

И ЕЩЕ РАЗ О НЕДОБРОСОВЕСТНОМ УПРАВЛЕНИИ¹

Геральд Е. Кайден²

Аннотация

В настоящем описании отражены исследования явлений недобросовестного управления, «бюропаталогии» и коррупции, с точки зрения научной деятельности, мешающие, расстраивающие и приносящие вред людям повсюду. Эти явления мучают человечество с рассвета цивилизации. Принимая настолько различные формы проступков, плохого исполнения и противозаконных действий, они проникают в каждую организованную деятельность человека. Далее представлена одержимость данной социальной дисфункцией длиною в жизнь, непривычные определения, по своей универсальности заменяющие ранние попытки (Кейден 1991), и заключения об основных разногласиях, касающихся определенных аспектов причин, вреда и возможных эффективных способов ограничения их присутствия. Выделяется моральная задача дисциплины государственного управления по преобразованию недобросовестного управления в более открытое, по введению мер противодействия и сохранению оптимизма в том, что борьба является оправданной целью государственного управления, гражданской деятельности и этичного руководства. Возможно, государственное управление никогда не сможет стать универсальной естественной наукой, просто ввиду того, что управление все еще основывается на суждении и опыте, нежели на изучении универсальных принципов, пословиц и неиспытанных форм и фантазий нашего времени. Реальность не так проста, и обстоятельства меняются от случая к случаю. Перед каждым управленцем встает выбор: делать свое дело хорошо или плохо. Здесь все еще играют роль личность и характер. Однако помехой может стать организационная культура и поведение управляемых, не поддаваясь действиям по изменению и исправлению; в действительности, ведущие к институциональному параличу, как показывают исследования по странам. В действиях по ограничению недобросовестного управления (а) следует первоочередное внимание уделить тому, чего больше всего боятся и осуждают его жертвы, а также поиску эффективных процессов заверения и устранения ошибок, (б) бравым моралистам не следует становиться заклеятыми изгоями, портить другим жизнь и не соглашаться со всем только потому, что они придерживаются других взглядов, (в) действия должны звучать громче слов, а поступки должны быть значимее дежурных фраз, (г) организациям нужно быть честнее самими с собой, учитывать жалобы и критику, даже если они необоснованные, и (д) понимать, что реформы редко проходят гладко, напротив, они встречают яростное сопротивление, потому для их применения необходимы готовность, упорство и адаптация. Ничего не может быть идеальным.

Ключевые слова: государственное управление, недобросовестное управление, коррупция, бюрократия.

¹ Статья изначально называлась «Коррупция, «бюропаталогия» и недобросовестное управление неизбежны?», затем была изменена на обобщенное название «Современное недобросовестное управление» и презентована Профессором Махабат Баймырзаевой, которая также участвовала в составлении резюме – в Миддлберийском институте международных исследований, Монтерей, Калифорния, перед комиссией SICSA по вопросам управления на 75ой ежегодной конференции Американского общества государственного управления, Сиэтл, Вашингтон, 18 марта 2016 года. Выражаем благодарность множеству комментаторов ранних проектов данной статьи. Данная версия была выпущена в августе 2016.

² Почетный Профессор, Price School of Public Policy (Школа государственной политики им. Прайса), Университет Южной Калифорнии, Лос-Анджелес, Калифорния, США. Email: ncaiden3@gmail.com

Введение

Свое упрямство и иконоборство я унаследовал от своих родителей. Моей матери сказали, что я никогда не буду ходить, но она поставила меня на ноги, она научила меня добиваться своего упорством, несмотря на осаждающие меня помехи и препятствия. Мой отец научил меня подвергать сомнению все кругом и приходиться к своим собственным умозаключениям. С ранних лет я оспаривал компетенции и просил своих инструкторов подтверждать свои слова. Я рос в Лондоне в военное время, затем эвакуация, затем жил в послевоенной Британии, тогда я впервые услышал слова военный спекулянт, черный рынок, антисемитизм, беженец, истребление, фашизм и концентрационный/концлагерь. Дела не всегда шли хорошо. Зачастую все было совсем плохо. Соответственно, люди критично относились к правительству и своим лидерам. Все имеющееся чтиво свидетельствовало о том, что мы возвращались во времена начала цивилизации. Несчастные жаловались, протестовали и восставали против условий жизни, и будоражили общественные волнения, в особенности, обвиняли правительство в недобросовестном управлении и неправильном управлении общественными делами. В каждой великой книге говорилось об общественном недовольстве и предлагались пути его решения. Данный аспект социальной науки занимал меня с ранней юности, и стал моей одержимостью на протяжении всей жизни.

Меня привлекало государственное управление, поскольку оно фокусировалось на совершенствовании института государства и образовании государственных служащих, в частности, по части качества административной работы. Этому свидетельствовали история, политика, экономика и эконометрика, социология, логика и научный метод, статистика и философия. В лондонской школе экономики и политических наук меня в особенности подстегивало к получению новых знаний, которые помогут улучшить условия существования человека. Я сосредоточился на административной реформе и бюрократологии (болезнь бюрократии и формальной организации), на трудах известных мыслителей и авторов с древнейших времен по сей день, не только для того, чтобы представлять содержательное, объективное, беспристрастное и аналитическое суждение, как свойственно естественным наукам, но также для повышения уровня качества административной работы в рамках моральной миссии в погоне за совершенствованием, прогрессом и целостностью в процессе ведения общественных дел. Не стоит забывать, что реформаторам приходилось учитывать все стороны жизни, и мыслить как философы, путешественники, торговцы, проповедники и завоеватели в процессе оспаривания того, как осуществлялись дела, от концов до средств, используемых государством, от идеалов до стандартной практики, от политической приверженности и теологии до строгого математического и «научного» подхода, как во Фрактальном контроле за изменениями (Хендерсон и Боже, 2015 года). Вскоре я столкнулся с коррупцией и противоправными действиями в повседневной жизни, а также выбором между моралью и безнравственностью, поддаваться (соответствовать) или противостоять соблазну (организованное сопротивление), своей выгодой или общественной этикой. Злоупотребление властью, бюрократология и коррупция были переплетены и связаны с силой, неравенством и дискриминацией. Важнее всего, что они были узаконены, а не просто приписывались к индивидуальным проступкам.

Будучи сторонним наблюдателем, где я мог достать исходный материал? До того, как стать исследователем, я был настоящим книжным червем, членом самых различных гражданских организаций и служащим низшего ранга правительственных и волонтерских организацией, чтобы платить за свое обучение. Я узнал и испытал на себе больше, чем рассчитывал, о коррупции и бюрократологии – больше всего, из серии Бальзака (2014) – и злоупотреблении властью, вопреки тому, чему меня учили и наставляли. Очень редко дела велись так, как должны были, и, как и другие участники и работники, я также нарушал правила и изобретал способы снизить свою рабочую нагрузку. Неофициально, я расспрашивал лиц посвященных, которые отвечали довольно честно, пока я придерживался того, что было мне сказано. По мере своего продвижения по академической лестнице, двери передо мной были открыты и у меня был доступ к топ инсайдерам, пока я не разглашал конфиденциальную информацию. Постепенно я набрал предостаточно исходного материала. Теперь появилась проблема, как его упорядочить и обдумать.

Но я не был одинок. Другие исследователи тех же взглядов обменивались информацией, препятствиями и рисками. Несколько моих друзей погибли от рук преступников, в подстроенных несчастных случаях, и подвергались гонениям. Но мы никогда не бросали свою миссию – выставить напоказ недобросовестное управление и предупредить его жертв, заставить виновных изменить образ действий и реформировать организации как внутри, так и снаружи. Мы прошли путь успехов и неудач. Было время, когда государственная интервенция была благосклонной, мы думали, что к нам также отнесутся благосклонно, поскольку наша аудитория росла, разрушая табу, прикрывающие административные злоупотребления. По мере того, как течение оборачивалось против государственной интервенции и расширения бюрократии, и с повышением гласности об официальных скандалах, мы добились слишком многих пирровых побед, при которых обещания об изменениях не выполнялись. Мы не смогли предотвратить *Фридманизм* и консерватизм, которые обошли *Кейнсианство* и предпринимательское государство. Нам также не удалось предвидеть неожиданный развал советского коммунизма коллективизма и эскалации глобального общества, в котором несколько лиц доминируют над множеством.

Переход к современной постановке целей, организационной культуре на основе эффективности работы, которая фокусируется больше на повышении продуктивности (под личиной эффективности, результатов, выходов, удовлетворения клиентов), снижении расходов, применении последних технологических новинок и перестраивая способы их достижения посредством руководства, а не только через государственные организации, в основе которых лежит идеологическое предположение, что методы ведения бизнеса и конкуренция, якобы, превосходят традиционные методы работы государственных монополий и методы осуществления государственной службы. Каждый шаг мог стать ценным структурным элементом в достижении лучших результатов, однако здесь упускаются более значимые вопросы субординации коллективных идеалов, ценностей, моральных принципов, а также принципы защиты личных интересов и самосовершенствования. Происходит ли что-либо вопреки противоправным действиям и неправильному образу действий пока достигаются результаты? Имеют ли еще значение универсальные стандарты, социальные нормы и моральная чистота? Является ли приемлемое приемлемым, пока существуют хорошие

намерения? Всегда ли человечество будет стремиться добиваться большего и гнаться за прогрессом во всем, а не только по некоторым вещам и даже не по многим?

Что значит недобросовестное управление?

Вначале я принял для себя общее понимание данного выражения, пока не обнаружил, что определение подходило под целый ряд значений, начиная с доказательства получения взятки и покупки должности на государственной службе, заканчивая ставкой за совершение геноцида и преступления против человечества. Предыдущее определение было слишком узким, а последующее слишком обширным и слишком близко подходило к профессиональным государственным служащим, в то время как данный феномен применим практически к любому участнику организованной человеческой деятельности, за несколькими исключениями. Когда я исследовал культурное измерение, я задал себе вопрос, если бы удалось действительно проникнуть в суть какой-либо деятельности, можно ли было говорить о ее полной чистоте. С учетом того, насколько все было завуалировано и держалось в секрете, очень маловероятно. Таким образом, мне пришлось создавать свои собственные границы, чтобы обозначить исследование административной реформы и связанные с ней вопросы, которыми я занимаюсь всю свою жизнь.

Недобросовестное управление – это системная работа с нарушениями, которые можно устранить. Бюропаталогия относится ко всем болезням, которые преодолевают сложные организации, через неидеально выполняемые операции. Коррупция – это преднамеренное и осознанное препятствие при выполнении работ, при которой участники получают вознаграждение, и в результате которого страдают жертвы, получая несоизмерную компенсацию.

Все три аспекта перекрывают, связывают и подкармливают друг друга в отрицательной динамике. Некомпетентное выполнение операций служит благодатной средой для бюропаталогии, при которой организационные цели и обслуживание клиентов подгоняются под бюрократическое удобство, или же, в худшем случае, полностью извращаются в угоду собственным интересам власти имущих. Недобросовестное управление и бюропаталогия, в свою очередь, открывают двери коррупции. Когда награда кажется такой заманчивой, а шанс быть пойманным ничтожен, амбиции и жадность превосходят моральные принципы. Когда к коррупции начинают относиться толерантно и признают ее приемлемой нормой жизни, она разрушает культуру, законы и системы, которые служат лишь раковиной, прикрывающей незаконные действия и постоянство недобросовестного управления и бюропаталогии (Кейден, 1991 г.; Кейден & Кейден, 1977 г.; Клитгаард, 2014 г.). Поскольку все три аспекта тесно взаимосвязаны, они приводят к созданию административных систем, которые (а) теряют общественное доверие и кредит доверия, где раньше им доверяли (совершение правильных действий) (б) слишком долгое время не оправдывают ожиданий и быстро выводят из терпения, (в) не достигают установленных целей, (г) растрачивают слишком много средств народа и (д) рискуют жизнями или ведут себя жестоко, безразлично, по эксплуататорски, безжалостно и безнравственно по отношению к тем, которым они призваны помогать и служить.

В прошлом, недобросовестное управление как системная работа с нарушениями или как действия, подрывающие ценности и мораль государственной службы, зачастую просто приписывали к отсутствию личной нравственности. Решение было в том, чтобы

назначать только достойных людей для управления государственными делами. К сожалению, плохих правителей можно было сместить или заменить только после их смерти. Как они могли сменяться лучшими руководителями при жизни? Каким образом признавались и поддерживались бы такие лучшие кандидаты? Нравственные люди были только частью решения. Однако кроме ложки дегтя, была еще и целая бочка, это нечестные соглашения, учреждения, системы, организации, процессы и процедуры, которые преодолевали нравственные устои. Термин «бюропатологии» как раз применяется к этой прогнившей части управления, т.е. это болезни бюро или любой другой организации значительных размеров. Таким образом, недобросовестное управление включает в себя два ярких компонента: коррупцию и бюропатологию; оба термина имеют широкие определения.

Такое взаимодействие, при котором недобросовестное управление работает в сговоре с бюропатологией и коррупцией, особенно действенно, когда в культуре организации присутствуют молчание и страх, и когда коллеги не могут разговаривать друг с другом начистоту, говоря о правде в совершаемых ими операциях (Свара, 2007 г.).

Когда в действиях верхушки власти имеется корысть, нет причин верить тому, что остальные будут вести себя лучше, и в то время как верхушка почитает и придерживается институциональной структуры, можно говорить о положительных тенденциях на пути к повышению качества работы государства... Все это достигается путем официальных и неофициальных институциональных требований, которые различными способами меняют стимулы сверху... не бывает простых отношений между учреждениями и верхушкой, скорее речь идет о взаимодействии различных институциональных соглашений и других предварительных условий (Дальстром & Вангнеруд, 2015 г.: 3-4).

В общем, недобросовестное управление, возможно лучше распознать общим недовольством исполнением и работой.

Что-то, что люди инстинктивно ненавидят... прибегая к понятиям порока и зла, человеческой слабости и искушения... как внешняя сила, которая атакует и подрывает лучшие человеческие порывы. Это вовлеченность, потворство и ослабление и сбрасывание оков социальных связей. Это... идея захвата злом души... [как людей, так и системы], что выходит за культурные границы, ...[будучи] как повсеместным, так и развращающим (Андеркуфлер, 2013 г.: 1, 3-4, 6, 140).

В общем, воспринимаясь как ненужные страдания и необоснованное злоупотребление доверием и властью, недобросовестному управлению нужна сильная защита. Те, кто получают выгоду, предпочитают об этом не упоминать, как будто этого нет. Когда этому есть место, они настаивают, что положительные результаты компенсируют нарушения с лихвой, и что они преувеличены завистниками, безнадёжными людьми и неудачниками. Многие теоретики и практики остаются в стороне, не делая горячих заявлений, чтобы не быть впутанными в качестве бенефициаров запятнанной верхушки (Лоутон, Ван Дер Вал & Хубертс, 2016 г.: 87-107). В то же время, диктаторы полагают, что имеют право вмешиваться в любую человеческую деятельность, которая не является полностью частной по своей природе или назначению. Но нет причин верить, что все, что происходит, делается к лучшему и в лучших целях. Некоторые

результаты человеческой деятельности определенно можно назвать плохими, если вообще не злом; они разрушают благосостояние, подчас на колоссальном и глобальном уровне. Не все намерения человека идут во благо, некоторые результаты становятся катастрофическими для человечества, как предупреждали нас писатели-фантасты, бихевиористы и защитники окружающей среды, о зле, невосприимчивых и равнодушных штаммах человечества.

Имеющийся пример недобросовестного управления

Текущие события демонстрируют типичные примеры очевидного недобросовестного управления, не только среди стран с худшим уровнем администрирования, но и в части одной из крупнейших, богатейших и гордых административных систем в мире, а именно, федеральном правительстве Соединенных Штатов, в его помощи одному из беднейших государств с худшим управлением, Афганистану.

Предоставляемая правительственная помощь Соединенных Штатов в целях развития Афганистана.

Когда специальный генеральный инспектор по делам восстановления Афганистана, надзорная служба американского правительства, в июне запросил информацию о больницах, построенных Агентством США по международному развитию в этой стране, агентство по оказанию помощи передало базу данных с местонахождением более 600 учреждений.

Но исследователи сразу заметили что-то странное в данной информации: Координаты 13 больниц даже не находились на территории Афганистана, а другие не совпадали по местонахождению.

Результаты были последними из серии отчетов и писем, которые генеральный инспектор [Джон Шопко] выпустил за последние полтора года, в них регистрировались растраты, злоупотребление и мошенничество в программах, спонсируемых государством в этой стране, зачастую для драматического эффекта. Среди них был самолет, купленный США, на котором афганцы не могут летать или обслуживать, реестр отрядов, который невозможно проверить, и \$335 миллионная электростанция, построенная на деньги налогоплательщиков, которую изредка используют.

... В 2008 году Конгресс создал специальный межведомственный кабинет, который должен был определить, что конкретно закупило правительство на сумму более \$100 миллиардов долларов, потраченных на восстановление...

В отчетах... подчеркивается хаотичность развития, при участии частных подрядчиков и местных агентств. Записи исчезают, агентства не предоставляют точные промежуточные отчеты, и открытая коррупция уничтожает государственные средства, в частности, на территориях ведения войн.

О существовании данной проблемы уже долгое время говорят государственные аудиторы. С 1992 года Счетная палата США ведет список частных подрядчиков с высокой степенью незащищенности от мошенничества, растраты, злоупотребления и неправильного руководства, под контролем Министерства обороны.

«Таким образом проблема касается не только Афганистана; речь идет о подрядных работах в общем, – говорит Джон Шопко, – Задача специалиста по заключению контракта – вывести деньги. Но вопрос в том, что мы и афганцы в действительности получили за 14-летнее \$110 миллиардное инвестирование?»

Разумеется, США добились значительных успехов в восстановлении Афганистана. Появилось больше школ. Снизилась смертность при рождении и смертность новорожденных. Увеличилась продолжительность жизни. Были построены множество дорог, больниц и ирригационных сооружений.

Но Афганистан все еще остается одной из беднейших и менее развитых стран в мире. Здесь широко распространена коррупция, которой содействуют слабые министерства в центральном аппарате правительства, которое принимает минимальное участие и оказывает незначительную поддержку сельским районам.

... Отчеты государственного надзорного носят сухой, сдержанный тон. Однако г-н Шопко дал резкую оценку растратам и мошенничеству, указав имена в своих отчетах, что другие генеральные инспекторы делают крайне редко.

Его работа «является примером того, как должен работать генеральный инспектор», сказала Даниелла Брайан, исполнительный директор проекта по правительственному надзору...

Сенатор Чарльз Грессли, республиканец из штата Айова, согласен с таким мнением. «Этот служащий предоставил Министерству обороны на блюдечке классические примеры наглой растраты. Отчеты написаны просто и глубоко задевают расточительство», – заявил он. «К сожалению, Министерство обороны обычно не может рассмотреть проблему через бюрократический туман и предпринять соответствующие действия по борьбе с растратами».

...Средства, которые США потратит на будущие операции, будут контролироваться новым генеральным инспектором по военной миссии США в Афганистане ... возглавляемой ведущим генеральным инспектором, который может назначаться только из Министерства обороны, Государственного департамента или АМР США.... (Никсон 2015 г.: А6)

В данном отрывке описывается официальное недобросовестное управление. В него входит предоставление неточной информации и отчетов; растрата, злоупотребление и мошенничество; рискованная уверенность в частных подрядчиках и местных агентствах; уничтожение данных; неточные промежуточные отчеты; открытая и безудержная коррупция; плохой контроль; невозможность отследить результаты по растрате средств; неэффективная реализация и невыполнение проекта; решения, не учитывающие возможности получателей; а также беспечность при растрате чужих средств. Лишь немногие снисходят до того, чтобы попытаться изменить ситуацию. Административная система воспроизводится снова, включая недобросовестное управление. Миссия приносит пользу только тем, кто в ней принимает участие, и у них

имеются благие намерения, но получаемые результаты некачественные и не оправдывают ожидания, из-за ошибок, которые можно исправить и повернуть вспять, лишь следуя установленным процедурам. Это не тривиально или неосмотрительно. Бездействие кажется предсказуемым, если не было спланировано заранее.

В статье также выделяется 5 широко распространенных признаков недобросовестного управления.

1. Безответственность. В данном случае, специальный инспектор назвал имена ответственных за растрату и мошенничество. Другими словами, недобросовестное управление не происходит само по себе. Это естественный феномен. Всегда будут непредвиденные обстоятельства, которые никто не может контролировать. Однако недобросовестное управление некоторым образом затрагивает человеческий фактор; оно не происходит само по себе и само себя не излечит без постороннего вмешательства, которое включает выполнение и помощь в выполнении корректирующих действий (Отдел развития ООН 1998 г.);
2. Зачастую в ответ на отчет о недобросовестном управлении, замещают информатора, вместо того, чтобы разобраться с сообщением. Обратите внимание, что будущие траты по операциям США в Афганистане теперь будут находиться под надзором нового генерального инспектора по военной миссии, кандидата назначают из Министерства обороны, Государственного департамента или АМР. Это учреждения, отвечающие за трату средств, и действия которых сохраняются в тайне. Они несут ответственность только перед самими собой, что не должно отгораживать их от общественного контроля, ответственности и внешнего надзора. Саморегулирование редко работает без ревностной преданности правде и чести;
3. Практически не упоминаются прошлые или современные отчеты, подготавливаемые признанными инспекционными органами, несмотря на то, что эти органы неоднократно сообщали о подобных недостатках и случаях похуже. Их предложения по устранению нарушений были полностью проигнорированы или принимались без энтузиазма так, что они были обречены на провал. В данном случае, Главное контрольное управление США (ГКУ), агентство Конгресса, а не Администрации Президента, критически высказались в отношении всех трех организаций, на которых была возложена (Конгрессом) единоличная ответственность за расследование внутренних инцидентов, хотя в начале сентября 2015 года ГКУ выпустило отчет, в котором Пентагон обвинялся в игнорировании проблем, касающихся нарушения профессиональной этики и других этических вопросов;
4. Надзорные органы, как правило, неизменно сталкиваются с неприятностями в спорах относительно их доступа и разоблачения при раскрытии конфиденциальной информации и обременении властей, которым направляются данные отчеты. 72 генеральных инспектора США пошли вразрез с федеральным законом по защите частной информации, например, протокол жюри присяжных, записи прослушки, кредитные отчеты, налоговые декларации о доходах, секреты частного предпринимательства и национальная безопасность и международные переговоры. Надзорные

органы жалуются, что им отказывают в предоставлении информации, важной для их расследований, им мешают и замедляют их работу, им отказывают в предоставлении адекватных ресурсов, и результаты их деятельности игнорируются, фактически обесценивая их работу. Амбициозные надзорные органы приходят к тому, что становятся бесполезными, их отправляют в отставку и увольняют за то, что они влезают не в свои дела, от политических вопросов до «пустого труда» (Лихтблау, 2015 г.: А1-2); и

5. Практически ничего не сказано о господствующей культуре безнаказанности. Сменяются игроки, но игра остается неизменной. В Афганистане все воспринимается как бизнес. Международное сообщество на протяжении долгих лет пыталось привлечь к ответственности Халидуллу Фрози за мошенничество в отношении банка Kabul Bank в 2010 году (первый частный банк, основанный в 2004 году, который работал по схеме финансовой пирамиды и был копилкой для элиты) на сумму около \$1 миллиарда. Его приговорили к 15 лет заключения, при условии дальнейшей помощи Афганистану. В ноябре 2015 года (спустя год после избрания нового правительства под руководством Президента Ашрафа Гани, который при вступлении в должность пообещал сдерживать коррупцию и возобновить дело Кабул Банка для пересмотра обвинений и получения более жесткого приговора для Фрози и его коллег) Фрози получил еще один правительственный контракт на развитие нового населенного пункта (Smart City) в Кабуле на принадлежащем ему участке. В рамках сделки Фрози продолжает отбывать наказание по ночам (в своей уютной камере), а прибыль позволит ему оплатить долги, включая штраф за растрату чужого имущества. За две недели до этого главный международный надзорный в Афганистане, Драго Кос (член Независимого объединенного комитета по антикоррупционной проверке и оценке), ушел в отставку, заявив, что правительство несерьезно относилось к любым систематическим действиям по борьбе с хронической коррупцией; он не видел смысла продолжать свою работу. Еще один член комитета, Яма Тора, сказал: «Любой может грабить, но если они могут вкладывать деньги в Афганистан, никто не подумает о законности таких вложений. Это закрепляет культуру безнаказанности» (Машал, 2015 г.: А10).

Отчет генерального инспектора (и предыдущий из данной серии) был исключительно резким. Конечно, в нем не представлялась вся картина; идеалы, ценности, достижения, возможность, гибкость, изобретательность и ценность американского управления для всего мира, как правило, привлекают намного больше внимания, и заслуженно. И СМИ не игнорируют полностью скандалы и разоблачения как в мелких, так и в крупных организациях. Но ежедневно накапливаемые разочарование, огорчения, неудачи, растраты и коррупция, которые составляют недобросовестное управление, обычно удерживаются в тени. Немногие участники крупных организаций хотят привлечь внимание к своему грязному белью или публично обвинять тех, у кого рыльце в пушку. Такое разоблачение станет разочарованием и навредит гордости и репутации, одновременно привлекая на себя ответный удар тех, кому якобы не хватает лояльности.

Такая ситуация остается в Афганистане, где большая часть информации не подтверждена и ненадежна, искажена или вырвана из контекста. Ситуация там может быть намного лучше, чем представляют, несмотря на многочисленные данные, полученные от местных наблюдателей, самих участников и общественных данных, предоставленных ГКУ, другими федеральными министерствами США, работающими в Афганистане и судебной системой США. Средства массовой информации с готовностью разоблачают прогнившее руководство страны и степень его жадности, коррупции и опасности (Мапал, 2016 г.). Путешествующие в другие страны видят такую же картину, и они могут выбрать, что делать. Закрывают ли они на все глаза и молчат обо всем, или платят взятки и шантажируют, и со всем смирились, или они закатывают скандалы, протесты и жалобы, чтобы очистить свою совесть? Используют ли они свое преимущественное положение непосвященных лиц и получают от этого прибыль? Афганистан может стать безнадежным случаем, ситуация в котором ухудшается изо дня в день, но, возможно, не хуже той, что существует при тоталитарном режиме, криминальных государствах и клептоманах-правителях, в беззаконии и беспорядке. Жизнь в небезопасных условиях и городских трущобах кажется безрадостной. Хуже всего быть незащищенным бездомным беженцем, существование которого никто не может отрицать, всеми брошенный, и приговоренный одновременно к террору и лишению свободы. О данных обстоятельствах заявляется публично, и они общеизвестны. Есть ли смысл бороться с недобросовестным управлением за спиной такой бесчеловечности?

Афганистан – это не изолированная черная дыра на административном небосводе. В гонке уступок участвуют несколько конкурентов по всему миру на всех континентах, которые только за прошедшую декаду отступали перед болезнью недобросовестного управления. Но страны не могут бросать тень друг на друга. Возможно, у всех где-то припрятан феномен недобросовестного управления, как чума, которая готова появиться и распространиться, когда обстоятельства будут благоприятными. По меркам процветающего бизнеса, ежедневные находки показывают, что ни одно государство, ни одна крупная организация, государственная или частная, и ни одна предпринимательская деятельность не могут похвастаться отсутствием чего-либо постыдного, то, что, скрываясь и пятная все старания, ослабляет общественное доверие к самым достойным общественным институтам. С первого взгляд, это кажется слишком неестественным, но при внимательном изучении, несмотря на все преимущества, все управление заражено легкими заболеваниями, которые могут перерасти в чудовищные эпидемии за ничтожно короткий срок, если с ними не бороться. Цель в том, чтобы измерять то, что поддается измерению, при том уделяя внимание больше тому, что в первую очередь способствует недобросовестному управлению, в какие сроки его можно выявить, и что может остановить его рост, вместо отклонения и игнорирования ценных исследований, подтверждающих доказательствами уже известные факты.

Является ли недобросовестное управление неизбежным?

Один очевидный ответ: «Зависит от обстоятельств». Как красота в глазах смотрящего, так и уродство. Кроме того, уродливые места можно спрятать и не упоминать их в приличном обществе. Физические операции и панацея не смогут уничтожить все плохие места, но могут сделать их менее заметными. Фокусники (как и тайные

соблазнитель) даже могут убедить легковерных, что уродливое очень даже привлекательно. Люди обычно верят в то, во что хотят верить, и видят то, что хотят видеть. Даже лучшие могут обмануть и быть обманутыми, пока проныры морочат голову невеждам и наивным. Пророков и действительно великих мыслителей в свое время упрекали, потому что другие, лишённые такого таланта, не могут делать таких прыжков веры и воображения. И напротив, заблудшие и уязвимые зачастую не видят очевидного и легко убеждаемы, что просто заблуждаются о реальности, в которой живут (Роуз-Акерман, 1978; 1999; 2013; 2015; 2016 гг.).

Но управление – это вопрос совершения дел, которые люди хотят совершить. Его пороки, в итоге, становятся более видимыми, и последствия более практичными и критичными, чем разница между красотой и уродством. Дела либо совершаются, либо нет. Они могут совершаться не идеально или не оправдать ожиданий, но, по меньшей мере, достаточно хорошо, несмотря на элементы недобросовестного управления, про которые можно забыть или про которые можно промолчать. Дела могут совершаться при участии нечестных средств, но цели оправдывают средства, которые приносят успех. Дела могут совершаться не вовремя или не так, как ожидалось. То, что совершается, может не приниматься, или может быть далеко не удовлетворительным. Таким образом, войны могут вообще ничего не решать, кровавые тираны пробивать себе дорогу, а достойные цивилизации исчезать. В более мелком масштабе, графики составляются бессмысленно, катастрофы нельзя предотвратить, и происшествия происходят. Конечно, есть вещи, которые управленцы не могут предотвратить, и не должны даже пытаться. Косметологи не могут выйти за рамки возможного, и не могут вылечить любую болезнь. Поэтому от людей, назначаемых на управляющие позиции, не следует ждать или требовать полного искоренения недобросовестного управления, учитывая неопределённое состояние и уязвимость практиков (Ивкович, 2005 г.). Но нужно ли прекращать пытаться, потому что многие стараются облегчить себе работу? На это вопрос можно ответить только при условии наличия договорённости относительно того, что понимается под недобросовестным управлением, бюрократией и коррупцией, не опираясь на понятия стандартных словарей.

Нельзя просто обвинять недобросовестное управление как причину всего, что происходит. Существуют предвзятые факторы, такие как некачественная выработка политического курса, постановка нереализуемых задач, принятие неправильных решений в определенных обстоятельствах, не предоставление достаточной поддержки и ресурсов, освобождение о любой ответственности и отчетности, безразличие к жалобам и неадекватное изучение возможных результатов до начала действий. Простое объяснение в том, что никто не идеален. Никакие договорённости между людьми не могут быть безупречными. Неидеальны законы. Пока люди остаются неидеальными и административные системы работают с нарушениями, недобросовестное управление будет иметь место повсеместно. Однако этот факт не должен мешать постоянной работе над совершенством. Скорее стимулировать поиск различия между тем, что можно и нужно допускать (т.е. просто игнорировать как относительно безвредное) и важными результатами, которые стоит принять всерьёз и при которых опознаваемые жертвы должны получить достойную компенсацию, по возможности.

Различие заключается не в самооправдывающем логическом обосновании по разграничению честной коррупции и нечестной, а в выражении – «правила не всегда применяются», которое подразумевает, что суждение означает столько же, сколько компетенция, если не больше. Управление – это истинное искусство, учитывающее ценности, идеалы и опыт, а не просто универсальная техническая наука, применимая ко всем ситуациям, которая подходит и удовлетворяет на данный момент (Райт, 2015 г.). Мудрость тоже имеет значение. Управленцы играют жизнями и ресурсами других людей. Лучшие внушают доверие; худшие – беспринципные и самовлюбленные. Характер имеет большее значение, чем техника и четкое соответствие жестким правилам и сомнительной догме, в особенности, в случае злоупотребления в отношении служащих и клиентов.

Действительно ли характер имеет значение?

К сожалению, у служащих с безупречным характером немного шансов продвижения по службе. Многие люди не воспринимаются как служащие с административным потенциалом, поскольку они не подходят, будучи с физическими недостатками, женского пола, небольшого роста, осмотрительными, недостаточно образованными, скромными, некрасивыми или непритязательными; недостаточно харизматичными, рискованными, интеллектуально развитыми, с недостаточными связями, богатством, красотой и трудолюбием. Возможно, шансы суммируются при рассмотрении кандидатов на продвижение по административной службе против противопоставленных им лиц с общими предрассудками, незаурядными (странными, другими) или несовершеннолетними лицами. В каждом сообществе приняты различные меры того, как доказывают свою значимость, заслуги, достоинство и соответствие. Любому, кто пользуется властью в отношении других, обычно верят на слово, пока не доказано обратное. Это дает им преимущество будучи управленцами по возложению на себя полномочий. Их могут обвинять преданные последователи за ошибки, даже если они виновны в катастрофе, лишении, жестокости, порабощении, терроре и ненадежности, выявленные за время наблюдения. Бюрократы принимают решения по судьбам тех, которые им подвластны, которые не могут укротить это безусловно неправильно работающее чудовище, несмотря на призывы к деконцентрации, децентрализации и фрагментации, с целью сокращения дистанции между решением и точкой применения, чтобы те, кто отдает приказы, могли видеть подчиненных и осознавали свою личную ответственность перед ними (Шумахер, 1973 г.).

Недобросовестное управление универсально

Идеальный вид модели Вебера не делает различия между государственной и частной собственностью или любой комбинацией двух в третьем или неправительственном секторе (НПО). Любая крупная организация уязвима. Когда доходит до чувства ущемленности или раздражения, люди чувствуют, кого в этом винить. Безмолвные жертвы знают, что их беспокоит, даже если они не могут определить источник вреда или выразить свое недовольство. Они знают, что лишь немногие у власти, способные вмешаться, примут их сторону. Они считают, что обязаны быть игнорируемыми безликими бюрократами или безжалостными исполнителями, которые заявляют, что знают лучше, что лучше для них. Слишком часто кажется, что в венах этих недоступных бессердечных деспотов течет ледяная вода, когда они избавляются от врагов, присваивают имущество, делают деньги, используют меньшинства, отрицают

права человека, повышают собственные привилегии и демонстрируют нахальство и высокомерие. Такие руководители ведут себя бесстыдно, когда командуют над теми, кто слабее их, считая себя рожденными править, проявляя черты мстительности, злобы и безразличия к страданию, что граничит с садизмом. Их сладкие речи не оправдывают их презрение к подчиненным (Кругман, 2016 г.).

Плохие руководители, засиживаясь на своем месте, подают плохой пример для других. Когда они уходят со своими проступками, они дают другим оправдание в копировании своих действий. Поэтому призыв «избавиться от мерзавцев» привлекателен. Но стимул для перемен незначителен, когда каждый участник получает свою выгоду от недобросовестного управления, и любой, пребывающий на должности, и имеющий правильные связи, не может быть выселен из своей железной клетки. Но что если руководство, делающее все от себя возможное, подводит бесконтрольный независимый персонал, который не подчиняется дисциплине? Что если умелое руководство изолирует себя от рядовых операций, делегирует слишком много полномочий и участвует в символической политике, не вдаваясь в детали управления и осуществления этой самой политики? Его руки остаются чистыми, в то время как видимость уверенности обусловлена злоупотреблениями других (Роуз-Акерман, 2015 г.). Это происходит слишком часто с единым доступом к государственным ресурсам (Деттер & Фольстер, 2015 г.), отсутствием коллективных действий и противодействующей силы, бесконкурентной политикой и преобладающим нигилизмом.

Польза всех организаций в том, что они делают то, что необходимо. Если они терпят неудачу при имеющейся возможности, в конечном счете, они исчезают за ненадобностью. Они должны служить какой-то цели. Эта цель может не раскрываться и может противоречить публичным заявлениям. Секретные организации являются исключением, поскольку об их существовании не должны знать, их деятельность сокрыта от глаз, они недоступны и не несут ответственности. Многие желают быть на их месте, чтобы можно было действовать не на виду, работать в гибких условиях и не поддаваться внешним ограничениям. Лекарство от молчания, возможно, лежит в большей ответственности и зависимости от людей доброй воли (т.е. истинных сознательных граждан), чтобы понять, что происходит в их повседневной работе. Но никто не захочет, чтобы за ним наблюдали каждую секунду; многие предпочитают работать в одиночку, чтобы им доверили выполнение их работы. К сожалению, не все (а) видят, какую роль выполняют во всем механизме, (б) стараются не отвлекаться на ежедневную скуку повторяющихся задач, (в) считают, что приносят меньше пользы, чем могли бы, или равную долю, и (г) любят, когда от них ждут, чтобы они ладили с коллегами и вели себя как счастливый командный игрок или хороший гражданин. В конечном счете, тихая жизнь обеспечена, когда живешь и не привлекаешь к себе внимание в процессе. Никто просто не выдаст секреты, если присутствует угроза ответных мер.

И еще о молчании

Современная система обработки информации затрудняет процесс сохранения секретности, из-за возможности несанкционированной попытки доступа. В то же время, технология как затрудняет сокрытие следов правонарушений, так и упрощает процесс их уничтожения, в особенности, если действия производятся в рамках

организованного предварительного сговора по сохранению конфиденциальности. В любом случае, такие действия можно обнаружить слишком поздно для принятия корректирующих мер или только после заключения сделки, позволяя виновникам недобросовестного управления отделаться только предупреждением в ответ на обещания компенсировать убытки. Как бы там ни было, толерантность по отношению к недобросовестному управлению может препятствовать правомерным доносам о фактах коррупции. В деловом мире и любом другом, признанная практика эффективного управления – это если заинтересованная организация, слишком часто участвующая в теневом бизнесе, выходит из игры вместе с недобросовестной практикой. Организации ищут лучшие доступные кадры для защиты тех, кто не чист на руку, и изобретают более эффективные меры по уклонению от внешнего вмешательства. Их жертвы благословляют средства массовой информации, когда дело доходит до возможного скандала. Регулирующие и надзорные органы (которые отказываются от запугивания и выполняют свою работу) также прославляются благодарной публикой за раскрытие фактов пагубного недобросовестного управления, в надежде и ожидании того, что, в конце концов, последуют какие-либо действия.

На сегодняшний день ведется настоящая гонка между свободой информации и сокрытием плохих новостей. Не все то плохое, что происходит, является инфоповодом. В управлении дела могут идти неправильно только из-за невыполнения указаний или из-за их неточности, неправильном понимании или отсутствии результатов. Нельзя никого обвинять, ни одно наказание не предусмотрено для какой-либо ошибки и раскаяния не могут не приниматься во внимание. В любом случае, что отвращает любого грешника? Управленцев ставят в затруднительное положение, они должны принять решение в отношении разглашения факта недобросовестного управления. Возможно, в каждом языке есть выражение: поспешить с выводом, когда обвинения были сфабрикованы. Люди любят судачить, и скандал распространяется как пожар, нанося вред как виновным, так и невиновным. Управленцы предупреждены о том, что они должны быть начеку все время, потому что обычно ситуация осложняется, когда они расслабляются. Они не могут быть везде все время или знать все, и менее всего получать информацию от тех, кто боится возмездия или ошибочных обвинений. Никому не хочется быть вестником плохих новостей. Лучше вообще ничего не говорить и притворяться несведущим, не вызывая подозрений.

Ничто не может защитить от случайных ошибок, меньше всего, компьютеры, взломанные ловкими хакерами. По мере ведения большей части административной деятельности в компьютере, необходимо иметь в виду, что вся информация может быть извлечена, несмотря на то, что административные системы призваны быть достаточно безопасными, стабильными, надежными, зависимыми и конфиденциальными. Цифровой тейлоризм и корпоративизация еще больше ухудшают рабочую обстановку и грозят обезличиванием рабочего места. «Зачем превращать работников в машины, если машины могут сделать даже больше?» (Шумпетер, 2015 г.: 63). Праздник любви к современной практике ведения бизнеса может оказаться контр-продуктивным в других организациях, в которых ее не следует применять вообще или использовать только с преобладанием общественных соображений (Стенсота, 2016 г.: 17-31).

Административная реформа

Решение проблемы недобросовестного управления требует оперативных действий и вмешательства извне со стороны административных реформаторов. В совсем запущенных случаях, может потребоваться полная замена всего состава организации или ее руководства. Преимущество новой метлы в том, что она может вымести все начисто и с везеньем новичка привлекать пристальное внимание. Но здесь требуется осмотрительность. В стремлении улучшить положение вещей, новички могут разрушить все хорошее, наряду с плохим. Это слишком часто происходит с перемещениями и реорганизацией. К сожалению, простые решения оказываются не такими простыми в таком сложном и быстро меняющемся мире. Если бы было так, их бы уже давно использовали. Проблемы остаются, потому что допустимого их решения может не быть вовсе, или его применение создает непредвиденные трудности и осложнения, нарушая работу вовлеченных лиц, ранее не затрагиваемых. Многие реформаторы-энтузиасты (включая прославленных консультантов международного менеджмента) впали в слепое сожаление, принимая на себя то, что оказывается перегружающей, всепоглощающей задачей, не обладая достаточными ресурсами и поддержкой, затем устраивают путаницу и полагаются на аврал, чтобы скрыть данный факт.

Административным реформаторам, возможно, лучше обращать внимание на особые обстоятельства, включая, тщательное исследование того, что имеется по факту, а не того, на что они надеются или игнорируют. Это не значит, что они просто должны прибегать к редукционизму, приукрашиванию истинного положения дел и выдумкам. Это люди одного склада, склонные рисковать и довольно толстокожие. К счастью, они также осмотрительны, защищают и обороняют, дабы не снабжать фактами своих критиков, которые игнорируют вред, вызванный разрушением их усилий по введению реформ. Несправедливые критики препятствуют прогрессу, отвлекая внимание на несущественное, мешая работе административных предпринимателей и охлаждая пыл любого, кто что-либо предложил первым, опередив их.

Поиск по улучшению качества административной работы зачастую омрачается постоянными исследованиями по найму, например, многие пиарящиеся эксперты готовы оправдать тех управленцев, которых они одобряют. Зачастую они предлагают predetermined результаты, выдавая их за беспристрастные, которые представляют лишь пропаганду отношений для искушенной публики для того, чтобы ввести в заблуждение свою аудиторию. Подчас, управленцы и избранные эксперты допускают оплошность и раскрывают повестку до того, как осознают содеянное. Передаваемое сообщение гласит: «Не опускайте [выигравшую] сторону. Играйте в игру. Не подставляйте свою шею и не суйте свой нос в то, что вас не касается. Не нарушайте спокойствие. Дела у вас пойдут хорошо, как было с руководителями, будучи преданными (умеющими молчать) командными игроками» (Уайт, 1956: 2002).

Согласно правилам модели руководителя, управленцы поумнее понимают, что пронизательные правдолюбцы сохраняют свое значение. Лучше узнать, что обнаружили кандидаты, и обратить это в свою пользу, вместо того, чтобы отступить от всех и высмеивать их взгляды. Постарайтесь определить их на ранней стадии и использовать. Подружитесь с ними; не превращайте их в злейших врагов. Они умны. В свое время, они могут научиться умело играть в административную игру и, в угоду своей личной выгоды, не останавливаясь, а продвигаясь на пути к получению более

разнообразного опыта. Амбициозные люди стремятся к успеху, престижу, власти, важности и процветанию, если не для себя, то для того, чтобы обеспечить комфорт и безопасность для тех, кого они любят. Поэтому достучитесь до них и примите то, что принесет выгоду. По необходимости, подкупите их обещаниями. Скажите им благодарить судьбу и не заботиться слишком сильно о положении других менее успешных людей, и ограничивать ошибки и недостатки близким кругом знакомых, защищенных от любого воздействия.

Место для оптимизма

В распоряжении теоретиков, практиков и исследователей имеется архив, полный материала по плохому правлению, бюрократологии и коррупции и связанным темам. Они способствовали тому, чтобы другие собирали примеры и занимались дальнейшим изучением. Они неоднократно повторяют, что даже граждане развитых стран жалуются на недобросовестное управление, а именно, (а) то, что они требуют, зачастую не выполняется должным образом, (б) было указано на ошибки, которые нужно исправить, (в) дела не обязательно идут как часы, и (г) слишком много времени тратится на то, чтобы отстаивать должное исполнение. Граждане развивающихся стран живут в намного худших условиях посреди хаоса недобросовестного управления, где (а) нужно узнавать, как получать ту или иную услугу и все причитающиеся пособия выплачиваются по дополнительной ставке, (б) ничего не подлежит окончательному разрешению, (в) жизненно важно иметь связи, (г) немного воспринимается как гарантия, и (д) жизнь – это постоянная борьба (Бракинг, 2007 г.; Шатурведи & Чандра, 2015 г.). Общий вывод – ситуация, скорей всего, мало изменится в период жизни их детей. Большинство согласны с тем, что для снижения уровня недобросовестного управления нужно приложить большие усилия, и считают, что достаточный объем имеющихся знаний позволяет сделать то, что должно быть сделано немедленно. Они призывают не быть нетерпеливыми. Пламя беспокойства горит ярко, если не ярче, чем всегда, по всему миру, беспокойства по поводу того, что скоро произойдут улучшения, но не ожидая немедленных результатов.

Оглядываясь, табу на упоминание о недобросовестном управлении наконец то было нарушено в начале 90х годов, с тех пор разоблачение и исследование стали процветающей отраслью по всему миру. Одним из крупнейших прорывов стало учреждение в 1993 году «Transparency International» (Трансперенси Интернешнл) и филиалов в странах (Фогл, 2012 г.). Хотя это не была первая организация в своем роде, она привлекла единомышленников, переступающих барьеры, возведенные отрицателями, и к началу 2000х годов принесла свои результаты, когда недобросовестному управлению, в частности, коррупции, отводилось первостепенное место в глобальной войне против бедности и низкого уровня развития (Клитгаард, 2014 г.; Куа, 2013 г.). Прогресс можно измерить выпуском последнего исследования по Африке, в котором напрямую сообщалось о том, как многим людям приходилось платить взятки на протяжении многих лет, чтобы избежать наказания и получить доступ к базовым службам, в которых они отчаянно нуждались. Большое неравенство присутствовало между несколькими сильными странами и множеством слабых стран по всему континенту (Принг, 2015 г.: 2-3). Это сообщение с примесью надежды и разочарования можно было повторять по всему миру: надежда на то, что усилия местных деятелей принесут результаты по обращению недобросовестного управления,

и разочарование по поводу того, что в других местах многого так и не добивались, и ситуация только ухудшалась.

Противники недобросовестного управления, полные надежды, гордятся достижениями, но разочарованы тем, что усилия по сдерживанию феномена недобросовестного управления ослабли, несмотря на то, что необходимость усилилась. Ввиду того, что внешнее представление говорит об обратном, первые победы берут тенденции к снижению. Можно просто сравнить обсуждения ООН на тему Целей развития тысячелетия до 2000 года с обсуждением Целей устойчивого развития, начиная с 2012 года, в частности, относительно снижения неравенства, налоговых лазеек и отмывания денег, ухудшения состояния окружающей среды, доступа к услугам репродукции и торговли на черном рынке организованной преступности. Итоговый счет составлял 17 целей и 169 приоритетов, призванных стать предварительной глобальной системой социальной защиты где-то к 2030 году. Увы, этот длинный список безмерных стремлений, вероятнее всего, закончится тем, что никому не понравится, и малое будет сделано для уязвимых, беспризорных и бедных слоев населения. Нарушители изворотливы, как никогда, обходя препятствия на своем пути. Кажется, что они опережают на несколько шагов, предвосхищая то, что для них приготовлено, и принимая выгодное положение для отражения любых нападков на свою профессиональную некомпетентность.

К счастью, в каждом поколении всегда появляются те, кто противостоит укоренившемуся злоупотреблению властью, которые не боятся противостоять и не желают скрывать свои убеждения, пытаются раскрыть глаза и разоблачить почитаемых негодяев и жуликов, занимающих высшие должности. Они никогда не сдаются. Если раньше о них умалчивали, теперь перед ними благоволят последователи, СМИ, для которых они служат инфоповодом, и добропорядочные люди, обманутые системным вероломством на всех поприщах жизни. Эти моралисты не ведут подрывную деятельность; они довольно открыты, честны и надежны. Они протестуют против (а) человеческих жертв недобросовестного управления, (б) измерения прогресса общества чистым материализмом или просто выигрышем, или неприкрытой жадностью или самовлюбленностью, (в) недостаточного глобального товарищества, и (г) миллионов людей, живущих в горе, жестокости, насилии и небезопасности. Есть также и духовное измерение (Тоуни, 1926 г.; 1998 г.), охарактеризованное в библейском изречении, что «Не хлебом единым жив человек» и в теологической интерпретации «Если Бога нет, жизнь – это просто игра – красть или не красть – значения не имеет». (Левин 2003 г.: 73). Их подталкивает внутренняя совесть, от которой они не могут сбежать (Сорабджи, 2014 г.).

В начале данного эссе была упомянута тяжелая ситуация в Афганистане. На следующий же день в Гватемале, возможно, в таком же беспорядке была изображена надежда.

Заметка о Гватемале

Практически каждые выходные на протяжении долгих месяцев Хорхе Кастильоне, 70-летний инженер... ходил на Plaza de la Constitution, чтобы поддержать то, что стало ритуалом в данном народе: еженедельные протесты, призывающие к отставке президента и к концу политической безнаказанности.

Эти требования могут показаться весьма амбициозными. Политики здесь настолько коррумпированы, насколько смертельно опасно инакомыслие, по крайней мере, если судить по последнему столетию. Когда несколько месяцев назад начались протесты, вызванные разоблачением обширной схемы таможенных махинаций, лишь немногие, включая г-на Кастильоне, рассчитывали на то, что что-то изменится.

Но неожиданно все изменилось, и быстро.

По инициативе комиссии при поддержке ООН, расследования по делу коррупции были распространены до высшего правительственного уровня. В пятницу был арестован бывший вице-президент страны и прокуроры заявили, что президент, Отто Перес Молина, был главным получателем в мошеннической схеме, при которой сливались миллионы долларов таможенной прибыли, пока страдали базовые государственные службы.

Для народа в ситуации, оборачивающейся не в его пользу – один из самых высоких уровней бедности и убийств в полушарии и история насильственных репрессий со стороны правительства – появление крупных общественных протестов воспринимается как серьезный шаг... После серии арестов высокопоставленных лиц, и появления мирных протестов в месте, подавленном историей гражданской войны, продлятся ли долго такие изменения?

...Следующий месяц может стать решающим. Хотя г-н Перес Молина отказался отступить... выборы кандидата на его замену запланированы на сентябрь. В глазах многих протестантов перспективы не многообещающие. Лидирующий кандидат на пост президента Мануэль Бальдисон сам замешан в коррупционном расследовании. И партия г-на Бальдисона, Lider, пресекла попытки лишить неприкосновенности г-на Перес Молина, что является необходимым шагом в предъявлении официальных обвинений.

...Многие беспокоятся о том, покончит ли страна с безнаказанностью политиков. Продвижение за пределы объединяющего гнева уличных протестов в направлении чего-то более преобразовательного и продолжительного – относительно неизведанная территория [как, например, в Бразилии, Чили, Эквадоре, Гондурасе и Перу.]

...Страна пробудилась усилиями Международной комиссии по борьбе с безнаказанностью в Гватемале, исследовательская организация при поддержке ООН, которая в 2006 году появилась для искоренения организованной преступности. Вначале, группа помогала местным прокурорам побеждать преступные сообщества, просочившиеся в правительство.

Но с недавних пор, эта группа стала худшим кошмаром правительства, [сформулировав] свои взгляды на коррупцию и безнаказанность, сдвоенные сферы жизни политической жизни в Гватемале, которые, по мнению большинства, вряд ли привлекут пристальное внимание.

...Гватемальцам, уже давно привыкшим к системной дисфункции – которая проявлялась либо в форме больниц без медицины или офицеров полиции без горячего, чтобы прибыть на место преступления – предъявлялись реальные факты и доказательства мошенничества, собранные в процессе подслушивания

телефонных разговоров и рейдов, которые могут подтвердить любое циничное предположение.

Самое первое дело, известное как La Linea, привлекло таможенные станции по всей стране, которые брали взятки с импортеров для снижения размера оплачиваемых пошлин... были арестованы должностные лица... по той же схеме [прокуроры] предъявляют обвинение г-ну Перес Молина. Затем разгорелся другой скандал. Те же власти обвинили в изъятии миллионов с договора, заключенного с целью предоставления лечения диализом для пациентов с болезнями почек, среди всего прочего... небрежное обращение, связывающее коррупцию с реальными жизнями. (Азам Ахмед 2015 г.: А4, 9)

Многие люди в Гватемале все еще остаются в стороне, в особенности, в сельских районах, где мало верят в гражданское действие. Протестующих они воспринимают, скорее, как нанятую публику, которая недостаточно уважает закон. Сельские жители оживились, когда деловая элита сменила свою позицию и Конгресс проголосовал за лишение Молина неприкосновенности. Хотя только половина населения с правом голоса проголосовало в октябре 2015 на всеобщих выборах, подавляющее число голосов на пост Президента было отдано за наименее запятнанного из трех членов консервативной партии. Ранее он был популярным комедийным ведущим на телевидении, Джимми Моралес, который в своем мандате обязался продолжить бороться с коррупцией. Слоган его избирательной кампании гласил: «Нет коррупции, нет вора́м». Новый Конгресс обязался ввести реформы, которые помогут справиться с текущей политической ситуацией.

После своей отставки Президент Молина был немедленно водворен в тюрьму по обвинению в коррупции по схеме откатов в таможенных органах, что привело к дальнейшим расследованиям со стороны СІСІG, в ходе которых выяснилось, что это была лишь верхушка айсберга, в действительности, его партия была только прикрытием, пока он управлял государством для личного обогащения – ничего сверхординарного в этой стране. С момента учреждения в 2008 году, партия принимала незаконные пожертвования в счет будущих привилегий от государственных контрактов, и кормила большую часть элиты страны. «Это была преступная банда, целью которой было захватить власть, чтобы обокрасть государство». (The Economist, 2016 г.). Местные должностные лица затем последовали примеру СІСІG в своих профессиональных расследованиях, за которыми последовали многочисленные аресты. При вынесении приговоров, это пошатнет безнаказанность элиты. Здесь вспоминается пример из прошлого, когда Байрон Лима Олива, бывший капитан армии, отбывающий 20-летний срок за убийство священника Хуана Хосе Герали в 1998 году через несколько дней, после того как жертва предоставила объемный отчет по правам человека о зверствах, происходящих в ходе гражданской войны, был убит в июле 2016 года сокамерником, отбывающим 82-летний срок за нападение на автобус в 2008 году. Оба были руководителями вражеских группировок, которые столкнулись из-за продажи наркотиков, и оба пользовались привилегиями, которые помогли им руководить преуспевающим бизнесом, свободно выходить из тюрьмы от лица смещенного Президента Молина, и проворачивать свои обширные схемы с вымогательством (не замеченные СІСІG) в обмен на откаты в Lider. Откаты

показывали, каким образом преступное предприятие могло использовать государство. О смерти Олива объявили во время суда над Молиной (Малкин & Виртс, 2016 г.).

Скептики сомневались, что произойдут какие-либо значимые изменения в доминирующем политическом режиме, поскольку новый Президент не сможет сделать что-то большее. Они помнили опыт других стран, в которых новоизбранные законодатели, обязавшиеся вводить реформы, ничего не делали в ответ на требования протестующих на протяжении многих лет, например, в Индии (Туммала, 2013 г.: 167-187), действующие власти преследовали известных критиков (например, Алексея Навального в России), и коллапс народных протестов повсюду. В действительности, реформы редко можно ввести за одну ночь. И слишком часто они не дотягиваются до недобросовестного управления, которое сохраняется из поколения в поколение, потому что реформаторов обводят вокруг пальца или они слишком часто идут на компромисс, таким образом, подрывая доверие к себе и свои причины. Первоначальный энтузиазм их последователей постепенно переходит в разочарование и на первый план выходят другие вопросы. Однако в соседнем Гондурасе пример Гватемалы побудил гражданских лидеров к действиям по такой же модели разрушения системы недобросовестного управления и культуры безнаказанности, в этот раз силами внешней интервенции Организации американских государств, и снова после уличных протестов против злоупотребления служебным положением высшими правительственными лицами, которые обкрадывали систему здравоохранения страны, вероятно, в пользу кошелька национальной партии Президента Хернандеса. Инициация внешнего расследования станет первой из, возможно, многих инициатив ОАГ.

Что касается других стран, в пример можно привести текущие скандалы в Бразилии, Мексике, Венесуэле и Чили в Южной Америке, Украине и других странах бывшего Советского Союза, на юге Европе, Ближнем Востоке, в Африке и Азии, не обошедшие даже государство Ватикан. В действительности, все эти страны и многие другие страдают от системного недобросовестного управления. Исключение составляют несколько стран, в которых, по признанию специалистов по общественному мнению и исследователей, наблюдается минимальный уровень недобросовестного управления. Это такие страны как Финляндия, страны Скандинавии, Австралии и Сингапур (Куа, 2013 г.). Все, что здесь описывается, могут подтвердить произошедшие скандалы в Китае, где правительство, развернуло кампанию по сокращению коррупции и других обременений Китайской коммунистической партии. Специальное ситуационное расследование было возбуждено вокруг того, что произошло при взрыве складов в Тяньцзине, Китай. Организация, владеющая складами, получала прибыль от небезопасного хранения опасных товаров, к сожалению, слишком часто встречающийся по всему миру феномен, связанный с опасными отходами и продуктами, от локальных очистных сооружений до ядерной промышленности (Якобс, Хернандес & Бакли, 2015 г.: А1, 6 и 7). Китай пробудился, поняв, что на своем пути развития больше нельзя игнорировать скандалы, если он хочет стать сверхдержавой (Чжан & Лавена, 2015 г.). В соседней Индонезии после бесчинств режима Сухарто, с 2003 года отмечается небольшой прогресс силами Комиссии по уничтожению коррупции (КРК), после заключения в тюрьму более 400 членов элиты. Хотя впереди еще долгий путь, без переворота партийной системы и финансового законодательства

дальнейший прогресс будет идти медленными темпами, как можно убедиться на опыте других стран.

После данных событий разгорелись скандалы в крупных солидных корпорациях, работающих в разных видах деятельности по всему миру, а в некоторых самых уважаемых международных организациях, дошли до высшего уровня президентства Генеральной Ассамблеи Объединенных Наций (сентябрь 2013-2014 гг.), с участием дипломата из Антигуа в стоворе с бизнесменами из Макао, и в рамках нескольких операций ООН. Недобросовестное управление не знает пределов. Кажется, чем выше поднимаешься, тем больше возможностей, тем выше вознаграждение, и больше кредит доверия. По крайней мере, бедные люди больше озабочены загрязнением окружающей среды, например, водой непригодной для питья, опасными отходами и ядовитыми продуктами питания, но они даже не представляют, сколько предназначенной им помощи утекает к богатым, до 90% просто растворяются в воздухе.

Но вопреки всему, надежда умирает последней. В Румынии Премьер-Министр Виктор Понта в июле 2015 года был обвинен в мошенничестве, отмывании денег и налоговых махинациях. Он занимал эту должность с мая 2012 года. Правительство уже давно обвиняли в коррупции и злоупотреблении законом, начиная с режима коммунистического правителя Президента Николае Чаушеску. Народное восстание в 1989 году положило конец этому режиму, хотя правящая элита едва ли сменила стиль правления. Несмотря на растущую непопулярность, Понта отстаивал свою позицию. В конечном счете, его подвел трагический пожар в ночном клубе в Бухаресте, в котором погибли 32 человека, его приписали к мягким правилам выдачи разрешений и проведению несоответствующих проверок, которые возникали из-за коррупционной деятельности. Пожар вызвал уличные протесты, требующие отставки Премьер-Министра, его заместителя и мэра района местонахождения данного ночного клуба. В ответ Понта и мэр отступили, чтобы «сохранить стабильность». Новая коалиция сменила старую. Понта не пользовался популярностью, но он был первым премьер-министром, подавшим в отставку из-за уличных протестов. Это был жест для спасения своего доброго имени, а также «возможность покончить с административной некомпетентностью и государством постоянного беззакония, в котором живут люди» (Гилле & Карас, 2015 г.: А8).

Общий итог

Но рыба не всегда гниет с головы, согласно древнему латинскому выражению «*Corruptio optimorum pestimaraes*», т.е. коррупция среди лучших хуже всего. Но здесь необходимо начать усилия по улучшению. Без поддержки внутри и извне, вероятнее всего, реформа будет проходить нерешительно, и возможность будет потеряна. Что касается более серьезной битвы,

Мука земли оправдана в наших глазах, пока красота сияет во всем, что мы видим.

Война – это наш бич: она сделала нас умнее, и борясь за свободу, мы ее обретаем (Сасон, 1916 г.; 2013: 17)³.

Оптимисты и их братья по разуму продолжают упорно трудиться для сокращения повсеместного недобросовестного управления. Иногда государства заходят слишком далеко, но в этом случае, они зашли недостаточно далеко, просто потому что они недостаточно часто смотрят в зеркало, чтобы увидеть, почему так много людей жалуются на их работу и смело выражают свое недовольство, не опасаясь ничего и без фаворитизма. Тогда они демонстрируют отвагу, а не неуважение. Они не возмутители спокойствия, открыто порицая то, что они считают безобразием. Они признают:

Как легко поддаться соблазну, сбиться с пути сознательно и примкнуть к общей массе лгунов – такую массу составляют полное невежество, утилитарное безразличие и бессовестная личная заинтересованность – и сменить единственную великую правду на циничное пожимание плечами неисправимого грешника (Ижар, 1948 г.; 2008: 1)⁴.

Те, кто говорят правду, достойны уважения, и это делает их счастливыми. Под гордостью, целостностью, достоинством и критикой скрываются любовь, нежность, чувствительность и добросердечность (Каплан, 2007 г.)⁵. Они борются за общее благо, не думая о том, с какой опасностью сталкиваются.

Другими словами, «[Недобросовестное управление] будет продолжать присутствовать – в действительности, вполне может приниматься за норму – пока те, кто намерены с ним покончить, могут противостоять любыми способами, которые невозможно игнорировать» (Джонсон 2014 г., 1).

Список литературы:

- Ахмед, А. (2015) «An Unexpectedly Swift Strike Against Corruption» («Неожиданный быстрый удар коррупции»), *New York Times*, 26 августа, А 4,9.
- Бальзак, Х. (2014) *The Physiology of the Employee (Философия служащего)*, Wakefield Press, Кембридж, МА.
- Блум, Х. (2013) *Poets of World War 1, Rupert Brooke and Siegfried Sassoon (Поэты первой мировой войны, Руперт Брук и Зигфрид Сасон)*, Chelsea House Publishers, Нью-Йорк.
- Бракинг, С. (2007) *Corruption and Development (Коррупция и развитие)*, Palgrave Macmillan, Бейзингсток.
- Кейден, Г. (1991) «What Really is Public Maladministration?» («Что же такое недобросовестное управление?») *Public Administration Review (Обзор государственного управления)* 51:6: 486-493.

³ Siegfried Sassoon from «Absolution», in Harold Bloom. 2013. *Poets of World War 1, Rupert Brook and Siegfried Sassoon*. London: Chelsea House Publishers, p. 17.

⁴ S. Yizhar, *Khirbet Khizeh*, Ibis Edition, Jerusalem, 2008 (в переводе Nicholas de Lange и Yaacob Dweck, p. 1.

⁵ Бет Каплан. 2007. *В поисках еврейского Шекспира: Жизнь и наследие Якоба Горидна*. Сиракуз, NY: Syracuse University Press.

- Кейден, Г. И Кейден, Н. (1977) «Administrative Corruption» («Административная коррупция») *Public Administration Review (Обзор государственного управления)* 37:3: 300-309.
- Шатурведи, Б.К. и Чандра, С. (2015) *Corruption and Economic Growth (Коррупция и экономический рост)*, Academic Foundation, Нью Дели.
- Дальштром, К. и Вангнеруд Л. (2015) *Elites, Institutions and the Quality of Government (Элита, институты и качество правительства)*, Palgrave Macmillan, Нью-Йорк.
- Гиллет, К., и Каразс, П. (2015) «Yielding to Outcry Over Corruption, Romanian Prime Minister Steps Down» (Поддаваясь возмущению коррупцией, уход с поста Премьер-Министра Румынии) *New York Times* November 5, A8.
- Хендерсон, Т. и Боже, Д (2015) *Organizational Development and Change Theory (Организационное развитие и теория изменения)*, Routledge, Нью-Йорк.
- Ивкович, С., (2005) *Fallen Blue Knights (Павшие синие рыцари)*, Oxford University Press.
- Якобс, А., Хернандез Дж., и Бакли, Б. (2015) «Behind Blast, Shortcuts and Lax Rules» (За порывами, сокращениями и слабыми правилами) *New York Times* 31 августа, A1.
- Джонсон, М. (2014) *Corruption, Contention, and Reform (Коррупция, разногласие и реформа)*, Cambridge University Press.
- Клитгаард, Р. (2014) *Addressing Corruption Together (Боремся с коррупцией вместе)* Организация экономического развития и сотрудничества, Париж.
- Кругман, П. (2016), «Privilege, Pathology and Power» («Привилегия, патология и сила»), *New York Times*, 1 января, A19.
- Лоутон, А., Ван Дер Валь, З., и Хубертс, Л. (2016) *Ethics in Public Policy and Management (Этика в общественной политике и управлении)*, Routledge, Лондон.
- Левин, Х. (2003) *The Labour of Life (Труд жизни)*, Stanford University Press, Стэнфорд, КА.
- Лихблау, И., (2015) «Inquiries Stall as U.S. Limits Access to Data» («Задержка запросов по мере ограничения доступа к данным США»), *New York Times*, 28 ноября, A1,3.
- Машал, М. (2015) «Afghan Government Does Business with a Banker It Sent to Prison» («Правительство Афганистана ведет дела с банкиром, отправленным в тюрьму») *New York Times*, 5 ноября, A10.
- Машал, М. (2016), «Greed, Corruption and Danger: The Gem Trade, Tarnished in Afghanistan» («Жадность, коррупция и опасность: торговля драгоценными камнями, потускневших в Афганистане»), *New York Times*, 7 июня, A7.
- Никсон, Р. (2015) «Inspector Keeps a Watchful Eye on U.S. Spending in Afghanistan, to Dramatic Effect» (Инспектор пристально следит за тратами США в Афганистане, для драматического эффекта) *New York Times*, 25 августа, A6.
- Принг, К. (2015) *People and Corruption (Люди и коррупция)*, Transparency International, Бурлин.
- Куа, Дж. (2013) *Different Paths to Curbing Corruption (Различные пути сдерживания коррупции)*, Emerald Publications, Бингли.

- Роуз-Акерман, С. (1978) *Corruption (Коррупция)*, Academy Press, Harcourt Brace Jovanovich, Нью-Йорк.
- Роуз-Акерман, С. (1999) *Corruption and Government (Коррупция и правительство)*, Cambridge University Press, Кембридж.
- Роуз-Акерман, С. (2013) *International Handbook on the Economics of Corruption (Международный справочник по экономике коррупции)*, Edward Elgar, Челтнем.
- Роуз-Акерман, С. (2015) в Дальштрот и Вангнеруд, 33-4.
- Роуз-Акерман, С. и Палифка, Б. (2016) *Corruption and Government (Коррупция и правительство)*, Cambridge University Press, Нью-Йорк.
- Сасон, С. (1916) «Absolution» (Оправдание) in Bloom, 17.
- Шумахер Е.Ф. (1973) *Small is Beautiful (Красота в малом)*, Harper and Row, Нью-Йорк.
- Шумпетер (2015) «Digital Taylorism» (Цифровой тейлоризм), *Economist*, 12 сентября, р. 63.
- Сорабджи, Р. (2014) *Moral Conscience Through the Ages (Моральное сознание с древнейших времен до наших дней)*, University of Chicago Press, Чикаго.
- Стенсота, Х. (2016) в Лоутон Ван Дер Вал, и Хубертс, 17-31.
- Свара, Дж. (2007) *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Non-profit Organizations (Учебник этики для государственного административного персонала в правительстве и некоммерческих организациях)*, Jones and Bartlett, Sudbury, MA.
- Тоуни, Р.Х. (1926, 1998) *Religion and the Rise of Capitalism (Религия и рассвет капитализма)*, Transaction Publishers, Brunswick, N.J.
- The Economist (2016) «Bad apples everywhere» («Ложки дегтя повсюду»), 11 июня 2016 года, с.38.
- Туммала, К. (2013) «Can India Combat Corruption?» («Может ли Индия бороться с коррупцией») в Куа, 167-187.
- Андеркуфлер, Л. (2013) *Captured by Evil (Во власти зла)*, Yale University Press, Нью-Хейвен.
- Программа развития ООН (1998), *Corruption and Good Governance (Коррупция и хорошее управление)*, Отдел по развитию кадрового персонала и руководства, Нью-Йорк.
- Фогл, Ф. (2012) *Waging War on Corruption (Война с коррупцией)*, Rowman & Littlefield, Latham, MD.
- Уайт, В.Х. (1956, 2002) *The Organization Man (Руководитель)*, Simon & Schuster, Нью-Йорк, переиздание University of Pennsylvania Press.
- Райт Б. (2015) «The Science of Public Administration» («Наука государственного управления») *Public Administration Review*, 75: 6:795-805.
- Ижар, С. (1948, 2008) *Khirbet Khizeh*, Ibis Editions, Иерусалим.
- Чжан И., и Лаевна, К. (2015) *Government Anti-Corruption Strategies (Правительственные стратегии по борьбе с коррупцией)*, CRC Press, Taylor & Francis Group, Boca Raton, FL.