УДК 328.185:316.624 DOI: 10.12737/article_5901db43d9ebe8.48691723

Смирнов Федор Федорович, аспирант кафедры политологии и государственной политики Среднерусского института управления - филиала РАНХиГС при Президенте РФ (Российская Федерация, г. Орел), e-mail: smirnoff99@mail.ru

ВЛИЯНИЕ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ НА РАСПРОСТРАНЕНИЕ КОРРУПЦИИ

Одной из ключевых проблем государственного управления России является коррупция как системная, институциональная характеристика его функционирования. Коррупция является всеобъемлющим и глобальным институциональным искажением, или деформацией, существенно нарушающим принципы государственного управления, равенства и социальной справедливости, затрудняющим экономическое развитие и угрожающим стабильности политической системы и моральным устоям сообществ. Особую опасность представляет способность коррупции к самовоспроизводству.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционная политика, государственное управление, транспарентность, государственные решения.

Smirnov F.F., Postgraduate student, Central Russian Institute of Management - a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Orel)

INFLUENCE OF TRANSPARENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION ON CORRUPTION DISTRIBUTION

One of the key problems of the government of Russia is corruption as systemic, institutional characteristics of its functioning. Corruption is a comprehensive and global institutional distortion or deformation, essentially violating the principles of governance, equity and social justice, hinders economic development and endangers the stability of the political system and the moral foundations of communities. Especially dangerous is the ability to reproduce itself of corruption.

Keywords: corruption, anti-corruption policy, governance, transparency, government solutions.

Транспарентность, или информационная прозрачность, органов государственной власти – неотъемлемая черта любой демократической политической системы. При демократическом режиме органы власти прикладывают немалые усилия для информирования граждан не только об уже принятых решениях, но и о самом процессе, процедуре выработке, согласования, корректировки политических решений. Доступность населения к существенной информации о деятельности органов исполнительной и представительно-законодательной власти, бесспорно, повышает уровень доверия к ней со стороны граждан, но, к сожалению, не сказывается на эффективности ее функционирования.

Разработка мер по противодействию коррупции, прежде всего в целях устранения ее коренных причин, и реализация таких мер в рамках скоординированной антикоррупционной политики стала настоятельной необходимостью в контексте обеспечения развития страны в целом.

Оценивая возможности власти, ее характер, политику, перспективы, мы непременно выходим на весьма значимую, по сути, ключевую проблему, которая этот характер проявляет как лакмусовая бумажка: верна констатация, что «сущность власти точнее всего выражается в системе принятия решений»[1].

Сложность изучаемой проблемы усугубляется тем, что феномен коррупции весьма непрост. Он проявляется во всех сферах, но в большинстве случаев носит латентный характер. В отечественных источниках о коррупции вспоминают, когда речь заходит о теневой экономике и о теневой политике, то есть о теневизации общественной жизни[2]. Политическая коррупции в России чаще всего обнаруживает себя при принятии властных решений и проведении выборов.

Исторически в России практиковались две традиции властных решений: соборное согласное решение представительной группы и авторитарное решение, принятое единолично или узким кругом лиц, близких к власти. На протяжении длительного времени «процесс принятия важнейших государственных решений приобретал откровенно клановый и даже «семейный характер, роль теневой его составляющей резко усилилась и стала очевидной для всего общества[3]. Нарастание теневизации совпадает с периодом роста коррупции и коррумпированности в органах государственной власти.

Теневая составляющая политических решений стала столь заметной, что можно говорить о тенденции все большего вытеснения общества и его организаций, включая партия, из политического процесса, если последний подразумевает не только фазу реализации, но и стадию предварительного анализа, гласного обсуждения, прогнозирования, выработки решений, их презентации, осуществления.

Чтобы лучше уяснить существо теневых государственных решений и их прямую связь с ростом коррупции, обратимся к теории, определяющей решения как элемент управления, а политику как континуум принятия и реализации политических решений, рассмотрим их характеристики, особенности российской практики[4].

В обществе через систему государственного управления, с одной стороны, по каналам принятия официальных решений аккумулируется и выражается «коллективная воля» социума, а с другой - через определенные институциональные механизмы и при помощи инструментальных средств она реализуется в гласной публичной политике, связанной с государственным управлением. Управление включает в себя два процесса: во-первых, регулирование коллективных ресурсов общества и, во-вторых, целенаправленное руководство людьми, поддержание стабильности, определенного институционального порядка. Коррупция же по своей природе враждебна государственному управлению. Одна подрывает его эффективность и умаляет ресурсную базу государства.

В структуре механизма современной государственной политики можно выделить следующие блоки:

1) формирование легитимного субъекта и институциональной иерархии государственной политики;

разработку стратегического курса и принятие государственных решений;

---

[1] Буря Г. К демократии через традицию // НГ-сценарии. 2000. –2 сент.

[2] Клямкин И.М., Тимофеев Л.М. Теневая Россия: Экономико-социологическое исследование. – М. : РГГУ, 2000; Вилисов М., Сулакшин А. Коррупция и теневая экономика: проблемный анализ // Власть. – 2006. – № 12. – С. 36–42; Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России: монография в 2-х томах. Т. 1. М. : Научный эксперт, 2008.

[3] Косалс Л.Я. Клановый капитализм в России // Неприкосновенный запас. – 2006. – №6 (50). –С. 179–199.

[4] Дегтярев А.А. Механизм выработки и осуществления государственной политики. Процесс принятия государственных решений // Основы политической теории. – М., 2004. – С.164–175; Храмкина А.А. Управление процессом противодействия коррупции к системе государственных и муниципальных закупок. – М., 2009; Терещенко И.А. Личность, общество, государство и контексте проблемы борьбы с коррупцией //Власть. – 2009. – № 3. – С.89–92; Фалина А.С. Взаимодействие государства и бизнеса в разработке и реализации антикоррупционной политики Российской Федерации. – М., 2009.

административные и прочие средства реализации управленческих решений;

4) блок государственного контроля и арбитража, обеспечения самокоррекции политического режима и «обратной связи» с государственного руководства.

Сосредоточим внимание на втором блоке. Активное участие в выработке государственной политики принимают и законодательные, и исполнительные институты. В зависимости от соотношений властных полномочий между ними выделяются две основные модели разработки государственной стратегии и принятия решений: «активная» и «представительская».

В первом случае законодательными институтами формулируются базовые принципы и конституционные нормы, открыто вырабатывается стратегия общегосударственной политики, в то время как в ведении исполнительных органов закрепляется практическая реализация стратегических решений и сама технология оперативного управления.

Согласно же второй, представительской модели управления, существующей, к примеру, в ряде стран Европы, законодательные, парламентские органы ограничиваются лишь формулированием самых общих политических ориентиров, а принятие многих важных решений передается в структуры исполнительной власти. Фаза принятия стратегических и оперативно-тактических решений, открытых для общества, проверяемых обществом, является центральным звеном в общем механизме осуществления государственной политики.

Значение процессов принятия государственных решений настолько велико, что сама сущность административного управления в западной политологии сводится к интерпретации реального контроля над принятием решений, а лиц, принимающих решения, особенно решения стратегического характера, относят к властвующей элите (А. Хитгли). Одним из первых, кто включил эту проблематику в теорию принятия решений, был Г. Саймон[1]. Он заложил основы теории принятия государственных решений.

Решение как важнейший управленческий акт рассматривается в различных аспектах. Это всегда акт выбора личностей или групп людей[2]. В соответствии с постулатами теории «рационального выбора» это определение альтернативы, интегральная часть управления организацией любого рода[3]. Это центральный элемент преобразования политических требований различных групп в запрограммированные действия, технологическое преобразование актов политической власти в конкретные механизмы управления.

Важно исключить из управленческого процесса спонтанные факторы и стихийные регуляторы политической жизни, сделать его прозрачным и контролируемым элитой и обществом.

Типологизация решений, предпринятая еще в 1991 г. Т. Клементевичем[4], позволяет увидеть, какие есть возможности и пути для «теневого» воздействия на процесс принятия решений.

Нельзя не заметить, что в механизме принятия государственных решений выделяются формальные и неформальные звенья, официальные и неофициальные каналы. А.А. Дегтярев приводит схему принятия государственных решений на общенациональном уровне в современной Японии, имеющую несколько официально-институциональных этажей и «теневых» (в этом смысле «внеинституциональных») звеньев[5].

Процесс принятия решений также дает представление о возможности влияния заинтересо-

---

[1] Саймон Г. Административное поведение: исследование процесса принятия решений в административных органах. – М. 1995.

[2] Bodrtar A. Decyzje polityczne. Elemcnty teorii. Waisawa., 1995.

[3] Мескон М, Альберт М, Хедоури Ф. Основы менеджмента. – М. 1992. С.38.

[4] Клементевич Т. Процесс принятия политических решений // Элементы теории политики /под ред. Макаренко В.П. Ростов-на-Дону, 1991. –С. 388–389.

[5] Дегтярев А.Л. Механизм выработки и осуществления государственной политики. Процесс принятия государственных решений // Основы политической теории. – М.: Высш. шк., 1998. –С. 172,239.

ванных сил на направленность подготовки документов.

Когда теневые решения начинают доминировать, политический процесс превращается в глазах общества в виртуальную реальность, на которую нельзя воздействовать извне - ни коллективно, ни индивидуально. Когда же эта «виртуальная реальность» начинает все более влиять на основы общества, более того, формирует особый тип государства (в научных работах употребляются понятия «квазигосударство», «пара-государство»), возникает озабоченность будущностью страны, ее «теневизацией», постепенным расширением масштабов коррупции.

Теневые кадровые перестановки в высших эшелонах власти, например, осуществляются путем неофициальных и закрытых переговоров и договоренностей, происходящих на высших этажах управления. В СМИ сообщаются только результаты, то есть, что такой-то чиновник назначен на такую-то должность. Исследователи отмечают, что масштабы теневых кадровых перестановок весьма значительны. Это теневые договоренности представителей разных политических фракций Госдумы, отдельных губернаторов, других политиков при голосованиях в процессе решения тех или иных вопросов.

При всех отличиях теневых процессов в неэкономических сферах общества - в политике, правовой сфере, науке, в сфере образования складываются теневые рынки и отношения, служащие питательной средой для явления коррупция. Об «административном рынке» начали писать экономисты еще в 80-е годы минувшего века. Но они описали административный рынок прежде всего внутри экономики. Если характеризовать рынки вне экономики, в системе социальных, политических отношений, то наибольшее развитие они получили в политике. Самый распространенный из теневых политических рынков - лоббизм, проявляющийся заметнее всего в давлении на голосование депутатов Государственной Думы.

Особенность социальных, политических теневых (коррупционных) рынков состоит в том, что оборачивающиеся в этой сфере ценности несводимы к какому-либо «общему знаменателю». Объекты таких рынков чересчур разнородны (принятие политических решений, лоббизм, оказание услуг, преференции по линии землячеств, семейных кланов и т.д.).

Системный характер «теневизации» в нашем обществе проявляется в том, что в ее сферу втянуты не отдельные индивиды, а взаимодействующие между собой социальные группы, то есть теневой становятся стратификация общества[1].

Особое направление развития политической мысли представляет анализ влияния свободы выражения и прессы на уровень коррупции. К этой группе исследований можно отнести работы Аймо Брунетти и Беатрис Ведер, Шьямала Чоудхури и Линдита Камай. Так, А. Брунетти и Б. Ведер в работе «Свободная пресса как плохая новость для коррупции», проверяют гипотезу о наличие эффекта свободы прессы на коррупцию[2]. Авторы доказывают, что расширение свободы прессы приводит к снижению коррупции в публичной сфере на примере анализа данных по 128 странам за 1994–1998 годы.

Независимая пресса является, по мнению исследователей, одним из наиболее эффективных институтов выявления незаконных действий должностных лиц, потому что она работает не только против вымогательства, но и против коррупционного сговора. Причина заключается в том, что любой независимый журналист имеет сильные активные стимулы исследовать и раскрывать истории о нарушениях. Следовательно, в теории свобода прессы может помочь в борьбе с вымогательством и может быть особенно эффективным институтом по борьбе с коррупцией, где при сговоре бюрократические лица имеют взаимную заинтересованность в коррупционном акте. Значит, при прочих равных условиях, государства со свободной прессой имеют меньше

[1] Елисеева И.И. Возможные подходы к измерению объема коррупционного рынка //Вопросы статистики. – 2009. – № 6. – С. 23–31; Метелев С.Е. Коррупция в российской экономике. Некоторые оценки состояния методами корпоративного аудита //Закон и право. – 2008. – № 12. – С. 3–6.

[2] Brunetti A., Weder B. A free press is bad news for corruption // Journal of Public Economics. 2003. – Vol. 87. –Pp. 1801–1824.

уровень коррупции, чем в страны, где пресса находится под контролем и цензурой.

Работа Ш. Чоудхури «Влияние демократии и свободы прессы на коррупцию: эмпирическая проверка» продолжает развивать тему свободы прессы[1]. Исследование отличается от предыдущей литературы тем, что испытывается влияние осведомленности избирателей с помощью свободы прессы на уровень коррупции, при добавлении в статистическую модель индикатора степени демократичности режима в качестве контрольной переменной. Указанное исследование базируется на построении цепочки причинно-следственных связей. Так, согласно логике автора статьи, свобода прессы увеличивает информированность избирателей о реализации государственных порядков. Новые средства информации и новые пути коммуникации способствуют объединению населения и влияют на демократизацию. Демократическая система, в свою очередь, оказывает влияние на коррупционный уровень посредством политических партий и других ограничивающих институтов. Свободная пресса доводит до избирателей случаи коррупции в государственных органах, что позволяет избирателям наказать коррумпированных политиков, вытеснив их из государственных учреждений. Следовательно, избранные политики имеют стимулы реагировать на избирателей путем снижения уровня коррупции.

Линдита Камай в статье «Роль СМИ в борьбе с коррупцией: воздействие медиа на правительственную подотчетность» анализирует общий эффект от свободы медиа и других демократических порядков на уровень коррупции[2]. Она считает, что СМИ могут оказать сильное непосредственное влияние на коррупцию в сочетании с мощными институтами горизонтальной подотчетности. Горизонтальная подотчетность в данном исследовании понимается как феномен, состоящий из независимой судебной системы и политической независимости. Кроме того, при анализе коррупции следует учитывать уровень подотчетности правительства гражданскому обществу. Л. Камай на основе выборки, состоящей из 133 стран, эмпирически доказывает, что корреляциия между свободой СМИ и коррупцией будет больше в странах с высоким уровнем явки избирателей, чем в странах с низкой избирательной явкой. Таким образом, демократические порядки совместно могут снизить уровень коррупции. Продолжая раскрывать тему подотчетности, можно обратиться к работе Кристофера Андерсона и Юлии Твердовой под названием «Коррупция, политическая лояльность и отношение к правительству в современных демократиях»[3]. Коррупция, как одна из особенностей современных демократий, способна уменьшить веру людей в эффективность политического процесс. В то время, как раньше изучали как коррупция влияет на такие демократические принципы как подотчетность, равенство и честность, К.Андерсон и Ю.Твердова рассматривают процесс в обратном направлении,а именно, как открытость политической системы и подотчетность влияют на уровень коррупции. Такие факторы, как политическое доверие и системная поддержка, являются важными индикаторами здорового общества и демократической политической культуры. Наличие высокого уровня коррупции демонстрирует низкий уровень легитимности демократических политических институтов и низкий уровень политической поддержки избирателей. Однако, и на это обращают особое внимание авторы исследования, граждане не всегда осознают, в какой степени развита коррупция в их государстве, а значит, и не всегда рационально действуют по отношению к власти, в связи с ограниченностью информации.

О значимости такого демократического порядка как открытость и подотчетность упоминают в свои исследованиях и Омер Гоксекас совместно с Яном Норичем. Их работа «Влияет ли

[1] Chowdhury S. K. The effect of democracy and press freedom on corruption: an empirical test // Economics Letters. 2004. – Vol. 85. – Pp. 93–101.

[2] Camaj L. The Media's Role in Fighting Corruption: Media Effects on Governmental Accountability // The International Journal of Press/Politics. 2013. Vol. 18. – No. 1. – Pp. 21–42.

[3] Anderson C. J., Tverdova Y. V. Corruption, Political Allegiances, and Attitudes Toward Government in Contemporary Democracies // American Journal of Political Science. 2003. –Vol. 47, No. 1. –Pp. 91–109.

качество открытости на коррупцию?» содержит построение индекса открытости, куда входят как политические, так и экономические индикаторы[1]. Исследователи стараются ответить на, казалось бы, простой вопрос: почему страны имеют разную степень коррупции? В результате, авторы показывают, что качество и уровень открытости имеют значительные негативные последствия для коррупции.

Кроме того, говоря о международной торговле, взаимодействие с менее коррумпированными торговыми партнерами приводит к снижению уровня коррупции.

Коррупция является сложным явлением. Это проблема, которую нельзя решить отдельно от остальных. Одного только применения законодательства недостаточно, чтобы обличить коррупционеров и наказать их. Как писала С. Роуз-Аккерман, «государство может добиться доверия, примерно наказав наиболее злостных представителей продажного чиновничества, однако цель подобных судебных процессов – привлечь внимание общества к проблеме коррупции и заручиться общественной поддержкой в борьбе с ней». Именно этому и будут способствовать наличие альтернативных источников информации, свободы выражения мнения и открытость процессов принятия решений. Демократия может снизить уровень коррупции в том случае, когда граждане будут иметь беспрепятственную возможность обращаться во властные структуры с претензиями, открыто выражать свое недовольство, а государственные служащие будут иметь стимулы для честной деятельности

Таким образом, необходимо обеспечить большую «прозрачность» функционирования госаппарата, что соответствует основным задачам антикоррупционной политики России, поскольку, как отмечалось, кастовость, корпоративность, закрытость выступают важнейшими детерминантами коррупции. В этой связи очень важно правильно оценивать состояние антикоррупционного потенциала гражданского общества, так как его игнорирование при разработке стратегии борьбы с коррупцией означает отказ от использования одного из самых мощных и потенциально эффективных инструментов.

[1] Gokcekus O., Knorich J. Does quality of openness affect corruption? // Economics Letters. 2006. – Vol. 91. Pp. 190–196.

Библиография:

1. Буря Г. К демократии через традиции // НГ-сценарии. 2000. – 2 сент.

2. Вилисов М., Сулакшин А. Коррупция и теневая экономика: проблемныи анализ // Власть. – 2006. – № 12. – С. 36-42;

3. Государственная политика противодеиствия коррупции и теневои экономике в России: монография в 2-х томах. Т. 1. М. : Научныи эксперт, 2008.

4. Дягтярев А.А. Механизм выработки и осуществления государственнои политики. Процесс принятия государственных решении // Основы политическои теории. – М., 2004.

5. Дегтярев А.Л. Механизм выработки и осуществления государственнои политики. Процесс принятия государственных решении // Основы политическои теории. – М.: Высш. шк., 1998.

6. Елисеева И.И. Возможные подходы к измерению объема коррупционного рынка //Вопросы статистики. – 2009. – № 6. – С.23– 31.

7. Кабанов П.А. Политическая преступность: понятие, сущность, виды, причины, личность политического преступника, меры противодеиствия (криминологическое исследование): монография. – Казань, 2006.

8. Клементевич Т. Процесс принятия политических решении // Элементы теории политики /под ред. Макаренко В.П. Ростов-на-Дону, 1991.

9. Клямкин И.М., Тимофеев Л.М. Теневая Россия: Экономико-социологическое исследование. – М. : РГГУ, 2000;

10. Косалс Л.Я. Клановыи капитализм в России// Неприкосновенныи запас. –2006.– №6 (50). – С. 179– 199.

11. Кулаков А.Ф. Детерминации политическои коррупции // Реагирование на преступность: концепции, закон, практика. – М., 2002;

12. Метелев С.Е. Коррупция в россиискои экономике. Некоторые оценки состояния мето-

дами корпоративного аудита // Закон и право. – 2008. – № 12. – С.3–6.

13. Храмкина А.А. Управление процессом противодеиствия коррупции к системе государственных и муниципальных закупок. – М., 2009.

14. Терещенко И.А. Личность, общество, государство и контексте проблемы борьбы с коррупциеи //Власть. – 2009. – № 3. – С. 89– 92.

15. Фалина А.С. Взаимодеиствие государства и бизнеса в разработке и реализации антикоррупционнои политики Россиискои Федерации. – М., 2009.

16. Anderson C. J., Tverdova Y. V. Corruption, Political Allegiances, and Attitudes Toward Government in Contemporary Democracies // American Journal of Political Science. 2003. Vol. 47, No. 1. Pp. 91–109.

17. Bodrtar A. Decyzje polityczne. Elemcnty teorii. Waisawa., 1995.

18. Brunetti A., Weder B. A free press is bad news for corruption // Journal of Public Economics. 2003. Vol. 87. Pp. 1801–1824.

19. Chowdhury S. K. The effect of democracy and press freedom on corruption: an empirical test // Economics Letters. 2004. Vol. 85. Pp. 93–101.

20. Camaj L. The Media's Role in Fighting Corruption: Media Effects on Governmental Accountability // The International Journal of Press/Politics. 2013. Vol. 18, No. 1. Pp. 21–42.

References:

1.Buria G. K demokratii cherez traditsii // NG-stsenarii. 2000. 2 sent.

2.Vilisov M., Sulakshin A. Korruptsiia i te-nevaia ekonomika: problemnyi analiz // Vlast'. – 2006. – №12. – S. 36– 42.

3. Gosudarstvennaia politika protivodeistviia korruptsii i tenevoi ekonomike v Rossii: mono-grafiia v 2-kh tomakh. T. 1. M. : Nauchnyi ekspert, 2008.

4. Diagtiarev A.A. Mekhanizm vyrabotki i osushchestvleniia gosudarstvennoi politiki. Protsess priniatiia gosudarstvennykh reshenii // Osnovy politicheskoi teorii. – M., 2004.

5. Degtiarev A.L. Mekhanizm vyrabotki i osushchestvleniia gosudarstvennoi politiki. Protsess priniatiia gosudarstvennykh reshenii // Osnovy politicheskoi teorii. – M.: Vyssh. shk., 1998.

6. Eliseeva I.I. Vozmozhnye podkhody k izmereniiu ob"ema korruptsionnogo rynka //Voprosy statistiki. – 2009. – № 6. – S. 23– 31.

7. Kabanov P.A. Politicheskaia prestupnost': poniatie, sushchnost', vidy, prichiny, lichnost' politicheskogo prestupnika, mery protivode-istviia (kriminologicheskoe issledovanie): mo-nografiia. – Kazan', 2006.

8. Klementevich T. Protsess priniatiia politicheskikh reshenii // Elementy teorii politiki /pod red. Makarenko V.P. Rostov-na-Donu, 1991.

9. Kliamkin I.M., Timofeev L.M. Tenevaia Rossiia: Ekonomiko-sotsiologicheskoe issledovanie. – M.: RGGU, 2000;

10. Kosals L.Ia. Klanovyi kapitalizm v Rossii // Neprikosnovennyi zapas. – 2006. – №6 (50). – S.179– 199.

11. Kulakov A.F. Determinatsii politicheskoi korruptsii // Reagirovanie na prestupnost': kontseptsii, zakon, praktika. – M., 2002.

12. Metelev S.E. Korruptsiia v rossiiskoi ekonomike. Nekotorye otsen-ki sostoianiia metodami korporativnogo audita //Zakon i pravo. – 2008. – №12. – S.3– 6.

13. Khramkina A.A. Upravlenie protsessom protivodeistviia korruptsii k sisteme gosudar-stvennykh i munitsi-pal'nykh zakupok. – M., 2009;

14. Tereshchenko I.A. Lichnost', obshchestvo, gosu-darstvo i kontekste problemy bor'by s korruptsiei //Vlast'. – 2009. – № 3. – S. 89–92.

15. Falina A.S. Vzaimodeistvie gosudarstva i biznesa v razrabotke i realizatsii antikorrup-tsionnoi politiki Rossiiskoi Federatsii. – M., 2009.