

УДК 23.00.02

**Кондратенко Г.Г.***Московский городской университет управления Правительства Москвы*

## **АНТИКОРРУПЦИОННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА**

*Аннотация.* В статье обосновывается необходимость перехода от патерналистской системы государственного управления к практике социального контракта между гражданами и властью. Предлагаются варианты (модели) перехода к государству социального контроля. Аргументируется точка зрения, что в условиях демократии и развитой рыночной системы попытки построить эффективное и устойчивое государство на патерналистской основе имеют мало шансов на успех и что коррупция несовместима с соблюдением принципов гражданского общества и всегда сопровождается нарушением его принципов. Альтернативой патерналистской конструкции является государство социального контракта граждан и власти с тотальной прозрачностью работы государства во всех сферах жизни общества, с созданием институтов, помогающих использованию экспертного потенциала гражданского общества. Сам социальный контракт может быть всё более совершенным, всё более выгодным для всех и всё более стимулирующим процесс построения общества всеобщего благосостояния.

*Ключевые слова:* коррупция, патерналистское государство, государство социального контракта, сфера социального контракта граждан и власти.

**G. Kondratenko***Moscow City Government University of Management*

## **ANTI-CORRUPTION POTENTIAL OF CIVIL SOCIETY INSTITUTES**

*Abstract.* The article states the need of transferring from the paternalistic system of state management to the practice of social contract between citizens and authorities. The variants (models) of transition to the state of social control are provided. It is reasonably substantiated that under the conditions of democracy and developed market system attempts to build effective and sustainable state of the paternalistic basis have little chance of success and that corruption is incompatible with the observance of the principles of civil society and is always accompanied by a violation of its principles. An alternative to paternalistic design is a state of social contract between citizens and authorities, with total transparency of the work of the state in all spheres of life and with the institutions that help to use the expert potential of the civil society. The social contract itself can be more and more developed, more beneficial for all and more stimulating the process of building a welfare state.

*Key words:* paternalistic state, the state of social contract, the sphere of social contract between citizens and authorities.

Коррупция в России – это общеизвестный социально-политический феномен, сопровождавший историческое развитие нашей страны в течение многих веков и, к

© Кондратенко Г.Г., 2014.

сожалению, в особо обострённой форме существующий и сейчас [1, с. 82]. Даже те, кто не осознают негативного воздействия коррупции на благосостояние и судьбы страны, как говорится, в историческом разрезе, сталкиваясь с ней на чисто бытовом уровне, воочию убеждаются, что она напрямую чрезвычайно вредит качеству их жизни. Но особое беспокойство вызывает коррупция у людей, хоть в какой-то степени знакомых с проблемами управления социально-экономическим развитием стран и регионов именно в историческом разрезе. Их приговор однозначен: если не преодолеть коррупцию, то Россия, до тех пор, пока не кончатся её природные ресурсы, останется сырьевым придатком развитых стран, а опасная тенденция самовоспроизводящейся и относительно возрастающей бедности не изменится и даже будет усиливаться. По исчерпанию природных ресурсов Россия прекратит своё существование как государство, а обширные российские территории станут местом для расселения более дееспособных народов.

Усиление ответственности за коррупционные действия, создание специальных органов по выявлению коррупционеров и их наказанию, даже самому жестокому, как не искоренили полностью коррупцию при Петре I, так не спасут от неё сейчас. На смену удалённым коррупционерам будут приходиться другие, как патроны в пулёмётной ленте. Для того чтобы победить коррупцию или хотя бы довести её до европейского уровня, необходимо лечить не симптомы, а болезнь. Нужно понять, в чём причины особой стойкости этого явления именно в России, и предлагать антикоррупционные меры с учётом этого диагноза.

Коренная причина неизменно-го самовоспроизведения коррупции в России – прочно укоренившаяся в сознании и накрепко институционализированная **модель патерналистского государства** [2]. В таком государстве, если говорить чисто теоретически, власть отечески заботится о своих **подданных** (именно подданных, не граждан), а подданные отвечают на эту отеческую заботу добросовестным служением государству и, в случае особых обстоятельств, обращаются к его функционерам с «покорнейшими» просьбами о дополнительной помощи.

Как с житейской, так и с моральной точки зрения, особых претензий к модели патерналистского государства, исправно работающего по указанной, чисто теоретической схеме, нет. Более того, человек, как генетически сугубо общественное существо, в этой ситуации может даже чувствовать определённый комфорт. Известно, что сейчас в Германии, например, популярность и в восточных, и в западных землях идеи возврата к «социализму с человеческим лицом» удивляет социологов и многих граждан. Это напоминает другой феномен. До сих пор иногда возрождаются проекты построения *regretium mobile*, хотя невозможность этого научно доказана. Очень уж идея привлекательная. Точно так же доказано, что патерналистское государство в наше время не может быть стабильным, не может существовать сколько-нибудь долго. Но уж очень хочется положиться на какую-то высшую, добрую и надёжную силу.

Теоретически патерналистское государство всё же может существовать, но только если:

– во главе его стоит несменяемый и полновластный хозяин всего государства в целом;

– этот хозяин государства действительно приоритетно заинтересован в благосостоянии народа, а о себе заботится только во вторую очередь; этот хозяин государства достаточно талантлив и способен выбрать успешную стратегию развития, подобрать себе адекватных помощников и проследить за тем, чтобы они не использовали свои должности в своекорыстных целях;

– в стране товарно-денежные отношения отсутствуют или охватывают лишь небольшую часть социально-экономической жизни.

Однако хозяин даже самого успешного патерналистского государства смертен, и совсем не обязательно, что на этом посту всегда будет «правильный» хозяин. Но корысть, к сожалению, «бессмертна», и если «правильного» хозяина вдруг сменит «неправильный», патерналистское государство обязательно будет разъедено коррупцией, особенно если товарно-денежные отношения станут доминирующими, а смена «хозяев» императивно будет происходить каждые несколько лет. Следствием станут деградация государства, обнищание граждан и естественные социальные катаклизмы. Явно проявлявшиеся циклы возрастания и падения геополитического веса России, история её катаклизмов подтверждают этот тезис. Достаточно сравнить, например, периоды властвования Петра I и Николая II или Сталина и Черненко. Такая цикличность развития патерналистского государства – не случайность, а закономерное явление той же природы, что

и экономические циклы в рыночной экономике.

Сказанное ни в коем случае не следует воспринимать как возражение против регулярной демократической смены руководителей органов власти или против развития товарно-денежных, либеральных, отношений. Но необходимо подчеркнуть, что в условиях демократии и развитой рыночной системы попытки построить эффективное и устойчивое государство на патерналистской основе имеют не больше шансов на успех, чем построение вечного двигателя.

Так что же делать в демократической стране, особенно в условиях экономических свобод и глобализации? Ответ, на наш взгляд, абсолютно ясен: нужно по-другому устроить само государство. Альтернативой патерналистской конструкции является государство социального контракта **граждан** и власти. Подчеркнём, что здесь уже идёт речь не о подданных, а о гражданах. В этом – главная трудность. Сначала подданные должны стать **гражданами**, и лишь граждане могут добиться государства социального контракта.

Конструкция государства, защищённого от генетических флуктуаций главного руководителя и от корыстных соблазнов, адекватная экономическому либерализму и демократическим сменам руководителей, давно известна. В Европе, например, она начала отрабатываться ещё в XII в. (Магдебургское право). Договор между городской общиной и сеньором не только давал право последнему собирать налоги, но и возлагал на него конкретные обязанности. Речь шла, как минимум, об обеспечении соблюдения городских законов и защите от

внешней угрозы. Предусматривались даже санкции: если сеньор не выполнял своих обязанностей, горожане в каких-то случаях освобождались от обязанности платить налоги. В отдельных случаях граждане имели право даже заменить «плохого» сеньора на более «добросовестного». Это, на наш взгляд, заложило в отношения граждан и власти “вирус” (если не сказать – мину) философии социального контракта. И постепенно граждане почти победили. Сейчас модель государства социального контракта уже более или менее начала приближаться к относительному совершенству. Существенно то, что сначала переустроилось сознание народа, а потом конструкция государства была тем или иным способом приведена в соответствие с представлениями людей.

Здесь надо отметить, что, живя в патерналистском государстве, мы, естественно, пристально рассматриваем коррупционную составляющую именно в государстве такого типа. Именно для патерналистского государства мы ищем адекватные антикоррупционные меры. Это не означает, что мы не знаем о других типах государств или идеализируем государство социального контракта и не видим возможности появления и в нём коррупционной составляющей (череда скандалов, развившихся на фоне кризиса, убеждает нас в обратном), просто эта составляющая там другая, соответственно, иные и меры борьбы.

В государстве социального контракта государственная служба является не каким-то сакральным действием, а обычной договорной услугой, оказываемой гражданам (не подданным!) за деньги, а право оказывать

такую услугу возникает в результате конкуренции. Такое государство немислимо, если не выполнены, по крайней мере, следующие три условия.

*Во-первых*, в контракте должны быть точно указаны содержание и объём обязательств, которые государство должно исполнить за те деньги, которые ему разрешено собрать в виде налогов и платежей за пользование общественной инфраструктурой.

*Во-вторых*, должны функционировать институты, гарантирующие, что платежи за эти услуги не завышены и что обеспечена конкуренция государства и частного сектора, т.е. граждане могут с выгодой для себя перестать пользоваться этими услугами государства, переложив их на частный сектор, соответственно, сократив налоговые платежи.

Наконец, *в-третьих*, заказчик государственных услуг (граждане) должен иметь возможности тотально проконтролировать, куда делись его деньги и что на них сделано.

Не станем детализировать все другие особенности государства социального контракта. На эту тему есть довольно много публикаций. Однако необходимо особо подчеркнуть, что в условиях либеральной экономики и при временном нахождении людей на высших государственных должностях придерживаться парадигмы слабо подконтрольного патерналистского государства **фатально опасно**. Мы полностью согласны с теми, кто говорит об императивной необходимости тотальной прозрачности работы государства, возможной только в государстве социального контракта.

Если мы не обеспечим тотальной прозрачности общественных расхо-

дов, нас ждут большие беды. Вспомним, например, что в качестве аргумента против перехода на прогрессивное налогообложение личных доходов выдвигается тезис о том, что проконтролировать «серые» и «чёрные» зарплаты государство не может. Но почему-то потратить через эту структуру несколько триллионов бюджетных рублей на антикризисные меры оно планирует и надеется проконтролировать. Неужели контролировать эти антикризисные денежные потоки легче, чем частные доходы? Мы однозначно убеждены, что если не обеспечить тотальную прозрачность для граждан движения этих средств, то выделяемые на антикризисные меры бюджетные средства будут традиционными способами «распилены», превратившись в «конвертные» доходы коррупционеров. Даже страшно подумать, что ждёт нашу страну, если мы не ошибаемся и это произойдёт. Нужно как можно быстрее отходить от патерналистской модели. Ситуация, при которой мы лучше знаем, как тратятся антикризисные деньги в США, чем у нас в России, просто не укладывается в голове честного человека. Прозрачность – совершенно необходимый этап построения государства социального контракта. Как говорится в старинной китайской поговорке, если ты не хочешь, чтобы о чём-то знали люди, то не нужно этого делать. К сожалению, в России нет традиций чётких договорных отношений ни у народа, ни у власти.

В смысле формирования государства социального контракта мы отстаем от европейских стран. И дело здесь отнюдь не в слишком долгом существовании в России крепостного права. В Европе оно было отменено лишь

немногим раньше. Всё дело в том, что «вирус» десакрализации власти, типа Магдебургского права, в Россию был занесён лишь в конце XIX и в самом начале XX в., да и то лишь в самые западные области.

Как нам сейчас «заразить» Россию этой философией? Плохо представляем себе, как это может быть декретировано сверху вниз. Верхи ещё кое-как могут «заразиться», а низы не очень хотят и продолжают требовать невозможного: улучшения работы патерналистского государства. Это, конечно, не получится, но ждать, когда кто-нибудь затащит «Аврору» в Москву-реку, тоже неправильно и опасно. А говоря образно, затащат обязательно, если не сумеем перейти к государству социального контракта, так как коррупция имеет динамику раковой опухоли и рано или поздно убьёт любой государственный организм. Нежелательность такого сценария усугубляется тем, что в итоге опять возникнет патерналистское государство, подобно тому, как в том анекдоте: что бы мы ни производили, обязательно получается автомат Калашникова.

С учётом всех перечисленных факторов единственно реальным представляется насаждение «вируса» социального контракта не сверху вниз, а наоборот, снизу вверх. И здесь роль общественных организаций, роль гражданского общества трудно переоценить. Если удастся в каких-то сферах добиться тотального общественного контроля бюджетных (общественных) расходов со стороны тех граждан и структур, в интересах которых они осуществляются, то это уже начало охваченного положительной обратной связью процесса перехода от патерна-

листка государства к государству социального контракта. В каких сферах жизни граждан такое возможно? На наш взгляд, есть, по крайней мере, четыре направления.

**Наиболее естественно это делать в сфере ЖКХ.** Не нужно забывать, что жилищный сектор – это 25% валового регионального продукта, так что игра стоит свеч. В качестве многообещающего и поучительного примера расскажем об эксперименте в одном московском ЖСК по управлению бюджетными средствами, выделяемыми на ремонт общего имущества в кооперативном доме. Удалось добиться, чтобы эти средства поступали не на счёт управляющей домом организации, а на счёт ЖСК. Оплата за фактически проведённый ремонт производилась перечислением бюджетных средств со счёта ЖСК на счёт управляющей организации на основании акта об исполнении соответствующего договора. При этом обязательным условием предоставления правлению ЖСК такого уникального для нашей страны права распоряжения этими бюджетными средствами были: запрет нецелевого использования этих средств и тотальная прозрачность всех расходов ЖСК. Каждый член кооператива мог получить любую нужную информацию для того, чтобы оценить целесообразность и достоверность каждого договора, каждого платёжного поручения. В такой схеме управляющая организация не могла получить эти деньги, не выполнив ремонта. При этом ЖСК имел возможность выбрать на конкурентной основе другого поставщика этой услуги.

Не будем вдаваться глубоко в детали, но через несколько недель после начала эксперимента обнаружили

удивительные вещи. Оказалось, что управляющие компании и обслуживающие организации вообще не могут составить смету на ремонт, не могут грамотно заключить соответствующие договоры. Более того, выяснилось, что значительная часть бюджетных средств, выделяемых на ремонт общего имущества, каким-то образом рассасывается в дебрях жилищно-коммунального сектора, а качественного ремонта не производится, и жильё деградирует. Речь может идти о потерях по Москве в объёме порядка 1 млрд. долларов в год.

Ещё одним социально важным следствием стало появление у граждан зачатков философии социального контракта и привлекательность для жителей установления такого порядка взаимодействия с распорядителями и потребителями бюджетных средств. Можно надеяться, что по мере распространения информации об этом опыте и извлекаемой из него пользе масштабы применения контрактного подхода в сфере ЖКХ будут расширяться. Это более реальный путь, чем насаждение подобных методик сверху.

В ходе эксперимента обнаружилось и ещё одно поучительное обстоятельство. Жилищно-коммунальная система категорически против таких взаимоотношений. Вскоре после выявления всех свойств и последствий этих инноваций произошли события, более всего напоминавшие традиционную для нашей страны рейдерскую атаку. Правление кооператива, осуществлявшее этот эксперимент, прекратило своё существование. Всё вернулось на круги своя. Надеемся, что ненадолго. “Вирус” уже посеян, и люди рано или поздно добьются своего.

**В качестве второй сферы**, где сейчас мы отработываем механизмы прозрачных финансовых взаимоотношений граждан и распорядителей общественных средств, **выступает потребительская кооперация**. Непрозрачная потребкооперация ещё в советское время себя полностью дискредитировала. Но как только в эту систему удалось ввести полную транспарентность, прозрачность, доверие к руководству и самой кооперации в целом возросло. Успешно разворачивают свою деятельность созданные на новой основе потребительские общества. Наиболее активно ведётся работа в Ленинградской, Тверской, Московской областях и в Приморском крае. Создаваемые потребительские общества охватывают от 100 до 3000 человек, но есть и более крупные. Они работают в самых разных секторах, от приобретения продовольственных товаров до строительства и эксплуатации жилья. Наибольшее количество пайщиков (несколько десятков тысяч человек) имеет потребительское общество, работающее в сфере образования. Одно из потребительских обществ во Владимирской области является крупным поставщиком продовольствия в Москву. «Успешность» определяется тем, что удаётся заменить недобросовестное посредничество, возможное только при отсутствии прозрачности и приводящее к росту издержек обращения товаров и услуг, на добросовестное, снижающее эти издержки.

**Существует ещё одна сфера, где может начаться непростой процесс формирования государства социального контракта «снизу»**. Речь идёт о самом процессе формирования социального контракта и контроле успеш-

ности его исполнения в смысле затрат и результатов.

Различные общественные организации могут формировать специализированные экспертные группы, принимающие участие и в формировании критериев успешности функционирования органов власти, и в организации закупок товаров и услуг для общественных нужд, и даже в формировании образа цели социально-экономического развития.

Эта сфера более сложная, и противодействие институционализации этих функций и реализации соответствующих процедур можно ожидать куда более мощное, чем в той борьбе, которая велась за контроль над расходованием ничтожной части средств, затрачиваемых на ЖКХ. Но ожидаемые результаты таковы, что стоит начать насаждение «вируса» и здесь.

Общественные организации многих российских городов обладают достаточно мощным потенциалом для решения перечисленных задач. Но здесь возникает одна серьёзная проблема: привлечение независимых экспертов, помимо очевидной пользы, таит в себе опасность недобросовестного лоббирования. Эта последняя возможность давно известна, но в нашей стране её наличие породило специфическое отношение к использованию науки и механизмов гражданского общества в управлении. Состязание идей заменяется состязанием людей. Учёных слушают только тогда, когда они занимают какой-нибудь государственный пост. При этом учёные, даже обладая ясным стратегическим видением, часто не умеют осуществлять административное управление, проваливают дело и дискредитируют собственные правильные предложения.

В создании институтов, помогающих использованию экспертного потенциала гражданского общества, мы делаем лишь первые шаги. Совсем недавно Министерство юстиции РФ объявило о формировании поля экспертов для экспертизы решений Правительства РФ на предмет коррупционности. Это очень прогрессивная норма, но в Положении отсутствует требование к экспертам объявлять заранее о ситуации конфликта интересов. Конечно, мы не можем пока говорить об уголовной ответственности за сокрытие ситуации конфликта интересов, но хотя бы исключение из списка экспертов за такое «прегрешение» представляется обязательным.

И, наконец, скажем несколько слов о **четвёртом**, самом непростом и трудно проникающем в сознание способе. Речь идёт о **придании местному самоуправлению нетрадиционной функции стороны в социальном контракте**. Если проанализировать критику современного состояния местного самоуправления, то становится очевидным: все более или менее единодушны, но находятся в плену философии патернализма. Большинству представляется, что главная цель состоит в том, чтобы передать местному самоуправлению некоторые расходные обязательства вышестоящих органов (на это легко соглашаются) и предоставить соответствующие средства (об этом стараются забыть). Но даже если это и произойдёт, то при сохранении существующих методов контроля расходования бюджетных средств мы попросту увеличим количество коррумпированных чиновников.

Если, однако, возложить на местное самоуправление хотя бы полномочия

подписания всех платёжек по оплате конкретных услуг общественного сектора и предоставить ему право тотального контроля соответствующих бюджетных расходов, ситуация сдвинется в желательном направлении. А если ещё и допустить, что местное самоуправление может, вместо оказания соответствующей услуги, потребовать перевести на свой счёт от вышестоящего бюджета некоторую часть (например, 90%) соответствующих бюджетных средств и само обеспечить оказание этой услуги, то «вирус» социального контракта получит почти идеальные условия для развития. При этом, как известно, необходима передача контроля поставки этой услуги на вышестоящий уровень. Трудности на этом пути уже проявились в эксперименте. Лет 10 назад предполагалось передать 90% бюджетных дотаций на оплату разницы в тарифах на тепловую энергию местному самоуправлению с разрешением использовать эти средства только на оплату тепла или на мероприятия по теплосбережению. Органы самоуправления были готовы осуществлять теплосбережение за счёт собственных средств, но теплоснабжающие организации, несмотря на десятипроцентную экономию бюджетных средств, встали насмерть, и всё застопорилось.

Фактически история и народов, и бизнес-структур в тех случаях, когда не происходит чрезвычайных событий, движется примерно по следующей траектории. Как только радикально меняется властная элита, сначала происходит захват, конфискация практически всего. Вспомним чингисхановские «три дня на разграбление города» или чубайсовскую приватизацию. По-



том захватчики начинают понимать, что возможности конфискации быстро исчерпываются и надо развивать, поддерживать экономическую деятельность. Фактически – возвращать новое общественное богатство. Начинается период культивации. Сложные процессы периода культивации начинают требовать развития всё более формализованных и взаимовыгодных взаимоотношений бывшего захватчика и тех, кто производит целевой продукт культивации. Возникает необходимость заключения контракта между ними. Так, естественным путём, из чисто прагматических соображений, наступает контрактация. Мы в современной России застыли на самом начале культивации так надолго потому, что у нас уникальные запасы нефти. Кстати, падение цен на это сырьё многих уже заставляет всерьёз стремиться ко второй стадии.

Поскольку честно заработать при контрактации можно много больше, чем даже просто узурпировав тем или иным способом на предыдущих стадиях, то из чисто прагматических соображений мы рано или поздно придём к фазе социального контракта. Напомним, что Магдебургское право возникло тогда, когда стало очевидным, что развитие торговли и ремёсел невозможно без чётких взаимных обязательств горожан и феодальных правителей. Мы в России тоже придём к единственно правильной системе: от конфискационной через культивационную к системе равноправного социального контракта. Разумеется, развитие на этом не остановится. Сам по себе социальный контракт может быть

всё более совершенным, всё более выгодным для всех и всё более стимулирующим процесс построения общества всеобщего благосостояния.

Однако было бы научной недобросовестностью не сказать о том, что в обозначенную оптимистическую бочку мёда скептики всё же добавляют ложку дёгтя. Даже соглашающиеся с тем, что предлагаемые меры поселяют «вирус» социального контракта в головах людей, сомневаются, что «плохие» лидеры патерналистского государства пойдут на социальный контракт, а при «хороших» лидерах стремление к изменениям угасает и перемены тоже маловероятны. По их мнению, всё равно придётся рано или поздно затаскивать «Аврору». В пользу подобной точки зрения приводится исторический опыт таких стран, как Англия, Франция, Германия и даже США, убеждающий, что изменить систему можно, только опираясь на силу, на диктатуру. Сходного взгляда придерживается и Макиавелли в своём сочинении «Государь», когда рассуждает о трудностях замены старых порядков новыми. Он тоже исключает замену без применения силы.

#### ЛИТЕРАТУРА:

1. Годунов И.В. Азбука противодействия коррупции от А до Я. – М.: Академический Проект, 2012. – 296 с.
2. Олейникова Е.Г. Модели социальной политики государства: проблемы теории и практики // Общество: социология, психология, педагогика. – М., 2013. – № 3. [Электронный ресурс]. – URL: <http://dom-hors.ru/issue/pep/2013-3/oleynikova.pdf> (дата обращения: 25.03.2014).