

РАБОЧИЕ МАТЕРИАЛЫ № 1 • 2011

Противодействие коррупции в России:
ПРЕДЕЛЫ ВОЗМОЖНОГО

РАБОЧИЕ МАТЕРИАЛЫ WORKING PAPERS

Серия «Рабочие материалы» основана в 1999 г.

Полная или частичная перепечатка данной публикации возможна только с письменного согласия Московского Центра Карнеги. При цитировании ссылка на издание обязательна.

Московский Центр Карнеги

Россия, 125009 Москва, Тверская ул., 16/2.

Тел.: (495) 935-8904.

Факс: (495) 935-8906.

Эл. почта: info@carnegie.ru.

Интернет: <http://www.carnegie.ru>.

Электронные версии всех публикаций Московского Центра Карнеги:

<http://www.carnegie.ru/publications>.

Статьи и доклады, издаваемые Московским Центром Карнеги в серии «Рабочие материалы», обеспечивают читательской аудитории оперативный доступ к наиболее актуальным исследованиям по вопросам внешней и внутренней политики в России и Евразии. В серии публикуются либо промежуточные итоги работы, либо материалы, заслуживающие немедленного внимания читателей. Ваши отклики и комментарии просим направлять авторам работ по вышеуказанному адресу.

В издании отражены личные взгляды участников дискуссии, которые не должны рассматриваться как точка зрения Фонда Карнеги за Международный Мир или Московского Центра Карнеги.

Редактор А. И. Иоффе

Коррупция в России является системной и всеобъемлющей. Однако борьба с ней оказывается безуспешной, несмотря на наличие многочисленных инструментов, методов и экспертных предложений о способах ее преодоления. Что на самом деле представляет собой российская коррупция, каковы ее пределы и есть ли эффективные средства борьбы с ней? Об этом на заседании научного совета Московского Центра Карнеги, состоявшемся 21 декабря 2010 г., говорила директор Центра антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл — Р» Елена Панфилова. Вниманию читателей предлагается запись этого заседания.

СОДЕРЖАНИЕ

Участники заседания.....	4
Дискуссия.....	5
О Фонде Карнеги.....	33

Участники заседания

Арбатов Алексей Георгиевич — доктор исторических наук, член-корреспондент РАН, руководитель Центра международной безопасности Института мировой экономики и международных отношений Российской академии наук (ИМЭМО РАН), председатель программы «Проблемы нераспространения» Московского Центра Карнеги.

Липман Мария Александровна — главный редактор журнала «Pro et Contra».

Малашенко Алексей Всеволодович — доктор исторических наук, сопредседатель программы «Религия, общество и безопасность».

Панфилова Елена Анатольевна — директор Центра антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл — Р».

Петров Николай Владимирович — кандидат географических наук, председатель программы «Общество и региональная политика».

Рябов Андрей Виленович — кандидат исторических наук, председатель программы «Восток-Восток: партнерство за пределами границ».

Тренин Дмитрий Витальевич — директор и председатель научного совета Московского Центра Карнеги, председатель программы «Внешняя политика и безопасность».

Дискуссия

Тренин. Сегодняшнее специальное заседание научного совета Московского Центра Карнеги посвящено теме коррупции в России. Часто повторяют фразу Николая Карамзина, брошенную им в ответ на вопрос о том, что нового в России, — «Воруют!». За прошедшие с тех пор два столетия, однако, формы и содержание отечественной коррупции сильно изменились. За первое десятилетие XXI в. коррупция в стране, по общему ощущению, достигла своего исторического максимума. Ею оказалась пораженной государственная власть на всех уровнях, вплоть до самого высокого. Сращивание власти с криминалом, наглядно продемонстрированное на примере ставропольской станицы Кущёвской, характерно для страны в целом. Сегодня коррупция превратилась в главное препятствие поступательного развития страны и в одну из главных угроз национальной безопасности. Даже те наблюдатели, кто склонен считать, что коррупция неискоренима в любом обществе, называют современную российскую коррупцию «патологической» и призывают найти пути снижения ее уровня до «физиологического».

Разговор о коррупции мы начнем с доклада Елены Анатольевны Панфиловой, члена нашего научного совета и директора российского отделения «Transparency International». После ее доклада состоится дискуссия.

Панфилова. Тема моего сообщения сформулирована как «Противодействие коррупции в России. Пределы возможного». Иными словами, насколько возможны позитивные достижения в рамках существующей политической и экономической системы.

За последние недели произошло много разных событий. В первую очередь в привязке к 9 декабря, которое было назначено ООН Международным днем борьбы с коррупцией, — в этот день в 2003 г. в Мериде (Мексика) была подписана Конвенция ООН против коррупции. Стало быть, у нас возник «профессиональный праздник», который в связи с известными элементами кампанейщины по борьбе с коррупцией год от года становится все более безумным. Все, кому надо и не надо, кто хочет и не хочет, выбегают на броневилок и сообщают что-нибудь о коррупции, о борьбе с ней и т. д.

Сергей Нарышкин опубликовал большое интервью в «Российской газете». Оппозиция накануне выясняла у меня, что кардинальное можно предложить. Я ответила: «Есть кардинального семь страниц, выбирайте любые». Они взяли какие-то пункты, которые им понравились, что-то добавили. Выступили журналисты. Валерий Зорькин в связи с событиями в станице Кущёвской выступил.

Все это утвердило меня в давно зревшей мысли о пределах возможного, только не в традиционном виде. Прямо скажем, в средства массовой информации не пойдешь, потому что там вопросов больше, чем ответов. У меня есть некие гипотезы, которые где же и обсудить, как не в Центре Карнеги, гипотезы, в чем-то уже близкие к тезисам. В любом случае это скорее набор размышлений по трем основным пунктам, которые привязаны к очевидным вещам: у нас есть коррупция, она никуда не девается, кампании имеют место, все кричат, бегают, что-то делают, и ничего не меняется.

В Высшей школе экономики мы создали проектно-учебную лабораторию антикоррупционной политики. При ней есть ресурсный центр. Целая комната забита литературой о коррупции, о борьбе с ней. Берешь один том, другой, прикладываешь — не прикладывается. Томов много, диссертации плодятся,

статьи выходят, инструменты предлагаются... Но в какой-то момент ловишь себя на том, что не знаешь, что делать с данными о коррупции, с мнениями о коррупции, со сформированным в общественном мнении представлением о ней. Совершенно непонятно, откуда, с какой полки брать методы противодействия коррупции, инструменты и т. д. и начинать их прилагать к окружающей действительности.

Сформировались три полки. В любой момент можно открыть поисковик, набрать: «Коррупция и борьба с ней» и увидеть три набора предложений.

Первый набор — классический. Его повторителем, если воспользоваться таким совсем не научным словом, является Георгий Сатаров, да и практически все, кто причисляет себя к либеральному крылу оппозиции. Очень часто его применяет Игорь Юргенс. Борьба с коррупцией в стране невозможна (я об этом тоже писала в каком-то дремучем году в «Ежедневном журнале») без пяти основных аспектов возвращения конкуренции в широком смысле этого слова в нашу страну.

Нужна экономическая конкуренция, т. е. изгнание доминанты государства из экономической жизни во всех ее проявлениях — и в контрольных, и в хозяйственно-экономических.

Конкуренция нужна в зале суда, чтобы стороны хоть сколько-нибудь на равных соревновались в нем.

Конкуренция нужна в СМИ — не в смысле навязших в зубах слов «свобода СМИ», а в том смысле, что они должны быть разными. Кто-то одно говорит, кто-то другое, кто-то кого-то обвинил, кто-то возражает: «Лужков — коррупционер» — «Нет, Лужков не коррупционер» — «Нет, Лужков коррупционер, у меня есть доказательства»... И где-то посредине рождается истина. Если будет такая конкуренция, в обществе сформируется истинное представление о положении дел.

Нужна конкуренция (опять-таки в здоровом смысле этого слова) внутри гражданского общества. К сожалению, у нас сложилось очень превратное, на мой взгляд, представление о гражданском обществе как о совокупности некоторого количества общественных организаций с короной в виде Общественной палаты. То есть это конгломерат организаций, который потом находит отражение в отчетности Минюста: в стране зарегистрировано столько-то тысяч общественных организаций — у нас есть гражданское общество. Гражданское общество, как мы все, наверное, понимаем, — это всего лишь совокупности, зачастую неоформленные, граждан, которые озабочены теми или иными аспектами улучшения жизни страны или просто поддержания ее жизни. Гражданское общество есть, когда граждане чувствуют себя его членами — организуются или не организуются, но в любом случае не сидят ровно на стуле и не молчат.

Конкуренция между этими группами существует... Я недавно приехала из Великого Новгорода в жутчайшей институциональной депрессии. Там просто как катком закатано все, что было. А вы, наверное, помните конец 1990-х — начало 2000-х годов: бурное развитие гражданского общества, куча инициатив, доноры стоят в очереди. Там просто ничего нет. И даже сквозь этот асфальт пробиваются какие-то совершенно неожиданные группы. Например, Ассоциация коренных новгородцев. Это люди из Новгорода, которые поработали в Москве, вернулись, ужаснулись, как и я, и решили что-то менять и пытаться делать. Причем люди вполне молодые, глаза горят пока. Посмотрим, что из этого выйдет. Там было очень заметно, как обросшее коркой гражданское общество и вот

эти, живые и молодые, конкурируют. И в споре у них вдруг возникают какие-то правильные диагнозы, правильные постановки вопроса.

Пятое, самое главное, — политическая конкуренция. Причем не в том смысле, что обязательно нужно много партий, и все ведут кампании друг против друга, а политическая конкуренция как средство предотвращения консервации коррумпированных элит. В моем районе Орехово-Борисово Северное — коррумпированный глава муниципалитета. Он все купил, везде занес, мусор не вывозится... Там много всяких историй. Как его сковырнуть, если нет выбора? Никак. То есть политическая конкуренция — возможность для граждан убрать таких коррупционеров, особенно на местном и среднем уровнях.

Перечисленные пять аспектов кочуют по страницам СМИ. Если этого не будет — не будет борьбы с коррупцией. Обычные читатели, мои коллеги, студенты, сотрудники говорят: «Откуда же все эти пять элементов сегодня возьмутся?». Если они не возьмутся, борьбы с коррупцией не будет. Не будет суда, не будет политической конкуренции, не будет нормально развивающейся экономики, государство не уйдет из бизнеса... А оно не уйдет. Или уйдет в 2020 г. «Мы не доживем», — сообщают мне мои студенты. Я говорю: «Как? Вы не доживаете?» — «А мы уедем».

Получается, что эти правильные рецепты совершенно не имеют отношения к реальности. Их можно повторять, о них можно говорить, можно даже написать транспаранты и ходить с ними по Пушкинской, по Тверской, по Триумфальной. Но от этого объем коррупции не уменьшится. Она смеется, наверное, радуется, что люди занимаются такой эпистолярной борьбой с нею.

Есть вторая группа (вторая полка) высказываний, предложений, связанных с тем, что надо улучшить государство. Забудем перечисленные пять элементов — нужна административная реформа. Есть концепция, что коррупции много потому, что у нас не была завершена административная реформа. И как только мы напишем хорошие административные регламенты, правильно переставим чиновников, введем «Электронную Россию», отрежем получателя государственных услуг от их поставителя, и некому будет давать взятки, переведем на терминалы «Киви» получение паспорта, прав, техосмотра... Все правильно: человек нажал кнопку, сунул купюру — и ему по почте приходит новый паспорт. Действительно, коррупция должна уменьшиться.

Но этого не происходит. На бумаге все есть. Административные регламенты множатся, рабочая группа по административной реформе при правительстве докладывает: это сделано, то сделано... Мы с моей организацией заглянули на сайт <http://www.gosuslugi.ru>. Очень смешно. Все происходит, но при этом ничего не происходит. Происходит с точки зрения Минкомсвязи, потому что они регулярно готовят площадки для появления замечательных государственных услуг. Но не происходит с точки зрения других ведомств, которые эти услуги должны предоставить. Площадка есть, а услуг нет. В частности, в мае 2010 г. должна была появиться услуга по электронному оформлению приглашения для гостя из-за рубежа. Набиваешь свои данные, и по почте приходит ответ, что ты можешь позвать условного Джона Смита в гости. Не надо никуда ходить, ничего оформлять. Минкомсвязи сделало эту форму. Вот только МИД сказал: нам сейчас не до этого, мы эту услугу сделаем как-нибудь потом. То есть административная реформа заходит уже на пятый виток, теперь с электронным, регламентационным и прочими подходами, об этом много пишут и говорят: «Вот это случится, и будет вам борьба с коррупцией».

Третья полка подходов — чисто антикоррупционные меры. Как «у них там». Давайте введем то же самое. Например, декларирование доходов и имущества. Как только публичные должностные лица начнут декларировать доходы и имущество, сразу наступит борьба с коррупцией. Ввели. Все посмотрели на эти декларации и посмеялись. Ничего не произошло. Потом стали копать вглубь. Пишем: «Товарищи, у вас не проверяются декларации о доходах и имуществе». Они говорят: «Проверяются». — «Вы забыли одну норму». — «Какую норму?». — «Норму по проверке, например, деклараций о доходах и имуществе депутатов». — «А мы и не могли. Мы же исполнительная власть. Мы не можем проверять депутатов». — «Ну как же? Вы же этими указами и законами ввели для них декларирование. А проверку?». — «Упс, забыли». Сейчас вдогонку создадут какие-то комиссии. Это все опять-таки на бумаге есть. Введение кратных штрафов. Прекрасно. Введение конфискации. Великолепно. Введение контроля за расходами. Чудесно. Чисто антикоррупционные инструменты. Повышение сроков, нормы по более адекватному расследованию и преследованию — все есть. Опять набираешь все эти кусочки, эти инструменты. К борьбе с коррупцией имеют отношение? Имеют. А к окружающей действительности? Нет.

Получается, что есть самые разные подходы. И апологеты, повторители всех этих подходов известны. Власть больше упирает на третью группу, исследователи государства (Евгений Гонтмахер и многие другие) — на вторую. Сделаем административную реформу, подправим государство, и все будет хорошо. О первой группе я уже сказала.

А ты продолжаешь сидеть и смотреть. Надо либо так, либо так, либо так, либо вперемешку. Но как ни смешивать, к окружающей действительности это отношения не имеет. Почему? Тут, наверное, имеет смысл приглядеться к тому, с чем мы боремся. Это первый тезис (полугипотеза-полутезис) относительно природы российской коррупции. Опять-таки где-то на этих же полках, о которых я говорила, лежит бумажка, где написаны все уже известные слова о нашей коррупции.

Да, системная. Да, силовая. Обширная, имеет все проявления: бытовое, административное, политическое, верхушечное. Все формы коррупции, которые описаны классиками, есть. Все представлены. Можно идти от кейса к кейсу, и все это видно до абсолютной формы в хозяйственно-экономическом плане (коррупционного рейдерства) и в политическом плане (массированного злоупотребления административным ресурсом на выборах). От 100 руб. (300, 500 руб. — в зависимости от региона) в карман учительнице за хорошую оценку и до самых драконовских.

Это все тоже известно, но никак не привязано к механизму противодействия. Мне все чаще кажется, что классическая коррупция, о которой мы говорим, не имеет ничего общего с нашей коррупцией. В первую очередь в смысле противодействия.

Буквально недавно на двадцатилетие гайдаровского Института экономической политики экономические мужи очередной раз загнали меня в угол и сообщили о смазочном механизме экономики, о том, что без коррупции все упадет, умрет и т. д. И ведь они правы, когда говорят о классической коррупции.

Классическая коррупция — это злоупотребление служебным положением в личных целях. Только тут не добавлено, что обе стороны хотят одного и того же. Когда одна сторона хочет некую услугу, а другая хочет получить за эту услугу деньги. Все встретились, все счастливы — обменялись. И действительно, один

бизнес или человек чуть-чуть обогнал всех в рамках конкуренции, либо социальной, либо экономической, и все получается хорошо. Это действительно смазочный механизм. От Адама Смита и до наших дней все это прекрасно работает. И именно об этой коррупции в 70-х, 80-х и 90-х годах прошлого столетия начало говорить мировое сообщество. Именно об этой классической, традиционной коррупции написано большинство книг. И на нее же рассчитаны все существующие антикоррупционные инструменты. Это о ней Конвенция ООН против коррупции, Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию и т. д. Когда есть один негодяй и другой негодяй. Один идет с деньгами, другой сидит с услугой. Они встречаются, обмениваются услугой и деньгами. Поэтому нам говорят: надо бизнесу принять кодекс этики. В ситуации классической коррупции действительно контроль внутри бизнеса имеет право на существование.

Бизнесу говорят: наведи у себя порядок, смотри, чтобы твои сотрудники не ходили с взятками. И бизнес перепуган всеми этими FCPA (Foreign Corrupt Practices Act) и UK Anti-Bribery Act. Это на самом деле становится чудовищным инструментом давления на бизнес в ситуации классической коррупции. Foreign Corrupt Practices Act начинает гоняться за американскими бизнесами, которые где-то далеко дают взятки. То есть американский бизнесмен дал взятку где-то в Усть-Уржумске и думает: как хорошо, и в Усть-Уржумске все счастливы, и в местной прокуратуре, и в местной милиции, и никто меня никогда не поймают. Приезжает домой, а ему говорят: «Вы попались». — «Как?». — «Вы дали взятку в Усть-Уржумске». Потому что FCPA, как известно, криминализирует взятку, данную в третьих странах.

С 1 апреля 2011 г. вступает в силу еще более драконовский UK Bribery Act. Это вообще прекрасное изобретение. Британцев очень долго долбили за то, что они не применяют такое же законодательство, как FCPA, которое вытекает из Конвенции Организации экономического сотрудничества и развития о борьбе с коррупцией в третьих странах. Они действительно раскачивались десять лет, писали этот закон. Но уж написали так написали, потому что под действие UK Bribery Act попадают не только британские компании. Там прекрасная формулировка: «any business doing business in England or Wales...» — любой бизнес, который что-либо делает на территории Англии и Уэльса (имеющий там счет в банке, представительский офис, контактор, субконтрактор, поставщик), становится субъектом рассмотрения местной правоохранительной системы. То есть не чисто национальные компании, как в случае с FCPA в Америке. Там это должны быть компании, которые либо листингуются в США, либо просто имеют американскую природу. А тут любые. Есть, скажем, у российской фирмы «Салита» магазин где-нибудь в Лондоне. Всё — теперь она отвечает по всей строгости британского закона за коррупцию в третьих странах. Такой обширный и всеобъемлющий закон.

Надо сказать, что половина разумных бизнесов встала в стойку: что теперь делать? Есть Her Majesty's Crown Serious Fraud Office, который очень хочет с самого начала показать, что он не хуже американского Fraud Department of Justice. У них начинается здоровая конкуренция. Куда побегут искать товарищей для показательных процессов? Давайте догадаемся. В страну, где даже особо искать не надо. Выходишь на улицу, и такие случаи сами к тебе бегут.

Но это опять-таки касается классической коррупции: бизнес пошел, мы его напугаем, и он не пойдет. Давайте теперь посмотрим на нашу коррупцию.

Сколько в ней классического, а сколько иного? Когда у нас возник вопрос, почему эти инструменты не работают, стало понятно, что помимо отсутствия пяти элементов конкуренции классической коррупции (когда люди сами идут и чего-то хотят от чиновника или государства; под людьми я в данном случае понимаю и отдельных граждан, и бизнес) у нас даже меньше 50%.

К сожалению, российская коррупция приобрела форму коррупционного вымогательства, а об этом практически ни в одном международном антикоррупционном документе нет ни строчки. Что делать в ситуации, когда бизнесу или гражданину ничего не надо, а государство приходит и говорит: «Ты хочешь, чтобы твой бизнес продолжал существовать, чтобы у тебя все было в порядке? Дай денег. Или дай акции. Или дай кусочек бизнеса. Или дай помещение. Дай что-нибудь». А если нет, то наступают последствия: использование правоохранительной системы, либо судебной системы, либо вообще твоя жизнь становится крайне мизеральной.

Что делать с коррупционным вымогательством? Как у нас поделены все антикоррупционные инструменты? Anti-Corruptions Guidelines, призывы к совести, к морали, Millenium Walls и т. д., а где-то дубина FCPA. Мы вас подманиваем, а где-то дубиной загоняем, чтобы вы себя вели прекрасно. Остальная часть инструментов предназначена для государства, которое разумно выстраивает систему красных флажков вокруг своих чиновников, не давая им брать, если им вдруг принесут.

А в случае коррупционного вымогательства? Тут можно идти от кейса к кейсу. Возможно, кто-то из вас знает Илью Хандрикова. Он владелец компании «Формика». Это хороший российский средний бизнес. Они шьют униформу, в которой ходят врачи, продавцы и т. д. Маленький удобный бизнес с хорошей рентабельностью. Все хорошо работает, потому что эта форма постоянно всем нужна. В один прекрасный день к нему приходят и говорят: «У нас есть мнение, что весь софт в вашем офисе нелицензионный». Хандриков достает лицензии, разрешения, документы, что он член «Опоры», антикоррупционной комиссии и т. д., демонстрирует этический кодекс. Они говорят: «Это все прекрасно. Но мы же должны проверить. А знаете, у нас такая инструкция, что мы можем либо проверить на месте, либо на тридцать дней изъять все ваше компьютерное оборудование к нам и там проверить». И смотрят на Илью. Он говорит: «Что вы имеете в виду?». — «Либо на месте, либо мы все, что у вас есть, изымаем на тридцать дней в наше отделение. Мы же должны проверить». — «Но у меня же все...». — «Вы не поняли. Либо на месте, либо вы на тридцать дней остаетесь без всего». А там бухгалтерская отчетность и т. д.

Что в таком случае делает бизнес? Причем это может быть не компания «Формика», а кто угодно. Например, ТНК-ВР в такой ситуации побывала, да и многие другие. Достают кодексы корпоративного управления, говорят: «Что вы, что вы, мы никогда... У нас такая система борьбы с коррупцией, мы подписали все документы». Те, кто пришел, пришли не для того, чтобы читать, какие у компании внутренние документы и требования к сотрудникам. Они пришли получить деньги. И никакие требования к бизнесу, даже страх FCPA не работают. Тебе страшно, но в то же время у тебя могут забрать компьютер на месяц. Тебе ужасно страшно, что тебя потом поймают за то, что ты заплатил, кто-нибудь настучит, сообщит. Но ты не можешь остановить бизнес. Ты не можешь им отдать свои компьютеры. Никогда, ни при каких условиях.

С другой стороны, ловится ли этот поход на бизнес теми средствами, которые нам предлагают (административная реформа и прочие антикоррупционные инструменты)? Декларацией о доходах ловится? Не ловится, декларацией о расходах — тоже. Ничем не ловится из того, что нам написали, кроме того, что должна быть построена система внутреннего контроля (в документах так написано) за действиями. Но, как мы уже сказали, она не работает, потому что коррупция у нас системная. Верхний эшелон покрывает средний, и остановить такие походы ничто из того, что нам предлагают в плане борьбы с классической коррупцией, не может.

И мы вдруг обнаруживаем, что коррупционное рейдерство, которое с горем пополам все признали наконец разновидностью коррупции в России, является высшей формой коррупционного вымогательства. Фактически у тебя отнимают коррупционным путем собственность. Заметьте, это не имеет никакого отношения к классической коррупции. Никто ничего ни у кого не хотел получить. Просто коррупционеры сами взяли и отняли.

Вопрос: какой из перечисленных классических инструментов мы к этому месту больного прикладываем? Мы такового не видим — в чистом виде, чтобы взять его, приложить и сказать: «Сегодня мы лечим по рецепту номер три». Этого не происходит.

Отсюда возникает следующий главный тезис, полутезис-полугипотеза. Если мы оттолкнемся от того, как виделась коррупция очень долго, о чем мы спорили с Дэниэлом Кауфманом и многими другими классическими теоретиками коррупции... Они в конечном счете пришли к выводу, что высшая форма коррупции, после которой нет ничего, — это *state capture*: злобный бизнес захватывает государство и начинает рулить им изнутри. И уже в 1998–1999 гг., когда выходили статьи Кауфмана, Джоэла Хеллмана и многих других, публиковались книги, в первую очередь «*Seize the State, Seize the Day*», мы им говорили: есть ощущение, что в России все работает немного по-другому. Не только в России — в переходных экономиках, в молодых демократиях. Да, есть первая волна классической *state capture*. Мы смотрим на 1990-е годы и видим ее. Быстро наевшиеся бизнесы бегут во власть. Скажем, Владимир Потанин как квинтэссенция всего этого. Из бизнеса — в вице-премьеры. Не выходя из бизнеса. Вот это классическая *state capture*, когда одной рукой — в бизнесе, другой — в государстве, и рулишь, захватывая, сколько захватится.

Но потом все повернуло в другую сторону. А у Кауфмана и прочих классиков структурной коррупции на этом рассмотрение и заканчивается, т. е. на том, что надо бороться со *state capture*. А тут наш большой «Титаник» разворачивается, и у нас происходит *business capture*. Те, кто сидит во власти, вдруг понимают, что им тоже это нравится. Только у тех были деньги, и они хотели кусок государства, а у этих есть кусок государства, а хочется получить кусок бизнеса. И начинается *business capture*, причем все куски логически связаны между собой историей. Мы можем даже проследить, подтвердить и фактами, и именами, и кейсами момент разворота и его природу, если внимательно посмотрим на установленный факт, что это силовая коррупция, потому что у государства в руках силовой инструмент. Те брали деньгами, а эти берут силовой составляющей своих возможностей. После *state capture*, захвата государства, начинается *business capture* — государство отхватывает куски бизнеса.

И вот тут возникает коррупционное вымогательство, отсюда растут ноги походов на компанию «Формика». Это мелкие уровни департамента по борьбе

с информационными преступлениями начинают транслировать общую тенденцию поворота нашей коррупции от захвата государства к захвату бизнеса. Надо ходить в бизнес, потому что в этом весь смысл нынешней повестки дня.

Казалось бы, ладно, поставим здесь точку и сядем все вместе. По этому поводу, кстати говоря, ничего фундаментального не написано. Я написала три страницы в те редкие часы, когда не бегаю. К сожалению, бегание в общественной организации (а мы сейчас отбиваем офис, который у нас пытаются отнять) как-то не очень вяжется с серьезным научным сидением. (Это очень смешная история. Мы — единственная организация, которая сидит с 1999 г. по месту юридической регистрации, но переехала в другой корпус. Нарушили закон: надо было и корпус указать в новых регистрационных документах. И плевать, что юридический адрес тот же.)

Итак, ничего не написано. Если бы на захвате бизнеса все заканчивалось, то было бы просто. На самом деле совсем недавно, в 2007–2008 гг., начался новый виток. Мы видим *recapture the state*, т. е. уже захваченный бизнес начинает перезахват государства. Об этом страшно и трагично говорить, но вся эта цепочка развития от *state capture* к *business capture* и затем к *recapture the state* легко прослеживается на примере станицы Кущёвской: первичное приведение бизнесами к власти тех, кого надо, перезахват с их помощью бизнеса, а потом их просто убили и сами пошли во власть. Изнутри того бизнеса, который был захвачен при помощи первоначальных инструментов: сами становятся депутатами из этой полубандитской среды, прошедшей все три стадии описанной трансформации.

Таким образом, мой второй тезис состоит в том, что нам не хватает инструментов, поскольку коррупциология в огромном маховике международного понимания коррупции напрочь устарела. Она не увидела события последних десяти-двенадцати лет, причем не только у нас. Мы это наблюдаем во многих латиноамериканских и азиатских странах, кое-где на Балканах, в кавказских, центральноазиатских республиках. Просто у нас все более выражено, потому что было что захватывать, а у кого-то менее выражено.

Международный подход, от которого мы отталкиваемся, устарел. Он нам не предлагает ни аналитической возможности осмыслить случившееся, ни инструментов. Старые инструменты не затрагивают суть явления и не называют вещи своими именами.

Третий тезис — мы вплотную подошли к пониманию того, что есть яйцо, а что курица. Если до самого недавнего времени мы вполне могли согласиться с постулатом (который и в этой аудитории когда-то прозвучал), что коррупция в любом случае — это результат сбоя в работе системы государственного управления, политического управления в стране. Это то, что любит повторять мой друг Георгий Александрович Сатаров. Коррупция — это сигнал болезни. Лечить коррупцию не надо, это как температура во время болезни, показывающая, что в организме что-то плохо.

Я склонна считать, что российская коррупция последних двух-трех лет — это уже не диагноз. Это и есть система существования организма государственного управления, это и есть болезнь. А температура — это Кущёвская, Манежная площадь. Социальные явления, социальные потрясения, убийства, криминализированные формы проявления социального протеста — показатели температуры при той болезни, которая пришла на смену классической коррупции и

сигнализирует: в нашем государственном организме пора что-то менять. Мы перескочили в другую, совершенно новую фазу.

Отвечая на вопрос по поводу пределов возможного в борьбе с коррупцией, скажу: они нам неизвестны. Это может быть и абсолютная стагнация процесса или, как мы ее полусутоливо называем, коррупционная стабилизация: все замерло, все инструменты отлажены, народ время от времени вспыхивает, и его поливают, чем есть.

Но встает вопрос о чем-то большем, об управляемости государства. И у нас есть достаточно многочисленные фиксируемые академическим образом сигналы, свидетельства о потере управляемости в силу коррупционных факторов.

Самый простой и очевидный пример — летние пожары. Сверху кричат (причем не последние люди в стране): «У вас горит, идите тушить!». И слышат в ответ: «А мы в отпуске». «Я сына обещал на яхте по Средиземноморью показывать, — сообщил один чиновник. — Что же, теперь я должен все бросить и ехать тушить?». Личные интересы коррумпированной бюрократии превышают государственные интересы. Их денежное выражение и возможности перевешивают денежное выражение и возможности того, что дает вертикаль. Вертикаль дает приказ и говорит: «А потом мы вам». А зачем ему потом, когда у него сейчас миллион в месяц (и не рублей)? Обеспеченный, гарантированный дополнительный доход. Все отлажено и защищено силовой прослойкой. Получается, что личные интересы каждого такого персонажа (а у нас в стране их довольно много) перевешивают любой приказ — о модернизации, о сохранении целостности страны, о любой другой большой идее.

Кушнёвская — второй пример. Уже первый канал телевидения сообщал: «У вас там организованная преступность». Что говорил местный руководитель милиции? «Нет, у нас все хорошо». Потому что было хорошо. Кто же знал, что немножко вылезет, понаедут из Москвы всякие нехорошие люди и начнут все это раскапывать.

Получается, что пределы возможного упираются в вещи, не имеющие как будто вообще никакого отношения к борьбе с коррупцией как таковой. На самом деле ситуация значительно более пугающая, чем может показаться на первый взгляд.

Диагноз таков. Классические инструменты по противодействию коррупции и реализации всех элементов упомянутых трех полок сами по себе могут эту температуру слегка сбить и начать первые реанимационные мероприятия. Но если не будет затронута сердцевина описанных хозяйственно-экономических отношений с произошедшим перезахватом государства, в первую очередь в сфере экономики и лишь во вторую — в сфере политики, то пределы возможного весьма хлипкие и эфемерны. Вот, пожалуй, все, что я могу сказать.

Тренин. Спасибо. Хотя не знаю, уместно ли в этом случае благодарить... Воздержусь пока от комментариев. Открываю дискуссию.

Рябов. У меня не вопрос, а некоторые мысли по поводу природы современной российской коррупции. На мой взгляд, коррупцию в нашей стране нужно рассматривать как производную и, может быть, даже как атрибут существования современного российского государства, которое в его нынешнем виде без коррупции функционировать не может. Поэтому в первую очередь постараюсь ответить на вопрос о том, что же это за государство.

Но для начала старый советский анекдот брежневского периода, который, на мой взгляд, блестяще объясняет природу нашей коррупции. Именно поэтому,

где его только ни рассказываю, он вызывает живую реакцию аудитории. Дело происходит в одной из кавказских республик. Человека спрашивают: «Гиви (Сурен, Мамед — в данном контексте это неважно), ты зачем поступил в высшую партийную школу, ведь у тебя и так годовой доход сто тысяч?». — «Как зачем? Школу закончу, райком открою, пятьсот тысяч иметь буду».

Итак, наиболее распространенная форма нашей коррупции — это возможность собирать административную ренту. Для этого можно даже специальные институты создать. Но создание неподконтрольных обществу институтов, плодящих административную коррупцию, да еще в нужном бюрократии количестве, возможно только в чиновничьем государстве, в котором бюрократия и есть правящий класс. У нас такое государство возникло из процесса адаптации прежнего советского тоталитарного по своей внутренней природе государства к реалиям рыночной экономики. Это государство родилось из стремления прежних партийно-государственных чиновников не только стать собственниками, как полагал Лев Троцкий, но еще и сохранить в своих руках монопольную власть над страной. В процессе адаптации не нашлось сколько-нибудь значительной общественной силы, которая позволила бы ограничить аппетиты чиновничества. Поэтому рыночная экономика и общественный строй были адаптированы, приспособлены к интересам бюрократического класса, к его видению того, как должно быть устроено новое общество. В результате возникло рентное государство, в котором существуют и извлекаются чиновничеством три вида ренты: административная, бюджетная и природная. В этом рентном государстве смыслом хозяйственных и политических процессов становится борьба за контроль над источниками ренты, т. е. за коррупционные источники дохода. Вся политика в таких условиях развивается циклично. Одни группы элиты сменяют другие с единственной целью — перераспределить в свою пользу источники ренты. Борьбаться с такой коррупцией традиционными методами, не меняя сущности самого государства, бессмысленно. И вопрос состоит в том, в состоянии ли общество, где практически нет независимых от воспроизводящего коррупцию государства игроков, самостоятельно, без помощи внешнего фактора выйти на иную модель развития, иными словами, перейти от рентного капитализма к производящему, к капитализму прибавочных стоимостей.

Элементы рентного капитализма в различной степени присутствуют в экономике и обществе всех посткоммунистических стран, не вставших на путь строительства демократии западного типа. Но бросается в глаза значительная разница между рентным капитализмом на пространстве бывшего СССР и госкапитализмом в Китае и Вьетнаме. Она объясняется тем, что в ходе распада Советского Союза были ликвидированы интегрирующие различные интересы политические институты, а новые устойчивые институты так и не были созданы. Выборная система, политические партии не стали институтами, через которые формируется политическая элита. В итоге нарождавшаяся в 1990-е годы политическая элита постепенно была поглощена бюрократией. Сегодня это практически одно и то же. Борьбаться с коррупцией в таких условиях невозможно — что же, бюрократическая элита сама с собой должна бороться? В Китае и Вьетнаме — иное дело. Там нет демократической конкуренции, какая существует на Западе, но сохранился главный политический институт в лице компартии, которая после хозяйственных реформ и стала центром консолидации политического класса. Этот класс в целях сохранения общественной

стабильности и постановил считать бюрократию разрешенным объектом для антикоррупционных действий. Поэтому СМИ, в первую очередь на местном уровне, дана установка выявлять факты коррупции среди чиновников. А потом судебная система сурово карает за коррупцию.

В постсоветских общественных системах, в том числе и в России, напротив, настоящим актором, политическим или также и экономическим (в данном случае я ссылаюсь на очень удачное определение Михаила Делягина), является тот, кто включен в коррупционные связи. И неважно, в каком качестве — держателя денег, силовика с административным ресурсом, который эти деньги может отнять либо заставить поделиться, или высоколобого профессионала, разрабатывающего схемы увода коррупционных денег за рубеж. Те же, кто вне этих отношений, не могут быть настоящими акторами, даже если им это по статусу положено. Они могут быть только объектом управления и манипуляций.

Еще раз повторю: на мой взгляд, к такому обществу традиционные методы борьбы с коррупцией неприменимы. Вы говорили о схожести российской коррупции с Латинской Америкой. Интересно, в чем это проявляется, ведь там вроде не было тоталитарных государств с монопольной властью правительств над экономикой? Китайская, индийская коррупция, как мне кажется, отличаются от российской еще по одному важному параметру. В этих странах коррупция более институционализована. Там если бизнесмен платит чиновнику, а этого чиновника завтра снимают с должности, то условия коррупционного соглашения не меняются. В постсоветских государствах подобная замена, как правило, влечет за собой пересмотр коррупционной составляющей и заключение новой неформальной «сделки».

Панфилова. Индонезия и Филиппины демонстрируют определенную схожесть с нами.

Рябов. Да, по-видимому, какое-то сходство есть. Но в то же время нельзя не видеть и разницу. Там везде есть независимый от бюрократии политический класс, политическая элита. Она не формируется из бюрократии, как это повсеместно происходит на постсоветском пространстве. Она не состоит из чиновников. Поэтому эта элита имеет существенную степень свободы в своих действиях.

Возможно, если говорить о Китае и Вьетнаме, это наследие прежней эпохи «административного социализма». Строго говоря, и у нас в стране когда-то что-то подобное было. В 30-е годы прошлого века одним из важнейших условий формирования сталинского режима явилось дистанцирование политического класса, партийной номенклатуры от бюрократии, превращение ее в особую корпорацию, принимающую решения.

Я с вами полностью согласен относительно болезни и температуры. Рассчитывать на какие-то частные приемы, универсальные открытия эффективных способов борьбы с коррупцией бессмысленно. Единственный способ — это попытка вывести общество из состояния, при котором существуют и функционируют «механизмы», обеспечивающие строительство «райкомов», которые сидящим в них боссам позволяют вместо ста тысяч зарабатывать пятьсот. В принципе, это мотивационная установка любого актора в нашей системе — создать такой «райком» то ли в виде реального института, почти официально собирающего дань с бизнеса или граждан, то ли в виде процедуры, которая даже самого честного гражданина или предпринимателя поста-

вит перед безальтернативной ситуацией, когда он просто вынужден давать взятки.

Пока неясно, как этот рентный капитализм вывести в состояние капитализма прибавочных стоимостей, наша система продолжает деградировать в направлении африканской. Не удивлюсь тому, что через какое-то время всех наших школьников обяжут одеваться в форму, которую производит единственная в стране фабрика, принадлежащая какому-нибудь высокопоставленному чиновнику или его ближайшим родственникам, подобно тому, как это было в Центральноафриканской Империи при императоре Бокассе.

Панфилова. Там много таких примеров.

Рябов. Вот она, линия развития. Поэтому, возвращаясь к антикоррупционным теориям, для описания коррупции в постсоветских обществах нужно дать полновесную картину происхождения и эволюции государств постсоветского типа.

Вторая проблема имеет международный аспект. Принято нещадно критиковать российскую коррупцию, показывать ее разлагающее влияние на остальной мир. Но при этом часто опускается вопрос, почему российская коррупция столь могущественна, что входит в любые правительственные кабинеты в демократических странах, позволяет строить трубопроводы и виллы в заповедных местах и не только в России.

Тренин. Чемпионаты назначаются...

Рябов. Действительно, в смысле экспорта коррупции нам «нет преград на море и на суше». Это, на мой взгляд, не просто некая констатация. Наверное, это особенность современного, в журналистской терминологии «гламурного» капитализма на Западе, который оказался полностью беззащитен против экспорта коррупции с Востока. В этой связи еще одна теоретическая проблема касается противодействия коррупции на уровне межгосударственных и международных отношений.

Панфилова. По всем трем пунктам, которые я отметила, можно долго говорить. Может быть, как-нибудь потом при случае поговорим.

По поводу третьего. Смотрите, в «WikiLeaks» нет ничего серьезного о нашей коррупции, вообще ничего такого, чего бы мы не знали и не обсуждали. Ну, триста миллиардов. Что, мы о них не знали? Ну, у Путина что-то там есть. Мы не знали? У нас уже все газеты об этом написали, а некоторые из-за этого даже закрылись. Все было, все обсуждено.

Там это воспринимается как какая-то составляющая того, что есть. Но все равно бабахнет. Это связано с первым пунктом, касающимся политических элит.

Смотрите, что происходит. 1990-е годы — «поколение недоедавших комсомольцев», для которых главным было наесться. Помните, когда Леонид Парфенов не ушел из НТВ и сказал: «У меня семья, мне ее надо кормить». Мы все кого-то кормили и сами выживали.

Потом случились 2000-е, появился жирок. Наелись. И когда наелись, выяснилось, что пока ты голодный, недоедающий или кормящий, тебе все равно, хороший ты или плохой, потому что надо выставить локти и бежать кормить. А вот когда ты наелся, тебе хочется быть хорошим.

Откуда берутся эти «синие ведерки», средний класс? Откуда взялся Сергей Магнитский? Давайте называть вещи своими именами: откуда взбунтовавшийся «офисный планктон»? Люди говорят: «Нет. Я не буду врать. Я буду стоять на своем до конца». В 1990-х и 2000-х где они были? Их не было. А сейчас они

появляются. Может быть, из этого вырастет новый политический или какой-то другой класс? Не знаю. Мы их видим все больше и больше.

По поводу латиноамериканских стран. Обязательно посмотрите, что писал бывший прокурор Хосе Угас о Перу, об Альберто Фухимори. Там же было все это — *state capture*, *business capture*, тотальный кошмар, который скovyрнула композиция из одного честного прокурора, одного кабельного канала и одного честного судьи. Тут важно не то, как это скovyрнули, а то, что потом все восстановилось, потому что не были проведены реформы, препятствующие возобновлению явлений, которые стоят за захватом государства. Там не хватало тех же элементов, что и у нас.

В чем преимущество нашей борьбы с коррупцией? Мы последние ко всему этому пришли. И все грабли, на которые можно наступить, уже разложены. Мы можем смотреть, где, как и что пробовалось, и прикидывать на собственный случай. Там есть очень интересный ответ, где, как, почему и что может помочь. Именно в перуанском варианте.

Арбатov. Очень интересный доклад. Он пробуждает столько вопросов и мыслей, что связно их изложить без подготовки очень трудно. Поэтому я просто выскажу несколько соображений.

Первое соображение, на вид, может быть, парадоксальное, но вполне обоснованное. Борьбой с коррупцией коррупцию не победить. Коррупция — это продукт сложившейся системы и ее часть, причем неотъемлемая. И то, что в России такая безбрежная коррупция, — это не издержки, абсолютно закономерное явление, присущее системе. Какой именно системе? Системе авторитарной власти, основанной на рыночной экономике. При нерыночной, т. е. государственной экономике естественна авторитарная власть, потому что все граждане являются служащими государства и получают от него средства для существования. При этом они никак не могут и не должны влиять на государство, они ему полностью подчинены, есть четкая пирамида системы, при которой высшее начальство и номенклатура наверху, а все общество — ее основание. Никаких разделения властей, гражданских прав и свобод, реальных выборов не может быть. Но и большой коррупции не бывает, она узаконена во всеобъемлющей системе льгот и привилегий, а помимо этого только маргинальна («цеховики», «рыбное дело», «узбекское дело» под конец СССР).

При рыночной экономике по идее граждане имеют ту или иную степень независимости от государства, они содержат государство на выплачиваемые ими налоги, тем самым оплачивая услуги государства. Отсюда право граждан контролировать власть, чтобы знать, что эти налоги используются для выполнения тех функций, которых ждут от государства налогоплательщики. А для контроля над властью требуется разделение властей и выборы, гражданские свободы и права и пр. Представительная власть, она же законодательная, призвана контролировать исполнительную власть, т. е. бюрократию, по определению более авторитарную, закрытую и корпоративную. Только при разделении властей образуется «разность потенциалов», в которой судебная власть и правоохранительные органы обретают ту или иную степень независимости. И разделение властей, и независимость суда, арбитража, правоохраны — обязательные условия для борьбы с коррупцией. Без этого никакие прекрасные законы, поправки в Уголовный кодекс, строгие внушения сверху, показательные увольнения и даже посадки чиновников не дадут никакого серьезного эффекта, кроме политического пиара.

Простите за банальности, это такие азы, что даже их неудобно повторять в нашей аудитории. Но их часто забывают, увлекшись обсуждением методов и путей борьбы с коррупцией.

Но если при нерыночной экономике может быть только тоталитарная или авторитарная власть, то это правило не работает в обратную сторону: при рыночной экономике демократическая власть не возникает автоматически. Она построена только в четырех десятках стран Европы, Северной Америки и Азиатско-Тихоокеанского региона (из почти двухсот стран — членов ООН).

При рыночной или смешанной рыночно-государственной экономике вполне возможна авторитарная власть. Кстати, именно такой режим в разных вариациях существует в большинстве стран помимо Китая и других так называемых новых индустриальных держав. Это характерно вообще для молодых рыночных демократий и для промышленных развивающихся стран Востока, и для отсталых стран Африки, а в прошлом — для большинства государств Латинской Америки. И везде рыночная экономика с авторитарной властью порождает огромную коррупцию.

К сожалению, сюда относится и Россия. Помимо незрелости российской демократии, тяжелых вековых традиций нашего общества, последствий хаоса 1990-х годов дело усугубляется экспортно-сырьевым характером нашей экономики. Главные доходы государство получает не от налогов с граждан и большинства предпринимателей, а от экспорта сырья государственными компаниями и смешанными монополиями. Эти монополии срослись с государством и вместе с ним определяют всю политику страны. Данная система для своего экономического и политического функционирования не нуждается в разделении властей, реальных выборах, независимом суде и правоохране, она на деле не зависит от граждан ни экономически, ни политически. Вполне достаточно видимости или имитации атрибутов демократии. В России такая система называется «исполнительная вертикаль» или «управляемая демократия». Это государство, при котором реально есть только исполнительная власть. А все остальные ветви власти являются ее придатками, управляемыми или декоративными, которые подчинены исполнительной власти.

Такая система зиждется на экспортно-сырьевой экономике и ни за что не даст ее превратить в высокотехнологическую инновационную, поскольку не станет рубить сук, на котором сидит. Реальная модернизация в отличие от показушной потребовала бы демократизации политической и государственной системы, ограничила бы власть бюрократии и отсекала ее от коррупционных «бонусов» к зарплате.

Без реального разделения властей, без реальных выборов и независимости законодательной власти не может быть независимой судебной власти и правоохранительной системы. Они неизбежно «залипают» на исполнительную власть, потому что только исполнительная власть дает права и привилегии, назначает на посты, выплачивает зарплаты. А законодательная (даже с декоративной оппозицией) выполняет указы бюрократического аппарата. На примере нашего нынешнего Федерального собрания, как и региональных органов, мы видим это каждый день.

При такой системе огромная коррупция совершенно неизбежна, потому что рыночная экономика генерирует добавочную стоимость, а бюрократия использует власть, чтобы присваивать изрядную ее часть через коррупционные отношения — от постового ГАИ до губернатора и федерального министра. Власть

дает деньги, а деньги — еще большую власть. Суд и правоохрана, да и законодательная власть не могут этому помещать и сами присоединяются к коррупционным связям и денежным потокам.

Так что говорить, что мы какими-то способами создадим независимую судебную власть, приняв новые законы, циркуляры и повысив зарплаты судьям, — это абсолютная маниловщина. Нужно реальное разделение исполнительной и законодательной властей, которое только и способно создать «люфт», то политическое пространство, в котором может существовать независимая судебная власть и правоохрана. И только такие органы могут эффективно и беспристрастно применять законы и УК против коррупции.

Кстати, 1990-е годы при всем хаосе, который имел тогда место, дали пример относительно независимой судебной и правоохранительной системы, хотя ее беспрерывно мотало из стороны в сторону в ходе стычек законодательной и исполнительной властей в центре и на местах (под исполнительной властью я подразумеваю и президентскую, хотя по Конституции формально она к ней не относится). Были зачатки независимости суда, которые обеспечивались разделением властей.

Возвращаясь к нашей теме. Рыночная экономика и отсутствие разделения властей, т. е. господство исполнительной власти, абсолютно неизбежно создают коррупцию. Чем больше и богаче экономика, тем больше бюрократический аппарат. Чем больше бюрократический аппарат, тем больше коррупция. Правда, в нашем федеральном бюджете три главных статьи расходной части — это оборона, безопасность и обеспечение государственной системы, т. е. чиновников. Но никакие бюджетные затраты на чиновников все равно не могут удовлетворить их потребности, которые определяются благосостоянием бизнеса на всех соответствующих уровнях. И бюрократия естественным образом удовлетворяет эти потребности за счет рыночной экономики.

А при рыночной экономике и при отсутствии разделения властей (т. е. какого-либо контроля над бюрократией) открывается широчайший простор для получения дополнительной ренты или дополнительного дохода, о котором вы говорили.

Как это делается? Государство беспрерывно создает все новые процедуры, инструкции, правила, которые делают жизнь всех подданных абсолютно невыносимой. Никакого бизнеса нельзя вести, если выполнять все инструкции, которые придумывают чиновники. И тут же подсовывается неформальный путь решения проблем.

Пример с фирмой «Формика» как в капле воды это отражает. Кто придумал правило, что можно на тридцать дней изъять все компьютерное оборудование? Чиновники. Почему они его придумали? Потому что понимают, что это убьет любой бизнес. Раз убьет любой бизнес, то он, конечно, пойдет по обходному пути, который ему тут же предлагается: «решим вопрос неформально и на месте». А помешать принятию таких правил никто не может, раз нет независимой законодательной власти. И обжаловать это, наказать чиновника за произвол и мздоимство нельзя, раз нет независимой судебной власти.

Так функционирует весь механизм коррупции сверху до самых низовых звеньев включая клерка из ЖЭКа, техника автомобильного техобслуживания или участкового милиционера. Если вам что-то от них надо, то получить это законным путем вы замучаетесь, а поставите бутылку коньяка — и вам все сделают.

Панфилова. Самое чудовищное, что если и не надо, он придет и скажет: «Мне кажется, что вы заколотили пожарный выход на вашем балконе».

Арбатов. Правильно. Если у него не хватает, если он чувствует, что к нему с «просьбишкой» не идут, он сам придет, проявит инициативу. Кто его может остановить? Только общественность, организация граждан, которые объединяются по интересам для защиты своих интересов (пример — «Движение в защиту Химкинского леса»), свободная пресса. Но они не могут существовать без разделения властей. Это будут спорадические протестные проявления, которые никогда не превратятся в систему защиты прав граждан от чиновничьего произвола и лихоимства.

Безнадежно бороться с коррупцией как таковой через законы, наказания и надзорные органы (тоже бюрократические и подверженные той же коррупции). Начинать надо с восстановления системы разделения властей. Все остальные способы борьбы с коррупцией будут лишь посмешищем для коррупционеров, потому что эти способы ими самими предлагаются в парламент, парламентом послушно превращаются в законы и возвращаются к коррумпированным чиновникам для исполнения, т. е. для правоприменительной практики. Козлу поручают сторожить огород.

Многотысячелетний опыт человечества показал, что только законами нельзя решить ни один вопрос. Любой закон всегда допускает возможность разного толкования и разного применения. Важен не столько закон (хотя полезно иметь хорошие законы), сколько правоприменительная практика. А она не может существовать без разделения властей.

Как это сделать? Не борьбой с коррупцией, не декларацией доходов, не этими тремя полками, о которых вы говорили, не абстрактным возвращением конкуренции — как мы ее вернем, кто позволит ее вернуть? Мне кажется, так вопрос не решить. Это все надо, но начинать нужно не с этого.

Начинать надо с того, что было ликвидировано в последние десять лет, — с восстановления разделения властей. Изменить законодательство. Конечно, надеяться, что народ восстанет и потребует изменения избирательного законодательства, наивно, да и опасно. Здесь надежда только на высшее политическое руководство. В данном случае это президент, который поймет, что просто Сколково, просто декларации доходов не решат проблему, если не восстановить разделение властей, не ограничить государство путем разделения ветвей власти.

В избирательном законодательстве — отмена тех поправок, которые превратили выборы в фикцию. Отмена существующей ныне процедуры формирования избирательных комиссий всех уровней, которая позволяет административным путем нарисовать любую цифру. Вот с этого следует начинать. И когда возникнет разделение властей, повысится независимость суда и правоохраны, можно будет применять различные методы борьбы с коррупцией в различной комбинации.

И самое последнее. Насколько благодатно разделение властей, мы увидели на нашем недавнем опыте. Вот возник известный «тандем». У нас в России всегда придумают что-то этакое, чего никогда в истории не было ни в одной стране.

Казалось бы, Владимир Путин себе назначил преемника, его избрали. Абсолютно сплоченный тандем. Но на этой почве возникло своеобразное разделение властей как дуализм исполнительной власти (за неимением лучшего, нормального разделения властей). Оно постепенно создает разность потенциа-

лов, в которую начинают вклиниваться общественные движения, организации, протесты, свободная пресса. И начинаются какие-то признаки попыток судебной и правоохранительной системы стать более независимой (письмо Путину, выступление милиционеров и отдельных судей).

Даже это странное и не очень естественное разделение властей (потому что оно существует внутри исполнительной власти и возникло совершенно непреднамеренно) открывает маленькое окошко для того, чтобы начали работать те процессы, к которым в принципе общество готово. Осталось президенту и его окружению осознать, что нынешняя коррупция — неотъемлемая часть политической и экономической системы, и эта система не допустит никакой модернизации. Ради модернизации нужно менять систему, а это одновременно создаст возможность для реальной борьбы с коррупцией.

Малашенко. Очень печальный и совершенно не предновогодний доклад. У меня не скорее не соображения, а вопросы.

Вопрос первый. Как вы считаете, система коррупции, государственного вымогательства жизнеспособна? Она может просуществовать еще десять, двадцать, тридцать, сорок лет, пока есть этот режим? Она самосовершенствуется? Это первое.

Реплика. От цен на нефть зависит.

Малашенко. Если не будет достаточных цен на нефть, мы вообще будем говорить совсем о другом. Предположим, что ситуация такая, как сейчас.

Второй вопрос. Есть ли реальное желание или мечта как минимум у нашего «тандема» (который потом может быть и триумvirатом, и политбюро, все равно ничего не изменится) действительно если не бороться с коррупцией, то во всяком случае понять, что это такое?

Третий вопрос. Есть ли чувство самосохранения у политического класса? Есть понимание, что он живет только во имя своего кармана, поездок по Средиземному морю, миллионов в месяц и т. д., или все-таки существует какое-то корпоративное ощущение, чувство самосохранения? Там же есть не просто всё хапающие идиоты, а умные люди, которые сознают, что это может привести к очень печальным последствиям.

Отсюда еще один вопрос. Есть ли какое-то желание если не бороться с коррупцией, то хотя бы ее регулировать? В этом отношении приведу достаточно парадоксальный пример — то, что делал совсем недавно Рамзан Кадыров (сейчас, по-моему, он перестал это делать). Его принцип борьбы с коррупцией — брать нужно по чину. И у людей, у местных коррупционеров были неприятности, когда они этот принцип нарушали. Вы сами понимаете, как он действовал.

И еще одно. Какие могут быть защитные механизмы? Не наши фантазии, не наши мечты, а реальные механизмы? На политическом, экономическом, индивидуальном уровне. Это вообще что-то значит? Вы приводили очень интересный перуанский пример.

Допустим, не может ли оказаться, что есть Кушнёвская, еще какая-то станция, еще и еще — и процесс пошел. И вдруг выяснится, что на этой территории (например, в Краснодарском крае, в Астраханской области) выработан некий механизм самозащиты.

В заключение такое замечание. В Китае проводили опрос в 2009 или 2008 г. Не знаю, верить или не верить. Просто слышал это от китаистов. Первая проблема в китайском обществе — это проблема коррупции, как выяснилось. Удивительно. Я думал, что там все что угодно, только не это. Но люди знают,

люди к этому относятся очень серьезно. Вот Андрей Рябов об этом говорил. Там политический класс пытается бороться очень серьезно, пусть советскими методами. Конечно, к нам это уже неприменимо, поезд ушел. Но работает, как это ни смешно.

Панфилова. Начну с Китая. У них действительно очень серьезные наказания и контроль за коррупцией внутри страны — и полное разрешение на коррупцию за ее пределами. Китай не подписал конвенцию о коррупции в третьих странах, потому что для экономики это очень выгодно: езжайте и скупите весь север Африки, потому что нам это надо. Как вы это делаете, нам неважно, но потом, вернувшись домой, не смейте.

Мы тоже с китаистами работаем. Нам сложно работать, в Китае нет отделения «Transparency International». То есть как бы оно есть, его назначила Коммунистическая партия Китая. Это какие-то местные комсомольцы, они там борются с коррупцией. Даже они не ставили коррупцию на первое место среди проблем Китая еще три-пять лет назад.

Но дело в том, что это невозможно — там разрешено, а здесь нельзя. Все равно происходит экспорт коррупции. Если все дозволено снаружи, это постепенно начинает проникать внутрь.

У нас получилась прямо противоположная история (и это, по-моему, отвечает на вопрос о защитных механизмах и самосохранении политического класса): нашим легализаторам здесь можно все (обирать, отнимать, заниматься рейдерством, совать все в карманы), но, отправляясь за рубеж, они хотят быть белыми и пушистыми, там они хотят легализоваться.

На самом деле мы всё купили, и экспорт существует. Но это скорее межгосударственная история. На уровне личных отношений все несколько иначе.

Недавно в Бангкоке была Всемирная антикоррупционная конференция. Там это носилось в воздухе — какая-то особая роль российской коррупции, связанная с тем, что мы коррумпируем очень многих других. Меня позвали в финальную панель, на закрытие. Фактически я им рассказывала то же, что рассказала вам. И еще добавила такой тезис: уважаемые господа, западные демократии, вы торгуете нашими правами за наш же газ. И мы остаемся без газа и без прав человека. Получается, что вы защищаете наши права человека ровно до того момента, пока вам не говорят: «Газ!». И вот тогда, разумеется, интересы западного налогоплательщика и избирателя, которого надо согреть зимой, перевешивают интересы борьбы с нашей коррупцией, защиты прав человека. А я исхожу из тезиса, что любой коррупционный акт — это акт нарушения прав человека. Они очень напряглись. Для них это аргументы ниже пояса, потому что они готовы признать за собой все что угодно, кроме торговли правами человека за презренный металл, за газ или нефть.

А получается именно так. Нам, как испорченному ребенку, бросают то чемпионат мира по футболу, то какие-то послабления, лишь бы мы газ и нефть поставляли. Никто ради наших будущих реформ и нашего счастливого будущего замораживать своих избирателей и налогоплательщиков не будет.

Но при этом в личном плане легализация не идет так успешно, как многим бы хотелось, потому что вступает в силу разделение властей, в первую очередь даже не исполнительной и законодательной, а правоохранительной и судебной системы. Для нее есть требования борьбы с отмыванием денег, борьбы с легализацией и т. д. И все успешные примеры поимки там каких-то неожиданно всплывших средств (пример — Ашот Егиазарян; поймали его не задеклариро-

ванную нигде квартиру) наших тревожат. Их тревожит то, что получить green card и легализовать детей и семью (а они все очень чадолюбивые, они хотят после себя оставить легальную поляну) можно только на собственное имя. Они здесь привыкли все оформлять на подставных лиц. А там можно только на свое имя. Не придешь, не скажешь: «Все записано на Джона Смита, а это я». И это их очень напрягает. Именно легализация с целью использования.

Давайте называть вещи своими именами. Смысл коррупционной активности любого формата — это в конечном счете незаконное обогащение. Никто не занимается всем, что мы с вами обсуждаем, из любви к искусству. Впрочем, есть два-три человека, которых я знаю. Это маньяки, они исключение. А все остальные — чтобы в конце концов что-то получить. И только отрезание коррупционера от использования результатов его «труда» может его напугать.

Здесь лежит ответ на вопросы и об ощущениях, и о защитных механизмах. Да, к сожалению, как и все в нынешнем мире, это скорее глобальная история. Если рассуждать о пределах возможного, то некоторые из них лежат отнюдь не в российских границах. И отсюда же следует ответ на вопрос о жизнеспособности. Она опять-таки упирается в эти пределы. Коррупция вполне жизнеспособна до того момента, когда теряет смысл. Когда можно накопить столько, что невозможно переварить только во внутреннем потреблении. Хочется «туда», а это не получается при абсолютно криминальном источнике капитала. Куда-то можно (в Венесуэлу, в Италию), там примут, но тоже до определенных пределов.

Насчет того, как у Кадырова. Вы знаете, у него совсем иначе. Там с чиновников собирают взятки бандиты. У коррупции сменились полюса. Там чиновники платят за то, чтобы их не трогали бандиты. Там другая коррупция, но она остается коррупцией.

Малашенко. Они платят Рамзану, а Рамзан...

Панфилова. Нет-нет. Боевики ходят и собирают с чиновников.

Малашенко. А, вы это имеете в виду.

Панфилова. А какая разница?

Малашенко. Это все-таки не Чечня, это Дагестан.

Панфилова. И в Чечне. Везде. У нас есть сообщения, что по всему Северному Кавказу чиновники, чтобы их не трогали и можно было что-то делать, платят самым разным группам. Где-то в открытую, где-то нет. О чем-то мы больше знаем, о чем-то меньше. Но эта практика существует практически везде.

Малашенко. Это вторичный рынок коррупции. Чиновники изначально держатся за место, потому что они на нем получают...

Панфилова. В общем, на мой взгляд, это не работает, только микширует картину, поэтому кажется, что она другая. а на самом деле абсолютно такая же, только еще более тяжелая.

О реальных желаниях тандема. Мне кажется, у одной части тандема вообще нет никакого желания что-либо делать в этом направлении. А у второй части тандема они проявляются. У нас в коллективе много юристов. Они головастые, очень много хорошего пишут. Юристы, которые преклоняются перед красотой правовой конструкции. Они видят правовую конструкцию, применима она или нет, работоспособна или нет — все равно. Но она прекрасна.

Я это вижу в другой части тандема и примкнувшем к ней Министерстве юстиции. Они выстраивают абсолютно идеальную, законченную правовую конструкцию, которую можно бы, если бы у нас была классическая коррупция, наложить,

и все было бы в порядке. Там есть желание применить правовые инструменты и собственные представления о том, как устроена жизнь.

То, что они не встречаются, боюсь, в первую очередь связано с ограниченностью представления об окружающем мире.

Малашенко. Такая юридическая утопия...

Панфилова. Но она прекрасна. Придаться к отдельным ее элементам зачастую невозможно, они как у хорошей белошвейки: вышито так, что хочется плакать от восторга. Но, как вы сказали, у человека так реализуется реальное желание. Что с этим поделаешь? А все остальное — это грязь, плебс и пр. Это к красоте юридической конструкции не имеет отношения, что не отменяет ее существования.

Петров. Я, наверное, больший циник, чем Елена, и не верю, что корпоративный юрист из лесной отрасли времен дикого капитализма строит какие-то замечательные планы и антикоррупционные конструкции просто потому, что он идеалист. Даже если и так, ему дали строить то, что он строит, именно потому, что это меняет не столько систему, сколько ее имидж.

Панфилова. Это мальчик Кай в замке Снежной королевы. Ему дали эти штучки, и он строит.

Петров. Относительно импульсов по борьбе с коррупцией. Тут я больший оптимист, как ни странно. Не в том смысле, что полагаю, будто кто-то сверху начнет менять систему. В наших условиях никогда никто сверху ничего по собственной инициативе не начнет, потому что наверху оказывается тот, кто приходит из существующей системы. К тому же и зависит он в первую очередь от самой этой системы. Было бы странно, если бы он начал серьезно с ней бороться. Мой оптимизм связан с тем, что система в ее нынешнем виде все менее жизнеспособна, и ее трансформация неизбежна под влиянием импульсов извне.

Из трех обозначенных Еленой подходов (коррупция как самостоятельное явление, коррупция как результат неэффективности государства и коррупция как свойство политической системы в целом) мне ближе третий, самый широкий. Собственно антикоррупционные меры важны, но даже при условии совершенствования всего государственного механизма они не могут дать победы над коррупцией. Такого рода усилиями можно упорядочить коррупцию, ввести ее в какие-то рамки, но государственный аппарат сам себя очистить от нее не в состоянии. Необходим внешний контроль со стороны общества и самостоятельных ветвей представительной и судебной власти. Без всего этого (а никакого движения в этом направлении не видно) борьба с коррупцией превращается в инструмент конкурентной борьбы внутри элит и в элемент популистской политики. Это, собственно, мы сейчас и видим: при огромном росте числа разговоров и публикаций о коррупции число дел и осужденных последние три года остается без изменения.

Более того, при обилии коррупционных скандалов и документированных разоблачений (Алексей Навальный с «Транснефтью», «Даймлер», Сергей Магнитский) власть позволяет себе просто никак на них не реагировать. Коррупция превращается не только в механизм распределения и присваивания ренты, но и в элемент социального пакета и страховки в неономенклатурной системе. Если когда-то лояльность чиновника начальству и системе в целом определялась разного рода льготами, доплатами и пр., которых лишались нарушители корпоративных норм и правил, то теперь это антикоррупционные

расследования и угроза возврата «заработанного» (вспомним Егора Строева, Юрия Лужкова — Елену Батурину, Муртазу Рахимова).

Есть классическая коррупция и коррупционное вымогательство или, как напомнила Елена, мздоимство и лихоимство. Среди силовиков и вокруг них возник своего рода класс коррупционеров-рантье, которые хотят получать дополнительный доход не за то, что делают что-то хорошее, а за то, что не делают плохого. Это напрямую выводит на политэкономии коррупции (то, о чем говорил Андрей Рябов) с сырьевой, силовой и административной рентами. Коррупционеры-рантье, с одной стороны, раскручивают маховик коррупции, а с другой — обеспечивают его приостановку в будущем, снижая эффективность системы и обесценивая административную ренту.

Об изящной схеме, приведенной Андреем. Мне кажется, не совсем верно, что у нас нет политического класса, а только бюрократия как единый игрок, которому никто не может бросить вызов. Эта схема справедлива как переходная, на время. А дальше бюрократия, поглотившая политический класс, сама начинает организовываться внутри себя. Она начинает делиться на силовую и политическую части, и между ними естественным образом возникает конфликт. Те, кто владеет административным ресурсом, и те, кто владеет силовым ресурсом, начинают бороться за первенство. И в этом смысле воспроизводится схема «политический класс — бюрократия», просто на немного другом уровне.

Без этого происходит подрыв административной ренты, ее девальвация. И чтобы ее сохранять, ее эксплуатировать, с нее жить, надо вводить какие-то правила игры, более сложные и более жестко ограничивающие ситуацию.

Чрезвычайно важен временной фактор: чем более длинная перспектива, тем больше антикоррупционная мотивация. Фактором роста коррупции в последние годы мне видится короткий горизонт планирования, связанный с политической неопределенностью из-за «передачи власти». Соответственно в ближайший год, когда временной горизонт сократился до одного, 2012-го, года, коррупция будет только расти.

Я более или менее внимательно отслеживаю коррупционные скандалы в регионах, с чиновниками регионального уровня. И могу сказать, что они интенсивнее не там, где больше коррупции, а там, где еще существует какая-то публичная политическая конкуренция. В этом смысле известный рейтинг фонда ИНДЕМ, согласно которому Карелия один из самых коррумпированных регионов, а Башкирия, наоборот, один из самых некоррумпированных, — это отчасти результат поиска коррупции не там, где ее больше, а где больше света. Башкирия, кстати, — прекрасный пример того, что при полуавторитарной власти в силу закрытости и контроля над СМИ все выглядит тихо и спокойно. И только когда Центр хочет сменить главу, а до этого и для этого меняет прокурора, главного милиционера и др., начинаются громкие коррупционные скандалы. Это модель и Орловской области, когда меняли Строева, и Москвы в 2010 г., когда меняли Лужкова. Характерно, что при всех громогласных заявлениях об ужасающих размерах коррупции в Москве при Лужкове и многочисленных отставках никаких серьезных расследований и судебных дел нет. И не будет — система не пойдет на самострел. Наказанием для чиновника в ней является отстранение от источника коррупционных доходов.

Что дальше? Два возможных сценария, которые я вижу, — это революционный (развитие через системный кризис) и эволюционный благодаря стремлению новых собственников защитить свою собственность и наведенному влия-

нию Группы государств против коррупции (ГРЕКО), Евросоюза, Европейского суда и т. д.

Первый сценарий предполагает мощный кризис, когда система рухнет просто потому, что отдельные ее части действуют в ущерб интересам системы в целом. Коррупция приводит к эрозии и разрушению системы, делая ее не только все менее способной противостоять внешним вызовам, но и провоцируя кризисы изнутри.

Что касается второго, то Елена привела интересную схему: «захват государства — захват бизнеса — новый захват государства». Это все-таки скорее транзит, чем бесконечная спираль, и при завершении этапа передела госолигархии будут заинтересованы в установлении менее коррупционных правил игры. Одновременно происходит постепенное, шаг за шагом, встраивание в систему более цивилизованных правил. Кажется, что ты делаешь небольшой и декоративный шаг, как с присоединением к конвенции ГРЕКО. Это, однако, требует дальнейших шагов, вписывания в какие-то рамки. А ведь наша элита хочет бывать на Западе, иметь там определенное реноме.

Если мы говорим, что секрет замечательного экономического чуда в Сингапуре заключается отчасти в том, что английский суд был у них внешним судом, то в нашем случае Страсбург, Стокгольмский арбитраж, британский Высокий суд в какой-то мере начинают играть роль внешних судов или по крайней мере как-то влиять на то, что у нас происходит. Волей-неволей, живя в глобальном мире и становясь членами различных клубов вроде ВТО, Организации экономического сотрудничества и развития и др., мы должны будем вводить у себя соответствующие нормы и правила. Здесь, однако, важен фактор времени: не факт, что постепенно цивилизоваться удастся до мощного кризиса, спровоцированного самой системой.

Смешной пример узкого, технологического понимания борьбы с коррупцией. Пару недель назад меня останавливает гаишник и говорит: «Вы превысили скорость». Я действительно превысил, но не думал, что так много. А в сотне метров перед ним стоит знак дополнительного ограничения скорости. Он говорит: «Вы знаете, вам нужно заплатить тысячу рублей в Сбербанк. Это страшная морoka. Будете платить?». Я говорю: «А что делать? Буду». Он поскуцнел и говорит: «Ну ладно. Я вас отпущу, оформлять не буду. Уезжайте, но впредь будьте осторожнее».

Реплика. Но в следующий раз на месте договоримся.

Петров. Да, все просто. Если у него нет никакого личного интереса и я не проявляю желания сотрудничать, то такая элементарная вещь, как то, что штраф платится в банке заочно, каким-то образом влияет. Она не улучшает ситуацию на дорогах, потому что нарушение не наказывается. Но она по крайней мере позволяет как-то образом работать с мелкой классической коррупцией, о которой говорила Елена.

У меня есть два вопроса. Я бы попросил, во-первых, чуть подробнее рассказать о ГРЕКО и о том, как они оценили нашу работу по их рекомендациям, и, во-вторых, о рейтингах коррупции. Я слежу за рейтингами «Transparency International», хотя никогда в их методику не вникал. У меня большое подозрение, что, как и с рейтингами демократичности, это такой минимальный термометр, который дает столбику двигаться вниз, но не дает двигаться вверх. И Россия в этом рейтинге никогда не сможет подняться со своего 146-го места или если сможет, то лишь очень незначительно, на пару мест. Насколько осмыс-

ленно международное сопоставление в столь разных странах и системах? Я понимаю, если мы, скажем, самые плохие среди пяти десятков развитых стран. Но когда нас сравнивают с какими-то племенными союзами экваториальной Африки, это уже не смешно. В этом случае теряется обличительный смысл такого рода сопоставлений. Насколько рейтинги осмысленны?

Панфилова. На мой взгляд, история с гаишником — это история о личном выборе каждого и больше ни о чем.

Петров. Это с моей стороны.

Панфилова. И с его тоже. Он в этот момент мог либо закручивать гайки, либо нет. В части бытовой коррупции все лежит в плоскости выбора каждого. Возвращаясь на шаг назад в вашем вопросе, это личный выбор каждого — уезжать или пытаться быть хорошим в предлагаемых условиях.

Приведу пример. Моя организация пережила все эти американские горки от очень хорошего до самого плохого, но того, что происходит сейчас, не было никогда. Мне звонят корпоративные юристы и говорят: «Я работаю в группа «Ренова» юристом. Можно, я буду к вам приходить раз в две недели и помогать разбирать ваши правовые документы?». Возникает желание делать что-то хорошее, не уезжая. Таких сейчас человек пятнадцать есть с разными предложениями вовлечься во что-нибудь хорошее, не считая того, что у нас с Навальным просто армия среднего класса. Зачем? Треть — из любопытства, а две трети — просто потому, что в нынешнем мире еще хочется быть и общественно хорошим, а не просто уехать. Может быть, это нарастание упрется в какую-то определенную не значимую для измерения цифру. Посмотрим. Я не берусь прогнозировать.

О рейтингах. Самый очевидный ответ: это индекс восприятия — так воспринимается. Не задается вопрос, как воспринимается относительно государства Папуа — Новая Гвинея. А как воспринимается с точки зрения коррумпированности. И я готова побиться об заклад: если в ближайший год, желательно до весны (потому что замеры, которые ложатся в основу индекса восприятия коррупции, пойдут с весны) доведут до ума дело «Даймлера» и кого-нибудь посадят, доведут до ума дело Магнитского и кого-нибудь хотя бы снимут, доведут до ума дело в Кущёвской и покажут всю цепочку — поверьте, индекс поднимется, и не на два или на пять пунктов, а больше. Потому что в восприятии это будет выглядеть как борьба с коррупцией. И мы выдвинемся куда-то в новую группу и уже там будем обсуждать, с кем мы рядом.

В этом есть определенная спекуляция, отражение действия или бездействия. Мы там болтаемся потому, что ничего не делается, как и в Папуа — Новой Гвинее. В других странах, где есть хотя бы какое-то государство, что-то делается. Их рейтинги поднимаются и опускаются, у Бразилии — как синусоида последние десять лет, а у нас — никак, потому что ничего не делается.

По поводу Сингапура и Ли Куан Ю. К этому британскому суду прилагался личный выбор Ли Куан Ю. Во-первых, предложить те реформы, которые он предложил, и посадить двух любимых одноклассников и брата. Если бы этого не было, неизвестно, куда бы все повернулось. Он исходил, как ни странно, из принципа «Платон мне друг, но мой выбор мне дороже». Общество это купило, и к этому приложился суд. Это была вообще другая история, но опять-таки от личного выбора.

Относительно ГРЕКО. Наши таятся до последнего, и тому есть причины. Из всех инициатив, которые мы должны были выполнить к 2010 г., выполнена

половина. Они люди, входящие в положение. Но их очень возмутила ситуация с фальсификацией исполнения. Они думали, что с нами можно разговаривать, как со всеми. Не на тех напали. В рекомендациях написано: «Обсудить возможность применения конфискации “in rem”». На их правовом языке это означает обсуждение в смысле применения. А наши провели семинар о конфискации «in rem» и поставили галочку.

Или, например, гениально была реализована первая рекомендация, самая большая — обеспечить представительство гражданского общества и регионов в Совете по противодействию коррупции при президенте. Они туда включили трех региональных представителей общества «Знание». Тут и регионы, и гражданское общество. Какое они имеют отношение к борьбе с коррупцией? А нигде не написано, что они должны иметь отношение. Там три представителя из Общественной палаты, которые отвечают двум заявленным требованиям. Выполнено? Выполнено.

Вот это немножко всколыхнуло. И было замечание, что лучше вообще не надо, чем так. А в целом все входят в положение, потому что там не идиоты, понимают, что классическая полка номер три строится в нашей стране с нуля. Поэтому там пока идет очень медленное танго согласования пределов возможного по полке номер три. Но в какой-то момент отбредиваться будет уже невозможно, потому что третий раунд — это уже имплементация, т. е. не обсудить возможности, а применить, ввести, показать и т. д. В этот момент будет трудно обманывать.

Поскольку зашла речь о личном выборе... У меня в планах книга «Анатомия российской коррупции». Там очень серьезный раздел посвящен роли личной и институциональной алчности в истории, в том, как меняются институты в стране. Об этом нигде ничего нет. Причем алчность проявляется и в монетарной, и в немонетарной сферах. Захватить-то хочется именно с точки зрения алчности. Тебе оно вроде бы и незачем, но очень хочется. Это как у детей перед Новым годом. Личная алчность, вытекающая из недокормленности некоторых комсомольцев, в нашей истории последних двадцати с небольшим лет, мне кажется, крайне важна. Ее перерастание в институциональную алчность, следующее за этим изменение институционального порядка... Здесь очень много намешано не только политического, но и личного.

Липман. Я хотела бы вернуться к тому, о чем шла речь в самом начале, — что под гражданским обществом следует понимать не просто совокупность организаций, а в первую очередь наличие гражданского самосознания, которое побуждает человека брать на себя часть ответственности за страну, в которой он живет, чтобы в результате не оказывалось, что каждый исключительно за себя.

Интересно, что вы об этом говорили сначала как об одном из условий коррупции, а потом, в конце, — как о ее следствии, что, конечно, правда и в том, и в другом случае. Когда вы говорили, что личный интерес оказывается важнее, потому что зачем мне на это государство работать, когда я на своей личной деланке гораздо больше заработаю, это, мне кажется, действительно очень важный фактор помимо институционального и всех остальных. Именно применительно к тому особому типу коррупции, о которой вы говорили. Мне кажется, что этот тип коррупции раньше описывали в таких терминах: мы платим не за то, что нам что-то (нужное нам) делают, а за то, чтобы нам чего-нибудь (ненужного, плохого) не сделали. Это другое описание того же специфического типа

коррупции, о которой вы сегодня говорили. По-другому можно сказать, что в результате этой коррупции никакого public good не создается. В этом смысле такой тип коррупции отличается от индульгенции, потому что в те времена, когда торговали индульгенциями, покупатели думали, что получают что-то нужное и важное.

Так вот, если там не public good, а public evil, то это значит, что все, кто в этом участвует, с этим злом мирятся. И мирятся потому, что каждый сам за себя, или, вернее, мирятся до тех пор, пока каждый сам за себя.

Приходилось слышать, что происходящее в России в этом смысле похоже на средневековую Европу. Наверное, действительно есть сходство, но вот с тем, что это долгий процесс, долгий, как в средневековой Европе, я не совсем согласна. Во-первых, в нынешнюю эпоху все процессы происходят куда быстрее. Кроме того, в те времена disenfranchisement был институционализирован. Равенство, равные права просто не предусматривались для некоторых сословий. Представленность в органах представительной власти была очень ограничена, практически существовала только для имущего класса.

Институты средневекового общества не предусматривали равенства для всех, даже теоретически. Они предусматривали неравенство. А у нас предусмотрено равенство. Оно просто не работает. В этом одновременно, мне кажется, есть и curse, и blessing. Нам нужно не строить новые институты, а заставить работать те, которые не работают, хотя и прописаны в Конституции, что в каком-то смысле даже сложнее.

Надежда может связываться с теми процессами, о которых вы говорите и которые мы тоже видим — это и «синие ведерки», и те юристы, которые приходят к вам предложить свою бескорыстную помощь, и — в целом — некоторое нарастающее ощущение, что жить безнравственно становится неприятно. Это ощущение может заставить людей выбрать стратегию не индивидуальной борьбы... Это только сейчас кажется, что индивидуально всегда эффективнее. А может оказаться (даже при рациональном взгляде на вещи), что коллективно можно добиться большего. Сейчас такой выбор — в пользу коллективного — тоже делается в некоторых редких случаях. И иногда, очень редко, таким образом действительно можно достичь какого-то успеха.

Движение Алексея Навального, мне кажется, — замечательный тому пример. С какой охотой люди откликаются на его призывы, не «покупают индульгенцию», а сами ее себе зарабатывают, считая, что сделали доброе дело. Я думаю, многие из тех, кто в этом участвует, сами, может быть, тоже в своей обыденной или бизнес-жизни не живут по правилам, потому что по правилам сегодня бизнесом заниматься едва ли возможно. Вот и «зарабатывают» себе моральную индульгенцию.

Реплика. Это потому, что вы Навального лично не знаете.

Липман. Нет, знаю. Но дело не в Навальном, а в тех, кто с ним сотрудничает, решает, что хочет поучаствовать в тех инициативах, которые он затевает. Я думаю, большинство этих людей как раз лично его не знают.

Чтобы работали имеющиеся у нас в стране институты, которые все прописаны в Конституции и законах, чтобы ими можно было воспользоваться, должно появиться такое коллективное групповое желание, которое как раз и есть то самое гражданское общество — в предложенном вами определении, которое я всей душой разделяю, — как желание разделить ответственность за нечто большее, чем собственная жизнь и жизнь своего непосредственного круга.

Мне представляется, что именно на этих путях можно чего-то ждать. Самого по себе этого делания недостаточно. Но если к нему добавить еще то, про что тут многие говорили: то есть одновременное появление политического плюрализма или реальное «раздвоение» власти, — то в результате появляется некоторая возможность более эффективно использовать те институты, которые сегодня существуют лишь номинально.

Мне кажется, это путь если и долгий, то необязательно такой долгий, как от Средних веков до Нового или Новейшего времени. Это может происходить через кризис, через низвержение куда-то, но потом все равно должно прийти к некоторой институционализации, поскольку общество, которое мы имеем сегодня, — не то, которое было раньше, оно изменилось даже по сравнению с 1990-ми годами. И не только потому, что люди «накопили жирок». Это еще и двадцать лет опыта индивидуальной свободы. Все-таки индивидуальные свободы у нас практически не ограничены. И двадцать лет такого опыта — очень ценная вещь.

Панфилова. Два замечания. И в средневековой России было четкое разделение на мздоимство и лихоимство. Мздоимство — это то, что ты делаешь сам. Коррупционное вымогательство — это лихоимство. Всегда был поиск между этим. Но лихоимство никогда не перевешивало мздоимство институционально. Все равно государство, царь, император гнали его в сторону мздоимства, с которым легче справляться. Этот выбор и Россия в свое время попыталась обойти.

И действительно, все происходит быстрее. Когда я спрашиваю тех, кто к нам приходит, зачем все это, они говорят, что появляется ощущение «правильной движухи», потерянной за какой-то период. Сначала отторгаемой, потому что никому не хотелось из-под палки, потом потерянной. Поиск этой «правильной движухи» как социальной реализации гражданского общества, как гражданской потребности имеет место.

Выбор небогат. Поэтому получается — либо туда, либо сюда, но в любом случае не из-под палки. Это нами эмпирически отмечается.

Липман. Один маленький вопрос. Вы сказали, что контроль над расходами не работает совсем. Я понимаю, что в сложившихся условиях не работает. Но если говорить даже о деле Магнитского, там это все-таки такой ключевой момент: эти следователи на своих матерей понаписали какую-то собственность...

Панфилова. У нас нет вообще контроля за расходами. Мы сейчас с огромным трудом внесли в Госдуму ратификацию ст. 20 Конвенции ООН против коррупции. Мы же ее ратифицировали с изъятием этой статьи. Там все звучит очень просто. Странам предлагается ввести уголовную ответственность за «значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое он не может разумным способом обосновать». И все равно был четырехлетний спор относительно того, сопоставимо это с нашей правовой концепцией или нет. Выяснилось, что сопоставимо.

Проблема в том, что это еще долгий путь. Во-первых, внесут сейчас или нет и что Госдума будет со всем этим делать. Во-вторых, какие санкции и какую систему доказательств и проверки установят. Вполне возможно, что у нас это возникнет как норма, но никакой системы доказательств и сведения всего воедино не произойдет. Это будет печально — все как надо, как положено, но совершенно неработоспособно.

Вопрос. Что значит «разумным способом обосновать»?

Панфилова. В Конвенции есть разъяснения. Разумный способ обоснования — документами. Налоговой декларацией и т. д. Например, сейчас перед господином Егизаряном стоит задача разумно обосновать свой дом в Соединенных Штатах. Не столько здесь надо обосновывать, сколько там. По нашим подсчетам, до 80%. Что и как они там будут покупать — это уже совсем другая история.

Рябов. По поводу налоговых деклараций. Почему даже не у самых высоких российских чиновников (я исключаю из их числа президента и премьера) доходы в пересчете на свободно конвертируемую валюту превышают доходы президента Соединенных Штатов, федерального канцлера Германии? Как эти выдающиеся заслуги перед мировой цивилизацией капитализируются?

Панфилова. Понятия не имею.

Рябов. Мне просто интересно.

Панфилова. Мне тоже. Есть интереснейшие декларации. Там же совершенно неизвестная нам история с дополнительным премированием, 13% налога заплачено, все легально. Никаких обоснований всему этому не существует.

Они думают, что надо показывать мало. Хотя в первой декларации, как известно, надо показывать много. Поэтому те, кто показал много, — молодцы, потому что у них с легализацией в дальнейшем проблем нет: у меня всегда было много. И появление виллы в дальнейшем в принципе обосновано. Подавляющее же большинство, как идиоты, показывают мало. Иногда не получается, потому что где-то что-то зарегистрировано.

Мы сравнивали декларации одного депутата за 2007 и 2010 гг. У него было море всего, а потом все исчезло. Он пишет, что у него зарплата — 1800 тыс., обычная депутатская, служебная депутатская квартира в Москве. И с 1800 тыс. (они ее уже два года получают) — «Майбах». Ни сбережений, ничего. Только зарплата, служебная квартира и «Майбах». Не ел, не пил, два года копил, ходил голый, босой. Самая дешевая комплектация — 4 млн.

Они это все пишут, свято веря, что никто этого не видит. Мы спрашиваем: «Кто-нибудь будет это проверять?». Пишем в комиссию по этике Государственной думы. Знаете, что нам ответила комиссия по этике? «Реализация антикоррупционных механизмов контроля за депутатами Государственной думы не входит в компетенцию комиссии по этике». Хочется спросить: а что тогда входит? Чтобы не плевались в коридорах? Или девочек за косички не дергали?

Тренин. Огромное спасибо вам, Елена Анатольевна, и всем коллегам за участие в дискуссии. У нас сегодня было, наверное, одно из самых интересных обсуждений. Мы попытались ответить на вопрос, возможно ли добиться существенных улучшений в борьбе с коррупцией эволюционным путем. Очевидно, что отдельные частные улучшения возможны. К этому выводу подталкивает, в частности, опыт начальных этапов реформы Вооруженных сил. При очень сильном желании власти можно, наверное, провести реформу ГИБДД или таможенной службы. В то же время столь же очевидно, что фундаментальное улучшение ситуации возможно при условии возвращения конкуренции, о которой говорила в начале своего доклада Елена Панфилова. Конкурентная среда позволит выстроить новую модель государственного управления, существенно уменьшающую возможности для коррупции. Замена дихотомии «власть — народ» на схему «правительство — оппозиция — гражданское общество» способна не только сформировать гражданскую нацию, но и установить в стране климат солидарности и доверия, повысить значение универсальных ценностей, отча-

сти «демонетаризировать» общественное сознание. Пока же значение коррупции как проблемы будет только нарастать, и борьба за Россию без коррупции приобретает определяющее значение для будущего страны.

О Фонде Карнеги

Фонд Карнеги за Международный Мир является неправительственной, внепартийной, некоммерческой организацией со штаб-квартирой в Вашингтоне (США). Фонд был основан в 1910 г. известным предпринимателем и общественным деятелем Эндрю Карнеги для проведения независимых исследований в области международных отношений. Фонд не занимается предоставлением грантов (стипендий) или иных видов финансирования. Деятельность Фонда Карнеги заключается в выполнении намеченных его специалистами программ исследований, организации дискуссий, подготовке и выпуске тематических изданий, информировании широкой общественности по различным вопросам внешней политики и международных отношений.

Сотрудниками Фонда Карнеги за Международный Мир являются эксперты мирового уровня, которые используют свой богатый опыт в различных областях, накопленный ими за годы работы в государственных учреждениях, средствах массовой информации, университетах и научно-исследовательских институтах, международных организациях. Фонд не представляет точку зрения какого-либо правительства, не стоит на какой-либо идеологической или политической платформе, и его сотрудники имеют самые различные позиции и взгляды.

Решение создать Московский Центр Карнеги было принято весной 1992 г. с целью реализации широких перспектив сотрудничества, которые открылись перед научными и общественными кругами США, России и новых независимых государств после окончания периода «холодной войны». С 1994 г. в рамках программы по России и Евразии, реализуемой одновременно в Вашингтоне и Москве, Центр Карнеги осуществляет широкий спектр общественно-политических и социально-экономических исследований, организует открытые дискуссии, ведет издательскую деятельность.

Основу деятельности Московского Центра Карнеги составляют публикации и циклы семинаров по внутренней и внешней политике России, по проблемам нераспространения ядерных и обычных вооружений, российско-американских отношений, безопасности, гражданского общества, а также политических и экономических преобразований на постсоветском пространстве.

CARNEGIE ENDOWMENT FOR INTERNATIONAL PEACE

1779 Massachusetts Ave., NW, Washington, DC 20036, USA

Tel.: +1 (202) 483-7600; Fax: +1 (202) 483-1840

E-mail: info@CarnegieEndowment.org

<http://www.CarnegieEndowment.org>

МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР КАРНЕГИ

Россия, 125009, Москва, Тверская ул., 16/2

Тел.: +7 (495) 935-8904; Факс: +7 (495) 935-8906

E-mail: info@carnegie.ru

<http://www.carnegie.ru>

В серии «Рабочие материалы» Московского Центра Карнеги вышли:

2010

Выпуск 1. *Алексей Малащенко.* Выстраивая отношения с мусульманским миром.

Выпуск 2. Engaging History: The Problems & Politics of Memory in Russia and the Post-Socialist Space.

Выпуск 3. Общество и граждане в 2008–2010 гг.

2009

Выпуск 1. *Анна Бессонова.* Нефтедобыча в России: государственная политика и инновационные перспективы.

2008

Выпуск 1. Внутренняя ситуация в Иране: «Круглый стол» в рамках программы «Религия, общество и безопасность» 28 ноября 2007 г.

Выпуск 2. *Нина Пусенкова, Анна Бессонова.* Блеск и нищета российской нефтепереработки.

Выпуск 3. *Алексей Малащенко.* Россия и мусульманский мир.

Выпуск 4. *Андрей Рябов.* Возрождение «феодальной» архаики в современной России: практика и идеи.

2007

Выпуск 1. Что будет в Туркменистане? «Круглый стол» в рамках программы «Религия, общество и безопасность» 23 января 2007 г.

Выпуск 2. *Мафрак Гүлдинг.* Организация Объединенных Наций: лидерство, реформы и миротворчество.

Выпуск 3. *Алексей Арбатов.* Москва — Мюнхен: новые контуры российской внутренней и внешней политики.

Выпуск 4. *Нина Пусенкова.* Восток есть восток: Новая нефтегазовая провинция России.

Выпуск 5. *Андрей Макарычев, Сэмюэл А. Грин.* Перспективы прозрачности в российском ресурсодобывающем секторе.

2005

Выпуск 1. *Марта Олкотт.* Владимир Путин и нефтяная политика России.

Выпуск 2. Гражданское общество: экономический и политический подходы.

Выпуск 3. Гражданское общество и политические процессы в регионах.

Выпуск 4. *Владимир Милов, Иван Селивахин.* Проблемы энергетической политики России.

Выпуск 5. *Чжао Хуашэн.* Китай, Центральная Азия и Шанхайская организация сотрудничества.

Выпуск 6. *Анна Бессонова.* Требования ВТО и российское законодательство.