

## **Коррупция и борьба с ней: роль уполномоченного по правам человека в легитимации гражданского контроля**

Чтобы определить коррупцию кратко, обратимся к формуле, которую предложил Р. Клитгаард: «коррупция = монополия + нарушение правил — (минус) возможность контроля»<sup>1</sup>. Как пишет М.Е. Варрен в этом понимании основное внимание концентрируется на проблеме индивидуального поведения и нарушения существующих норм администрирования, что по верно, однако не отражает причин появления коррупции<sup>2</sup>. Если определять через причины, то можно дать второе определение (автор называет его демократическим): «разрыв связи между коллективным принятием решений и способностью людей влиять на коллективные решения через различные способы выражения своего мнения и голосование...»<sup>3</sup>. В такой трактовке внимание к различным механизмам контроля за чиновниками выходит на первый план, а создание и развитие механизмов подотчетности управляющих становится одним из основных механизмов повышения качества государственного управления. Такое понимание является нормативным и для концепции нового государственного управления<sup>4</sup>.

Существует две стратегии создания и развития механизмов контроля, которые в идеале должны дополнять друг друга: внутри-организационная и ориентированная на усиление внешней подотчетности. В.Г. Атаманчук предлагает называть первую стратегию «субъективными» обратными связями (контроль за исполнением принятых решений), а вторую — «объективными»<sup>5</sup> (анализ общественной реакции на действия власти). Контроль важен в обеих своих формах: «Особая роль контроля как управленческой функции управления обусловлена тем, что он служит средством осуществления обратных связей, своевременного принятия мер воздействия на управляемый объект, изменения планов и поставленных целей»<sup>6</sup>. Нам представляется, что трактовка В.Г. Атаманчуком «объективных» обратных связей должна быть расширена: кроме анализа реакции нужно создавать механизмы, которые будут доносить мнение до власть предержащих, что обусловлено тем, что без институционального обеспечения обратных связей коммуникация между гражданами

---

1 Klitgaard R. Controlling corruption. Berkley: Univ. of California Press, 1988. P. 75.

2 Warren M.E. What does corruption mean in a democracy? // American journal of political science. 2004. Vol. 48. №2. P. 331.

3 Ibid. P. 328.

4 Гаман-Голутвина О.В. Мировой и отечественный опыт реформ государственного управления // Политическое управление и публичная политика: роль государства, общества и политических элит. М.: РАПН, РОССПЕН, 2009. (В печати).

5 Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М.: Юридическая литература, 1997. С. 98.

6 Теория управления: Учебник. М.: Изд-во РАГС, 2003. С. 92.

и чиновниками может быть крайне неэффективной.

Желание выразить свое мнение имеет несколько условий; одно из основных — возможность повлиять на принятие и реализацию решений. Как показывает исследование Института социологии РАН «Бюрократия и власть в новой России: позиции населения и оценки экспертов», россияне не считают, что они могут повлиять на власть: «Единственное, в чем единодушно практически все респонденты – это в том, что «российский народ» не оказывает никакого влияния на функционирование российской власти»<sup>7</sup>. В то же самое время, несмотря на то, что авторы данного исследования не делают такого вывода, такое отчуждение граждан от влияния касается принятия принципиальных решений, поскольку к государственным служащим не относятся как к классу, узурпировавшему власть, а значит, взаимодействие с ним возможно. И тогда возникает вопрос о том, каким должно быть взаимодействие. И здесь как и во всякой «молодой демократии», людям приходится сталкиваться с тем, что власть в большей степени ориентирована на поддержку экономических и иных элит, не рассчитывая на массовую поддержку, что приводит клиентелизму. Причиной такого поведения власти, по мнению Ф. Кифера, является неумение политиками делать такие обещания, которым граждане верят<sup>8</sup>. Патрон-клиентские отношения приводят к закрытости власти, к большому контролю за информацией<sup>9</sup>. А это негативно сказывается на институционализации различных форм демократического контроля. Исследования же коррупции показывают, что основным способом противодействия злоупотреблению власти является усиление контроля со стороны населения, стимулирование широко понимаемой демократии<sup>10</sup>.

Одним из институтов, которые способствуют институционализации и легитимации гражданского контроля за чиновниками, является уполномоченный по правам человека (как федеральный, так и региональные), поскольку одной из основных функций данного

---

7 Бюрократия и власть в новой России: позиции населения и оценки экспертов. 27. 09.2008. Режим доступа: [http://www.isras.ru/analytical\\_report\\_bureaucracy\\_1.html](http://www.isras.ru/analytical_report_bureaucracy_1.html).

8 Keefer Ph. Clientelism, credibility, and the policy choices of young democracies // American journal of political science. 2007. Vol. 51. No. 4. PP. 804—821.

9 Подробнее см. Eisenstadt S. N., Roniger L. Patron-Client Relations as a Model of Structuring Social Exchange // Comparative Studies in Society and History. 1980. Vol. 22. No. 1. P. 49—50; Афанасьев М.Н. Клиентелизм и российская государственность: Исследование клиентарных отношений, их роли в эволюции и упадке прошлых форм российской государственности, их влияния на политические институты и деятельность властвующих групп в современной России. 2-е изд., доп. М.: Московский общественный научный фонд, 2000. С. 22—28.

10 Несмотря на то, что эмпирического материала о влиянии демократии на распространение коррупции собрано мало (это отмечают Д. Трейсман и М. Тавитс), гипотеза о том, что большее политическое участие приводит к снижению злоупотреблений прослеживается четко. См. Treisman D. The causes of corruption: A cross-national study // Journal of economics and management science. 2000. Vol. 76. P. 494—496; 47. Treisman D. What Have We Learned About the Causes of Corruption From Ten Years of Cross-National Empirical Research? [Электронный ресурс]. 4.09.2008. Режим доступа: [http://http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/treisman/what\\_have\\_we\\_learned.pdf](http://http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/treisman/what_have_we_learned.pdf). P. 25; Bohara A.K., Mitchell N.J., Mittendorf C.F. Compound democracy and control of corruption: A cross-country investigation // Policy studies journal. 2004. Vol. 32. No. 4. P. 496—497; Tavits M. Clarity of responsibility and corruption // American journal of political science. 2007. Vol. 51. №1. P. 225—227.

института является правовое просвещение «по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты»<sup>11</sup>. Потребность в этом есть, поскольку современные граждане не очень хорошо ориентируются в бюрократической машине и поэтому не могут с ней эффективно взаимодействовать<sup>12</sup>. Неумение обратиться в правильную инстанцию означает и невозможность эту инстанцию контролировать. Не только просвещение, но и ежедневная работа уполномоченных дает гражданам навыки обращения с государством. Такая работа уполномоченных и их аппаратов тем более важна, что имеет и другую сторону. Контроль со стороны граждан не может быть эффективным, если не будет легитимен, то есть как в глазах чиновников, так и в глазах самих граждан. Основным способом создания такой легитимности является регулярное придание общественной огласке ситуаций или проблем, которые существуют в обществе и не решаются адекватно государственными органами. Для этого у уполномоченного есть несколько средств: обращение к депутатам, опубликование принятых заключений, ежегодные и специальные доклады<sup>13</sup>. Публичность воспринимается различно в зависимости от особенностей организации, о которой говорится, или политического режима в регионе, однако обязательность такой работы закреплена законодательно (не только в федеральном, но и во всех региональных законах)<sup>14</sup>.

В работе уполномоченных по легитимации гражданского участия есть несколько препятствий, как объективного, так и субъективного свойства: 1) финансовая зависимость от администраций (фактор значимый для многих региональных омбудсманов); 2) отсутствие или слабая развитость понимания своей работы как политической (идентификация как юриста-профессионала и только); 3) отсутствие поддержки со стороны гражданских активистов, клиентелистские установки в среде граждан. Позиции различных омбудсманов по данным пунктам различаются. При этом сотрудники аппаратов, как правило, менее склонны видеть в деятельности уполномоченных политические цели<sup>15</sup>, что налагает на уполномоченного еще большую ответственность, так как только он может транслировать политические послания о том, какой должна быть практика государственного управления.

11 Тамбовцев В.В. Комментарий к Федеральному конституционному закону «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». М.: Юриспруденция, 2006. С. 16, С. 42—45.

12 Мнение, которое озвучивали респонденты-представители аппаратов уполномоченных и сами уполномоченные, в интервью автору, которые были взяты 1—2 марта 2007, 25 мая 2007, 2—4 июля 2008, 12 сентября 2008.

13 Ст. 30, 32—33 ФЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». См. Тамбовцев В.В. Комментарий к Федеральному конституционному закону «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». С. 166—168, 173—178.

14 Данный вопрос подробно рассматривается в работе автора «Использование ресурса публичности и легитимация института Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации», представленной в качестве материалов к «11 Круглому столу Уполномоченных по правам человека регионов России» (2—3 июля 2008, г. Пушкин).

15 Данный тезис можно подтвердить тем, что только на конференциях, где работают в основном сами уполномоченные, звучат политические идеи; сотрудники аппаратов мыслят скорее как юристы, что нормально, поскольку это их поле деятельности. Впрочем, данный вопрос нуждается в дальнейшем исследовании.