научные доклады по проблемам государственного и муниципального управления. 2000. № 11.

Клямкин И.М., Тимофеев Л.М. Теневая Россия. Экономико-социологическое исследование. М., 2000.

Кузьминов Я.И. Тезисы о коррупции // Инвестиционный климат и перспективы экономического роста в России. В 2 кн. Кн. 1. М., 2001.

Полтерович В.М. Факторы коррупции // Экономика и математические методы. 1998. Вып. 3.

Римский В.Л. Выборы без стратегического выбора // Общественные науки и современность. 2003. № 5.

Сатаров Г.А. Диагностика российской коррупции. Социологический анализ. (Краткое резюме доклада.) М., 2002.

Шевченко В. Алгоритм выбора: свои и чужие или честные и остальные. Пособие для начинающих коррупционеров и таких же борцов с коррупцией. Томск, 2000.