

УДК 316.4 (474.3)

М.Н. Макарова

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ АКТИВНОСТЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ЛАТВИИ: АНАЛИЗ ПЕРСПЕКТИВНЫХ ПРАКТИК

Рассматриваются проблемы антикоррупционной активности общественных организаций в Латвии. Анализируются предпосылки формирования и основные компоненты международной и европейской антикоррупционной политики. В качестве методологической основы для анализа участия гражданского общества в антикоррупционной активности предложены концепции коллективного действия и модель универсализма – партикуляризма, которые наиболее актуальны для анализа коррупции и антикоррупционной политики в странах Центральной и Восточной Европы. На примере деятельности латвийских организаций «Delna» и «Providus» показана история формирования антикоррупционного движения в этой стране и проанализированы лучшие практики и основные проблемы гражданского участия в борьбе с коррупцией. Автором статьи был проведен ряд интервью с представителями антикоррупционных организаций Латвии. В ходе теоретического и эмпирического анализа было выявлено, что страны с системным уровнем коррупции требуют комплексных и долгосрочных антикоррупционных стратегий. Особая роль в антикоррупционной активности принадлежит гражданскому обществу и, в частности, общественным антикоррупционным организациям. В их задачу входит повышение общественной осведомленности о коррупции и формирование коалиций с государством и бизнесом для успешного формирования антикоррупционных законов и институтов.

Анализ антикоррупционной деятельности международных организаций Латвии в сотрудничестве с Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией показал, что за последние два десятилетия в Латвии были предприняты такие шаги, как борьба с преступными элитами и формирование антикоррупционных институтов. Антикоррупционным организациям Латвии также удалось продвинуться в вопросе влияния на властные органы и политические партии в процессе внедрения антикоррупционных инструментов и свержения коррупционных элит. Наиболее сложной проблемой представляется трансформация ценностей и мировоззренческих установок, что требует долговременных стратегий и совместных усилий властных структур и гражданского общества. Можно отметить успешность проведенных с участием общественных организаций реформ и внедрение антикоррупционных инструментов, предложенных международными организациями, в частности «Transparency International».

Ключевые слова: *коррупция, антикоррупционная активность, антикоррупционная политика, гражданское общество, коллективное действие, общественные организации.*

Проблема коррупции давно приобрела статус глобальной, поскольку затрагивает интересы всего международного сообщества, препятствует всем формам взаимодействия стран и международной интеграции. Три четвертых жителей Евросоюза считают коррупцию одной из серьезнейших проблем в их стране¹.

© Макарова М.Н., 2016

Макарова Марина Николаевна – д-р социол. наук, профессор кафедры социологии ФГБОУ ВПО «Удмуртский государственный университет», e-mail: makmar11@mail.ru.

¹ Special Eurobarometer 397. Corruption. URL: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf (дата обращения: 10.05.2015).

По подсчетам Европейской комиссии, коррупция в ЕС наносит ущерб в размере около 120 млрд евро в год [4, р. 3]. В последнее десятилетие в Евросоюзе был предпринят ряд усилий для формирования и реализации комплексной антикоррупционной политики на международном и национальном уровнях. С целью унификации европейского законодательства Еврокомиссия разработала ряд конвенций, которые должны ратифицировать страны – члены ЕС.

В настоящее время процесс ратификации не завершен и не все страны готовы адаптировать свое законодательство в соответствии с европейскими конвенциями. Этот процесс идет постепенно и не всегда гладко. Прежде всего он касается однозначного понимания коррупции. Согласно определению Всемирного банка и международной неправительственной организации «Transparency International» коррупция понимается как «использование вверенной власти для получения личной выгоды». По мнению международных экспертов по борьбе с коррупцией, гражданское общество должно играть в антикоррупционной деятельности множество функций – начиная с контроля доступа к информации, ее правдивости и открытости, защиты прав отдельных социальных групп и заканчивая активным вмешательством в деятельность государственных органов в отношении пресечения коррупционных актов. Подобного рода активность снизу вверх (*bottom-up activity*), как показывает опыт, является главнейшим условием успешности государственной политики в сфере антикоррупции.

Участие гражданского общества во всех видах активности и борьбы за права человека является объектом изысканий политиков и ученых во многих странах. Рассмотрим основные формы антикоррупционной активности гражданского общества, а точнее, неправительственных организаций Латвии и попытаемся оценить эту деятельность в соответствии с теориями ряда авторов и принципами, предъявляемыми международными организациями по отношению к странам, относительно недавно вступивших на путь демократических перемен.

Рассматривая теоретические подходы к анализу участия гражданского общества в антикоррупционной деятельности, мы остановимся на двух из них: «Биг-банг», подход Бо Ротштейна и концепции партикуляризма-универсализма А. Мунгиу-Пиппиди. В качестве базовой теории для анализа коррупции в странах Восточной Европы представляется возможным рассмотреть так называемую теорию коллективного действия, которая основывается на допущении, что все акторы, т.е. управленцы, бюрократы и граждане, максимизируют свой собственный интерес. Это значит, что при определенных условиях все они могут быть коррумпированы, поскольку подобное поведение является нормальным и ожидаемым для данной среды. Подобная ситуация хорошо описана Мирдалом еще в 1968 году в его работе о так называемой проблеме «мягкого правления» в Азии: «Если все вокруг коррумпированы, почему я не должен поступать так же?» [1, р. 409].

Никто не хочет быть изгоем, «белой вороной» в таком обществе. Расма Карклинкс в работе «Система заставляет меня делать это» пишет о том, что, несмотря на усиление антикоррупционных мер в посткоммунистических странах, их реализация не привела к реальному усилению подотчетности, в силу нехватки политической воли, вследствие чего усилилась тенденция к формированию неформальных сетей, развитию патримониализма, клиентизма, nepотизма и тому подобных практик [2, p. 16–17]. Согласно этому подходу необходимость активности снизу вверх вызвана потребностью в постепенном формировании новых практик и особенно актуальна для стран с эндемическим уровнем коррупции. Безусловно, это не дело одного дня, однако институты гражданского общества как наиболее близкие к локальным ценностным системам способны трансформировать мировоззренческие коррупционные паттерны и вызвать новые формы активности, основанные на понимании неприемлемости коррупции и активного противостояния ей.

Бо Ротштейн считает, что ситуация с коррупцией в странах, где ее уровень носит системный характер, не может быть представлена в терминах формальной рациональности, поскольку правила игры не всегда с точностью понимаются и исполняются акторами. На самом деле они ориентируются на «реальный жизненный контекст», т.е. на ожидаемые наиболее вероятные формы поведения других акторов [3, p. 236]. Поэтому любая антикоррупционная политика в условиях интерактивной рациональности встает перед вопросом: какова выгода для агентов, получающих ту или иную выгоду от коррупции, создавать эффективные институты?

По мысли Бо Ротштейна, антикоррупционная риторика в подобной ситуации превращается в тавтологию, поскольку нет никаких сомнений, что в странах с развитыми демократическими институтами уровень коррупции гораздо ниже, чем в странах с элементами авторитаризма, т.е. с так называемой «институциональной инерцией» или «path-dependency» – зависимостью от предшествующего пути развития. Разорвать этот круг предлагается с помощью так называемого «недирективного биг-банг-подхода», предполагающего революционные изменения во всех социальных институтах и во всех направлениях – официальных и неформальных, сверху вниз и снизу вверх. Несмотря на всю свою революционность, предлагаемые изменения должны быть продуманы, начиная со «стартовой точки» (entry point), которая должна соответствовать ситуации и предполагать учет пространственных, временных и иных институциональных и социокультурных факторов, и заканчивая так называемым «переломным моментом», когда все прилагаемые усилия оказываются способными «поколебать официальное и общественное мнение» [4, p. 240]. Более того, они должны предполагать долговременную стратегию.

В этих процессах огромная роль принадлежит гражданскому обществу, которое должно быть частью революционных реформ, с опорой на общественное

доверие и активность. Однако именно эти характеристики гражданского общества на постсоветском европейском пространстве подверглись сомнению в силу своего невысокого уровня развития, а порой даже отсутствия, что существенно тормозит эффективность вовлечения неправительственных организаций в антикоррупционную деятельность и стимулирование гражданской активности.

Эта проблема находится в центре внимания А. Мунгиу-Пиппиди, которая пытается раскрыть причины неудач антикоррупционных реформ, проводимых при участии международных организаций, таких как Всемирный банк, «Transparency International», Еврокомиссия, в странах Центральной и Восточной Европы [5, p. 88]. Она утверждает, что в этих странах наблюдается так называемый партикуляристский тип политической культуры, характеризующийся «социальным порядком закрытого доступа», в котором воздействие власти на население обусловлено социальным статусом в обществе, личными взаимоотношениями и в котором люди не ожидают справедливости и прозрачности от государственных решений. Такой тип культуры в основном характерен для государств с авторитарными режимами и стран, лишь в последние десятилетия вступивших на путь демократических преобразований. В отличие от них страны с универсалистским типом культуры и «социальным порядком открытого доступа» характеризуются открытостью политических и экономических институтов, безличной и открытой конкурентной средой. Сюда относятся страны, в которых демократические ценности прошли многовековую историю своего развития.

Антикоррупционные меры в странах с партикуляристским типом культуры, пишет А. Мунгиу-Пиппиди, должны учитывать особенности конкретной социальной среды и не могут быть предприняты «сверху». Первым шагом, считает она, может стать мобилизация общественности против коррупционных элит и создание протестных сил. Эти силы должны включать представителей не только гражданского общества, но и тех групп, которые больше всего страдают от коррупции. Формирование «антикоррупционных альянсов» гражданского общества и их последующая институционализация должны осуществляться при непосредственном участии международных организаций и опираться на поддержку общественности. В условиях формирующихся демократий эти силы должны осуществлять постоянный и независимый мониторинг деятельности органов власти и общественного мнения, способствовать формированию антикоррупционных институтов и нетерпимости общества к коррупции [5, p. 97].

Таким образом, в рамках обоих рассмотренных подходов делается акцент на специфике антикоррупционных реформ в странах, где коррупция носит системный характер. Комплексный и долговременный характер реформ, участие независимых от власти гражданских институтов при поддержке международного сообщества являются необходимыми условиями их проведения,

кроме того, необходим учет конкретной социальной среды, оценка ситуативных и долговременных факторов развития конкретного социума.

Одним из примеров эффективной практики участия гражданского общества в реализации антикоррупционной политики является деятельность в Латвии общественных организаций «Delna» (отделение международной антикоррупционной организации «Transparency International» в Латвии) и «Providus». В октябре 2014 года автором был проведен анализ антикоррупционной политики Латвии, форм взаимодействия государственных и гражданских институтов в этой сфере, осуществлена серия интервью с активистами и лидерами вышеназванных организаций с целью оценить успехи и проблемы антикоррупционной политики, а также показать наиболее перспективные практики участия НКО в предотвращении коррупции, многие из которых можно считать эффективными. В частности, опыт стран Балтии по организации антикоррупционных коалиций и гражданских инициатив отмечается исследователями как наиболее успешный среди стран Центральной и Восточной Европы [6, p. 110; 7, p. 45].

Последние два с половиной десятилетия Латвия, получившая независимость в 1991 году, как и другие посткоммунистические государства, идет по пути демократических реформ. Окончательное вступление в ЕС состоялось в 2004 году, однако этому вступлению предшествовали годы формирования демократических институтов, включая и решительные антикоррупционные меры. Процесс вступления начался с 1995 года, и с этого времени началась подготовка к нему, тяжелый переходный период к новым экономическим, политическим и ценностным парадигмам. На фоне формирования новых демократических законов, политической и электоральной систем, приватизации и борьбы с экономическими потрясениями, как и во всех посткоммунистических странах, наблюдалось резкое усиление гражданской активности. Тем не менее движение по развитию гражданского общества инициировалось в основном международными организациями и не всегда было продиктовано реальными инициативами «снизу». «Новые НКО формировались в основном как результат иностранного финансирования, а число граждан, вовлеченных в организации, уменьшалось» [8, p. 844].

Заметим, что «Delna» как отделение «Transparency International» в Латвии начало свою работу в 1998 году, а «Providus» – в 2002, т.е. в период наивысшего социального и политического напряжения. Индекс восприятия коррупции в стране в конце 90-х действительно был угрожающим. В 1998 году Латвия занимала 71-е место из 85 с баллом 2,8. В этот период в Латвии было наиболее ощутимо влияние крупного бизнеса на политическую систему. Самыми заметными «игроками» на этой арене были трое – Айварс Лембергс, Андрис Шкеле и Айнарс Шлесерс, собственники крупных компаний и ведущие влиятельные фигуры в крупных политических партиях правого толка. До 2011 года как минимум одна из этих партий всегда входила в правящую коалицию в Латвии.

Стартовая точка антикоррупционного «прорыва», говоря словами Бо Ротштейна, легла на благодатную почву, соединив удачно временные, пространственные и ценностные предпосылки. Волна развития НКО, пусть с «элитистским», по мысли А. Ухлина [8], контекстом, тем не менее сыграла свою роль, поскольку именно институты гражданского общества в конце 90-х – начале 2000-х были наиболее активны как в продвижении антикоррупционных законов, так и в создании в 2003 году Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией по образцу Независимой антикоррупционной комиссии Гонконга. Создание бюро было подготовлено предшествующей работой гражданских инициатив формирующихся общественных объединений по формированию новых демократических институтов. Одной из таких инициатив было создание латвийского офиса «Transparency International» – «Delna» при поддержке Всемирного банка. Основатель этого отделения Инес Войка, вспоминая те годы, отмечает романтизм и желание молодых лидеров построить новое свободное общество, их воинствующий активизм. *«Я тогда была исследовательским журналистом. Меня пригласили от гражданского общества. По правде, мы тоже уже работали. Писали статьи и работали над проектом закона о доступе к информации. И когда Соросу надо было создавать организацию, руководитель фонда меня пригласил сделать исследование, я им написала отчет, там было 22 идеи. И первая идея была создать “Transparency International” в Латвии. Они сказали, хорошо, и директор спросила меня: ты можешь помочь создать эту организацию? И в августе 98 года мы собрались, сделали учредительные документы. Собрали людей. Я как раз приехала из Лихтенштейна, мне было 28 лет, в 90-х это уже не молодость. Мы там все на баррикадах были, страну строили, люди уже мнистрами были в 30 лет...».*

Первое, на что была направлена деятельность «Delna» при сотрудничестве с Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией, – это контроль финансирования предвыборных кампаний политических партий, начатый в 2001 году. Для этого были необходимы усилия по сбору материалов и поиску доказательств. Центр «Providus» в своем отчете выделил 15 случаев наиболее крупных судебных дел, организованных Бюро и доведенных до обвинительных заключений с 2005 по 2008 год [9, р. 11]. Начало этой работы было положено в «Delna», лидеры которой инициировали удачно заимствованную у Аргентины идею проверки стоимости рекламных кампаний политических партий на телевидении. Потраченные на рекламу суммы существенно превышали традиционно выделяемые на предвыборную кампанию средства.

«Красота точных цифр» – эти слова аргентинского политика приводит Инес, говоря о том, что одним из главных видов деятельности общественных антикоррупционных организаций на начальных этапах является сбор данных и информации о деятельности властных институтов, с целью получения адек-

ватной реакции как со стороны контролирующих органов, так и со стороны политиков, нарушающих закон. И эта реакция последовала как в виде судебных дел и санкций за нарушения, так и реакции самих политиков, вынужденных ориентироваться не только на законодательные акты, но и на требования гражданского общества. Следует отметить, что общественность в то время уже была «подогрета» ненавистью к коррумпированным олигархам, возглавляющим правящие партии, таким образом, «входные точки» антикоррупционной политики были найдены правильно и своевременно. *«Тогда была такая весна отношений с обществом, из-за Евросоюза и все прочее. Если ты их собираешь перед выборами и задаешь им превентивный вопрос: вы за трансперенси в отношениях с финансами, что они ответят? Уже невозможно было сказать нет, а в тот момент они все сказали да, тогда революционная немножко была ситуация»* (Инес Войка, основатель «Delna»).

Успешное расследование партийных финансов, осуществленное по инициативе и при участии общественных организаций, по мнению многих исследователей, существенно повысило статус Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией, дало ему импульс для дальнейших крупных антикоррупционных дел, которые впоследствии послужили примером успешной борьбы с верхушечной коррупцией для многих стран. Сюда, в частности, можно отнести крупное дело о взятке при выборах в муниципальную думу Юрмалы, дело о мошенничестве при введении цифровой сети телевидения в Латвии с ущербом на миллионы долларов и 20 обвиняемыми, скандальный процесс о растрате, взяточничестве и отмыывании денег в Венцпилсе, за которым последовал арест мэра Айварса Лембергса и замораживание зарубежных счетов на 200 млн долл., принадлежавших ему и его близким родственникам.

После этих и других подобных дел олигархическая коалиция в парламенте и в правительстве существенно пошатнулась. Партия премьер-министра Айгарса Калвитиса была оштрафована на 1,9 млн долл., что стало еще одним поводом для поиска причин увольнения Алексея Лоскутова, главы Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией, под руководством которого стало возможным падение олигархической коалиции и который одним из первых воспротивился тому, чтобы Бюро стало одним из орудий в руках олигархов. Однако попытка увольнения Лоскутова натолкнулась на массовое народное сопротивление. Была организована демонстрация, в которой участвовали более 5 тыс. чел. Демонстрация проходила под дождем и получила название «Umbrella protest».

В мае 2011 года общественный гнев достиг своего апогея, когда прогремел еще один скандал, затронувший 26 компаний и включавший 11 обвиняемых, когда все три олигарха почувствовали, что почва уходит из-под ног. Все это еще более подогрело публичное недовольство «захватом государства» на фоне продолжающегося экономического кризиса, который по целому ряду

причин, в том числе коррупционного толка, особенно сильно ударил по Латвии. 28 мая президент Валдис Залтерс созвал референдум для роспуска парламента. В июне при активном участии «Delna» был организован митинг, собравший более пяти тысяч участников. «Delna» организовала ралли в знак протеста против олигархической власти и предложила «Первые 10 шагов возрождения украденной страны». В сентябре на внеочередных выборах Лэмбергс набрал 13 %, партия Шлесерса не получила голосов, а партия Шкеле была распущена. Впервые в парламенте не стало коалиции олигархов.

«Антиолигархическая война» открыла возможности начать долговременную реформу законодательства против коррупции. Были приняты законы о незаконном использовании средств, о конфликте интересов, о снятии депутатской неприкосновенности за административные правонарушения, о декларации доходов и т.д. За годы существования общественных организаций в Латвии их антикоррупционная деятельность приобрела многообразные формы. Начав с активной надзорной и лоббистской деятельности в политической сфере, общественные организации Латвии в настоящее время развивают проекты по повышению осведомленности о коррупции, ведут исследовательскую работу, направленную на сбор и анализ информации о деятельности социальных институтов, законодательства, общественного мнения. Подобная аналитика используется как для надзорных и мониторинговых функций, так и для совместного с органами власти принятия решений и нормотворческой деятельности.

«Мы работали в сфере политического анализа, анализа лоббирования, конфликтов интересов, я очень много анализировал законы различных ведомств, входил в парламентскую комиссию, в рабочие группы...» (Валтс Калныни, руководитель центра «Providus»). Анализ деятельности государственных предприятий, осуществленный центром «Providus» в 2011 году, позволил провести целый ряд реформ в этой сфере, показал несовершенство системы управления предприятиями со стороны министерств как представителей акционера, т.е. государства. Деятельность этих предприятий была неупорядочена, часто осуществлялась в отсутствии определенных целей, вследствие чего они могли использоваться для получения незаконной прибыли или для того, чтобы поставить на определенные места «важных» людей. Был проанализирован большой объем предприятий различного типа. В результате, после длительного периода согласований и дискуссий, в 2014 году парламент принял закон об управлении государственными предприятиями, позволивший создать координационный орган управления ими. Аналитическая, экспертная и консультационная деятельность гражданского общества в данном случае была удачной практикой сотрудничества государственных и общественных институтов.

Не менее результативным действующим проектом «Delna» является так называемый «Договор о сотрудничестве», именуемый «Integrity pact», – один из наиболее эффективных инструментов, предложенных «Transparency Interna-

tional» для эффективности и прозрачности процессов проведения закупок. Первая подобная практика была использована при крупномасштабном проекте строительства Национальной библиотеки в Риге. Договор, заключенный общественной организацией с Министерством культуры, финансирующим проект, был направлен на предотвращение нечестных практик использования бюджетных средств и экспертизу прозрачности и законности заключения контрактов и проведения закупок. В результате такой надзорной деятельности, в условиях кризиса и смены власти удалось существенно сэкономить и обеспечить выполнение всех необходимых условий. *«Библиотеку построили на 10 миллионов дешевле, чем планировали, обычно всегда представительства строят дороже... и затягивается строительство. Тут построили не только в срок, но и дешевле... И у нас правительство все время меняется, и если бы не мы, все-таки независимая организация, мы ... были нейтральным очевидцем, чтобы все правительства продолжали эту работу»* (Инес Войка, основатель «Delna»).

Большая часть проектов «Delna» концентрируется в настоящее время в сфере повышения осведомленности граждан о коррупции, консультативной деятельности и антикоррупционного образования, в частности, реализуются образовательные программы для школ, представителей бизнеса, государственных и муниципальных служащих. Продолжается активная работа по мониторингу «честности» депутатов и кандидатов, в частности, на специальном сайте публикуется антирейтинг репутации кандидатов в Сейм, а также результаты независимой оценки предвыборных и выборных кампаний. Также на сайте размещается и постоянно обновляется информация о депутатах в соответствии со специально разработанными критериями².

Одним из ведущих условий успешного участия гражданского общества в антикоррупционной деятельности А. Мунгиу-Пиппиди считает вовлеченность граждан в формальные и неформальные коллективные действия вокруг общих целей и интересов [6, р. 8]. Проекты, направленные на повышение общественной активности и осведомленности, активно ведутся в «Delna» и уже приносят определенные плоды, как отмечает нынешний руководитель организации Гундас Якобс. Успешность деятельности общественных антикоррупционных организаций показана в аналитическом отчете «National Integrity system. Latvia», подготовленном «Transparency International» в 2011 году. «Delna» и «Providus» отмечаются в нем как «постоянные участники процессов политического реформирования в сфере предотвращения коррупции» [4, р. 151].

Один из признаков партикуляризма – уверенность населения в коррупцииности властей и неисполнении ими закона [5, р. 92]. По данным Евробарометра 2013 года, 83 % респондентов считают коррупцию широко распространенной в Латвии, и эта доля является относительно неизменной с 2007 года (среднее

² <http://delna.lv/2014/02/17/kandidatiuzdelnas-lv>.

значение по ЕС 76 %); 67 % считают приемлемым подарком для получения какой-то административной услуги (наивысший процент в ЕС), 20 % – что коррупция влияет на повседневную жизнь (среднее по ЕС 26 %), 81 % согласны с тем, что взятка является простейшим путем для получения государственных услуг (среднее по ЕС 73 %) [10, р. 25–33].

Тем не менее в целом эксперты отмечают существенное улучшение ситуации по сравнению с тем, что было до вступления в ЕС. Индекс восприятия коррупции повысился с 2,8 в 1998 году до 5,5 в 2014 году. Улучшилась ситуация с бытовой коррупцией в силу введения ряда административных и иных норм, регулирующих взаимодействие населения и власти, получения государственных и муниципальных услуг, институциональных реформ и т.д. Как и во многих других странах Центральной и Восточной Европы, наиболее проблематичным остается вопрос о развитии системы информирования о коррупции и защите прав информаторов. Над совершенствованием законодательства в этой области ведется активная работа общественных организаций и властных органов, однако не менее важной задачей для реализации подобных законов остается повышение гражданской активности в обществе. В 2013 году 92 % респондентов ответили, что не сообщали о коррупции, столкнувшись с ней (среднее по ЕС значение – 76 %) [11, р. 5].

Экспертные отчеты отмечают слабость латвийского гражданского общества, как инфраструктурную, так и имиджевую [9, р. 6–8; 11, р. 8]. Во всех отчетах представлены лишь единичные организации и медиа, которые наиболее близки к статусу независимых и антикоррупционных. В то же самое время и они в глазах населения иногда представляются далекими от народных чаяний «иностранными агентами». Результаты опроса, проведенного Балтийским институтом социальных наук, показали, что 70 % населения Латвии не верят в успешность гражданского общества в борьбе с коррупцией [4, р. 171]. Трудности формирования навыков гражданского участия отмечают и сами представители общественных организаций: *«С другой стороны, есть очень большая часть людей, которые думают, что ничего нельзя поменять, что ничего не меняется, хотя у нас во многих отраслях стало лучше. А людей, которые думают, что стало лучше, не увеличивается, то есть пропорция меньше. И я думаю, что спрос на честную политику тоже идет вниз... Люди считают, что если он крадет, то он что-то еще делает. А так никогда не может быть...»* (Инес Войка, основатель «Delna»).

Мунгиу-Пиппиди рассматривает различные варианты эволюции транзита стран Центральной и Восточной Европы в постевропейский период – от возврата к партикуляризму, через возможные промежуточные варианты (конкурентный партикуляризм) к этическому универсализму развитых стран. Латвия, как и большинство стран этого типа, попала в промежуточную группу стран с имеющимися демократическими институтами, но характеризую-

щихся недостаточностью должных социальных предпосылок для подотчетности власти обществу [5, р. 88]. Деятельность международных организаций в странах с «молодыми» демократическими институтами оценивается исследователями скептически. Выделяется ряд проблем, которые мешают гражданскому обществу укрепиться в стране и приобрести доверие как со стороны общественности, так и государственных структур.

Первая проблема касается взаимодействия с властью. «В большинстве стран НКО выступают в основном как стратегические партнеры правительства, нежели его оппозиционеры» [6, р. 29]. Неоднозначное положение НКО, выступающего, с одной стороны, как надзорный орган, а с другой, как партнер государства в разработке антикоррупционной политики, порождает ситуацию конфликта интересов. П. Эйген, основатель «Transparency International» в одной из своих программных речей указывает на то, что для общественных организаций наиболее важной и одновременно сложной задачей является сохранение дистанции по отношению к государству и бизнесу, которая позволила бы сотрудничать с ними для осуществления необходимых изменений. Можно сказать, что латвийским НКО удается держать подобную дистанцию. Руководство страны приглашает представителей НКО для консультаций как представителей международного сообщества, с одной стороны, и как профессионалов в области норм прозрачности и открытости – с другой. В настоящее время они получают средства на реализацию проектов не только из международных фондов, но и от государства. В то же время в определенных случаях, требующих жесткой позиции, НКО должны уметь потребовать выполнения закона. Не всегда удается продвинуть свои предложения, однако имеется и целый ряд успешных проектов.

Однако наиболее сложная проблема – изменение сознания людей. Для этого требуются многие десятилетия кропотливой работы и совместных усилий многих социальных институтов. За последние десятилетия, по мнению представителей НКО, мнения людей начинают постепенно меняться. На это повлияло не только вступление в ЕС, но и трансформирующаяся политическая культура, правовые нормы и потребительские стандарты, новые формы получения государственных услуг, повышение осведомленности людей относительно принципов политического процесса. Об этом свидетельствует, прежде всего, усиление протестной активности, демонстрирующее равнодушие граждан к решениям, принимаемым политиками.

Таким образом, первые шаги, предполагающие, по мысли Мунгиу-Пиппиди, борьбу с преступными элитами и формирование антикоррупционных институтов, в Латвии были сделаны. При всей неоднозначности оценки этих шагов имеются предпосылки для дальнейшего развития, поскольку антикоррупционным организациям Латвии также удалось продвинуться в вопросе влияния на властные органы и политические партии в процессе внедрения антикоррупционных инструментов и свержения коррупционных элит, т.е., возможно, пройти так

называемый «переломный момент», о котором писал Бо Ротштейн. В отчете «National Integrity System» подчеркивается успешность Латвии в формировании и внедрении антикоррупционных реформ и механизмов прозрачности политической системы в течение двух прошедших десятилетий [4, р. 172].

Антикоррупционная деятельность всегда включает в себя комплекс акторов, которые должны совместно работать над достижением общей цели, пусть даже не всегда достижимой, но в какой-то степени миссионерской. В настоящее время перед всеми странами, ставящими для себя цель победить системный уровень коррупции, стоит задача организации сетей коллективных действий против коррупции. Как писал Бо Ротштейн, в отсутствие массовой поддержки борцы с коррупцией остаются изолированными и исключенными [3, р. 248]. С. Сампсон называл их «воинами честности», чья деятельность поддается скорее моральной оценке, нежели определению ее эффективности [12, р. 341].

Оценивая латвийское гражданское общество, мы можем сказать, что при поддержке международного антикоррупционного движения оно смогло помочь стране пройти первые стадии реформ, направленных на борьбу с коррупцией. Ситуация в Латвии имеет свои особенности относительно других постсоветских стран, однако процессы формирования антикоррупционных практик в этой стране очень показательны как для остальных стран Центральной и Восточной Европы, так и для России, которая в 2006 году стала участницей Конвенции ООН против коррупции. В Национальном плане по противодействию коррупции на 2014–2015 годы подчеркивается необходимость привлечения общественных организаций при обсуждении вопросов о состоянии антикоррупционной работы и принятии мер по ее совершенствованию. Формирование дееспособного гражданского общества является основным условием успешности антикоррупционных реформ, которые не могут быть успешными, если будут осуществляться только «сверху», как не могут быть успешными действия общественных организаций без гражданской активности. По данным опросов, россияне признают необходимость борьбы с коррупцией «снизу», но пока не готовы к активному участию в подобной деятельности [13, р. 636]. Создание институциональных условий для развития механизмов гражданского контроля является необходимым условием эффективности антикоррупционных проектов. России, как и большинству стран Центральной и Восточной Европы, предстоит длительный путь по созданию гражданских институтов, способных оказывать влияние на политические решения, в том числе и в области противодействия коррупции.

Статья выполнена при финансовой поддержке фонда Erasmus Mundus Aurora II.

Список литературы

1. Myrdal, Gunnar Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations. – London: Allen Lane the Penguin press, 1968. – 2284 p.

2. Fighting Corruption in the EU. European commission. – Brussels, 6.6. COM, 2011. – Vol. 308, final. – 40 p.
3. Rothstein B. Anti-corruption: the indirect ‘big-bang’ approach // Review of International Political Economy. – 2011. – № 18:2. – P. 228–250.
4. National Integrity System report. – Latvia, Transparency International, 2011. – 201 p.
5. Mungiu-Pippidi A. Corruption: Diagnosis and Treatment // Journal of Democracy. – 2006. – № 17 (3). – P. 86–99.
6. Mungiu-Pippidi A. The experience of civil society as an anticorruption actor in East Central Europe // ERCAS Working Papers. – 2010. – № 15. – 38 p.
7. Karklins R. The System Made Me Do It: Corruption in Post-communist Societies. – Armonk, New York: M.E. Sharpe, 2005. – 219 p.
8. Uhlin A. The Structure and Culture of Post-Communist Civil Society in Latvia // Europe-Asia Studies. – 2010. – № 62:5. – P. 829–852.
9. Rusu A. Latvia. Report. Hertie School of Governance. – September, 2010. – 18 p.
10. Special Eurobarometer 397. Corruption. – TNS Opinion & Social. Brussels, 2013. – 230 p.
11. Latvia to the EU Anti-Corruption Report. 3.2. – Brussels, 2014. – Vol. 38 final. – 11 p.
12. Sampson S. Integrity Warriors. Global Morality and the Anticorruption Movement in the Balkans’, in Understanding Corruption: Anthropological Perspectives / ed. Dieter Haller and Chris Shore. – London: Pluto Press, 2005. – P. 313–349.
13. Российская коррупция: уровень, структура, динамика: опыт социологического анализа / под ред. Г.А. Сатарова. — М.: Фонд «Либеральная Миссия», 2013. – 752 с.

References

1. Myrdal, Gunnar Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations. London, Allen Lane the Penguin press, 1968. 2284 p.
2. Fighting Corruption in the EU. European commission. Brussels, 6.6. COM, 2011, vol. 308, final. 40 p.
3. Rothstein B. Anti-corruption: the indirect ‘big-bang’ approach. Review of International Political Economy, 2011, no. 18:2, pp. 228–250.
4. National Integrity System report. Latvia, Transparency International, 2011. 201 p.
5. Mungiu-Pippidi A. Corruption: Diagnosis and Treatment. Journal of Democracy, 2006, no. 17 (3), pp. 86–99.
6. Mungiu-Pippidi A. The experience of civil society as an anticorruption actor in East Central Europe. ERCAS Working Papers, 2010, no. 15. 38 p.
7. Karklins R. The System Made Me Do It: Corruption in Post-communist Societies, Armonk, New York, M.E. Sharpe, 2005. 219 p.
8. Uhlin A. The Structure and Culture of Post-Communist Civil Society in Latvia. Europe-Asia Studies, 2010, no. 62:5, pp. 829–852.

9. Rusu A. Latvia. Report. Hertie School of Governance. September, 2010. 18 p.
10. Special Eurobarometer 397. Corruption. TNS Opinion & Social. Brussels, 2013. 230 p.
11. Latvia to the EU Anti-Corruption Report. 3.2. Brussels, 2014, vol. 38 final. 11 p.
12. Sampson S. Integrity Warriors. Global Morality and the Anticorruption Movement in the Balkans'. Understanding Corruption: Anthropological Perspectives. Ed. by Dieter Haller and Chris Shore. London: Pluto Press, 2005, pp. 313–349.
13. Rossiiskaia korrupsiiia: uroven', struktura, dinamika: opyt sotsiologicheskogo analiza [Russian corruption: the level, structure, dynamics: the experience of co-sociological analysis]. Ed. by G.A. Satarov. Moscow, Fond Liberal'naia Missiia Publ., 2013. 752 p.

Получено 16.02.2016

M.N. Makarova

CIVIL SOCIETY'S ANTICORRUPTION ACTIVITY IN LATVIA: ANALYSIS OF PROMISING PRACTICES

The paper considers the nongovernment organizations' anticorruption activity in Latvia. The background of creating and basic components of international and European anticorruption policy are analyzed. As a methodological basis for the analysis of civil society involvement in anticorruption activity the conception of collective action and the model of "universalism – particularism" have been chosen. These theories are the most appropriate for the analysis of corruption and anticorruption policy in the countries of Eastern and Central Europe. The history of anticorruption movement in Latvia is exemplified by activity of nongovernment organizations ("Delna" and "Providus"); the best practices and main problems of public participation in fighting corruption are analyzed. The author of the article performed a set of the interviews with the members of anticorruption organizations in Latvia. Theoretical and empirical analysis has shown that countries with system corruption need comprehensive and long-term anticorruption strategies. The civil society plays an important role to control corruption, especially anticorruption civil society organizations. Their aims include raising awareness about corruption and building coalitions with state and business organizations for successful installation of anticorruption laws and institutions.

The analysis of the anticorruption activity of Latvian organizations' revealed that they passed some steps in collaboration with the Corruption Prevention and Combating Bureau in the last two decades such as fighting criminal elites and creating anticorruption institutions. Anticorruption organizations in Latvia also succeeded in influencing the authorities and political parties in the process of implementation of anticorruption instruments and dethroning corrupt elites. The most difficult problem is transformation of people's values and beliefs, which demands long-term strategies and joint efforts of the authorities' and civil society. It is important to note the success of the reforms which were carried out together with the civil society organizations and application of the instruments suggested by international organizations such as "Transparency international".

Keywords: corruption, anticorruption activity, anticorruption policy, civil society, collective action, nongovernment organizations.

Makarova Marina Nikolaevna – Doctor of Sociological Sciences, Professor, Dept. of Sociology, Udmurt State University, e-mail: mak-mar11@mail.ru.