

Использование информационных технологий для борьбы с коррупцией и локальная административная традиция КНР

Е.Г. Дьякова

Институт философии и права УрО РАН
gf-urfo@bk.ru

Аннотация

Статья подготовлена в рамках программы научных исследований ИФиП УрО РАН № 12-С-6-1003 ФНИ по совместным проектам «Новые парадигмы социального знания». В статье показано, как осуществляется трансфер глобальных технологий в условиях существования мощной локальной административной традиции. Проанализирован опыт Китая по использованию информационных технологий для борьбы с коррупцией. Показано, какое место занимают информационные технологии в общем контексте борьбы КПК с коррупцией, и сделан вывод о том, что идеология электронного правительства используется для усиления контроля со стороны центральных органов власти над региональными/местными, причем пресечение коррупционных проявлений рассматривается как инструмент для поддержания устойчивого экономического развития. Остальные аспекты глобальной идеологии электронного правительства, включая модель «открытого правительства» как инструмента вовлечения граждан в борьбу с коррупцией, также преобразуются под влиянием локальной традиции.

Ссылки на высокий антикоррупционный потенциал электронного правительства являются общим местом в рекомендациях международных органов (ООН, Всемирный банк, Международный валютный фонд и т.п.). Существует убеждение, что информационные технологии могут использоваться по всем основным направлениям борьбы с коррупцией: для ее предотвращения, пресечения последствий, а также для вовлечения общественности в борьбу с ней [21].

Использование ИКТ призвано обеспечить деперсонализацию и стандартизацию основных административных процессов, тем самым лишив

чиновников возможности принимать решения по собственному усмотрению, и, следовательно, ликвидировав саму возможность коррупции. Информационные системы также могут выступать как инструмент пресечения коррупционных сделок, поскольку позволяют вести мониторинг действий сотрудников органов власти в режиме реального времени. Публикация в электронном виде информации о деятельности органов власти (по модели «открытого правительства») приводит к тому, что у граждан появляется возможность контролировать эти действия и т.п.

В реальности примеров успешного использования ИКТ для борьбы с коррупцией не так уж много, и, как правило, оно обеспечивается жестким административным давлением на рядовых чиновников, однако это не мешает верить в эффективность предлагаемых мер. Мы можем говорить о своеобразной административной идеологии, основанной на убежденности, что система государственного управления во всем мире устроена примерно одинаково, и поэтому нуждается примерно в одинаковых средствах для борьбы с коррупцией.

Поскольку на практике политические режимы и административные традиции могут достаточно сильно различаться, глобальные управленческие рекомендации используются в качестве риторического обоснования при принятии ситуативно обусловленных решений.

Данная проблематика была достаточно подробно исследована в т.н. теории «модного менеджмента» («management fashion theory») на основе изучения корпоративных реорганизаций. Э. Абрамсон определил «модные реформы» как «преходящую коллективную веру, распространяемую трендсеттерами, в то, что та или иная технология приведет к рациональному прогрессу в управлении» [12, с. 257]. Несколько позже Дж. Бендерс и К. ван Веен показали, что за «коллективной верой» скрывается борьба между участниками реформ за право определить их концепцию. В процессе этой борьбы осуществляется избирательная адаптация отдельных элементов предлагаемой реформы, причем возможна ситуация, когда между словами и действиями не будет вообще никакой связи [14].

В основе избирательной адаптации лежат уже сложившиеся административные традиции. Даже в

том случае, если эти традиции считают устаревшими и малоэффективными, отбор решений, которые, по их мнению, способны скорректировать сложившуюся ситуацию, определяется локальными управленческим опытом.

Истории известны случаи резкого слома собственной традиции и переноса чужих административных традиций на национальную почву. Классическим в этом плане является опыт государственного строительства в Японии, которое началось с заимствования китайской системы государственного управления, несмотря на то, что она слабо стыковалась с японскими реалиями [2, с. 181]. В XIX веке в рамках Реставрации Мэйдзи (1859 – 1912) было осуществлено аналогичное заимствование западных управленческих моделей. Как показано в исследовании Э. Уэстни [23], при этом использовались скорее общие принципы и способы организации «рациональной бюрократии», чем какая-либо конкретная ее форма, внедренная на Западе. Иными словами, имело место кросс-культурное генерализованное заимствование.

Выводы Э. Уэстни, могут быть обобщены и для других стран дальневосточного ареала, включая Китай, как главную державу региона. Модернизация в этих странах основывалась на сознательном заимствовании управленческих моделей. В XX веке, по замечанию А.Н. Ланькова, сторонники построения «государства как в СССР», отчаянно боролись со сторонниками построения «государства как в США» [4].

Описанный Т. Кристенсенем, Д. Лишэнем и М. Пейнтером процесс модернизации системы управления пост-маоистского Китая [15], вполне можно проанализировать как отход от советской схемы в пользу генерализованных западных моделей.

С этим согласны и сами китайские исследователи. По их мнению, для современного Китая характерен синтез нескольких управленческих традиций: «все преобразования осуществляются на путях социализма с китайской спецификой, а если заимствования из западной модели реформирования и происхо[дят], то только с учетом накопленного опыта и учета конкретной ситуации» [11, с. 47].

В результате китайская управленческая система представляет собой сложное переплетение традиционных практик, унаследованных от имперского прошлого (несмотря на прокламируемое отрицательное к нему отношение), советского наследия и модных западных заимствований.

При этом происхождение той или иной практики не всегда можно определить однозначно: такой важнейший антикоррупционный инструмент, как Контрольная комиссия КПК по дисциплинарной проверке, может вести происхождение как от советской Комиссии партийного контроля, так и от имперского цензора «юйшитай» [см. 8].

Каковы бы не были используемые методы, можно говорить о том, что с их помощью современным китайским властям до недавнего времени удавалось достаточно эффективно сдерживать коррупцию.

Э. Уидмэн даже ввел понятие «китайского парадокса», выражающегося в том, что сравнительно высокий уровень коррупции не мешает высоким темпам экономического роста [22]. При этом идеология борьбы с коррупцией, включая использование информационных технологий, полностью вписана в китайскую управленческую традицию.

В традиционной китайской историографии коррупция рассматривается как один из ведущих факторов династического упадка. Она рассматривается как следствие разложения центрального государственного аппарата, утраты контроля центра за поведением местных чиновников и их сращивания с влиятельными местными кланами. Эта традиционная точка зрения находит поддержку и у современных исследователей. Так, Ни и Ван, используя статистические методы, доказывают, что неспособность минских императоров обуздать коррупцию породила экономическое отставание Китая от Западной Европы, отсутствовавшее до эпохи Мин (1368 – 1644) [19].

Соответственно, рецепты, направленные на обуздание коррупции, хорошо известны, и представляют собой традиционный синтез конфуцианства и легизма. С одной стороны, вслед за легистами, утверждается необходимость жесткого контроля за исполнителями, включая неотвратимое наказание за любое, даже самое небольшое, нарушение, а с другой – говорится о необходимости формирования чиновника – «благородного мужа», неспособного на такие безнравственные поступки, как взяточничество и вымогательство.

Решая проблему экономической модернизации, власти постимперского Китая постоянно помнили об опасности, связанной с коррупцией. При этом они ориентировались не на традиционную, а на советскую систему партийно-государственного управления: председатель Мао не только не восстанавливал традиционную китайскую империю, но боролся с чиновниками «гневом народных масс» [5].

С началом эпохи экономических реформ значительная часть полномочий была передана на места, а центральные власти охотно закрывали глаза на коррупцию при условии экономического роста. Генеральный секретарь ЦК КПК в 1987 – 1989 гг. Чжао Цзянь открыто заявлял, что «борьба с коррупцией может затормозить реформы» [24, с. 252].

Последующая централизация сопровождалась ужесточением борьбы с коррупцией. Как отмечалось в вышедшей в 2010 году (при генеральном секретаре ЦК КПК Ху Цзиньтао)

первой китайской «Белой книге», посвященной борьбе с коррупцией, «Китай исходит из необходимости бороться как с симптомами, так и с корнями коррупции, сочетая предупреждение и пресечение, с упором на первое» [24]. В «Белой книге» указывалось и на необходимость использовать для борьбы с коррупцией Интернет и шире вовлекать в этот процесс общественность.

На современном этапе коррупция рассматривается в Китае как один из главных источников политической нестабильности, порождающий кризис легитимации. Коррупционные схемы ведут к созданию не только внутривластных, но и региональных кланов. Последствия появления таких кланов хорошо известны из китайской истории: целостность империи напрямую зависит от сплоченности правящей элиты и ее способности держать в повиновении местных чиновников [7].

Именно поэтому приход в 2012 году к власти нового поколения руководителей КПК во главе с Си Цзиньпином сопровождался новой мощной антикоррупционной кампанией. Си Цзиньпин потребовал бороться одновременно и с «тиграми» (высокопоставленные чиновники) и с «мухами» (простые люди). [10]. Уже упоминавшийся Э. Уидмэн назвал действия Си Цзиньпина самой значительной анти-коррупционной кампанией с начала эпохи реформ и выразил опасение, что они могут привести к политическому взрыву [20]. Другие эксперты высказывались более осторожно, указывая на хронический характер коррупции и ее встроенность в существующие управленческие механизмы [3; 6; 7].

Реализуемые в Китае методы борьбы с коррупцией представляют собой своеобразное переплетение имперских традиций и советского наследия. Информационные технологии играют среди этих методов подчиненную роль, несмотря на активные усилия по их внедрению в государственное управление. (Впервые на важность информатизации для модернизации системы управления указал лично Дэн Сяопин в 1984 году).

С самого начала целью электронного правительства провозглашалось «усиление центра», т.е. ужесточение контроля центральных органов власти над местными, что рассматривалось как эффективный инструмент предотвращения и пресечения коррупции [16]. Соответственно основные усилия были направлены на формирование инфраструктуры обмена информацией между органами власти, а не на улучшение качества государственных услуг, повышение прозрачности и подотчетности (что является официальной целью внедрения электронного в глобальном управленческом дискурсе) [17, с. 24].

С электронным правительством связывались надежды на повышение административной эффективности, поскольку должна была появиться

возможность контролировать ежедневные операции, основываясь на функциях, обеспечиваемых новой технологией [18, с. 89].

По мнению Р. Клувера, за всеми этими ожиданиями стояла вера в то, что информационные технологии способны выступить как противоядие против травм трансформации нации, в том числе связанных с коррупцией, социальным неравенством и политической неустойчивостью [16, с. 86]. Электронное правительство превратилось в символ западного прогресса, позволяющий связывать между собой административную реформу, реформу законодательства и управление экономикой. Оно было призвано стабилизировать взаимодействие чиновников с гражданами на современной основе, покончив с устаревшими и не соответствующими требованиям времени административными процедурами.

Характерным проявлением таких ожиданий можно считать серию статей, подготовленных сотрудниками Китайского университета науки и технологии, в которых заявляется, что коррупцию, как одно из основных препятствий на пути к гармоничному обществу, можно существенно сократить, используя электронные технологии для ее предотвращения и пресечения. В этом смысле переход к электронному правительству можно рассматривать как очередное «генерализованное заимствование», используемое для легитимации существующей власти и демонстрации того, что она идет в ногу со временем [ср. 9].

Следующий шаг в развитии электронного правительства был сделан, когда оно из инструмента контроля сверху превратилось в инструмент дополнительного контроля снизу, через подачу гражданами жалоб и обращений и разоблачение коррупционеров.

Реализацией данного принципа стала Директива о свободе информации от 17 января 2007 года. Директива была направлена на использование Интернета для проведения «политики прозрачности и солнечного света» и была призвана инкорпорировать низовую антикоррупционную активность, реализуемую через социальные сети, в структуру государственного управления [26]. Реализация «политики прозрачности и солнечного света», с одной стороны, укладывается в классическую конфуцианскую традицию, предполагающую обязанность просвещенных поданных критиковать власть, если она уклоняется с правильного пути (подробнее см. [13]), а с другой – порывает с ней, поскольку в имперской системе управления простой народ был лишен возможности судить о делах правления, а его излишняя осведомленность оценивалась как ведущая к панике и дестабилизации/ Напомним известную конфуцианскую максиму: «Народ следует заставлять идти должным путем, но не нужно объяснять, почему» [1, с. 306].

Фактически информационная открытость предполагает придание части «простого народа»,

вышедшего в Интернет, статуса «просвещенных поданных». Речь идет о городском среднем классе приморских провинций. При этом риторика информационной открытости носит несомненно западный характер и укладывается в логику легитимации через модернизацию.

В целом выстраиваемая в КНР система электронного правительства соответствует китайским административным традициям сильного государства с низким уровнем отчуждения граждан от власти. Использование информационных технологий направлено на повышение легитимности власти путем роста ее эффективности, с упором на «порядок, а не демократические идеалы, технократический контроль, а не гражданское участие (кроме низового), управляемость, а не тип режима» [26, с. 311] и рассчитано прежде всего на китайский средний класс.

Китайский опыт борьбы с коррупцией показывает, каким образом осуществляется трансфер глобальных технологий с учетом локальной специфики. Именно эта специфика (и прежде всего – особенности соответствующей административной традиции) во многом определяет набор конкретных решений, рассматриваемых как приемлемые и потенциально эффективные.

Литература

- [1] Васильев Л.С. История религий Востока. М.: Книжный дом Университет, 2004. 704 с.
- [2] Воробьев М. В. Япония в III—VII веках. М.: Наука, 1980. 44 с.
- [3] Денисов И. Охота на тигров: Борьба с чиновничьей коррупцией в Китае ударила по экономике / И. Денисов // «Lenta.ru», 12.05.14. [Электронный ресурс]. URL: <http://lenta.ru/articles/2014/05/12/chinacorruption/> (дата обращения: 20.09.14).
- [4] Ланьков А.Н. Модернизация в Восточной Азии [Электронный ресурс] // «Полит.ру», 4 февраля 2010 г. URL: <http://polit.ru/article/2010/03/11/lankov/> (дата обращения: 20.09.14).
- [5] Лукин А.В. О некоторых проблемах сравнительных исследований политических систем КНР и СССР // Сравнительная политология. 2011. №1(3). С. 3 – 18.
- [6] Маков В. И сдирали кожу живьем: О китайских традициях борьбы с коррупцией // «Lenta.ru», 11.04.13. [Электронный ресурс]. URL: <http://lenta.ru/articles/2013/07/11/corruption/> (дата обращения: 20.09.14).
- [7] Погорелов Р. Борьба с коррупцией в Китае: истинные причины и цели // Новое восточное обозрение, 23.06.14. [Электронный ресурс]. URL: <http://ru.journal-neo.org/2014/06/23/rus-borba-s-korrupsiej-v-kitae-istinnyy-e-prichiny-i-tseli/> (дата обращения: 20.09.14).
- [8] Рыбаков В.М. Танская бюрократия. Часть 1: Генезис и структура. — СПб.: Петербургское востоковедение, 2009. 512 с.
- [9] Трахтенберг А.Д. Электронное правительство: состоится ли «изобретение государства заново»? // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. Вып. 11. Екатеринбург: УрО РАН, 2012. С. 285 – 297.
- [10] Три новых момента в концепции борьбы с коррупцией у Си Цзиньпина. ИА «Синьхуа», 28.01.2013. [Электронный ресурс]. URL: http://russian.china.org.cn/exclusive/txt/2013-01/28/content_27815521.htm (дата обращения: 20.09.14).
- [11] Чуньянь В. Этапы и содержание трансформации аппарата государственной власти Китая // Известия Уральского государственного университета. 2010. № 2 (77). С. 38 – 49.
- [12] Abrahamson E. Management Fashion // *Academy of Management Review*. 1996. Vol. 21, № 1. P. 254 – 85.
- [13] Bell D.A. Reconciling Socialism and Confucianism?: Reviving Tradition in China // *Dissent*. 2010. Vol. 57, № 1. P. 91 – 99.
- [14] Benders J., Van Veen K. What’s is in Fashion? Interpretative Viability and Management Fashions / J. Benders, K. Van Veen // *Organization*. 2001. Vol. 8, № 1. P. 33 – 53.
- [15] Christensen T. Administrative Reform in China’s Central Government – How Much “Learning from the West”? / T. Christensen, D. Lisheng, M. Painter // *International Review of Administrative Sciences*. 2008. Vol. 74 (3). P. 351 – 371.
- [16] Kluver R. The Architecture of Control: a Chinese Strategy for E-Governance // *Journal of Public Policy*. 2005. V.25. № 1. P. 75 – 97.
- [17] Lianjie M. E-Government in China: Bringing Economic Development Through Administrative Reform / M. Lianjie, J. Chung, S. Thorson // *Government Information Quarterly*. 2005. Vol. 22. P. 20 – 37.
- [18] Liou K.T. E-Government Development and China’s Administrative Reform // *International Journal of Public Administration*. 2007. Vol. 31 (1). P. 76 – 95.
- [19] Ni Sh., Van Ph. H. High Corruption Income in Ming and Qing China // *Journal of Development Economics*. 2006. Vol. 81. P. 316 – 336.
- [20] Schuknecht C. China’s war on corruption: Where is it headed? / C. Schuknecht // *UCLA International Institute*. 23.04.14. URL: <http://www.international.ucla.edu/institute/article/139065> (дата обращения: 20.09.14).
- [21] UN Development Programme’s Asia-Pacific Development Information Programme. Fighting Corruption with E-Government Applications. APDIP e-Note 8. 2006. 4 p. [Электронный ресурс]. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/docum>

- ents/un-dpadm/unpan043296.pdf (дата обращения: 20.09.14).
- [22] Wedeman A. Double Paradox: Rapid Growth and Rising Corruption in China. Itaca, NY: Cornell Univ. Press. 2012. 272 p.
- [23] Westney D.E. Imitation and Innovation: The Transfer of Western Organizational Patterns in Meiji Japan. Cambridge, MA : Harvard Univ. Press. 2000. 268 p.
- [24] White Paper on China's Efforts to Combat Corruption and Build a Clean Government. Beijing, 2010. 24 p. [Электронный ресурс]. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan043696.pdf> (дата обращения: 20.09.14).
- [25] Yang Dali L. Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China. Stanford, CA: Stanford Univ. Press. 2003. 432 p.
- [26] Xiao W. Freedom of Information Reform in China: Information Flow Analysis // International Review of Administrative Sciences. 2013. V. 79. P. 790 – 808.

Use of Information Technology for the Fight against Corruption and the Chinese Administrative Tradition

Elena G. Dyakova

This article was prepared as part of the research program of Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences № 12 - C-6-1003 FNI (the joint project «New paradigms of social knowledge»). The article explores how the transfer of global technology to the strong local administrative tradition.

The author has analyzed the Chinese experience on the use of information technology for the fight against corruption. What is the place of information technology in the general context of the Chinese Communist Party fight against corruption? Author concludes that e-government ideology is used to gain control over the regional/local level by the central authorities. Curbing corruption is seen as a tool to support sustainable economic development. The other aspects of the global e-government ideology, including a model of "open government" as a tool to involve citizens in the fight against corruption, also transform under the influence of the local tradition.