
(АНТИ)КОРРУПЦИЯ: ОТКУДА И КУДА



КУЛЕШОВА АННА ВИКТОРОВНА

кандидат социологических наук,
главный редактор СоциоДиггера

Тема коррупции многогранна и неоднозначна. Что стоит за словом «коррупция»? Какое влияние она оказывает на общество? Триггером каких социальных процессов является? Какие социальные риски в себе несет?



ШУМАНОВ ИЛЬЯ ВЯЧЕСЛАВОВИЧ

генеральный директор
«Трансперенси Интернешнл — Р»¹

Когда мы говорим о коррупции как о широком понятии, в первую очередь стоит вспомнить про рост издержек от коррупционных отношений. Причем я говорю как о политических процедурах, например, когда конкуренты подкупают кого-то, получая власть незаконным путем, так и о ситуации, когда гражданин покупает водительские права, получая доступ к управлению транспортным средством, а потом сбивает человека. Если система коррумпирована на государственном уровне, эффективность в расходовании бюджетных средств снижается, стоимость любой государственной услуги вырастает соразмерно уровню коррупционного аппетита. Коррупция напрямую влияет на рост недоверия между обществом и государством, которое выражается, например, в недоверии к государственным решениям. Коррупция может, среди прочего, оказаться одним из ответов на вопрос, почему граждане России в условиях текущей пандемии столь неохотно прививаются... Это все те самые издержки, которые общество само на себя налагает, если не противодействует коррупции.

Самое главное, на мой взгляд, что коррупция непосредственным образом влияет на безопасность, особенно на национальную безопасность, здесь коррупцион-

¹ Российское юридическое лицо, признанное выполняющим функции иностранного агента.

ные риски особенно высоки. Подкуп людей, являющихся носителями государственной тайны, контролирующих критически важные инфраструктуры государства, — все это имеет прямое отношение к национальной безопасности.

Коррупция запускает процессы, связанные с запросом на справедливость, то есть те самые массовые протесты, которые не только в России, но и за ее пределами многократно становились следствием коррупционных практик. Например, революция в Тунисе.

Там, где обычный гражданин сталкивается с коррупцией, она бьет по социально незащищенным слоям населения, то есть по бедным людям, по, условно, матерям-одиночкам, по нуждающимся в социальной поддержке, ведь им труднее всего защитить свои права. Нанять адвоката и спорить с чиновниками, которые не хотят выдать пособие, не под силу тем, кто находится в социально незащищенном положении. Например, мигранты регулярно попадают под пресс коррупции и серьезно страдают от нее.

Отражение коррупции можно найти в зеркалах любых социальных явлений. Например, непрозрачная процедура получения государственных контрактов или слабый контроль со стороны государства за их исполнением может приводить к массовым отравлениям в школах, которые мы наблюдали недавно, когда картели выдавливали честных игроков и, снижая стоимость, оказывали некачественные услуги.

Самое страшное, что коррупция убивает. Убивает не виртуально или гипотетически. Убивает некачественная медицинская помощь, отсутствие необходимых препаратов, трагедии на шахтах... Это все социальный срез коррупции, и это очень важно. Уверен, что реально будет вывести формулу и посчитать, какое количество российских граждан пострадало или погибло от коррупционных практик. И это будет пугающее число.



ПАНФИЛОВА ЕЛЕНА АНАТОЛЬЕВНА

соучредитель Бюро этических дилемм

Коррупция влияет на общество в Норвегии, в России, в Финляндии или в Уганде по-разному. Например, если коррупция ограничивается механизмами государственного, правового, гражданского, общественного контроля, контроля со стороны средств массовой информации, — это одна история. Системная коррупция, которая вроде периодически как берется под контроль, но все время из-под него ускользает, — другая история. Соответственно, различаются риски и влияние на жизнь общества.

Бывший специальный прокурор по борьбе с коррупцией Перу Хосе Угас делил все коррупционные режимы на четыре типа, для которых характерны:

- 1) единичные, бытовые и бизнес-случаи коррупции;
- 2) распространенная административная коррупция;
- 3) системная коррупция;
- 4) коррупционные фабрики (это уже фактически failed state, где коррупция de facto предопределяет политику и решения правящих элит).

Так вот, разумеется, то, как коррупция влияет на общество и какие риски она несет, зависит от того, к какому из этих типов та или иная страна относится. И при этом «катастрофа» для практиков в области борьбы с коррупцией заключается в том, что в силу разнообразных политических решений, экономических и общественных процессов страны постоянно мигрируют между этими режимами. Вот еще только вчера был один режим, а вот он уже другой... Россия, к сожалению, находится на данный момент в ситуации системной коррупции. Были предпосылки к тому, чтобы двинуться в сторону распространенной административной коррупции, был сделан намек на такую опцию в 2009—2011 гг., но, к сожалению, все это сначала притормозилось, вектор развернулся в сторону исключительного государственного, силового противодействия коррупции, стремление госсектора не разжимать челюсти взяло верх, и мы остались в рамках системной коррупции.

Кулешова А. В.: *А возможна ли Россия без коррупции, если да, то при каких условиях и в каком временном горизонте?*

Шуманов И. В.: Кажется, что коррупцию невозможно победить как явление по причине неискоренимой человеческой алчности. Но мы совершенно точно можем снизить вероятность наступления коррупционного акта. Уничтожение коррупции в нашей стране как системного институционального явления — на это имеет смысл замахиваться, к этому надо идти. У отдельных представителей нашего общества сформировано нетерпимое отношение к коррупции, но опросы, в том числе опросы, которые проводит ВЦИОМ, демонстрируют, что у большей части россиян остается весьма толерантное отношение к коррупции, которое и является той базой, тем плацдармом, на который опираются коррупционные акторы. Коррупции не придается важное значение, и в отсутствие профилактических мер, в отсутствие грамотного антикоррупционного просвещения она распространяется на всех уровнях.

Панфилова Е. А.: Отмечу, что с этим толерантным отношением происходит странная штука. На самом деле оно толерантное ровно до того момента, пока не задевает личные интересы конкретного человека. То есть, в общем и целом, —

считают наши сограждане, — ничего в коррупции страшного нет, пока она не вредит мне. И опрос (см. [стр. 19](#)), который для этого выпуска СоциоДиггера сделал ВЦИОМ, подтверждает это. Логика рассуждений обычного человека такова: невозможно терпеть коррупцию в ГИБДД, в медицине, в университетах, но в случае, если мне или моим близким потребуется решить какой-то важный вопрос, оставьте, пожалуйста, мне возможность решить его неформальным способом, так мне будет удобнее.

И лишь потом, когда что-то идет не так, когда люди сталкиваются с вымогательствами или недостижимостью помощи, у них меняется отношение. Еще вчера они говорили, что коррупция — это не так-то уж и плохо, но как только она сказала на них самих, все моментально переосмысляется. Вот только обычно, как только уходит проблема, возвращается и привычное отношение к коррупции.

Мне кажется, уровень коррупции в нашей стране снизить можно. Мы ничем не отличаемся от любых других стран, которым это удалось сделать. У нас есть люди, которые хотели бы этим заниматься, знания, как это сделать, стремление... Мы должны двигаться к снижению уровня коррупции до того уровня, когда она перестанет угрожать качеству жизни, личной безопасности конкретного отдельного гражданина. И параллельно, уж коли мы говорим о стране, до того уровня, когда бы коррупция перестала угрожать ее национальной безопасности. Вы видели числа, опубликованные РБК со ссылкой на исследование Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ: объем коррупционного рынка в сфере госзакупок составляет около 6,6 трлн рублей²... Это непостроенные больницы, непостроенные школы: это и есть национальная безопасность, это и есть качество жизни граждан России. Не говоря уже о том, что эти 6,6 трлн, как мы можем заметить, не размазаны тонким слоем по территории Российской Федерации, а в значительной степени, оказавшись в коррупционных «карманах», отправлены за рубеж.

Очень важно, чтобы люди осознавали: настоящее, качественное противодействие коррупции никогда не осуществляется только для того, чтобы отловить отдельных коррупционеров. Главными целями такой, настоящей, антикоррупции являются обеспечение качества жизни граждан, верховенства права и устойчивого развития страны. То есть люди должны видеть, что работа над снижением коррупции ведется ради обеспечения устойчивого долгосрочного блага граждан страны.

Кулешова А. В.: *Когда смотрела тексты, поступившие в этот номер, обратила внимание вот на что. Кто-то из экспертов говорит о привыкании общества к коррупции, но другие предупреждают о близости взрыва социального недовольства.*

² Эксперты оценили средний размер откатов при госзакупках // РБК. 20.12.2021. URL: <https://www.rbc.ru/economics/20/12/2021/61bc5d059a794770833e7b51>.

Коррупция станет основой для объединения и сопротивления людей или мы скорее пойдём по пути дальнейшего сосуществования с ней?

Панфилова Е. А.: Вы знаете, ничто ничему не противоречит. С одной стороны, чем больше выходит исследований и расследований, тем больше людям кажется, что коррупции много, так много, что ничего поделать нельзя... С другой стороны, пассионарная часть общества может ответить на них взрывом, протестом, выходить на улицы, публиковать гневные тексты в соцсетях. По этому поводу некоторые правительства даже ноты протеста писали в связи с выпуском некоторых наших исследований: дескать, чем больше люди читают про коррупцию, тем больше верят, что она есть, а может, ее не столь много. При этом еще одна часть граждан читает и думает: «Вот у какого-то там ректора нашли миллионы, земельные участки, шапку Мономаха, нож со свастикой и позолоченный сортир³. Ну, и что? Он такой единственный?»



По этому поводу была очень показательная реакция общества на ставропольского ГИБДД-шника с золотым унитазом. В социальных сетях писали, особенно люди из Ставрополя, что многие соседние дома рядом с его домом ровно такие же. Он просто попал под раздачу, вот именно его унитаз и ославили на всю страну.

Да, все это создает ощущение привыкания. Но это ощущение не означает, что когда-нибудь комбинация коррупции, некомпетентности и попустительства, приведя к очередным ощутимым для граждан потерям, не спровоцирует серьезные потрясения. Привыкание не отрицает возможность резкого отторжения.

³ У арестованного российского ректора нашли золотой унитаз // Лента.ру. 22.12.2021. URL: <https://lenta.ru/news/2021/12/22/goldentaz/>.

Кулешова А. В.: *Одна из стратегий борьбы с коррупцией — все большая и большая прозрачность, а также принуждение к прозрачности. Кажется, будь у нас транспарентное общество, коррупцию мы обязательно победим. Вы согласны с этим? Или в момент принуждения к прозрачности включаются какие-то другие механизмы, делающие эту историю, скажем так, не до конца целесообразной?*

Шуманов И. В.: Важно разделять прозрачность и подотчетность. Возьмем ситуацию, когда публикуются и раскрываются данные, которые никому, кроме профессионалов, по сути, не нужны, но потом могут начаться нежелательные меры как раз в отношении тех, кто эти данные использует (преследование журналистов, некоммерческих организаций, анализирующих данные и направляющих соответствующие запросы). Да, прозрачность есть, и конкретно российская государственная система на очень высоком уровне этой цифровой прозрачности по многим пунктам. Но ведет ли такая прозрачность к снижению коррупции? Незначительно. Почему? Потому что отсутствует вторая составляющая, на которую должна опираться система противодействия коррупции, — подотчетность. Подотчетность без прозрачности или прозрачность без подотчетности — это, во-первых, не очень логично, во-вторых, мешает противодействовать коррупции.

В России не очень любят вспоминать успехи Михаила Саакашвили, который за несколько лет смог разрушить институциональную коррупцию, существовавшую на бытовом и административном уровне в Грузии. Этот успех заметили многие, его заметили инвесторы, международные эксперты, туристы, бизнесмены, которые стали инвестировать в страну. Саакашвили начал работу по противодействию коррупции со снижения роли государства в стране, с опрозрачивания всех процессов, связанных с распределением бюджетных средств и работой государственного аппарата.

Очевидно, что коррупция сама по себе неискоренима без изменения социальной нормы для чиновников, представлений об уместном уровне жизни, исходящих от руководства. Прямое волеизъявление граждан во время голосования опирается в первую очередь на понимание того, за кого ты голосуешь. Если мы отбросим все манипулятивные техники, дадим гражданам возможность по-настоящему выбирать, критическую роль в этом выборе сыграет как раз прозрачность, возможность увидеть, что это за кандидат, публикует ли он информацию о своих источниках дохода, раскрывает ли биографию. Все это важно для избирателей.

Когда мы говорим про антикоррупционные расследования, популярные в нашей стране в последние годы, они как раз про ситуации, когда государственный аппарат не пошел на публикацию сведений или неэффективно довел до граждан

информацию о реальных доходах чиновников. А еще наблюдается выборочная прозрачность: для чиновников низшего уровня, например, мы раскроем информацию об источниках происхождения их денежных средств, а для топ-менеджеров государственных компаний этого делать не будем. Разумеется, это вызывает ажиотаж. Расследовательская журналистика и деятельность некоммерческих организаций, оппозиционных политических сил, я говорю про Алексея Навального и Фонд борьбы с коррупцией⁴, появляются как раз в ответ на запрос, существующий в обществе, запрос на достижение другого уровня прозрачности.

Когда речь идет про радикальную прозрачность или даже ультрарадикальное понимание прозрачности, мол, все должно быть прозрачно, включая финансовые операции чиновников, которые они проводят по своим банковским картам, мы должны понимать, что у прозрачности, как и у любой медали, есть две стороны. Как только мы требуем от государства прозрачности, государство возвращает это требование нам бумерангом, и мы получаем повышенный контроль со стороны регуляторов за нашими доходами, за нашими передвижениями, счетами и так далее. Прозрачность не может работать только на повышение прозрачности государства.

Как человек, возглавляющий некоммерческую организацию, в названии которой есть слово Transparency (прозрачность), могу сказать, что прозрачность почти всегда и про принуждение, и про обязательства, что дополнительно берет на себя то или иное лицо, но мы об этом обычно не думаем. И вот в обществе сверххрупкости (по-другому не могу назвать мир, в котором мы сейчас живем), когда личные границы каждого настолько ненадежны, когда мы можем задеть кого угодно чем угодно, такой формат принуждения к прозрачности часто приводит к непониманию. Кажется, что требование прозрачности в отношении другого человека не должно автоматически распространяться на тебя самого. Но дело в том, что прозрачность может быть только полной, не может быть состояния полупрозрачности. Если мы раскрываем информацию о доходах и расходах чиновников, то мы потом неизбежно раскрываем и информацию о доходах и расходах остальных граждан.

Панфилова Е. А.: Илья затронул одну из серьезных тем, с которой Россия пока толком не разобралась. Дело в том, что доступ к информации о деятельности государственных органов не равен прозрачности, а прозрачность не равна подотчетности, это три разных явления. У нас их свалили в кучу и получилось, что публикация информации стала восприниматься как прозрачность, а заодно и подотчетность. На самом деле право граждан на доступ к публичной информации закреплено в Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ста-

⁴ Фонд борьбы с коррупцией признан в России НКО-иноагентом и запрещенной экстремистской организацией.

тья 19-я) еще с 40-х годов прошлого столетия, это просто право граждан знать. В Швеции такое право граждан знать, например, закреплено в Конституции, и оно появилось там в 1762 году. Чему же мы удивляемся, что шведы немножко по-другому смотрят на прозрачность и подотчетность (но это не отменяет того, что и у них случается коррупция), если они три с лишним века живут в другой системе взаимоотношений общества и власти. Прозрачность же — это возможность не только знать то, что опубликовано, но и прозрачность принятия решений, прозрачность процесса бюджетирования; достижение прозрачности через возможность личного участия, общественные слушания, роль гражданского общества в самых разных сферах и в самых разных формах в жизни страны — все это и есть прозрачность.

А теперь о подотчетности. Она предполагает следующее. Когда у тебя уже все прозрачно, граждане все знают и все видят, если возникнет вопрос, например, с чего вдруг вместо садика, который должны были построить, построили автомобильную стоянку, должностное лицо обязано ответить на этот вопрос. Это закрепляется соответствующими законами, инструментами, институтами. А самое главное, если будет доказано, что действия должностного лица (либо в результате его некомпетентности, либо в результате личной заинтересованности) нанесли вред обществу, наступают санкции. Подотчетность связана с тем, что надо отвечать за свои служебные поступки, чем бы они ни были продиктованы. Слово «подотчетность» именно это предполагает, а не чтобы «опубликовали отчет». Искажение смысла сыграло злую шутку с теми, кто в свое время выстраивал всю эту систему.

И уж раз Илья привел пример грузинских реформ, продолжу про Михаила Саакашвили. Он действительно ввел транспарентность и подотчетность на бытовом, низовом, полицейском уровне, уровне администрирования бизнеса, но ему не хватило духа (за что сейчас там все и расхлебывают самые разные события) включить подотчетность на том уровне, где принимаются политические решения, там, где живет grand corruption, верхушечная коррупция, там, где элиты. Потому что это сложно, надо разбираться со своими, надо своим членам кабинета говорить, мол, знаешь, дружище, с завтрашнего дня не просто прозрачность — наступает подотчетность, если вдруг что-то пойдет не так, ты будешь нести ответственность. И тут наступают отторжение и боль. Но это такой процесс, он не может быть безболезненным.

Кулешова А. В.: *Российская Федерация подписала Конвенцию ООН против коррупции 9 декабря 2003 года, а ратифицировала 8 марта 2006 года. Прошло 15 лет. Какие результаты, на ваш взгляд, мы получили? Чего достигли? Что не удалось?*

Шуманов И. В.: Подходы, инструменты, новации, то, что могло прижиться, оно уже имплементировано; то, что не прижилось, отправилось в мусорку; то, что не смогли попробовать и выкинуть, стухло. Сегодня проблема заключается в том, что нет никакой новой антикоррупционной повестки. То есть она как в 2010 году появилась и назвали ее реформой, так она вроде как реформой и остается, несмотря на то, что темп этой реформы сошел на нет, а местами началась контрреформа. Бюрократический аппарат сопротивляется, сокращается количество данных, раскрывающихся, например, в системе государственных закупок, снижается ответственность за нарушения антикоррупционных требований и норм. И те новации, которые предлагалось на тот момент ратифицировать на международном уровне, принять новые инструменты, войти в новые антикоррупционные коалиции, они провалились где-то по объективным причинам из-за крымских событий, а где-то по субъективным — не было реальных лидеров этих реформ внутри госаппарата, не было соответствующего поручения со стороны президента или его администрации, просто не назначили кураторов, а те, кто пришел реализовывать проект, не обладали достаточной политической волей и компетенциями.

Антикоррупционная политика стала международным трендом (и политическим, и экономическим). Противодействие коррупции как направление деятельности государства стало трендом. А мы в этот тренд как страна, которая считает себя лидером по целому ряду вопросов, никак не вписываемся, нам нечем похвастаться, мы не используем и не внедряем инновационные антикоррупционные инструменты, более того — отстаем от глобальных игроков, которые на этом рынке работают достаточно эффективно.

Мы получили соответствующее отношение со стороны международного сообщества, у нас слишком много архаики. Растущая роль государственного аппарата и государства во всем, и в экономике, и в политике, усиление влияния государства на обычного гражданина никак не способствуют снижению коррупции. Чем больше появляется всяких «надзоров» — надзоров за личной жизнью, чувства-надзоров, тем больше возможностей для коррупции. Чем меньше государство вмешивается, тем ниже коррупционные риски — это закон. Существенное снижение коррупции может быть достигнуто деbüroкратизацией экономики, деbüroкратизацией общественной жизни, снижением влияния государства на отрасли и направления деятельности. То же самое касается и бизнеса. При этом мы видим, что при снижении роли государства, как это внезапно произошло в некоторых странах, ничего не развалилось, они продолжили дальше развиваться, больше денег осталось, больше стало приходиться в виде инвестиций.



© Александр Дмитриев, специально для СоциоДиггера

Панфилова Е. А.: Добавлю буквально три пункта. Первое, удалось достичь некоторых успехов не в борьбе с коррупцией, а в борьбе с коррупционерами, поскольку появились федеральные законы о борьбе с коррупцией и возникла потребность демонстрировать в связи с этим какую-то деятельность, каждый год у нас идут аресты губернаторов, мэров, замминистров, то есть ни шатко ни валко, но идет выщипывание гнилых морковок, борьба с коррупционерами приобрела понятное очертание, которое даже, я думаю, для хорошего исследователя будет неплохой темой для работы, можно посчитать, сколько и каких должностных лиц (один губернатор, два мэра, три заместителя губернатора, половинка министра и так далее) в год сажают, например, начиная с 2009 года. Полагаю, какая-то закономерность проявится. Потому что это внутренняя отчетность, это то, что надо показать и то, что имеет какое-то значение для тех статистических показателей, о которых нам регулярно рапортуют как о борьбе с коррупцией то генпрокуратура, то следственный комитет, то МВД.

При этом отмечу, что в федеральном законе о борьбе с коррупцией написано, что субъектами, то есть теми людьми, которые должны реализовывать национальную антикоррупционную политику, являются государство в лице государственных органов, правоохранительных органов и так далее, а также объединения граждан и граждане как таковые. Но так уж получилось, что вектор развития страны лишил подавляющее большинство граждан быть реальными субъектами реализации антикоррупционной политики. Любая их попытка открыть рот на предмет борьбы с коррупцией, особенно в последние годы, воспринимается крайне негативно, хотя это и остается требованием федерального закона, там такое право гражданина черным по белому прописано. То есть то, что граждане оказались на обо-

чине, сыграло крайне негативную роль в том, как у нас развивались все процессы в рамках противодействия коррупции.

Означает ли это, что все безнадежно? Нет, не означает, потому что там, где порушилось большое, стало расти маленькое. Там, где порушились большие вертикальные организации, организации с федеральными названиями, стали расти маленькие низовые проекты, муниципальные проекты, ведь людям важно не допускать коррупции там, где они живут, они все больше и больше понимают, что наличие коррупции влияет на качество их жизни. Это первый пункт.

Второй пункт — почему в государственном секторе мы не видим ажиотажного спроса на антикоррупцию. В тот момент, когда наше «юное» антикоррупционное законодательство в 2008 году оттолкнулось от требований Конвенции ООН против коррупции и иных международных конвенций, была совершена методическая институциональная ошибка. Вся риторика Конвенции ООН против коррупции (равно как и вся риторика конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию и прочих конвенций, к которым мы присоединились) говорит о людях, которых у нас будто бы не существует, о public officials, о публичных должностных лицах, которые включают в себя и президентов, и премьеров, и судей, и депутатов, и прокуроров, и госчиновников, и муниципальных чиновников, то есть всех на свете, кто служит обществу и потому a priori ему подотчетны. И вся последующая механика с введением декларирования доходов, конфликта интересов, раскрытием данных о госзакупках, данных об этом и о том, о пятом и десятом, оно все изначально связано с тем, что эти механизмы придуманы для «публичных должностных лиц», которые обязаны отчитываться перед обществом.

Но у нас же их нет, нет этих самых публичных должностных лиц. Не прижилась у нас эта концепция. У нас есть государственные служащие, муниципальные служащие, правоохранительные служащие, прокуроры, следователи, судьи, военнослужащие, лица, замещающие государственные должности, и для них для всех есть свои законы. Там прописаны их права и обязанности. Но что их всех объединяет, так это то, что они все в первую очередь служат не гражданам, а государству и организации, к которой они принадлежат. Так получилось.

Сложилась система, где так и не произошла нормальная административная реформа, которая бы перевернула субъектно-объектную связь служения внутри демократического государства. Если вы спросите любого государственного служащего, на кого он работает, слово «гражданин», наверное, прозвучит один раз из 20, потому что их трудовые книжки лежат в отделах кадров того или иного министерства или ведомства, соответственно, и подотчетность, прозрачность, публичность — это все как-то абсолютно не взаимосвязано с реальностью их существования. И когда они слышат призывы к прозрачности и подотчетности,

то просто не понимают, о чем им говорят, потому что изначально в систему была встроена эта ошибка. Представьте, что в самом начале большого уравнения по противодействию коррупции кто-то написал бы, что $2 * 2 = 5$. Отсюда все и пошло... Они не понимают, почему нельзя прятать, они абсолютно уверены, что работают на государство, может быть, на страну или на свой следственный комитет, прокуратуру, МВД, ФСБ, на кого угодно, но на граждан — в последнюю очередь. Они не публичные должностные лица, и отчитываться обществу не должны. Сказали им, что вот теперь надо эту смешную сильно сокращенную для общественных глаз декларацию о доходах публиковать, они ее и публикуют. Но какое это имеет отношение к построению реальной системы прозрачности и подотчетности, к реальному противодействию коррупции? Никакого.

Кулешова А. В.: *Хорошие специалисты тем и отличаются, что умеют видеть не только проблемы, но и решения. Трудности понятны. Какие есть выходы из сложившейся ситуации?*

Шуманов И. В.: Вся система государственного противодействия коррупции строится на том, что у нас существует доминанта именно «борьбы» с коррупцией, хотя все противодействие коррупции подразумевает три элемента:

- 1) борьба, в которой активно участвуют, включаются и включены правоохранительные органы;
- 2) профилактика коррупции — это то, что должны делать гражданские организации;
- 3) устранение последствий от коррупции, то есть возврат похищенных активов, восстановление в правах людей, защита людей, пострадавших от коррупции.

Так вот борьба у нас, как мне кажется, занимает 95 % от всей антикоррупционной деятельности. Когда речь идет о коррупции, гражданин уверен, что говорить будут о взятках и о посадках в тюрьму, но не о профилактике коррупционных практик. Про восстановление в правах и возврат активов вообще практически никто не говорит, потому что далеко не все знают о такой возможности. Когда генпрокуратура отчитывается о возвращенном миллиарде рублей из-за границы, граждане воспринимают это как какой-то бонус, как находку, как неожиданно найденный клад.

Такой перекося мешает нам двигаться в сторону нормальной, современной антикоррупции, хотя весь мир давным-давно уже перестроился. Когда есть этот перекося, у правоохранительных органов возникает монополия на противодействие коррупции, не используются многие антикоррупционные инструменты, не строится диалог с гражданскими организациями, занимающимися вскрытием фактов, работой по профилактике антикоррупционных практик.

В России сложности создает разрыв в понимании того, как надо бороться с коррупцией. У власти, у представителей государственного аппарата оно свое, у граждан — свое, у бизнеса — свое. Единого концепта противодействия коррупции и взаимодействия, когда каждый может по кирпичику вкладывать, у нас на данный момент нет.

Более того, разные понимания мешают каждому из акторов. Из-за того, что у государства свое понимание коррупции, у граждан — свое понимание антикоррупции, действия властей не находят поддержки со стороны граждан. Представления граждан о том, как необходимо бороться с коррупцией, о принудительной прозрачности, разоблачения любого журналиста-расследователя вызывают категорическое отторжение у государственного аппарата. А бизнес попросту пытается исключить себя из антикоррупционной повестки настолько это возможно, потому что это дополнительный расход, дополнительные риски, ведь сажают в первую очередь бизнесменов, коррупционеры от власти делят сферы влияния, поляну, которая связана с бизнесом, не с гражданами. Бизнес страдает из-за этого.

Что можно было бы предложить в этих условиях, когда нет единого подхода к противодействию коррупции? Для начала надо попытаться сформулировать ключевые тезисы, устраивающие и граждан, и власть, и бизнес. Со стороны глобального международного опыта мы такие подходы видим, но все они базируются на доверии между гражданами, бизнесом и властью, которое у нас находится на очень низком уровне.

Какие рецепты можно предложить? *Collective actions* (совместные действия), когда государство, представители гражданского общества и бизнес солидаризируются для решения какой-то одной задачи, например строительства крупного инфраструктурного проекта, аэропорта в Берлине или порта в Латинской Америке. Граждане получают доступ к информации и следят за ходом работ, бизнес готов раскрывать информацию, понимая, что завтра власть в стране может поменяться, а крупный инфраструктурный проект, куда они вложили деньги, останется, и, если будет перевизирована система, основания заключения государственных контрактов и их условий, хочется остаться не с носом, а заработать. И с точки зрения власти этот подход тоже очень важен. Власть критически нуждается в доверии (не только в России, но и в других странах). Любая, даже самая благая инициатива со стороны государства не находит поддержки, когда власти не доверяет обычный гражданин.

Коллективные действия, в которых участвуют все три стороны, часто называют неконфронтационными сценариями противодействия коррупции. Мы сейчас пытаемся разговаривать с представителями власти, но локально, на региональном уровне, о внедрении таких подходов, уверен, будущее именно за ними. Это

попытка преодолеть стену недоверия, объединить усилия для решения общих проблем.

Не готов сказать, заработают ли в полную силу такие инструменты без поддержки государства, скорее всего — нет. Государству стоило бы поднимать на щит подходы, называемые *integrity pact*, или соглашения о порядочности (добросовестности), направленные на снижение коррупционных рисков, которые укрепляют доверие, заставляя стороны соблюдать договоренности, достигнутые публично, это было бы в интересах и государства тоже.

Панфилова Е. А.: Все, о чем говорил Илья, работает только тогда, когда даже хотя бы в небольших сегментах общества появляется противоядие к недоверию. Когда бизнес, группа граждан, чиновники решают наконец-то поверить друг другу, есть шанс сделать что-то нормальным образом. Да, вначале локально и на низовом уровне. Но «нормальные герои всегда идут в обход», не так ли? И это доверие возможно начать выращивать, ведь люди меняются, мир меняется, и среди молодых чиновников появляются те, кто хочет работать по-другому, среди бизнеса появляются те, кто хочет работать иначе, а уж среди граждан таких и вовсе полно. Чем больше будет этих островков доверия, тем лучше. Главное — чтобы их не затоптал бравый отряд тех, кто привычно пытается затоптать все, что растет не по плану. Тогда у нас есть шанс. Увы, государство пока демонстрирует стремление все делать только так, как ему, государству, нравится и как ему удобнее, и при этом стигматизировать любые независимые гражданские организации, гражданские антикоррупционные инициативы. Так быть не должно. У нас всегда есть шанс, потому что, повторю еще раз, мы — нормальные люди, мы — нормальные европейцы, мы можем обеспечить своим детям и внукам страну без коррупции, страну без кризиса доверия. Почему бы не продолжать стараться?