



Мировая карта восприятия наличия коррупции, 2005 г. Тёмно-красный цвет соответствует странам, жители которых считают, что у них высокая коррупция, зелёный — тем, где население полагает, что коррупция у них невелика.

На сегодняшний день не известны методы в педагогике и менеджменте, которые бы гарантировали, что человек будет идеальным чиновником. Однако существует множество стран с весьма низким уровнем коррупции. Более того, известны исторические примеры, когда действия, направленные на снижение коррупции, привели к значительным успехам: Сингапур, Гонконг, Португалия, Швеция. Это однозначно говорит в пользу того, что методы борьбы с коррупцией существуют.

С формальной точки зрения, если не будет государства — не будет и коррупции. Способность людей на данном этапе развития эффективно сотрудничать без государства подвергается очень сильным сомнениям. Тем не менее, в условиях, когда коррупция распространена практически везде, роспуск коррумпированных органов власти представляется одним из действенных радикальных способов от неё избавиться.

Помимо роспуска органов власти, существуют три возможных подхода к уменьшению коррупции. Во-первых, можно ужесточить законы и их исполнение, тем самым повысив риск наказания. Во-вторых, можно создать экономические механизмы, позволяющие должностным лицам увеличить свои доходы, не нарушая правила и законы. В-третьих, можно усилить роль рынков и конкуренции, тем самым уменьшив размер потенциальной прибыли от коррупции. К последнему также относится конкуренция в предоставлении государственных услуг, при условии дублирования одними государственными органами функций других органов. Большинство положительно зарекомендовавших себя методов относится к внутренним либо внешним механизмам надзора.

Внутренний контроль

Сюда входят внутренние механизмы и стимулы, существующие в самом аппарате управления: ясные стандарты исполнения должностными лицами своих обязанностей и строгий надзор над каждым служащим. С целью обеспечения надзора часто выделяют особые управления, которые функционируют автономно. Например, правоохранительные органы часто подчиняются главе исполнительной власти, так же как и бюрократический аппарат, однако при этом сохраняют значительную независимость.

Внутренний контроль был основным способом борьбы с коррупцией в монархиях периода абсолютизма и до сих пор сохраняет высокую эффективность. В частности, Макиавелли полагал, что в монархиях, «правлящих при помощи слуг», коррупция менее опасна, поскольку все «слуги» обязаны милостям государя и их труднее подкупить.

Внешний контроль

Сюда относятся механизмы, которые имеют высокую степень независимости от исполнительной власти. Независимая судебная система, при которой нарушивший закон бюрократ может быть легко и эффективно признан виновным, резко снижает потенциальную привлекательность коррупции. Одними из самых эффективных инструментов контроля над коррупцией бюрократического аппарата являются свобода слова и СМИ.

Внешний контроль характерен для стран с рыночной экономикой и либеральной демократией. Предположительно, это связано с тем, что для реализации нормального функционирования рынка необходимы чёткие правила, механизмы обеспечения выполнения обязательств, в том числе, — эффективная правовая система, обеспечивающая здоровую конкурентную среду. Либеральная демократия для достижения своих целей также опирается на систему выборов, правовое государство, независимое правосудие, разделение властей и систему «сдержек и противовесов». Все эти политические институты служат одновременно механизмами внешнего контроля над коррупцией.

Однако не все положения либеральной демократии однозначно способствуют борьбе с коррупцией. Примером может служить принцип разделения властей. Разделение властей по горизонтали стимулирует их надзор друг над другом. Например, в парламентской демократии представительная власть имеет полномочия отправить правительство в отставку. С другой стороны, в президентской демократии ветви власти ещё более функционально разделены. Несмотря на это, коррупция в президентских республиках в целом выше, чем в парламентских, что возможно связано именно с трудоёмкостью процедуры импичмента президента. Далее, разделение властей по территориальному уровню и связанный с этим перенос большей части полномочий исполнительной власти на уровень местного самоуправления приводит к эффективному уменьшению размеров органов власти. Это повышает информационную прозрачность власти и уменьшает коррупцию. Тем не менее, федеративное устройство государства, обеспечивающее максимальную децентрализацию, часто приводит к регулированию различных аспектов одной и той же деятельности чиновниками разных инстанций, и следовательно, к большей коррупции по сравнению с унитарными государствами.

Система выборов

В демократических странах основным способом наказания избранных представителей за коррупцию является отстранение их от власти на следующих выборах. Это подразумевает, что сам избиратель отвечает за степень честности и ответственности тех, кого он избирает. Несмотря на высокую результативность выборов как оружия против коррупции, их действие проявляется достаточно медленно. Каждые 30 лет стабильной демократической системы оказывают на коррупцию такой же эффект, как собственно переход к либерально-демократической модели правления.

Рядом авторов выдвигалось предположение, что изъяны избирательного процесса могут оказывать существенное влияние на размах коррупции. Даже если выборы проходят без нарушений, сама их система может стимулировать избирателя голосовать за того или иного кандидата по идеологическим причинам, игнорируя коррумпированность его лично, его подчинённых или его партии в целом. Эта гипотеза находит подтверждение. Коррупция оказывается значительно меньше в странах, где в каждом избирательном округе выбирают несколько представителей по мажоритарной системе, чем в странах с выборами по пропорциональной системе и по закрытым партийным спискам или в странах с маленькими избирательными округами и выбором одного представителя в каждом округе. Это объясняется тем, что мажоритарная система обеспечивает наибольшую индивидуальную подотчётность, а выбор нескольких представителей или по открытым партийным спискам значительно повышает внимание,

которое избиратели уделяют честности кандидатов.

Меры общего характера

Ликвидация упомянутых выше сопутствующих причин коррупции также относится к антикоррупционным мерам.

Неконституционность коррупциогенных норм. Любые нормы, накладывающие на гражданина ограничения, могут вызвать коррупцию, за исключением норм, описывающих конституционные свободы и права человека. Последние накладывают ограничения не столько на индивидов, сколько на органы государственной власти, являясь институциональными гарантиями как против завышенных требований закона, так и против наделения органов государственной власти дискреционными полномочиями. Коррупциогенные же нормы неизбежно нарушают права и свободы человека и гражданина, закрепленные в Конституции.

Информационное обеспечение граждан. Данный метод включает в себя анализ законов с тем, чтобы, проанализировав закон, чётко, лаконично и доходчиво объяснить гражданам в чём заключаются их права и обязанности, какие нарушения что должны за собой повлечь, как проходит судебная процедура и что в ней учитывается. Зная всё это, граждане будут увереннее вести себя, оказавшись один на один с подталкивающим их к даче взятки чиновником.

Открытость ведомственных систем. Прозрачность происходящих внутри ведомств операций и надлежащий гражданский небюрократический контроль сильно пошатнули бы фундамент коррупции. Но такой механизм невозможно реализовать в полной мере не только потому, что гражданская проверяющая система сама была бы подвержена коррупции, а потому, что таким образом информационная безопасность граждан и фирм нарушалась бы ещё больше. Например, государственные службы зачастую хранят конфиденциальные данные о гражданах, а органы безопасности и военные ведомства способны полноценно выполнять свои функции только при обеспечении секретности.

Социальное обеспечение чиновников. Первокласное медицинское обслуживание, беспроцентные кредиты для покупки недвижимости, большая пенсия — всё это

равносильно повышению заработной платы в государственном секторе, и следовательно, увеличивает потери чиновника в случае, если его поймают на коррупционной деятельности. Судя по исследованиям, эта мера не оказывает немедленного воздействия на коррупцию, однако способствует повышению качества бюрократии с течением времени.

Объективные трудности

Суть проблемы при борьбе с коррупцией сформулировал Джеймс Мэдисон: «Если бы людьми правили ангелы, ни в каком надзоре над правительством – внешнем или внутреннем – не было бы нужды. Но при создании правления, в котором люди будут вестись людьми, главная трудность состоит в том, что в первую очередь надо обеспечить правящим возможность надзирать над управляемыми; а вот вслед за этим необходимо обязать правящих надзирать за самими собой».

Одним из важнейших сдерживающих факторов для коррупции является уголовное законодательство. На практике законы в большинстве стран устанавливают достаточно узкие рамки в отношении интерпретации видов коррупции, которые считаются уголовными преступлениями, — чтобы исключить риск выборочного применения законодательства с целью подавления гражданских свобод и оппозиции. Поэтому, например, подарок может считаться взяткой только при наличии намерения оказать влияние на должностное лицо. Если должностному лицу по закону не запрещается принимать подарки в принципе, то доказать факт взятки, как правило, трудно. Напротив, растрата часто считается доказанной при наличии ущерба, независимо от того, было ли намерение у служащего присвоить средства или нет.

Другая трудность, в особенности проявляющаяся при масштабной коррупции, когда большинство частных лиц дают взятки, известна в психологии и теории игр как «дилемма заключённого». С одной стороны, если все лица перестанут давать взятки, то они все от этого выиграют. Однако если только одно частное лицо откажется от взяток, то оно поставит себя в крайне невыгодные условия.

Наконец, серьёзной проблемой является упомянутая выше устойчивость коррупционных рынков.

Сингапурская стратегия борьбы с коррупцией

Сингапурская стратегия борьбы с коррупцией отличается строгостью и последовательностью, основываясь на «логике в контроле за коррупцией»: «попытки искоренить коррупцию должны основываться на стремлении минимизировать или исключить условия, создающие как стимул, так и возможность склонения личности к совершению коррумпированных действий».

В момент обретения независимости в 1965 г., Сингапур был страной с высокой коррупцией. Тактика её снижения была построена на ряде вертикальных мер: регламентации действий чиновников, упрощении бюрократических процедур, строгом надзоре над соблюдением высоких этических стандартов. Центральным звеном стало автономное Бюро по расследованию случаев коррупции, в которое граждане могут обращаться с жалобами на госслужащих и требовать возмещения убытков. Одновременно с этим было ужесточено законодательство, повышена независимость судебной системы (с высокой зарплатой и привилегированным статусом судей), введены экономические санкции за дачу взятки или отказ от участия в антикоррупционных расследованиях, а также предприняты жёсткие акции вплоть до поголовного увольнения сотрудников таможни и других госслужб. Это сочеталось с дерегулированием экономики, повышением зарплат чиновников и подготовкой квалифицированных административных кадров.

В настоящее время Сингапур занимает лидирующие места в мире по отсутствию коррупции, экономической свободе и развитию.

Шведская стратегия борьбы с коррупцией

До середины XIX века в Швеции коррупция процветала. Одним из следствий модернизации страны стал комплекс мер, нацеленных на устранение меркантилизма. С тех пор государственное регулирование касалось больше домашних хозяйств, чем фирм, и было основано на стимулах (через налоги, льготы и субсидии), нежели на запретах и разрешениях. Был открыт доступ к внутренним государственным документам и создана независимая и эффективная система правосудия. Одновременно шведский парламент и правительство установили высокие этические стандарты для администраторов и стали добиваться их исполнения. Спустя всего несколько лет честность стала социальной нормой среди бюрократии. Зарплаты высокопоставленных чиновников поначалу

превышали зарплаты рабочих в 12—15 раз, однако с течением времени эта разница снизилась до двухкратной. На сегодняшний день Швеция по-прежнему имеет один из самых низких уровней коррупции в мире.