УДК: 328.185 DOI: 10.12737/article_5901db43b6fa84.28351998
Потомский Вадим Владимирович, аспирант кафедры политологии и государственной политики Среднерусского института управления – филиала РАНХиГС при Президенте РФ (Российская Федерация, г. Орел), e-mail: potomskijvv@mail.ru

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ИССЛЕДОВАНИЮ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

Коррупция существует практически во всех странах мира, однако для современной России она является одной из наиболее острых проблем. Коррупция в России остается сегодня одним из главных препятствий для осуществления эффективного управления и ставит под угрозу политическую демократию, становление институтов гражданского общества, поскольку подрывает возможности государства для обеспечения роста благосостояния граждан.

В статье раскрываются основные теоретические положения исследования сущности коррупции как комплексного общественного явления в различных ракурсах. Автор определяет совокупность основных подходов к изучению коррупционных отношений, при этом акцентируя внимание на политологическом направлении понимания сути коррупции.

Ключевые слова: антикоррупционная политика, коррупция, государство, политика.

Potomsky V.V., Postgraduate student, Central Russian Institute of Management – a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Orel), e-mail: potomskijvv@mail.ru

THEORETICAL APPROACHES TO PROVIDING ANTI-CORRUPTION POLICY

Corruption exists practically worldwide, however for the modern Russia it is one of the most burning issues. Corruption in Russia remains to one of the principal hindrances to implementation of effective management today and threatens political democracy, formation of institutes of civil society as undermines possibilities of the state for support of growth of welfare of citizens.

In article the basic theoretical provisions of a research of an entity of corruption as complex public phenomenon in different foreshortenings reveal. The author defines set of basic approaches to a study of the corruption relations, at the same time focusing attention on the politological direction of understanding of an essence of corruption.

Keywords: anti-corruption policy, corruption, state, policy.

Успешность реализации антикоррупционной политики в научной литературе определяется через различные факторы осуществления антикоррупционной политики. Существует ряд подходов к пониманию данного концепта, которые получили своё развитие в зарубежной и отечественной научной литературе. Данное направление неразрывно с связанно с научным пониманием коррупции как негативного явления общественной и государственной жизни.

Наиболее распространенной теоретической моделью коррупции является принципал-агентская модель, которая была популяризо-

вана работами Р. Клитгаарда, С. Роуз-Аккерман, Р. Вильямса и модифицирована Т. Персоном и Г. Табелини[1].

В основе данной модели лежит разграничение между «принципалами» и «агентами». В качестве «принципалов» выступают, так называемые «правители» - высшие выборные лица или элементы гражданского общества, в том числе и обособленные граждане, которые направляют свои запросы «агентам». «Агенты», в свою очередь зачастую понимаются как государственные служащие, представители бюрократии.

Основанием возникновения коррупционных ситуаций в рамках данной политэкономической модели является информационная асимметрия. Как правило, агенты располагают большим объёмом информации в сравнении с «принципалом» при заключении контракта на указание услуг со стороны «агента», что позволяет ему манипулировать ресурсом, переданным «принципалом» для реализации поставленных задач, в личных корыстных интересах. Подобное нарушение условий «контракта» в рамках данной модели трактуется как коррупционное поведение. В контексте построения антикоррупционной политики «принципалы» должны использовать все доступные методики для ограничения информационной асимметрии и снижения исходных мотиваций «агентов» следовать оппортунистическому поведению.

Существенным ограничением данной модели является базовое предположение о том, что к оппортунистическому поведению склонны только «агенты», а задачи и стремления «принципалов» сводятся к развертыванию системы институтов, ограничивающих проявления «предательства» контрактов. Однако, как справедливо отметили Дж. К. Андвиг и О. Фьелдстад в статье 2001 года[2], принципал-агентская модель перестает быть эффективным аналитическим инструментом, так как в зависимости от культурных особенностей каждой страны, «агенты» также могут быть коррумпированы.

Данный тезис был подтверждён на российском эмпирическом материале Г.Л. Сатаровым в рамках научной статьи 2004 года[3], посвященной интерпретации результатов исследования «Диагностика российской коррупции». Согласно выводам российского исследователя, коррупционный сговор, возникающий между гражданами-принципалами и чиновниками-агентами, характеризуется патрон-клиентскими отношениями дарения, нежели ощущением «несправедливой сделки». Важно отметить, что значимые различия в понимании данной ситуации у обычных граждан и предпринимателей отсутствуют. Просвещение, по мнению Г.Л. Сатарова, является одной из эффективной и действенных мер по реализации антикоррупционной политики в данной сфере.

Так как ограничения принципал-агентской модели снижают её объясняющую мощность как аналитического инструмента, целесообразно рассмотреть другие модели коррупции, в которых учитываются культурные особенности потенциальных участников коррупционных отношений. Например, в рамках модели теории коллективного действия, стремления «принципалов» ограничивать «агентов», а «агентов» - использовать информационную асимметрию в личных интересах, объединяется в допущении, что все акторы: и бюрократы, и «правители», и граждане стремится максимизировать свою пользу.

---

[1] Klitgaard R. Controlling corruption. – Univ of California Press, 1988., Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. – М.: Логос, 2003., Williams R. New concepts for old? //Third World Quarterly. – 1999. – Т. 20. – №. 3. – С. 503–513., Persson T., Tabellini G. E. Political economics: explaining economic policy. – MIT press, 2000., Andvig J. C. et al. Corruption. A review of contemporary research. – Chr. Michelsen Institute, 2001., Сатаров Г. А. Коррупционные отношения: агентская модель и смежные подходы //Общественные науки и современность. – 2004. – №. 2. – С. 60–69.

[2] Andvig J. C. et al. Corruption. A review of contemporary research. – Chr. Michelsen Institute, 2001.

[3] Сатаров Г. А. Коррупционные отношения: агентская модель и смежные подходы //Общественные науки и современность. – 2004. – №. 2. – С. 60–69.

Однако, это не означает, что все акторы в рамках данной модели коррумпированы. Напротив, как рациональные индивиды, акторы принимают стратегическое решение – уклоняться от исполнения контракта или подчиняться установленным «правилам игры», в зависимости от ожидаемых платежей. При этом, индивид определяет свои ожидаемые платежи, исходя из того, насколько коррупционное поведение приемлемо в рамках общества, к которому он принадлежит.

Как отметила Р. Карклинс, даже если индивиды обладают полной и совершенной информацией, а коррупционное поведение является общественно порицаемым, если ожидается что все остальные индивиды склонны к коррупции, то действительно, все будут коррумпированы[1]. В контексте антикоррупционной политики на эту проблему обратила внимание исследователь Э. Остром, обозначив её проблемой коллективного действия второго порядка[2]. Таким образом, возвращаясь к логике принципал-агентской модели, если в обществе не находится акторов, готовых взять на себя ответственность за контроль бюрократии, то любые антикоррупционные реформы скорей всего покажут свою неэффективность в рамках данного общества.

Используя модель теории коллективного действия, команда ученых из Университета Гётенберга объяснила «провалы» антикоррупционной политики в Кении и Уганде именно с точки зрения отсутствия достаточно мотивированных акторов, несмотря на активный импорт институтов[3]. Традиционная и рекомендуемая международными организациями (ООН, ОЭСР, Мировой Банк) к применению принципал-агентская модель оказалась недееспособной в условиях африканского общества. Примеры Кении и Уганды наглядное показывают, что неподготовленное общество неспособно положительно воспринять реформы, направленные на противодействие коррупции, которые заключаются в повышении информированности общественности, экономической либерализации, упрощения налогообложения и демонополизации, перехода к меритократическому подходу в государственном управлении и децентрализации. Этому не способствует ни развитие системы верховенства закона совместно с правовыми реформами, ни усиление гражданского контроля и независимости СМИ.

Таким образом, коррупция становится своего рода «социальной ловушкой» из которой невозможно выбраться, опираясь только лишь на импорт институтов. Данная ситуация весьма схожа с российской.

В 2008 году Российская Федерация заявила о начале широкомасштабной кампании по борьбе с коррупцией. Ключевым событием для этой кампании стала ратификация Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, которая, однако, была ратифицирована частично, например, статья № 20, которая требует от государств-участниц конвенции криминализировать необоснованные доходы так и не была представлена в законодательстве. В том же году, президент Д. Медведев первым ввел в практику государственных решений исполнение Национального плана противодействия коррупции, рассчитанного на два года и описывающий все необходимые меры для борьбы с коррупцией, а также непосредственных акторов, участвующих в этой борьбе. Тем не менее, несмотря на то, что Президент В.В. Путин подписал уже пятый Национальный план противодействию коррупции в России за 2016–2017, наша страна едва ли может похвастаться сколько-либо заметными результатами данной борьбы. По данным Transparency International, крупнейшей негосударственной организации в сфере препятствованию коррупции, Россия на протяжении всего периода действия Национальных

[1] Karklins R. The system made me do it: corruption in post-communist societies. – ME Sharpe, 2005.

[2] Ostrom E. A behavioral approach to the rational choice theory of collective action: Presidential address, American Political Science Association, 1997 //American political science review. – 1998. – Т. 92. – №.1. – С. 1–22.

[3] Persson A., Rothstein B., Teorell J. The failure of anti-corruption policies a theoretical mischaracterization of the problem //QoG Working Paper Series. – 2010. – Т. 19. – №. 10.

планов не смогла улучшить свои позиции в индексе восприятия коррупции (CPI) с 2008 года, получив 136-е место среди 176 государств в 2014 году. И только в 2015 году ей удалось подняться в рейтинге из 167 стран на 119 позицию, поделив её с Сьерра-Леоне, Гайаной и Азербайджаном, набрав два балла по сто бальной шкале[1]. Даже громкие антикоррупционные расследования, как в случае с подпольными казино в Московской области, свободную деятельность которых обеспечивали представители высшего руководящего состава МВД России или, ставшее нарицательным «дело Васильевой» не смогли изменить общественной мнение. Ведь даже при наличии широкой доказательной базы и юридически закрепленным признанием вины, а также масштабным освещением в СМИ, виновные понесли несопоставимо незначительное наказание.

Кроме того, необходимое методическое обеспечение и инструментарий, требующиеся для соответствующего исполнения антикоррупционного законодательства, например, порядок предоставления сведений о доходах государственных служащих появился только в 2012 году, хотя его наличие ещё в 2008 году предусматривало основное антикоррупционное законодательство. Пожалуй, самый значительный урон экономике коррупция может нанести именно в условиях экономического кризиса, так как она становится неизбежным препятствием для развития бизнеса, особенно в сфере иностранных инвестиций, испытывающие серьезные проблемы из-за санкций против российского правительства, обусловленных агрессивной внешней политикой. Тем не менее, обнаруживается все больше и больше возможностей уличить правительство России в том, что оно не следует собственной антикоррупционной стратегии.

В экспертной среде и в рамках академического сообщества не сформировалось однозначное мнение по поводу роли мер государственного и административного регулирования в деле борьбы с коррупцией. Одни, в основном близкие к глобальным международным институтам, такими как ООН и ОЭСР, утверждают об исключительной полезности универсальных методов и инструментов антикоррупционной политики, применимых для всего разнообразия стран. Другие, наоборот, справедливо отмечают, что в разработке антикоррупционной стратегии важно учитывать особенности национальной специфики и не применять отдельные методы в силу их неэффективности, а иногда и вовсе негативному влиянию на коррупцию.

Российское законодательство в сфере борьбы с коррупцией включает в себя практически все основные ограничения, обязательства, а также акторов, которые являются общими для большинства развитых стран. Тем не менее, антикоррупционная политика демонстрирует весьма и весьма незначительные результаты в России. Существует точка зрения, что чрезмерное регулирование может привести к неудовлетворительным результатам, и единственный способ добиться успеха – это выделить как можно больше пространства для реализации альтернативных сценариев государственного управления, более гибкого и связанного с непосредственным ситуативным контекстом каждого отдельного государства.

Несмотря на относительную новизну антикоррупционных исследований, Сьюзан Роуз-Акерман уже сейчас считается признанным классиком в этой области. В одной из своих ключевых работ - книге «Коррупция и правительство: причины, последствия и реформы»[2], она особо отмечала, что законы по борьбе с коррупцией во многих странах прописываются в столь общих терминах, что их применение становится чрезвычайно трудным на практике. По ее мнению, гораздо более эффективно поощрять открытость и доступность информации о государственной службе для широкого круга общественных наблюдателей, в том

[1] URL: http://www.transparency.org/cpi2015#downloads (дата обращения: 07.01.2017).

[2] Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. – М.: Логос, 2003.

числе журналистов-расследователей, профильных НКО и граждан. Другим важным аспектом антикоррупционной политики является обеспечение деятельности независимой судебной системы, которая способна снизить уровень коррупции не только путем осуществления юридического преследования, но и за счет поддержания общей атмосферы законности[1]. Ее позиции поддерживают британские исследователи Терри Мо и Майкл Колдуэлл, которые однозначно указывают на необходимость сокращения средств контроля системы государственного управления извне, которое, по их мнению, способно улучшить государственную систему, позволит ей быть более гибкой и рациональной, иллюстрируя свой тезис примером британской политической системы[2].

Напротив, Франк Анечиарико и Джеймс Джейкобс выступают последовательными критиками подобных позиций. Согласно их исследованию, современное законодательство, в том числе в виде четко сформулированных административных правил, позволяет регулировать и фиксировать нормы поведения, соответствующие стандартам, ожидаемым от правительственных чиновников, что, в свою очередь, оказывает положительное влияние на борьбу с коррупцией[3]. Их взгляды поддержал Эрик Усланер, который привел неоспоримые данные о влиянии факта наличия внешнего контроля на формирование так называемых «правил игры». Согласно его выводам, официальный контроль за деятельностью правительственных чиновников оказывает положительное влияние на их нормы поведения, воспроизводя «эффект наблюдателя», широко известный в социологических и психологических исследованиях.

Актуальность антикоррупционных исследований не вызывает сомнений. Тем не менее, эмпирические исследования о влиянии методологического обеспечения не представлены в научной литературе. Наиболее близкой к данной теме является исследование пакистанского политолога Наведа Ахмада[4], который изучал влияние государственного регулирования на уровень коррупции методом регрессионного анализа. Ему удалось выявить наличие нелинейной связи между этими показателями, что было связано с «пороговым значением» уровня государственного регулирования: как только регулирование преодолевало «порог» эффективность антикоррупционной политики снижалась практически до нуля. Однако, эти выводы, на мой взгляд, требуют дополнительной проверки, учитывая малый объем выборки и устаревшие данные.

Мишель Ман в своей диссертации указала на следующие специфические особенности России: «В России коррупция коренится в серьезных различиях между публичной и частной сферами, слабости официальных институтов, неадекватной системы регулирования, низким уровнем экономической конкуренции и слабости гражданского общества»[5]. В качестве научно обоснованных рекомендаций, она предложила расширить международное сотрудничество в сфере борьбы с коррупцией и активней вовлекать в процесс борьбы с коррупцией институты гражданского общества. Тем не менее, недавние события практически отрицают возможность таких изменений в политике.

Разработка качественного методического обеспечения является неотъемлемой частью обязанностей государственного органов по реализации мер антикоррупционной политики. Совершенствование данных документов на регулярной основе, совместно с целенаправ-

[1] Rose-Ackerman S. Corruption: greed, culture and the state. – 2010.

[2] Moe T. M., Caldwell M. The institutional foundations of democratic government: A comparison of presidential and parliamentary systems //Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)/Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. – 1994. – Т.150. – №.1. – С.171-195.

[3] Anechiarico F., Jacobs J. B. The pursuit of absolute integrity: How corruption control makes government ineffective. – University of Chicago Press, 1996.

[4] Ahmad N. Corruption and government regulations: an empirical analysis //The Bangladesh Development Studies. – 2002. – Т. 28. – №. 4. – p. 46-50.

[5] Man M. Political Corruption in Russia: An Evaluation of Russia's Anti-Corruption Strategies, 1991-2009 //Polis Journal. – 2009. – Т. 2. – p. 36-39.

ленной политикой по противодействию коррупции, способствует снижению уровня коррупции в стране, а значит устранения значительных препятствий на пути экономического развития и нормального функционирования общественных институтов.

Критерии качества методического обеспечения раскрываются через ряд требований, которым должно соответствовать методическое обеспечение: определение целевой аудитории, к которой адресовано данное методическое обеспечение; использование понятного языка и различных форм репрезентации информации (инфографика, поясняющие рисунки); общедоступность и распространение с применением информационных технологий; подробное и исчерпывающее описание механизмов предмета методического обеспечения; наличие элементов обратной связи с разработчиками; наличие инструментов мониторинга и оценки эффективности методического обеспечения.

С нашей точки зрения принципал-агентская модель коррупции, на которой основывается большинство механизмов антикоррупционной политики не обладает достаточной аналитической мощностью, для описания реалий российского государства. Более предпочтительно ориентироваться на модель коррупции, основывающейся на теории коллективного действия, которая предлагает использовать разнонаправленные инструменты антикоррупционной политики, способствующие снижению уровня коррупции как среди публичных должностных лиц (государственных служащих), так и среди граждан.

В рамках настоящего исследования мы сфокусировались на трёх аспектах антикоррупционной политики: декларирования активов должностных лиц, регулирование конфликта интересов, и формальное закрепление норм этики и стандартов поведения должностных лиц в форме кодекса поведения и этики. Подобная фокусировка связана с тем, что данные антикоррупционные механизмы охватывают большинство государственных служащих в Российской Федерации и их успешная имплементация, особенно, в части этического регулирования и разрешения конфликта интересов, способствует успешному выходу из «социальной ловушки» коррупции.

В ходе анализа актуального методического обеспечения антикоррупционной политики было выявлено, что далеко не всё методическое обеспечение соответствует указанным ранее критериям качества. Кроме того, некоторые сферы антикоррупционной политики и вовсе лишены методического обеспечения.

Наиболее успешным примером методического обеспечения являются методические рекомендации по заполнению справки о доходах и фактически исчерпывающе сопровождают механизм декларирования доходов. Регулирование конфликта интересов осуществляется в недостаточной мере единственным документом – обзором типовых ситуаций конфликта интересов, которые не соответствует предъявляемым критериям качества. Этическое регулирование также сопровождается единственным документом – типовым кодексом этики и служебного поведения, который по степени качества занимает промежуточную позицию между указанными выше примерами методического обеспечения.

Согласно экспертным оценкам актуальное методическое обеспечение находится на неудовлетворительном уровне, из-за чего его роль в успешной реализации антикоррупционной политики можно определить, как второстепенную. Эксперты отмечают критическое состояние области регулирования конфликта интересов и фактическое отсутствие необходимого методического обеспечения в данной сфере.

Обобщая, предложенные экспертами, механизмы по совершенствованию методического обеспечения антикоррупционной политики, мы можем выделить ряд первоочередных задач:

- создание единого информационно-методического портала в сети «Интернет»;

- направление дополнительного финансирования на разработку методического обеспечения, привлечение к этой работе на постоян-

ной основе представителей экспертного сообщества;

- создание методических рекомендаций по оценке достоверности сведений о доходах;

- создание пакета методических рекомендаций по процедуре предотвращения и урегулирования конфликта интересов;

- просветительская работа с представителями государственной службе по разъяснению сути ситуаций конфликта интересов, акцентирование внимания на естественной, а не коррупционной природе данной ситуации;

- введение института присяги для государственных гражданских служащих или прикрепление кодекса этики и правил поведения к трудовому договору, заключаемому с государственным служащим;

- разработка методических рекомендаций по работе комиссий по служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, с применением модели «квази-суда», при равном представительстве представителей государственных органов и независимых экспертов в составе комиссий;

- создание подраздела, посвященной работе комиссий, на инструктивно-методическом портале;

- привлечение сотрудников территориальных подразделений к работе по совершенствованию методического обеспечения путем конкурса на лучший образец методических рекомендаций по урегулированию конфликта интересов.

Данный список мер не является исчерпывающим, но представляет собой достаточную стартовую площадку для реформирования системы методического обеспечения антикоррупционной политики. Примечательно, что часть предлагаемых задач содержится в Национальном плане по противодействию коррупции на 2016 – 2017 гг., а значит есть все основания полагать, что важнейшие акторы политического процесса в лице Президента и Администрации Президента, в настоящее время осознают недостаточность мер по методическому обеспечению антикоррупционной политики, и двигаются по пути реформирования и реструктуризации данной области антикоррупционной политики.

Подводя итоги, важно отметить, что нами были получены конкретные результаты научно-теоретического анализа проблемы государственного регулирования антикоррупционной политики, отражающие основные недостатки действующей системы методического обеспечения. Кроме того, в исследовании указаны основные направления возможного реформирования данной системы, которые в перспективе их применения могут повысить качество реализации антикоррупционной политики в Российской Федерации.

Библиография:

1.Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. – М.: Логос, 2003.

2.Сатаров Г. А. Коррупционные отношения: агентская модель и смежные подходы // Общественные науки и современность. – 2004. – №. 2. – С. 60–69.

3.Andvig J. C. et al. Corruption. A review of contemporary research. – Chr. Michelsen Institute, 2001.

4. Anechiarico F., Jacobs J. B. The pursuit of absolute integrity: How corruption control makes government ineffective. – University of Chicago Press, 1996.

5. Ahmad N. Corruption and government regulations: an empirical analysis //The Bangladesh Development Studies. – 2002. – Т. 28. – №. 4. – p. 46–50.

6. Klitgaard R. Controlling corruption. – Univ of California Press, 1988.

7. Karklins R. The system made me do it: corruption in post-communist societies. – ME Sharpe, 2005.

8. Ostrom E. A behavioral approach to the rational choice theory of collective action: Presidential address, American Political Science Association, 1997 // American political science review. – 1998. – Т. 92. – №.1.

9. Persson T., Tabellini G. E. Political economics: explaining economic policy. – MIT press, 2000.

11. Persson A., Rothstein B., Teorell J. The failure of anti-corruption policies a theoretical mischaracterization of the problem // QoG Working Paper Series. – 2010. – Т. 19. – №. 10.

12. Rose-Ackerman S. Corruption: greed, culture and the state. – 2010.

13. Man M. Political Corruption in Russia: An Evaluation of Russia's Anti-Corruption Strategies, 1991–2009 // Polis Journal. – 2009. – T.2. – p.36– 39.

14. Moe T. M., Caldwell M. The institutional foundations of democratic government: A comparison of presidential and parliamentary systems //Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)/Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. – 1994. – T. 150. – №.1. – C. 171–195.

15. Williams R. New concepts for old? //Third World Quarterly. – 1999. – T.20. – №.3. – C.503–513.

References:

Rouz-Akkerman S. Korrupcija i gosudarstvo. Prichiny, sledstvija, reformy. – M.: Logos, 2003.

Satarov G. A. Korrupcionnye otnoshenija: agentskaja model' i smezhnye podhody // Obshhestvennye nauki i sovremennost'. – 2004. – №. 2. – S. 60–69.