

Н.В. ПАНКЕВИЧ

Противодействие коррупции в пространствах социального исключения*

В статье показано, что основа коррупционных практик – не только распределительные права должностных лиц в отношении значительного объема общественных благ, но в первую очередь распорядительные полномочия в отношении значительного числа лиц. В первом случае коррупционные проявления оказываются дефектом процедуры государственного администрирования и в целом могут быть скорректированы интеллектуально и логически. Во втором случае речь идет о дефекте модели властвования как таковой, и в этой сфере для искоренения коррупционной составляющей требуются реформы системы государственного управления, связанные с трансформацией принципов социального взаимодействия власти и индивида, власти и общества. Обозначаются основные сферы сгущения коррупционных практик и методы борьбы с коррупцией в сфере социального исключения.

Ключевые слова: коррупция, дисциплинарный режим, социальное исключение.

Значимость коррупции как одного из самых негативных явлений в сфере коммуникации общества и государства растет год от года и привлекает все большее внимание как политического истеблишмента, так и широкой общественности. На коррупционные практики возлагают ответственность за недостаточные темпы экономического роста, дисбалансы в распределении общественных благ и, в конечном счете, за делегитимацию действующего режима на всех уровнях государственного и муниципального управления.

Борьба с коррупционным поведением становится важной составляющей рутинной деятельности управленческих структур, которые ставят перед собой задачу минимизировать сами риски коррупционного поведения путем стандартизации процедур принятия управленческих решений, сокращения объема дискреционных полномочий должностных лиц и т.д. Однако применение логических процедур оценки рисков коррупционного поведения и чисто интеллектуальных методов их устранения на уровне законодательства, подзаконного акта, должностной инструкции оказывается явно усеченным подходом к минимизации сферы коррупционной патологии.

Коррупция – явление гораздо более сложное, нежели обычное злоупотребление, оппортунистическое поведение отдельного должностного лица, использующего служебное положение для манипулирования общественными и государственными ресурсами с целью извлечения личной выгоды. Масштабы ее распространения зависят от более широкого социального, политического и административного контекста. При

* Статья подготовлена при поддержке проекта фундаментальных исследований Института философии и прав УрО РАН “Трансформация морально-политических и правовых регуляторов современного общества: взаимодействие национального и глобального пространств” (№ 15-19-6-6).

отсутствии адекватных и легитимных каналов представительства интересов граждан и неверии членов социума в способность государства быть действительным выразителем общего интереса, коррупционное поведение может стать рациональным выбором общества. В этом случае граждане вовлекаются в коррупционное взаимодействие с не меньшей долей активности, чем представители бюрократического аппарата [Панкевич 2009]. Тогда формируется чрезвычайно устойчивый режим распределения общественного продукта, который отличается непубличностью, непрозрачностью и зависимостью от наличия специфического социального капитала у граждан, вступающих во взаимодействие с органами государственного и муниципального управления [Гудков 2012]. В этом случае эффективность обращения к государственной системе ставится в зависимость от теневых “сетей доверия”, связывающих чиновника и гражданина, заявляющего интерес на право получения государственной услуги или материальных благ. И в этом случае борьба с коррупцией лишь отягощает сценарий разложения государственного аппарата, поскольку сегментирует общество по степени близости к должностным лицам. Система по-прежнему отличается неэффективностью и высокой степенью коррумпированности, однако полностью исключает значительную часть граждан из зоны эффективного участия в процессе распределения общественных ресурсов.

В основе коррупционного процесса лежит определенная ценностно фундированная и институционально закрепленная модель взаимодействия властного аппарата и общества, рядового члена сообщества и должностного лица. И эти модели далеко не в равной степени приняты и легитимированы различными социальными слоями. Поэтому коррупционные практики распространены в системе государственного управления достаточно неравномерно, образуя в отдельных областях особо плотные конгломераты. И именно в этих областях они обладают особенной общественной опасностью и наиболее морально нетерпимы.

Факторы сгущения коррупционных практик

Общепринято, что основной объем коррупционных практик порождают распределительные права государства, реализуемые конкретными должностными лицами, в отношении **значительного объема общественных благ**, которые в итоге манипуляций распределяются между членами политического сообщества вне справедливой процедуры выявления оптимального направления расходования общественных ресурсов (см., например, [Роуз-Аккерман 2003; Быстрова, Сильвестрос 2000]). Определение базиса проблемы в данном случае программирует экспликацию измерений, которые оказываются значимыми для построения антикоррупционных политик. Интерес фокусируется вокруг тем институционального совершенствования и введения правовых и этических регуляторов поведения должностных лиц. При этом социологическое измерение феномена коррупции остается за кадром.

В целом, подход, интерпретирующий коррупцию как дефект администрирования распределения благ, измеряет вред, наносимый коррупционными практиками в терминах экономического ущерба, где государство и носитель частного интереса, властный аппарат и общество, чиновник и гражданин представляют собой равнозначных и равноправных участников распределительного процесса. Причем общественный интерес корреспондирует с государственным, право частного лица на доступ к общественным благам соизмеримо и соразмерно приоритетам общего блага. Ни одна из сторон этого взаимодействия не является абсолютно доминирующей, и общество имеет гарантированные контрольные полномочия в области публичного расходования средств и распределения прав доступа к ним.

В этой логике коррупционное взаимодействие пресекается за счет конкурентности участников и прозрачности процесса. В его ходе задача властного аппарата – надлежащее выявление общественного интереса и агента, реализующего этот интерес наилучшим образом. Таким образом, в рамках данной модели речь идет не о домини-

нировании и не о властвовании бюрократического аппарата над обществом, а о выполнении функции выявления и согласования общественных интересов. Собственно, в макросоциальном контексте нетерпим именно тот факт, что феномен коррупции и возвращает социальное взаимодействие на ту точку, где бюрократический аппарат пребывает в позиции абсолютного властвования и получает возможность игнорировать общественные приоритеты.

В то же время данная модель предполагает, что в нормативной ситуации чиновнику противостоит дееспособный гражданин, способный защищать свои права, обладающий доступом к арсеналу правовых и социальных средств пресечения коррупционной активности: от обращения в вышестоящие инстанции, контролирующие органы и судебной процедуры до выноса проблемы на общественное обсуждение через каналы массовой коммуникации. Соответственно, главной задачей в борьбе с коррупцией становится обеспечение эффективной работы институтов и механизмов, способствующих защите интересов лица или организации, претендующей на доступ к части общественных ресурсов или заявляющей те или иные права.

К сожалению, социальная жизнь не исчерпывается этой нормативной и нормальной ситуацией. Куда более печальное положение дел складывается в тех областях общественных отношений, где лицо, контактирующее с аппаратом, осуществляющим властную функцию, находится в заведомо ущемленной позиции, обуславливающей невозможность реализовать весь объем своих прав в силу обстоятельств различного генезиса. У коррупционной деятельности есть еще одно фундаментальное измерение, которое не является в полном смысле экономическим. А именно, наличие у должностного лица распорядительных полномочий в отношении **значительного числа лиц**, в отношении которых принимаются управленческие решения. В логике данного подхода коррупция будет уже не локальным дефектом процедуры государственного администрирования, но *дефектом властвования как такового*, существенным пороком социальной модели, лежащей в основе коммуникации должностного лица и рядового индивида.

Режим социальной изоляции и коррупционный потенциал управления

Обширные проблемные поля, значимые для нашего обсуждения, порождают все типы социальных институтов, функционирующие в специальных социальных и правовых режимах, где права и обязанности человека и гражданина отличаются в объеме, способе реализации, методах, необходимых для доказательства нарушения и механизмах, которые необходимо задействовать для их защиты. В абсолютном большинстве это поля социального исключения, где концентрируются лица и локализируются события, которые общество считает для себя нежелательными, а потому они маркируются в качестве пространства социальной патологии. Учреждения, работающие в этих сферах, выполняют функции изоляции, исправления и утилизации социально нежелательных элементов.

При ближайшем рассмотрении в любой социальной системе присутствует достаточно много категорий индивидов, нуждающихся в социальной терапии посредством создания специальных институтов и учреждений. Более того, часто существование последних функционально необходимо. В их состав можно смело включать все виды дисциплинарных организаций, среди которых наиболее чистым видом будут тюрьма, колония, поселение для преступников. Однако теми же свойствами обладают и лечебница, где пациент находится принудительно, и детский дом или интернат, в котором воспитанники не могут защитить свои права в силу возраста, отсутствия необходимых знаний и просто особенностей социализации. В таких местах любые незаконные действия должностных лиц воспринимаются подопечным контингентом как норма либо у него часто просто отсутствует опыт общения с социальной нормой. К этой же категории можно смело причислить дома престарелых, интернаты для инвалидов с их известными дисциплинарными практиками внедрения нормированных режимов проведения времени, потребления, контактов с внешним миром.

В меньшей степени теми же чертами обладает призывная армия, где человеческий статус рядового ограничен необходимостью подчинения дисциплинарным практикам, распоряжениям вышестоящего должностного лица, в конце концов – униформой, нормированием времени, специально созданными бытовыми условиями. Казарма – дисциплинарная технология, ориентированная на деиндивидуализацию; это тезис вряд ли может вызвать сомнения. Нельзя забывать и о дисциплинарной природе обычных больничных учреждений, где жизнь пациента подчинена особым правилам, нефункциональным в обыденной жизни. Данный список можно продолжать.

В таких пространствах, в терминах М. Фуко – гетеротопиях [Фуко 2006, с. 191–205], неизбежно формируются отличающиеся от нормальных режимы управления и дисциплинарного контроля. Здесь статус человека может быть редуцирован к определенной социальной роли или функции, вплоть до чисто биологического существования. Типовой признак всех подобных организаций – функционирование в изолированном режиме со стремлением минимизировать контакт с окружающим обществом, пропускным режимом, закрытостью жизни людей, содержащихся в подобных заведениях, непрозрачностью деятельности руководства. Не случайно подобные учреждения обладают собственными закономерностями размещения в пространстве – за пределами столиц и крупных городов, на окраинах населенных пунктов или за пределами обычных жилых зон – в специально созданных ландшафтах, изъятых из обыденной жизни. Не следует думать, что эта практика связана с прошлым человечества, когда изгнание представляло собой наиболее распространенную форму властного отношения. И сегодня техники удаления проблемных объектов на социальную периферию составляют часть управленческой рутины, хотя и рационализируются в терминах экономической целесообразности. В этом плане показателен нашумевший в последнее время эпизод вокруг детского дома, который планируется перенести из центра Саратова за пределы города [Куликов 2014].

Сам по себе режим закрытости позволяет устанавливать в таких организациях локальные авторитарные и тоталитарные режимы, базирующиеся на безусловной власти должностных лиц и полной личной зависимости контингентов, лишенных институциональных механизмов защиты. В ряде случаев это может быть прямо легитимировано обществом, как в случае с тюремными режимами, где даже чрезмерно суровые условия жизни рассматриваются как часть регулярного наказания с целью дальнейшего исправления девиантов.

В основе техник управления дисциплинарными учреждениями лежит принципиальная редукция общественности к “контингенту”, где каждый отдельный подопечный прежде всего рассматривается не как личность, уникальный индивид, но как единица, способная потреблять – пищу, одежду, само пространство учреждения и нуждающаяся в уходе/надзоре разной степени тотальности. Контингент не рассматривается как общество даже в его самом примитивном виде; это механическое целое, состоящее из отдельных биологических единиц, неспособных к коммуникации, выдвиганию требований, осознанию интересов. Многие из техник управления здесь прямо предполагают разрушение естественных связей, формирующихся между людьми, за счет постоянных перемещений, переводов из одного учреждения в другое, категоризации и распределения индивидов, их постоянной сортировки, сменности обслуживающего персонала. Получение ответной социальной реакции не предполагается и практически исключено, а бунт биологической единицы может быть легко подавлен.

Уже в силу этих обстоятельств в подобных учреждениях возникает благоприятная среда для всевозможного рода превышений должностных полномочий – коррупции в изначальном смысле этого слова – как узурпации власти. В литературе широко изучены микросоциальные эффекты, которые оказывает функционирование институтов тоталитарного характера. Известен их потенциал, ведущий к личностной деградации как содержащихся в данных условиях индивидов, так и управляющих системой должностных лиц [Goffman 1961; Fromm 1992]. Однако не менее удобны эти пространства и для более специализированного вида правонарушений должностных лиц, которое и

является предметом настоящей статьи: коррупции в узком смысле слова, процветание которой в зонах специализированных режимов – главный макросоциальный эффект их существования. Показательно, что в описываемом типе социальности, исключенной из нормального общества, возникает феномен своего рода сверхпаразитизма, при котором патология возникает и вырастает на основе другой патологии, которую она по идее должна исправлять и возвращать к нормальной жизни.

Специфика функционирования дисциплинарного, режимного учреждения – очень узкий интерфейс контакта с внешним миром, который представлен только и исключительно соответствующим высшим должностным лицом – начальником, директором, главным врачом. Однако это должностное лицо имеет возможность принимать решения относительно достаточно крупных контингентов подведомственных лиц. Сфера применения этих решений огромна: каков будет рацион питания, какой мебелью будет оборудовано учреждение, какая одежда будет закуплена для персонала и содержащихся в учреждении подопечных, в каком объеме будет произведен ремонт помещений, будут ли допущены посетители, когда и при каких условиях возникает возможность покинуть учреждение. Чисто экономические решения о выборе компаний-поставщиков товаров и услуг также в основном зависят от должностного лица. Естественно, внедрение общих правил расходования государственных средств, закупка через конкурсные процедуры и здесь играют свою роль ограничителей произвола. Однако неудивительно и то, что именно в режимных учреждениях значительная доля государственных ресурсов не достигает тех людей, для которых они предназначены.

Масштаб проблемы: количественная оценка

Зачастую масштаб несоразмерности государственных затрат на учреждения, функционирующие в дисциплинарных режимах, реальным тратам на содержание в них “контингента”, на поддержание необходимой инфраструктуры, на работу персонала не требует особенно сложных процедур выявления. Оптически ощутимая бедность детских домов и домов ребенка, особенно тех из них, которые предназначены для ухода за детьми с ограниченными возможностями здоровья и психического развития, провоцирует моральный протест общества. Граждане на индивидуальном уровне или на уровне общественной самоорганизации начинают решать проблемы, не решаемые в ходе администрирования государственными и муниципальными структурами, что само по себе свидетельствует о сбое в эффективности управленческого процесса. Регулярно документируемые пожары в домах престарелых, отличающиеся обилием жертв, что тоже по существу можно считать проявлением дефекта социальной модели, к которым принадлежат данные учреждения. Злоупотребления армейских чиновников, начальников пенитенциарных учреждений, использующих труд призывников и заключенных по сути в режимах рабовладения, также становятся предметом морального неприятия.

Может показаться, что обозначенное пространство сгущенной коррупционной патологии несущественно. Однако даже чисто в количественном отношении достаточно велик сегмент людей, находящихся в зоне повышенного риска нарушения базовых прав человека в результате коррупционных взаимодействий. В России в учреждениях внесемейного воспитания и призрения находится около 90 тыс. несовершеннолетних (<http://www.uzynovite.ru/statistics/2013/2/>), и ситуация не показывает особенной тенденции к уменьшению этой статистики. Дома для престарелых аккумулируют около четверти миллиона граждан старшего возраста [Елков 2014].

В учреждениях уголовно-исполнительной системы на май 2014 г. содержится 676,4 тыс. человек, что отвлекает для обслуживания заключенных еще 306,7 тыс. экономически активного населения (<http://www.fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/>). По числу заключенных на 100 тыс. человек Россия находится на 10 месте в мире, пропустив вперед лишь США, Кубу, Белиз, Руанду и

ряд небольших островных государств. Показатель в 471 человек на 100 тыс. населения – наибольший для европейских стран (http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison_population_rate?field_region_taxonomy_tid=All). Он заставляет задуматься о здоровье российского социума в принципе и адекватности ее системы наказаний.

Нововведения в законодательстве относительно принудительного излечения открывают возможности для существенного расширения контингентов, находящихся на принудительном лечении, в том числе в закрытых лечебных учреждениях, за счет включения в эту орбиту людей, страдающих зависимостями. По разным оценкам охват проблемного контингента может исчисляться в пределах от 0,6 до 1,5 млн, а в максимальной оценке до 8 млн человек – около 7% общего числа жителей страны. Причем приход государственных финансов в сферу принудительного лечения и реабилитации вызывает у экспертов немедленную реакцию о наличии “колоссальной коррупционной составляющей” [Торочешникова 2013].

Сохраняет свою значимость и армейская составляющая: полторы тысячи молодых людей призываются в армию в каждую призывную кампанию 2014 г. Эта цифра относительно стабильна, что дает еще около 300 тыс. молодых людей, живущих в условиях усиленного дисциплинарного режима в отрыве от привычной социальной среды. И хотя в данном случае речь идет о социально адаптированных представителях общества, сама структура отношений здесь также предрасполагает к сгущению коррупционных факторов.

Таким образом, даже при самой грубой оценке, демографический потенциал учреждений и организаций, работающих в условиях специальных закрытых и полужакрытых режимах, составляет около 2 млн человек, преодолев символический порог в 1% и вплотную приблизившись к 1,5% населения России. Интеллектуальные процедуры борьбы с коррупцией в описанных учреждениях необходимы, но они никогда не будут достаточны без глубокой социальной трансформации всей системы общественных отношений, ныне присущих режимным учреждениям. Сегодня данные отношения представляются собой пространства социальной патологии, которую общество и государство стремятся игнорировать. Но это абсолютно не является выходом в области достижения макросоциальных эффектов: большинство закрытых режимных учреждений системно не способно выполнить возложенные на них функции исправления и социального санирования проблем. Данные, к которым пытаются привлечь внимание разнообразные волонтерские и правозащитные движения, различаются в цифрах, однако единодушны в общей оценке социальной контрэффективности закрытых учреждений, работающих не на оздоровление социума, но главным образом на собственное социальное воспроизводство.

Свидетельство тому – статистика эффективности деятельности закрытых социальных учреждений. Лишь около 10% выпускников детских домов способны интегрироваться в нормальную социальную жизнь. За вычетом трагических 10%, совершивших суицид, остальные воспитанники – потенциальные обитатели тюрем и колоний, правонарушители и жертвы преступных сообществ [Брынцева 2011]. Мала эффективность пенитенциарной системы в деле исправления преступивших закон: по данным Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН), на 2012 г. лишь 45% лиц, содержащихся в системе исполнения наказаний, были осуждены впервые, оставшиеся 55% осуждаются второй и более раз, в том числе 31% наказываются лишением свободы третий и более раз (<http://fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Xar-ka%20lic%20soderghahixsya%20v%20IK/>). А различного рода учреждения для престарелых и инвалидов в принципе представляют собой конец социальной географии, где жизнь “контингента” сводится к ожиданию ее завершения, часто в отчаянных бытовых и психологических условиях. Фактически это взаимосвязанные системы, живущие в режиме совместной деятельности и поставляющие друг другу человеческий материал. В результате человек может провести в подобных учреждениях практически всю свою жизнь. Достаточно вспомнить о наличии 13 домов ребенка в структуре уголовно-исполнительной системы.

Оценка финансовой емкости данного сегмента социальной структуры общества достаточно трудоемка не только в силу закрытости данных, но и в силу федеративной структуры страны, что ведет к распределенному режиму финансирования части указанных учреждений за счет федерального бюджета, бюджетов регионов и местных органов власти. Также одни и те же учреждения могут получать финансирование отдельных аспектов своей работы по линии разных ведомств, например министерства образования и министерства здравоохранения.

Тем не менее даже беглый взгляд на систему финансирования зоны социальной патологии убеждает, что она оттягивает на себя значимый объем ресурсов. Это средства, направляемые в соответствующие ведомства вне каких-либо конкурсов уже на уровне бюджетного планирования. Несоразмерность данных трат реальному эффекту, а также затратам, производимым людьми в нормальной жизни, позволяют судить об экономических масштабах социальной катастрофы, которая происходит в зонах социального исключения.

Только на содержание одного воспитанника детского сиротского учреждения в год тратится в зависимости от субъекта Федерации: 232–364 тыс. руб. в Самарской области [Самарская область 2014], 306–534 тыс. руб. – в Ростовской области [Ростовская область 2012], 623–838 тыс. руб. – в Москве [Москва 2010], до 2 млн руб. в Красноярском крае [Дуэль, Минкус 2013]. Того же порядка цифры подушевых расходов можно найти в отношении содержания престарелых в специальных учреждениях. [Левинский 2010].

Расходы федерального бюджета на финансирование всего объема сиротской проблематики по федеральному закону 159-ФЗ “О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей”, распределенные между 28 ведомствами, включая Федеральное агентство по рыболовству, Федеральное медико-биологическое агентство, Российскую академию художеств, Федеральную таможенную службу и другие, добавляют еще около 100 тыс. руб. ежегодно на каждого ребенка-сироту, проживающего в семье или специальном учреждении. Не поддается количественной оценке спонсорская помощь, которую оказывают сиротским учреждениям в частном порядке граждане и организации.

В совокупности речь идет о финансировании каждого сироты на уровне наиболее обеспеченных слоев населения. К примеру, в марте 2014 г. прожиточный уровень в Свердловской области на ребенка составлял 7384 руб., на престарелого – 6012 руб. (http://sverdl.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/sverdl/resources/412d8a0042968b87a3c4af86540d86a5/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B6-%D0%BC%D0%B8%D0%BD-%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D1%80.htm), средняя зарплата – 28 517 руб. (http://sverdl.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/sverdl/resources/f4e964004ee58c96a716a789d810d54e/tel%D0%9F4-3.xls). Вряд ли имеет смысл говорить, что в обычных условиях многие семьи способны нести равные с государством затраты на содержание своих детей и представителей старшего поколения, обеспечивая при этом куда лучшие условия воспитания, образования, режима питания, отдыха, оздоровления, психологического климата и многих других составляющих нормальной социальной среды, в которой и должен находиться человек.

Счетная палата приводит данные о том, что один заключенный в системе исполнения наказаний обходится примерно в 190 тыс. руб. в год без учета средств, выделенных в рамках федеральных целевых программ. (С их учетом данная сумма несколько увеличится и будет приближаться к 200 тыс. руб. в год.) Из этого объема средств лишь 11,9% тратятся на собственно содержание арестантов – 22,5 тыс. в год на человека [Счетная палата 2012]. Такая цифра вызывает множество вопросов этического характера, поскольку ежемесячные расходы оказываются на уровне ежедневных трат в беднейших странах мира и явно ниже уровня физиологического благополучия. По сути, это означает, что без поддержки из внешнего мира заключенный не способен к простому выживанию. Трудовая деятельность самого заключенного в данном случае не решает проблему. Согласно тем же данным, в 2010 г. из 659 тыс. трудоспособных

осужденных были привлечены к трудовой деятельности только 211 тыс. человек со среднемесячным заработком 3212,7 руб.

Такие данные указывают на еще одну из причин, порождающих коррупционные риски в системе режимных учреждений. Вспомоществование сегодняшним осужденным со стороны семьи или, что тоже распространено, криминального мира требует налаживания контактов с представителями пенитенциарной системы. В то же время такая помощь налагает обязательства на заключенного по отношению к преступному миру и препятствует возвращению к нормальной жизни, даже если таковое планировалось. В свою очередь, внутри режимного учреждения разрешение пользоваться переданными продуктами и вещами остается одним из структурно доступных средств дисциплинарного воздействия на осужденных со стороны персонала учреждений. Финансируя столь малоэффективную деятельность своих функциональных систем, государство берет на себя ответственность за коррупционные проявления и получает вполне адекватный ответ от своих граждан, лишаящих доверия не конкретных чиновников, но государственный аппарат в целом.

Принципы антикоррупционной политики в зонах социальной патологии

Санация зоны коррупционной патологии, на мой взгляд, должна включать в себя полноценную (насколько это возможно) масштабную деинституционализацию всей сферы чрезвычайных учреждений. Прежде всего необходим комплекс мер, способствующих радикальному уменьшению числа людей, содержащихся в закрытых учреждениях и возвращению их в общество. Самое очевидное здесь – поощрение всех форм семейного устройства сирот, минимизация числа детей, живущих в детских учреждениях. Адекватная финансовая, организационная, психологическая поддержка принимающих семей способны стимулировать решимость многих граждан усыновить ребенка. В то же время снижение численности детей вне семьи сокращает основу коррупционной деятельности. Само уменьшение числа учреждений делает их более видимыми и для общества, и для государства.

Та же практика может распространяться и на престарелых, которые могут размещаться не в закрытых интернатах, но в семьях или малокомплектных учреждениях, или оставаться дома на попечении социальных служб, получая необходимые средства напрямую в результате монетизации социальной помощи. В качестве основы здесь могут использоваться механизмы ренты или контрактных отношений, в которых одной из сторон выступает государственное или муниципальное профильное ведомство, уже наработанный опыт персональных сертификатов. Перевод нуждающегося в призре-нии из разряда пациента в разряд заказчика станет достаточно серьезной гарантией от злоупотреблений.

Децентрализация работы социальных служб, ориентация на оказание услуг нуждающемуся без изъятия его из нормальной социальной среды и изоляции в специализированном учреждении будет также способствовать радикальному уменьшению зоны коррупционных практик. Менее очевидна необходимость сокращения числа осужденных, содержащихся в тюрьмах и колониях. Однако возможен пересмотр ряда норм в отношении статей с небольшой тяжестью преступления, незначительной общественной опасностью и переопределением наказаний для таких правонарушителей в пользу штрафов, общественных работ без изъятия индивида из обычной социальной среды.

Минимизация демографического потенциала, исключенного из общества, уже оказывается значимой мерой сокращения коррупционных издержек. Естественно, что вряд ли возможно полностью отказаться от существования всех видов специальных режимных учреждений. Поэтому необходимы меры по максимальному раскрытию их для общественного воздействия, контроля со стороны активистских структур.

Недопустима, например, распространенная практика закрытого образования детей-сирот. Эффективная социализация и одновременно общественный контроль над деятельностью администрации на этом направлении требуют, чтобы дети посещали обычные школы, имели возможность общения за пределами своих учреждений. Режимные детские учреждения должны быть открыты для общественного участия, для волонтерских организаций и граждан. Сегодня решение этого вопроса отдано на откуп соответствующих должностных лиц, которые оказывают волонтерам куда более прохладный прием, нежели спонсорским организациям, не претендующим на полноценное вскрытие герметичной “социальной упаковки”, в которой содержатся воспитанники.

Включение закрытых учреждений в нормальный социальный процесс предполагает и значительное расширение объема возможностей коммуникации в них содержащихся. В этом плане показательна позиция министерства обороны, которое прямо заявило, что призывник может контактировать с близкими по мобильному телефону. Сама такая возможность становится препятствием для злоупотреблений, и она должна быть предоставлена другим категориям контингентов, возможно, с необходимыми ограничениями в отношении очевидно асоциальных элементов. Тем не менее даже в этом случае должна обеспечиваться возможность информационного контакта с семьей, вышестоящими организациями или организациями правозащитной направленности.

Открытость предполагает также сведение к функционально необходимому минимуму режима защиты данных, включая и личные. Например, в целях устройства ребенка в семью нецелесообразно скрывать его местонахождение, ограничивая информацию лишь указанием на субъект Федерации. Особенно учитывая тот факт, что на местном уровне данная информация вполне открыта за счет деятельности органов опеки и попечительства, самих детских учреждений. Подобная секретность лишь усложняет проблему изъятия ребенка из поля действия закрытых режимов.

Наконец, необходим полный пересмотр индикаторов эффективности деятельности должностных лиц режимных учреждений в привязке к режиму их государственного финансирования. Сегодня подушевой способ оплаты расходов на содержание режимных учреждений стимулирует их руководство к удержанию у себя возможно большего числа подопечных. Это прямо противоречит целям минимизации числа содержащихся там людей. Напротив, индикатором успешности должны стать число устроенных в семьи детей; инвалидов и престарелых, живущих дома; число мероприятий, проведенных в учреждениях волонтерскими организациями, отсутствие рецидивистского поведения у бывших заключенных, и т.д.

Применимость принципов антикоррупционных мер для зон социальной патологии в нормальном социальном режиме

Основные направления борьбы с коррупцией в зонах социального исключения – их деинституционализация и обеспечение открытости в коммуникации с обществом, что нетождественно государственному надзору над расходованием средств. Деинституционализация значительной части сферы закрытых социальных режимов, максимально возможное возвращение содержащихся в них людей в общество, активизация коммуникации способны дать комплексный эффект: санация зоны социальной патологии в целом будет сопровождаться снижением объема коррупционных практик. Возможно ли почерпнуть отсюда некие идеи для снижения уровня коррупции в обществе, живущем в нормальных условиях, не отягощенном избыточным и навязчивым давлением принудительного аппарата?

Представляется, что – да. Минимизация самих оснований для коррупционной деятельности предполагает ревизию возможностей, когда должностное лицо принимает управленческое решение в интересах значительного числа людей. В конечном счете, наиболее полно защитит свои интересы лишь сам человек, поэтому эффективная мера в борьбе с коррупцией – индивидуализация решений.

Проблема заключается в том, что решения государственного и муниципального управления всегда осуществляются в интересах коллективов. Поэтому минимизации коррупционной составляющей будет служить изыскание структурных возможностей для сокращения численности “контингентов”, вовлеченных в орбиту данного решения, а также минимизации числа ситуаций, когда решение принимается государством, муниципалитетом, государственным органом или ведомством, отдельным представителем власти в отношении других людей.

Возможности применения этого принципа весьма разнородны, поэтому можно привести несколько примеров из разных областей жизни. Так, стимулирование индивидуального жилищного строительства потенциально способно сокращать сферу коррупционных практик сразу в нескольких важных сферах экономики. Наибольший оздоровительный эффект будет ощутим в строительстве и ЖКХ. Поскольку все виды решений относительно приобретения такого жилья, а в дальнейшем – управления им станут приниматься самим заинтересованным лицом, исходя из собственного интереса. Корруптировать его невозможно.

Сегодня значительная часть решений относительно того, какой компании поручить план обязательного медицинского страхования, в каком банке открыть зарплатные счета сотрудников, находится в компетенции должностных лиц организаций. Это также делает их привлекательным объектом для коррупционных атак, в ходе которых рыночные агенты получают доли рынка в обход рыночной конкуренции. Подобные решения также должны быть полностью индивидуализированы.

В области разрешения конфликтов между гражданами и организациями минимизации коррупции может способствовать внедрение процедур восстановительного правосудия, медиации, где стороны обращаются к профессиональному посреднику, который, однако, не принимает обязывающего решения [Руденко 2012]. К взаимоприемлемому варианту прекращения спора приходят сами стороны, и поскольку здесь принципиально отсутствует представитель власти, который принимает решение относительно других лиц, то и коррупционное взаимодействие исключено.

На мой взгляд, данный список может быть продолжен, и сфера применения обозначенного принципа государственного управления достаточно обширна. Таким образом, усилия антикоррупционной политики государства должны быть направлены не только на сокращение полномочий должностных лиц в отношении благ и их распределения, но также и в отношении отдельных лиц, социальных групп и общества в целом.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Брынцева Г. (2011) Неотчий дом // Российская газета – Столичный выпуск. № 5660 (284). 16.12.2011 (<http://www.rg.ru/2011/12/16/detdom.html>).
- Быстрова А. С., Сильвестрос М. В. (2000) Феномен коррупции: некоторые исследовательские подходы // Журнал социологии и социальной антропологии. Т. III. № 1, с. 83–101.
- Гудков Л. (2012) Доверие в России: смысл, функции, структура // Новое литературное обозрение (НЛО), № 117 (<http://www.nlobooks.ru/node/2629>).
- Дуэль А., Минкус А. (2013) Почем сирота для бюджета? // Комсомольская правда. 06.06.2013 (<http://www.kp.ru/daily/26088.4/2989294/>).
- Елков И. (2014) Умирать не захочется // Российская газета – Неделя, № 6280. 16.01.2014 (<http://rg.ru/2014/01/16/doma.html>).
- Куликов А. (2014) Надежда на Деда Мороза // Российская газета – Федеральный выпуск. № 6278 (6), 15.01.2014 (<http://www.rg.ru/2014/01/15/detdom.html>).
- Левинский А. (2010) Бизнес на склоне дней // Форбс, июль (<http://www.forbes.ru/svoi-biznes/predprinimateli/52658-biznes-na-sklone-dnei>).
- Москва (2010) Постановление Правительства от 07.09.2010 № 786-ПП Об утверждении нормативов финансовых затрат на содержание одного воспитанника в государственных образовательных учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, системы Департамента образования города Москвы.
- Панкевич Н.В. (2009) Коррупционные риски в условиях глобализации // Полития, № 4, с. 75–95.

Ростовская область (2012) ОЗ Об областном бюджете на 2012 г. и на плановый период 2013 и 2014 гг. Приложение 19. Нормативы подушевого финансового обеспечения деятельности государственных образовательных учреждений Ростовской области на 2014 г.

Роуз-Аккерман С. (2003) Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. М.: Логос.

Руденко В.Н. (2012) Альтернативное урегулирование правовых споров как перспективная форма противодействия коррупции // Правовые проблемы противодействия коррупции (материалы Международной научной конференции “Правовые проблемы противодействия коррупции”. Москва, 2 ноября 2011 г.) / отв. ред. Л.В. Андриченко, О.О. Журавлева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; ИД “Юриспруденция”, с. 145–147.

Самарская область (2014) Постановление Правительства от 14.01.2014 № 4. Нормативы финансового обеспечения образовательной деятельности государственных образовательных учреждений Самарской области, подведомственных министерству социально-демографической и семейной политики Самарской области, в части содержания и воспитания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в расчете на одного воспитанника за счет средств областного бюджета на 2014 г.

Счетная Палата РФ (2012) ОТЧЕТ о результатах контрольного мероприятия “Аудит эффективности расходования средств федерального бюджета, выделенных ФСИН в 2009 и 2010 гг. на содержание, трудовую адаптацию и обучение осужденных, и мер, принимаемых органами исполнительной власти субъектов РФ по их последующей социальной реабилитации” // Бюллетень счетной палаты РФ. № 6 (http://www.budgetrf.ru/Publications/Schpalata/2012/ACH201206231336/ACH201206231336_p_002.htm, дата обращения: 14.06.2014).

Торочешникова М. (2013) Сколько в России наркоманов // Радио “Свобода”. 17.09.2013 22:29 (<http://www.svoboda.org/content/article/25109339.html>).

Фуко М. (2006) Другие пространства // Интеллектуалы и власть. Ч. 3. М.: Праксис, с. 191–205.

Fromm E. (1992) *The Anatomy of Human Destructiveness*. New York : H. Holt.

Goffman E. (1961) *Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*. New York: Anchor Books.

Anticorruption policies in the spaces of social exclusion

*N. PANKEVICH**

* **Pankevich Natalia** – PhD, associate professor, senior research fellow, Institute of Philosophy and Law, Russian Academy of Sciences (Ural Branch). Address: 16, S. Kovalevskaya st., Ekaterinburg, 620990, Russian Federation. E-mail: disser5@yandex.ru.

Abstract

The article posits that corruption bases not only on the bureaucracy rights on public goods distribution, but also on the its' authority over individuals and groups. The first variant presents corruption as a defect of administrative procedure that can be corrected technically and logically. While the later is the defect of the social model of authority imposing. Correcting corruption behavior in this sphere needs deep societal transformation. The article describes this sphere and proposes that concentration of corruption practices is observable in disciplinary regimes that function is the field of social exclusion. The evaluation of demographic and financial capacity of this social segment is done and the methods of anti-corruption policy proposed. Also applicability of these methods in normal social environment is studied.

Keywords: corruption, disciplinary regimes, social exclusion.

REFERENCES

- Brynceva G. (2011) Neotchij dom [Not Native Home]. *Rossijskaja gazeta – Stolichnyj vypusk*, no. 5660 (284) (<http://www.rg.ru/2011/12/16/detdom.html>).
- Bystrova A.S., Sil'vestros M.V. (2000) Fenomen korruptcii: nekotorye issledovatel'skie podhody [Phenomenon of Corruption: Some Analytical Approaches]. *Zhurnal sociologii i social'noj antropologii*, vol. III. no. 1, pp. 83–101.
- Dujel' A., Minkus A. (2013) Pochem sirota dlja bjudzhetu? [How Much Does the Orphan Cost to Budget?]. *Komsomol'skaja Pravda*, 06.06.2013 (<http://www.kp.ru/daily/26088.4/2989294/>).
- Elkov I. (2014) Umirat' ne zahochetsja [You Will not Have to Feel Like Dying]. *Rossijskaja gazeta – Nedelja*, no. 6280. 16.01.2014 (<http://rg.ru/2014/01/16/doma.html>).
- Frohm E. (1992) *The Anatomy of Human Destructiveness*. New York : H. Holt.
- Fuko M. (2006) Drugie prostranstva [Other Spaces] – *Intellektualy i vlast'*. M.: Praksis, 2006, vol. 3, pp. 191–205.
- Goffman E. (1961) *Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*. New York: Anchor Books.
- Gudkov L. (2012) Doverie v Rossii: smysl, funkcii, struktura [Trust in Russia: Sense, Functions, Structure]. *NLO*, no. 117 (<http://www.nlobooks.ru/node/2629>).
- Kulikov A. (2014) Nadezhda na Deda Moroza [Hope to St. Claus]. *Rossijskaja gazeta – Federal'nyj vypusk*, no. 6278 (6), 15.01.2014 (<http://www.rg.ru/2014/01/15/detdom.html>).
- Levinskij A. (2010) Biznes na sklone dnei [Business about Retirement]. *Forbs*, June (<http://www.forbes.ru/svoi-biznes/predprinimateli/52658-biznes-na-sklone-dnei>).
- Moskva (2010) Postanovlenie Pravitel'stva ot 07.09.2010 no. 786-PP Ob utverzhdenii normativov finansovyh zatrat na sodержanie odnogo vospitannika v gosudarstvennyh obrazovatel'nyh uchrezhdenijah dlja detej-sirot i detej, ostavshihsja bez popechenija roditel'ej, sistemy Departamenta obrazovanija goroda Moskvy [Moscow City government Ordinance on Financial Expenses on One Orphan Upkeeping in State Educational Institutions on 07.09.2010 no. 786-PP].
- Pankevich N.V. (2009) Korruptcionnye riski v uslovijah globalizacii [Corruption Risks in Globalization]. *Politija*, no. 4, pp. 75–85.
- Rostovskaja oblast' (2012) OZ Ob oblastnom bjudzhetu na 2012 g. i na planovyj period 2013 i 2014 gg. Prilozhenie 19. Normativy podushevogo finansovogo obespechenija dejatel'nosti gosudarstvennyh obrazovatel'nyh uchrezhdenij Rostovskoj oblasti na 2014 g. [On Regional Budget of Rostov Oblast' for 2012–2014. Appendix 19].
- Rouz-Akkerman S. (2003) *Korruptcija i gosudarstvo. Prichiny, sledstvija, reformy* [Corruption and State: Causes, Consequences, Reforms]. Moscow: Logos.
- Rudenko V.N. (2012) Al'ternativnoe uregulirovanie pravovyh sporov kak perspektivnaja forma protivodejstvija korruptcii [Alternative Dispute Settlement as Perspective Anti-corruption Method]. *Pravovye problemy protivodejstvija korruptcii (materialy Mezhdunarodnoj nauchnoj konferencii) / otv. red. L.V. Andrichenko, O.O. Zhuravleva*. Moscow: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedenija pri Pravitel'stve RF; ID “Jurisprudencija”, pp. 145–147.
- Samarskaja oblast' (2014) Postanovlenie Pravitel'stva ot 14.01.2014 no. 4. Normativy finansovogo obespechenija obrazovatel'noj dejatel'nosti gosudarstvennyh obrazovatel'nyh uchrezhdenij Samarskoj oblasti, podvedomstvennyh ministerstvu social'no-demograficheskoi i semejnoi politiki Samarskoj oblasti, v chasti sodержanija i vospitanija detej-sirot i detej, ostavshihsja bez popechenija roditel'ej, v raschete na odnogo vospitannika za schet sredstv oblastnogo bjudzhetu na 2014 g. [Normatives of Financial Support for State Educational Institutions for Orphans in 2014. Regional Government Ordinance on 14.01.2014, no. 4].
- Schetnaja Palata RF (2012) OTChET o rezul'tatah kontrol'nogo meroprijatija “Audit jeffektivnosti rashodovanija sredstv federal'nogo bjudzhetu, vydelennyh FSIN v 2009 i 2010 gg. na sodержanie, trudovuju adaptaciju i obuchenie osuzhdennyh, i mer, prinimaemyh organami ispolnitel'noj vlasti sub#ektov RF po ih posledujushhej social'noj rehabilitacii” [Report on Audition of Federal Budget Assignations for Support, Adaptation and Education of Imprisoned in 2009–2010]. *Bjulleten' schetnoj palaty RF*, no. 6 (http://www.budgetrf.ru/Publications/Schpalata/2012/ACH201206231336/ACH201206231336_p_002.htm).
- Torocheshnikova M. (2013) Skol'ko v Rossii narkomanov [How Many Addicts Are There in Russia] *Radio “Svoboda”*. 17.09.2013. 22:29 (<http://www.svoboda.org/content/article/25109339.html>).