

ПОВСЕДНЕВНЫЙ ТОРГ С ГОСУДАРСТВОМ: ДЕЛОВЫЕ АГЕНТЫ, ПОСРЕДНИКИ И ЗАЗЫВАЛЫ В ЛАБИРИНТАХ СЕНЕГАЛЬСКОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

Джорджио Блундо

Их называют ходатаями, деловыми агентами, мобильными посредниками, *juuti*¹, "судебными волонтерами", гражданским таможенным персоналом. Некоторые из них работают на администрацию в качестве внештатных или добровольных сотрудников и оказывают ей помощь в сборе налогов, обнаружении мошенников, в выполнении бюрократической работы. Другие же занимаются неофициальной посреднической деятельностью и предлагают свои услуги людям, попадающим в лабиринты сенегальской бюрократии, в какую бы службу они ни обратились. Роль как официальных, так и неофициальных посредников неоднозначна: с одной стороны, они являются катализаторами действий в процессе административной волокиты, а с другой – заслоном между местными государственными структурами и гражданами, имеющими дело с этими структурами. Вызванные к жизни непрозрачностью работы административных органов, их недостаточной технической оснащенностью, слабым контролем над деятельностью этих структур, обладающих неограниченной властью, основанной на произволе и личных симпатиях, – посредники становятся чем-то вроде связующего звена между чиновниками и населением и подпитывают своей деятельностью работу административных органов, зиждущуюся на договоренностях, взятках, создании своих собственных или приспособлении существующих правил и порядков. Если выражаться конкретнее, то можно сказать, что посредники, действующие в административной сфере, облегчают госслужащим и нуждающимся

¹ От искаж. англ. *duty* (прим. перев.)

ся в их услугах гражданам ведение переговоров и достижение договоренностей в обход государства, сводя их на общей территории, где царят иные правила, далекие от официально установленных.

В данной статье мы впервые попытаемся проанализировать часть материалов, собранных в ходе продолжающегося сравнительного исследования механизмов и репрезентаций "мелкого" взяточничества в Бенине, Нигере и Сенегале². Исследование охватывает следующие сферы: общественный транспорт, таможенная служба, местные налоговые и судебные органы, здравоохранение, а также сфера, относящаяся к процедурам заключения государственными организациями сделок с частными предприятиями. В ходе изучения способов взаимодействия клиентов с государственными службами нами было отмечено повсеместное присутствие административных посредников, помогающих людям "достучаться" до местной администрации и в то же время способных стать "проводниками" в цепи коррупционных связей. Размышление над этими посредническими практиками позволит нам представить в общих чертах этнографический подход к исследованию административных систем. Мы откажемся от нормативного редукционизма, свойственного формуле "good governance", дабы с помощью сравнительного эмпирического изучения яснее представить себе как конкретные механизмы повседневного функционирования африканских государств, так и социальные и политические закономерности, способствующие реорганизации или дезорганизации этих механизмов. С этой точки зрения мы рассматриваем исследование коррупции как один из подходов к изучению реального

² Исследование, проводимое под руководством Дж. Блундо и Ж.-П. Оливье де Сардана, финансируется Европейской Комиссией и швейцарским Отделом по развитию международного сотрудничества (DDC). Руководители проектов в Бенине, Нигере и Сенегале: Н. Бако-Арифари (Бенин), М. Тидиани Алу (Нигер) и Дж. Блундо (Сенегал). В ходе полевых исследований в Сенегале Дж. Блундо изучал, в основном, сферу, связанную с частнопроводными сделками, заключаемыми госорганизациями, а также органы местного самоуправления и налоговую систему. Данные, относящиеся к таможенной деятельности, были, в основном, собраны Ш. Т. Дией, данные в отношении судебных органов – П. Монтей. М. Матье провел исследование в области государственных механизмов борьбы с коррупцией. Часть представленных здесь данных взята из отчетов об исследованиях, сделанных членами работавшей в Сенегале группы. Для ознакомления с методологическими аспектами эмпирического исследования проблемы коррупции, см.: Blundo et Olivier de Sardan 2000.

функционирования и процессов социализации государственных органов, а также как способ выявления областей, находящихся вне закона и вне контроля со стороны государства. Коррупция может также служить основным индикатором в процессе анализа конкретных форм публичного пространства, профессиональной этики государственных чиновников или же взаимодействия между госструктурами и населением.

Данная статья состоит из трех частей. В первой части мы опишем основные закономерности деятельности государственных служб Сенегала, а именно судебных, налоговых органов и таможенной службы. Во второй части мы проанализируем практику посредничества в административной сфере, которую порождают данные способы функционирования. В заключение мы рассмотрим более общие вопросы о возникновении новых неофициальных форм приватизации и постепенной институционализации неформального способа государственного управления в решении обычных административных задач.

Как работают государственные службы

В ходе наших эмпирических наблюдений мы отметили несколько закономерностей, которые, само собой разумеется, не объясняются нами с позиций социального или культурного детерминизма. Речь идет о предпосылках, которые обуславливают появление посредников в работе сенегальских административных органов. Эти предпосылки, прослеживающиеся в большинстве изученных нами административных структур, создаются не одними только госслужащими. Реальное, "всамделишное" (Jaffré, 1999) функционирование служб общественного назначения определяется совокупностью отношений и сфер взаимодействия между чиновниками, гражданами и посредниками.

Институционализация волонтерской деятельности и массовое привлечение дополнительного персонала

Реформирование, а также внедрение системы кооперации,³ породившее параллельную бюрократию, ослабили сенегальские административные структуры: в них не хватает мотивированных работников, а

³ См. отчет Berg об итогах десяти лет реформ в Сенегале (1980-1990) (Berg 1990).

сами эти органы едва способны осуществлять основные государственные функции. В результате реформирования государственной администрации во время второго этапа экономических и финансовых реформ (1985-1992) были предприняты инициированные еще в 1984 году меры по замораживанию повышения зарплат, сокращению набора персонала и затормаживанию карьерного роста госслужащих. Помимо этого, с января 1990 года в Сенегале началась реализация политики добровольных увольнений, в результате чего за два с половиной года численность госслужащих сократилась на 4300 человек. Эта цифра возрастет до 9600, если присовокупить увольнения, связанные с достижением пенсионного возраста или реорганизацией некоторых служб (при общей численности госслужащих в 68000 человек). Однако реформы обошли молчанием необходимость повышения продуктивности и эффективности работы администрации (Nations Unies 1999: 31-39). Несмотря на сокращения, штат госслужащих остался раздутым, уровень абсентеизма не снизился, а в некоторых областях присутствие администрации так и осталось недостаточным. Например, региональное таможенное управление Каолак-Фатик, контролирующее чрезвычайно обширную зону контрабандного транзита из Гамбии, насчитывает всего 138 работников (учитывая всю иерархическую лестницу). В судебной системе Сенегала насчитывается 64 секретаря канцелярий суда и прокуратур, из которых 16 не являются госслужащими. В отделе налоговых сборов и учета муниципальных поступлений города Каолак, важного коммерческого перекрестка страны с населением в свыше 200 тыс. человек, официально работают всего 18 сборщиков налогов (занимающихся сбором торговых пошлин и платы за парковки), остальная "армия" сборщиков состоит из неофициальных работников. В городе Пикин сбор торговых пошлин осуществляется 31 официальным сборщиком и 95 волонтерами (ADM 2000: 21). В условиях нехватки персонала администрация вынуждена прибегать к услугам добровольных помощников. Все изученные нами отделы функционируют благодаря лицам, официально не являющимся служащими администрации. Некоторые "волонтеры" работают таким образом на протяжении уже двух десятков лет: одни выполняют секретарские функции, другие водят автомашины таможенной службы, третьи собирают муниципальные налоги вместо официальных налоговых служащих.

Практики эвергетизма⁴ и неофициальная приватизация администрации

Нехватка персонала приводит к недостатку (или неправильному распределению) средств, необходимых для нормальной деятельности, в результате чего в некоторых службах возникают иные формы финансирования, дополняющие скудные министерские ассигнования. Именно поэтому таможенная администрация, не имея возможности обновить свой автопарк и испытывая нехватку топлива (ежемесячно на всю бригаду выделяется примерно 70 литров бензина), вынуждена обращаться к представителям частного сектора, крупным торговцам или транспортным компаниям, которые всегда готовы предоставить в пользование таможни автомобили либо одолжить денежные суммы. Во время изъятия таможенной контрабандной продукции эти частные инвестиции возвращаются вкладчикам либо благодаря предоставляемой им возможности распродать изъятый товар по исключительно выгодной цене, либо в форме прямого возврата части стоимости изъятых товаров, либо за счет существенного снижения таможенных пошлин на импортированные товары.

Государственные административные органы прибегают к помощи частного сектора и в других случаях. Так, например, известно, что доставка административной корреспонденции (полиции, жандармерии, судов, тюрем, органов управления торговлей и т. п.) по всей стране осуществляется водителями общественного транспорта. Этим же транспортом пользуется и судебная полиция для перевозки заключенных или во время рейдов по захвату преступников. В случае если полицейского или жандарма переводят на службу в другой административный округ, водители обычно предоставляют им сниженный тариф на услуги по перевозке мебели и вещей.⁵ В свою очередь администрация должна вести себя подобным же образом, одаривая разными способами частного "инвестора" или неофициальное

⁴ Эвергетизм – (от греческого "эвергезия" – пожертвование, благотворительный акт). Этот неологизм означает пожертвование (дары и прочие благотворительные деяния) в сфере общественного пользования (организация спектаклей, возведение зданий общественного значения и т. д.). В эпоху Античности лица, проявившие себя в качестве щедрого дарителя на благо общности, удостоивались звания "эвергета". См. Paul Veyne *Le pain et le cirque. Sociologie historique d'un pluralisme politique*, Paris, Le Seuil, 1976.

⁵ По свидетельству председателя объединения водителей Каолак (6.01.2001).

лицо, предоставившее свои услуги госструктурам. Подобные практики отнюдь не бескорыстного эвергетизма способствуют "неофициальной приватизации" определенных административных органов и порождают своего рода симбиоз между частной и государственной сферами. Получается так, что контролирующий сам находится под контролем, чиновники и частные структуры действуют на одной территории, в пределах одного, установленного законом, пространства, и осуществляют один и тот же вид деятельности. Подобная система фаворитизма и взаимного оказания услуг, такое каждодневное общение порождают между партнерами отношения взаимных обязательств и приводят к возникновению настоящих коррупционных союзов (между таможенниками, коммерсантами и посредниками, официальными или "разъездными", между работниками отделов составления актов гражданского состояния и "деловыми агентами", между адвокатами, прокурорами и тюремными охранниками, и т. д.).

Раздвоение власти и управления

Этот феномен обнаруживается на двух уровнях.

Во-первых, речь идет о *несоответствии официальной иерархической структуры реальному положению дел*. Сборщики муниципальных налогов, внесенные в коммунальный штат в качестве курьеров и мелких служащих, водитель департаментского суда, который в то же время выступает в качестве переводчика на судебных слушаниях, студенты шестого курса медицинского факультета, выписывающие рецепты и медицинские сертификаты, внештатные помощники, выполняющие функции судебных секретарей... Подобных примеров можно привести множество. В целом можно констатировать сдвиг служебной иерархии "вверх": мелкие служащие наделяются незаслуженно завышенным статусом, что в то же время отражает их "многопрофильность"⁶. От признания престижности места волонтера при администрации до отношения как к должному к присутствию неформального посредника, работающего в административной среде (ходатаи-завывалы, деловые агенты), путь короток. Так, например, внештатные сотрудники, работающие в судебном секретариате, требуют, чтобы к ним обращались, как к адвокатам: "мэтр"⁷. Нам также известны случаи, когда ходатаи-завывалы выдавали себя за адвока-

⁶ Ср. Jaffré (1999: 5-6) для описания учреждений здравоохранения в Мали.

⁷ От фр. "maître" – обращение к адвокату. (прим. перев.)

тов, а санитары-носильщики или подсобные рабочие, пользуясь неспособностью пациентов различить статус медработника по цвету халата, выдают себя за советников из рецептурного отдела и направляют пациентов в аптеки, практикующие незаконную торговлю лекарствами.

Во-вторых, дело в том, что функциональная и пространственная классификация бюрократических организаций перемежается (или вступает в конфронтацию) с иной *классификацией административных должностей, в данном случае классификацией "эмической,"* созданной самими чиновниками на основании их личного опыта. Любой таможенник, жандарм, чиновник Казначейства или судебный служащий способен с легкостью отличить "выгодную" (буквально – "сочную" – *poste yu toy*) должность от невыгодной ("сухой" – *poste yu wow*). Первая категория должностей, ассоциирующаяся порой с настоящей "кормушкой" (*postu lekkukay*), относится к сфере, связанной с интенсивной торговой деятельностью, с деятельностью непосредственно на местах, позволяющей вступать в прямой контакт с людьми. Такие должности позволяют довольно быстро начать "стричь купоны", поэтому за назначение на подобные посты ведется жесткая борьба, а их распределение обычно является формой вознаграждения за политическую лояльность. Так, например, нам рассказывали, что каждый таможенник предпенсионного возраста мечтает получить назначение в автономный порт Дакар, но в крайнем случае он будет рад и назначению на один из пропускных пунктов на границе с Гамбией. "Сухие" должности, приносящие небольшой доход, находятся в далеких, изолированных уголках, в местах, где качество жизни оставляет желать лучшего, где существует риск того, что высшие чины о вас быстро забудут, и подобные назначения воспринимаются как наказание за совершенную ошибку или как сбой в карьерном росте.

Административная волокита и создание очередей

Нехватка квалифицированного персонала приводит к избыточному объему работы в административных отделах. Достаточно привести в качестве примера региональный суд Каолак, занимающегося рассмотрением вопросов трудового права. В июне 2000 года судебный секретарь этой инстанции рассматривал дела, которые были зарегистрированы еще в октябре 1999 года. Однако госслужащие могут и намеренно затягивать ход рассмотрения дела. Не говоря уже о классической отговорке – папка, оказавшаяся в самом низу стопки досье.

Типичная ситуация, впрочем, если верить словам судьи Гейе, сказанным на открытии судебной сессии в 1999 году:

"Мы вынуждены прибегать к тому, что называется "подмазать", для того, чтобы ускорить работу административного аппарата, чтобы людям не говорили: "У нас нет формуляров, такой-то акт еще не подписан..." (...) Каждый день это говорится посетителям, которые еще не разгадали код доступа к услугам государственного сектора (...)"⁸

Административные органы и, в частности, органы, осуществляющие контролирующие функции, как, например, таможня, располагают целым арсеналом инструкций, позволяющих им варьировать время ожидания посетителей. Время – важный аргумент как для коммерсантов, так и для шоферов такси, которые должны осуществить максимальное количество рейсов, чтобы набрать необходимую для периодической выплаты владельцу машины сумму. Зная это, чиновники злоупотребляют своей властью, "с тем чтобы либо вынудить самих водителей что-то им отдать", либо убедить сделать это перевозимых в автомобиле пассажиров.

В случае отказа ожидание затянется, и в результате все опоздают (шофер, 9.05.2000, Каолак).

Непрозрачность функционирования, манипуляция правилами и узаконенный торг санкциями

Правила и принципы работы администраций являются тайной за семью печатями. Языковой барьер (законы и подзаконные акты составлены на французском языке), недостаток информации об административных решениях, безграмотность посетителей, – все эти факторы отнюдь не способствуют четкости и открытости административного производства. Случается, что лица, которые обязаны применять правила, сами их либо не знают, либо игнорируют. Получается, что официальные нормы в процессе каждодневной работы заменяются нормами прагматического характера, которые в свою очередь подлежат постоянным манипуляциям и торгу.

Реальное функционирование административных органов складывается из компромиссов, взаимных договоренностей, выдумыва-

⁸ "Rentrée des cours et tribunaux ; les facettes de la corruption qui minent la justice ", *Walfadjiri*, n° 2293, стр. 2.

ния новых правил игры, оплачиваемых услуг. Выдача разрешений, осуществление контроля, наложение санкций – для осуществления этих трех функций у администрации часто либо нет достаточной нормативной базы (например, в сфере земельного управления), либо, наоборот, нормативный арсенал избыточен (таможенная сфера). В условиях пере- и недо-регламентации законы и правила применяются часто путем осуществления власти по усмотрению, причем в широких масштабах. Мошенника могут наказать, а могут и простить, если ценность изъятого у него товара невелика. Возможен и третий вариант: наказание применяется, но размер штрафа определяется путем договоренности сторон. В условиях, когда законы и административные правила редко доводятся до сведения граждан и остаются им неизвестными, монополизация техническо-бюрократического знания вкупе с заниженным чувством ответственности чиновников по отношению к людям, желающим реализовать свои права, создает все предпосылки для постоянного торга с администрацией. Неясность, царящая в этой сфере, в сочетании с применением правил по усмотрению, может быть причиной некоторых стратегий превентивных действий или действий в обход административных норм, так же, как и фактором, способствующим распространенным формам коррупции-рэкета.

Кроме того, если учесть тот факт, что система установленных государством правил не совпадает с нормами, принятыми среди населения, граница между законом и беззаконием становится шаткой и может меняться в зависимости от обстоятельств: ее "передвигают" либо претендующие на реализацию своих прав граждане, либо чиновники, которые оказываются сразу между нескольких огней: созданием своего профессионального долга и давлением со стороны социальных, идентитарных или политических сетей:

"Характер (*jikko*) сенегальцев весь проявляется в торге (*waxaale*)! Когда сборщики налогов приходят, чтобы оценить сумму сбора за лавку, с ними нужно торговаться, чтобы те снизили сумму. Так, для начала они заявляют, что возьмут с тебя 50 000 франков КФА⁹, с тем чтобы после торга взять не меньше 25 тысяч" (лавочник с центрального рынка Каолак, 29.09.2000).

⁹ Франк Африканского финансового сообщества, в обиходе – "африканский франк", денежная единица 13 африканских государств, бывших французских колоний (прим. ред.)

Иногда государство умышленно закрывает глаза на ту или иную критическую ситуацию. Это происходит в случаях, когда оно не может предложить какое-либо решение и способствует тем самым попустительству, в результате чего *de facto* узакониваются незаконные практики, причем без изменения нормативной базы. Так, например, городские такси Каолак, официальное количество пассажиров в которых не может превышать пяти, безнаказанно развозят по шесть человек. Изношенность автопарка в сочетании с дороговизной запасных частей приводит к тому, что пользователи постоянно находятся вне закона (что объясняется разрывом между нормами, правилами и возможностью их применения). Получается также, что технический контроль машин производится по блату.

Практика безнаказанности

Различные информанты, как из числа чиновников, так и простых граждан, говорят о получившей широкое распространение безнаказанности в сфере финансовых махинаций и прочей незаконной деятельности в административных органах. Заявления и обвинения, появляющиеся в прессе либо циркулирующие в виде слухов, редко приводят к серьезным расследованиям и еще реже – к наказаниям. Анализ подборки из 1500 газетных статей и доступ к некоторым юридическим источникам подтвердили распространенное в народе мнение на этот счет.

Возьмем, к примеру, судебную Палату по борьбе с незаконным обогащением, созданную в момент прихода к власти Абду Диуфа. В период с сентября 1981 по апрель 1983 г. специальная бригада судебной палаты провела 71 расследование случаев незаконного обогащения, в результате чего было вынесено всего два приговора о тюремном заключении и выплате штрафов. В большинстве случаев арестов за пассивную или активную коррупцию (с сокрытием присвоенных сумм или без), которые нам удалось изучить, судебные слушания оканчивались выходом подозреваемого на свободу за отсутствием или недостаточным количеством доказательств.

Похожие примеры можно привести и в отношении судебной Палаты по бюджетной дисциплине, в дальнейшем ставшей частью Счетной Палаты, созданной в 1999 г., выносящей обвинения в "ошибках управления" в административных органах. Анализ годовых отчетов Палаты показывает, что вынесенные приговоры в редких случаях приводили к понижению виновного чиновника в долж-

ности или к лишению его статуса госслужащего. Что касается самих санкций, то речь никогда не идет о тюремном заключении, а лишь о штрафах на мизерные в сравнении с проделанными финансовыми махинациями суммы. В случае если административная санкция сопровождается переводом на новое место работы (зачастую странным образом похожим на продвижение по службе), речь идет скорее о делегализации незаконных практик, которые будут продолжаться в другом месте.¹⁰

Стратегии личного подхода в рамках административных отношений

Одна из поговорок волофов гласит: тот, кто держит ложку, пальцы не обожжет (*ku am kuddu du lakk*). Имея дело с администрацией, сенегальцы испытывают большое недоверие и подозрительность к представителям власти. Распространенное убеждение в том, что от администрации можно чего-то добиться только с помощью денег или связей, уверенность в том, что в отношениях с администрацией необходимо защитить себя от служебной недобросовестности или возможных тупиковых ситуаций, заставляют людей постоянно искать нужные связи. К чиновнику за окошком напрямую не обращаются, сначала выясняются связи (реальные или фиктивные), о которых можно будет упомянуть перед тем, как предпринять первые шаги. В целом, благодаря такому подходу, обращающийся в администрацию человек стремится перевести отношения с чиновниками на уровень личного знакомства. Естественно, поиски протекции становятся еще более насущными, когда человек сталкивается с медициной или судом и оказывается в пугающих стенах больничного или судебного учреждения:

¹⁰ Безусловно, слишком рано судить о реальных результатах мер по борьбе с коррупцией, предпринятых после вступления в должность нового президента Сенегала, Абдулая Уаде, избранного на этот пост в марте 2000 г. и упрочившего позиции своего лагеря во время парламентских выборов в апреле 2001 г. Результаты аудиторских расследований, проведенных в госучреждениях по заказу нового режима, пока не обнародованы. Некоторые досье были переданы в судебные органы, однако остается доказать, что ожидаемые сенегальцами обвинения не оставят безнаказанными важных представителей социалистической партии, "перебравшихся" в стан Демократической партии Сенегала (*Parti Démocratique Sénégalais*), как только социалистическая партия стала терять силу.

"Редко когда кто-то (...) приходит в суд по повестке, не приняв перед этим меры предосторожности и не предупредив знакомого или кого-то, у кого есть связи в этой сфере". (Региональный координатор Африканской сети по интеграционному развитию, Каолак, 11.05.2000).

Плотная сеть посредников: между общественными службами и их пользователями

Для того чтобы повысить свои шансы на удачный исход переговоров с непредсказуемой и творящей произвол администрацией, сенегальцам приходится в буквальном смысле проходить инициацию в процессе понимания того, каким образом реально работает административная система. Приобщение к постижению локальной бюрократии часто осуществляется благодаря деятельности настоящих административных посредников (курьеров, секретарей, судебных исполнителей, таможенных информаторов, волонтеров, переводчиков), чьи личные и карьерные пути и степень их профессиональных полномочий мы рассмотрим ниже. Далее мы увидим, что подобные знания, необходимые для дальнейшего правильного использования неформальных кодов поведения, предполагает иногда развитие местного "ноу-хау" в области коррупции.

Деловые агенты, секретари-волонтеры и тюремные охранники: поиск и заманивание клиентов в суде и в отделах составления актов гражданского состояния

"Вооруженный" портфелем и набором печатей порой сомнительного происхождения, "деловой агент"¹¹ или ходатай-заступала поджидает у входа в здание суда или в отдел составления актов гражданского состояния, с тем чтобы "поймать" переступающего порог этих учреждений потенциального клиента. Деловой агент обещает клиенту либо ускорение процедуры получения нужного акта, выдаваемого

¹¹ Профессия делового агента была утверждена в колониальные времена в нескольких странах Французской Западной Африки. За неимением адвокатов, деловые агенты предоставляли помощь сторонам и могли даже выступать в качестве защиты в некоторых судебных инстанциях. Чтобы стать деловым агентом, никакого конкретного условия выполнять не требовалось, простого разрешения со стороны администрации было достаточно. Сегодня эта должность официально больше не признается (Ndiaye 1990: 141-142).

администрацией, либо убыстрение судебной процедуры, либо предлагает ему свои услуги советника в судебном разбирательстве. Бывает также, что деловому агенту удается выдать себя за адвоката, убедив клиента в том, что он сможет "утрясти дело" благодаря знакомству с судьей. В последнем случае конкурентами деловых агентов выступают *переводчики*. Переводчики, выступая посредниками между судом и подсудимым, приносят клятву перед судом [о верности перевода]. Завсегдатаи судебных слушаний, переводчики выглядят важными лицами, способными вступить за вызванного в суд человека.

Со своей стороны деловой агент может обладать детальным знанием основных процедур получения административных актов, которое складывается в результате тесного и длительного общения с чиновниками того или иного отдела. Деловой агент пользуется срочностью прошения клиента или его незнанием правил получения документа и берет с него деньги за обычно бесплатно предоставляемые администрацией услуги.

Одной из очень востребованных услуг, как правило, требующей участия посредника, является получение копии свидетельства о рождении. На случай, если рождение или другие акты гражданского состояния не были зарегистрированы в установленные сроки, или если регистрация оказалась недействительной из-за пропавшего или уничтоженного реестра, существует процедура судебного признания. На основании заявления, сделанного в присутствии судьи, суд департамента выносит решение о выдаче свидетельства. Вот только эта практика порождает массу злоупотреблений.¹² Причин, по которым гражданин может прибегнуть к вышеописанной процедуре, много. Например, слишком удаленное проживание человека от места его рождения (ибо только отдел регистрации актов гражданского состояния по месту рождения вправе выдавать подобные свидетельства). Или несоответствие установленному законом возрасту для записи в учебное заведение, получения стипендии, участия в футбольном турнире (*navétanes*) или в национальном конкурсе. В таких случаях человек прибегает к услугам посредника, который, совместно с отделом учета гражданских состояний, "помогает людям заново родиться", – именно так мило определил эту услугу старик, сидевший в ожидании клиентов на ступенях одного из таких отделов в городе Каолак. Проситель должен подать заявку в отдел учета актов гражданского состояния. Подача заявки об отсутствии регистрации рож-

¹² См. Madec (1991: 116).

дения дает ход процедуре изучения реестров на предмет обнаружения, возможно, уже существующей записи. Вмешательство же делового агента позволяет получить фиктивный документ о решении суда, а порой даже изменить личные данные преступника. Так что ставшие столь частыми фиктивные судебные заседания и та легкость, с которой фиктивные решения помогают получить копии желаемых записей в реестрах гражданских состояний, убеждают население не регистрировать рождение или кончину в отведенные законом сроки.

Деловой агент или ходатай-завывала играют также роль "профессионального" свидетеля во время записей актов гражданского состояния (свадьба, кончина и т. д.). Подобные профессионалы свидетельских услуг хорошо известны в административных кругах, так как они регулярно появляются в администрации с любым вновь прибывшим просителем. Накануне президентских выборов, прошедших в феврале 2000 г., пресса разоблачила одного из судей (тут же переведенного на другое место), вынесшего (при содействии всего двух свидетелей) 500 судебных решений, позволявших регистрацию в небольшом местечке близ Каолак. В качестве профессиональных свидетелей во время процессов выступают и *общественные писари*: вышедшие на пенсию административные работники, подрабатывающие в суде, предлагают участвующим в судебных разбирательствах безграмотным людям составить подаваемое в суд заявление или сформулировать запрос, направляемый в судебную администрацию.

Волонтеры или внештатные работники могут выполнять и другие посреднические функции. Например, судебные *секретари, не являющиеся государственными служащими*, занимают относительно высокие должности в различных отделах суда и играют важную роль в процессе функционирования судебного учреждения. Исследование показало, что, в целом, служащие младшего звена пытаются найти и находят способы увеличить свой скудный заработок, часто составляющий сумму ниже межотраслевого гарантированного уровня зарплаты (SMIG) (48 000 франков КФА). Иногда в роли мецената выступает начальство, выплачивающее своим сотрудникам из собственного кармана кое-какую сумму на каждодневные расходы. Когда же финансовой помощи от вышестоящих лиц не предвидится, концы с концами помогают свести небольшие подачи просителей "на ускорение дела". Волонтеры или внештатники пользуются выделенными им средствами (в большинстве случаев – пишущей машинкой и бумагой) для предоставления платных услуг случайным клиентам (например, печать документа на машинке) или получают за поданный

посетителю совет деньги "на кока-колу". В регионах эти люди работают также и на адвокатов, не имеющих секретарей, или печатают на машинке срочные документы для деловых агентов. Другие же иногда пытаются использовать свое положение в менее благородных целях. Так, например, в начале 2000 г. первой исправительной палатой регионального суда Дакара было рассмотрено дело о шести "добровольных служащих юстиции", в обязанности которых входило оказание помощи секретарям в записи выносимых решений и в ксерокопировании документов в секретариате регионального суда. Скандал разразился вокруг регистрации в торговом реестре и вскрыл существование целой сети производства фиктивных квитанций.¹³ Более простая и чрезвычайно распространенная практика состоит в продаже якобы закончившихся административных печатных бланков населению.

Еще одна распространенная практика (несмотря на ее официальный запрет Коллегией адвокатов) состоит в предложении клиентам адвокатских услуг *тюремными охранниками*. Тюремные охранники пользуются подавленным состоянием заключенного и его семьи и предлагают им услуги хорошего адвоката, беспощадно завышая его гонорар, с которого охранники получают потом комиссию. В Дакаре такая практика чувствуется больше всего: благодаря посредничеству тюремных охранников на слушаниях по очевидным преступлениям и проступкам систематически присутствует довольно узкий круг адвокатов.

"(...) первый человек, с которым арестованный, попавший в судебные органы, может общаться, – его охранник, и именно охранник дает понять подозреваемому, что положение его серьезно, что ему необходим адвокат, и что лучший адвокат по подобным случаям – мэтр такой-то. (...)" (S.V., адвокат при суде, Каолак, 30.04.2000).

Тюремные охранники выступают посредниками в поиске клиентов не только для адвокатов, но и для некоторых прокуроров, о которых в судебных кулуарах поговаривают как о практикующих, за определенную плату, "временное освобождение из-под стражи" (Мэтр S. V., Каолак, 30.04.2000).

Гражданский персонал в таможенной администрации

"Таможенник и гражданский – дополняющие друг друга люди. Это как слепой и его поводырь. Без поводыря слепой не сможет передвигаться, а таможенник не может в одиночку задержать кон-

¹³ Diarra, M. "Démarcheurs, rabatteurs au palais de justice", *Sud quotidien*, 8 juin 2000.

трабандиста, так как не может ориентироваться в зарослях. А мы, гражданские, мы лучше всех знаем, как отловить контрабандистов." (А. G., гражданский шофер таможенной службы, Каолак, 5.1.2001).

Таможенные службы регулярно задействуют дополнительный персонал (водителей, проводников, осведомителей или информаторов). И если гражданские работники и заменяют собой нехватку персонала в таможенной службе, то благодаря своему знанию местности, дорог и тропинок в зарослях, по которым проходят злоумышленники. Эта компетенция и делает из гражданских лиц незаменимых работников в глазах таможенников:

"...Ни один начальник таможни не может успешно работать без гражданского персонала. Например, если бы вдруг кто-то захотел попробовать отстранить гражданских от работы, сборы тут же бы упали, потому что эти люди тут же перешли бы на сторону контрабандистов и передали бы им всю информацию о таможенниках. И если таможенники не будут ценить гражданских, то гражданские перейдут к контрабандистам из Тубы..." (А. D., осведомитель, 18.06.2000).

Осведомители сопровождают таможенников во время рейдов мобильных бригад, длящихся одну-две недели, и пользуются (когда дело доходит до работы на местности) большой свободой действий. Они могут распознать следы шин автомобилей, перевозящих контрабандную продукцию, они первыми проверяют задержанные грузовики или начинают переговоры с водителями транспорта. И если изначально большинство из них набиралось на работу в качестве неформальных осведомителей для точечной операции, то со временем они стали самостоятельными актерами в таможенной деятельности на месте. Гражданские отлично знают местность (в отличие от таможенников, периодически меняющих посты), они сопровождают таможенников в качестве проводников во время контрольных операций. В то же время, они знают всех местных контрабандистов: в граничащей с Гамбией зоне, где большей частью мы проводили наши исследования, эта деятельность составляет основной источник дохода для большей части населения. Таким образом, осведомители и проводники представляют собой эффективный фильтр во время таможенных операций, так как они способны договориться с контрабандистом о сумме, которую тот должен будет заплатить, чтобы избежать конфискации товара (часть которого после конфискации отходит таможенному начальству). В то же время, осведомители огра-

ждают наркодельцов, позволяя им скрыться после конфискации у них наркотических средств. Один осведомитель нам рассказывал, что их категория работников "находится в полной гармонии с контрабандистами: мы их знаем лично, мы бываем у них на семейных праздниках...".

Вознаграждение гражданского персонала не предусмотрено таможенными правилами. Жалование распределяется по усмотрению таможенников, ответственных за операции, в которых участвуют гражданские лица. Не все услуги, однако, оцениваются одинаково. Ответственный таможенник может записать осведомителей (с их согласия) в список группы захвата и позволить им тем самым получать 24% от стоимости изымаемых товаров, которые "отходят" таможенному начальству и группе захвата. В противном случае осведомителям "выплачивают" "натурой", частью изъятой продукции, или наличными деньгами по усмотрению таможенника. В случае захвата нелегального транспортного средства, заработок проводников и осведомителей может достигать 125 000 франков КФА.

Организация налоговых сборов: сборщики налогов и их помощники

В сенегальских муниципальных органах поденный налог с рыночной торговли и плата за стоянку грузовиков и автомобилей общественного транспорта производится сборщиками, муниципальными служащими, работающими под контролем охранника торговых комплексов и рынков, приписанного к отделу сбора муниципальных доходов. Мы выяснили, что каждый официальный сборщик (которых на языке волоф называют *juuti* – искаженное английское *duty*) окружает себя двумя-тремя помощниками, которые в свою очередь могут нанимать подчиненных. Благодаря этому пирамидальному делегированию (к примеру, в коммуне Каолак) штат *juuti* возрос с 18 до примерно ста человек. Местные власти давно знают об этом феномене, и чиновники казначейства, наряду с муниципальными полицейскими, рассматривают его как "необходимое зло". Феномен этот является ярким примером иерархического "повышения", о котором мы говорили в начале статьи. Остается задуматься о том, откуда берутся средства на вознаграждение подобной армии "босоногих чиновников".

С одной стороны, благодаря помощникам (как правило, нанимаемым среди знакомых сборщика налогов) сборщик может появляться на месте не каждый день. Обычно рано утром в муниципаль-

ной налоговой службе сборщик получает книжку с талонами. Серийный номер каждой выдаваемой книжки регистрируется налоговой службой. Сборщик передает талонную книжку своим помощникам, которые распределяют между собой работу по секторам (рынки, главные городские въезды, автовокзалы). Помощники незамедлительно раздают талоны коммерсантам и торговцам с лотка, а затем, часам к 11 утра, возвращаются за налоговым взносом. Двойной обход объясняется следующими причинами. Во-первых, сборщики ждут, пока у мелких торговцев наберется побольше выручки с продаж, а к полудню заработок больше, чем рано утром. Во-вторых, согласно распространенной среди торговцев примете, дневная выручка обязательно окажется скудной, если прикоснуться к талону сборщика *juuti* до начала торговли. Сборщик *juuti defay ìmmate* приносит несчастье, поэтому во что бы то ни стало необходимо избегать с ним контактов.

Однако можно выдвинуть и другую гипотезу, объясняющую подобные сборы с отсрочкой. Дело в том, что каждый сектор рынка периодически проверяется муниципальными службами с точки зрения его рентабельности. Проверка, осуществляемая сборщиками совместно с охранником рынка и муниципальным полицейским, позволяет установить "ценность" того или иного сектора в нормальных условиях, иными словами, когда все выплачивают поденный налог. В подобном случае, если сборщик приносит в налоговую службу сумму, явно ниже установленного порога, то к нему применяются санкции. Таким образом, утренняя раздача талонов торговцам позволяет *juuti* "прикинуть" реальную сумму дневных сборов и продумать, каким образом можно присвоить себе часть налоговой выручки.

Помощник же сборщика не получает никакого официально установленного вознаграждения, не считая суммы, по всей видимости, "отстегиваемой" начальником от своих премиальных, получаемых им раз в три месяца по результатам работы. Следовательно, помощник сборщика вынужден "договариваться" с коммерсантами. Одни платят официально установленную сумму налога и получают талон, другие выплачивают половину налоговой суммы сборщику *juuti*, и, естественно, талон не получают. Существует множество возможных вариантов ухода от нечастого контроля: талоны без указания даты и переходящие в течение дня от одних торговцев к другим, использование корешков талонов вместо самих талонов, подделка книжек с талонами, двойная бухгалтерия и т. д. Помощники сборщиков – единственные, кто работает непосредственно на месте, – отдают

часть своей ежедневной "зарплаты" своему начальству. Определить же, на каком иерархическом уровне распределение нелегальных доходов прекращается, на данный момент невозможно.

Каждодневный торг с местной "приватизированной" администрацией

Явления, которые мы здесь кратко описали, естественно, существуют в Сенегале давно (как, впрочем, и в других странах региона). Посредники были неотъемлемой частью отношений бюрократии с населением в эпоху колониального правления, которое опиралось на лидеров кантонов и их представителей, переводчиков командующих округами, руководителей мусульманских братств... Уже в более позднее время присутствие разных форм посредничества было отмечено и в структурах, сформированных программами развития (Blundo 1995 ; Bierschenk, Chauveau et Olivier de Sardan 2000). Тем не менее, тенденции, описанные в данной статье, приобретают иной масштаб. С одной стороны, можно утверждать, что административное посредничество и институционализация волонтерской деятельности приобрели еще более серьезные масштабы в результате реформ, которые с начала восьмидесятых годов установили жесткое правило "меньше государства", не затронув при этом проблему "более эффективного государства". С другой стороны, деловые агенты и другой дополнительный персонал (в отличие от политико-административных посредников колониальной эпохи или нынешних посредников программ развития) не выступают в роли связующего звена между различными культурными моделями (колониальное освоение и кооперация в процессе развития). Напротив, они принадлежат к одной и той же культуре, им свойственны одни и те же поведенческие черты, черты, разделяемые как чиновниками, так и взаимодействующими с ними гражданами страны.

Таким образом, тот масштаб, который приобрела деятельность административных посредников, являет собой форму "внутренней" приватизации государства. Речь идет не столько об инициативе (неважно, является ли она свободным проявлением или ответом на давление со стороны), исходящей от государства, которое прибегает к услугам частных посредников, делегируя им часть своих ранее исполняемых функций, по примеру частичной приватизации таможенной администрации (см. контроль оценки товаров в таможенной службе, осуществляемый французским предприятием SGS [Société

générale de surveillance]). Другими словами, официальный процесс делегирования государственных функций частным структурам заменяется неофициальным присвоением административных процедур, остающихся (больше по форме, чем по сути) прерогативой государства. Происходит фактическая приватизация административной деятельности, которой, на наш взгляд, присущи следующие характеристики:

а) административная деятельность осуществляется не только государственными служащими, но также складывается из взаимодействия между чиновниками, посредниками и пользователями услуг;

б) административная деятельность основывается на частных договоренностях, возможных благодаря согласованным действиям в соответствии с практиками и логикой, чуждых тем, которые должны отличать работу государственных структур;

с) комплекс этих норм, образов поведения и логик действия напоминает способы функционирования так называемого неформального сектора экономики: согласие на небольшой доход, торг и подрядная работа, мировые соглашения, заключаемые устно (Niane 2000: 7).

Что касается чиновников, то выгодная должность позволяет им делать денежные накопления, которыми приходится потом делиться с "назначившим" их на этот государственный пост лицом. Степень обогащения госслужащих зависит от их умения совмещать установленные порядки с личными договоренностями, их способностью ссылаться на бюрократические правила, одновременно предоставляя людям возможность угадывать способы обхода этих правил. Обогащение чиновников зависит еще и от их таланта превращения бесправного, мешающего работе человека в клиента, достойного внимания и заботы в случае, когда в достижении цели клиенту вдруг начинают помогать семья, соратники по партии или деньги.

Что касается граждан, обращающихся в государственные структуры, то им приходится прилагать все усилия, чтобы защитить себя от различных форм коррупции-рэкета, переводя эти практики в плоскость переговорного процесса, похожего на обычные формы социального взаимодействия. Оказавшийся в подобной ситуации человек превращается из требующего восстановления правового государства гражданина в субъекта, пытающегося добиться (не без препятствий) минимальной реализации своих прав в сфере услуг, предоставляемых государством.

Посредники, в свою очередь, так же необходимы чиновникам, как и клиентам госадминистрации. Входя в штатные списки того или иного отдела в качестве особых членов структуры или будучи вне-

сенными в параллельный, призрачный штат, а порой даже находясь за его рамками, эти работники, так же как и их жизненные пути, разнятся между собой, как разнятся и функции, выполняемые ими в изученных нами административных органах (таможня, местные налоговые органы, судебная система). Тем не менее, в заключение можно выделить несколько общих аспектов.

Во-первых, приобретенный в прошлом профессиональный опыт и накопленный социальный капитал являются для посредников важнейшим преимуществом. Обратимся к примеру ходатаев-зазывал или деловых агентов, часто бывших административных работников на пенсии. Они обладают большим практическим опытом, и прежде всего – хорошо развитой сетью контактов, поэтому отказать им в той или иной услуге оказывается сложно. Опыт и знакомства помогают посредникам установить или упрочить взаимоотношения с чиновниками. Тем же, у кого за плечами бюрократического опыта нет, приходится обучаться делу "на месте". Приобретаются необходимые, но лишённые смысла рутинные навыки. Различные административные и юридические процедуры выполняются со знанием дела, правда, без учета или понимания этических норм или значения этих процедур.

Во-вторых, то обстоятельство, что посредники, за работой которых нам удалось понаблюдать, "долго держатся на своих местах" (и это касается даже простых волонтеров) превращает их в своего рода хранителей устной памяти той или иной инстанции: они знают всю подноготную отдела, они могут направлять и давать советы новым руководителям. "Держатся" на местах посредники еще и по причине стратегической важности исполняемой ими функции. Так, например, по словам одного адвоката, практикующего в Дакаре, тюремных охранников городского регионального суда редко переводят на другое место службы:

"Они там работают уже десять лет, и если их куда-то переведут, то недели на две, а потом они снова чудесным образом возвращаются, потому что в прокуратуре, где оценивают работу охранников ("такой-то охранник хорошо работает, он нам еще нужен"), возможно, есть немало людей, с которыми охранники тесно и негласно сотрудничают." (Мэтр S. V., Каолак, 30.04.2000).

Эти *middlemen* (посредники, комиссионеры) администрации завысят от двойственного к ним отношения со стороны субъектов, между которыми посредники устанавливают отношения. Посредники, работающие в контролирующих и налоговых органах (таможня, му-

ниципальные налоговые структуры), воспринимаются людьми так же негативно, как и их работодатели. Таможенники, осведомители, проводники или сборщики налогов населением презируются и избегаются. Таможенники и сборщики налогов *juuti* считаются людьми проклятыми, которые непременно должны попасть в ад ("*dina ñu dem safara*"), ибо они наживаются на чужом труде (*ñaxu jambur*), зарабатывая на жизнь грязным способом (*ribaa*), обогащаясь за счет слабых ("*dañuy lekk allalu néew doole yi*").

Иногда администрация, хотя и находясь в постоянном контакте с посредниками, отрицает их существование и не признает за ними никакой легитимности. Госслужащие делают вид, что имеют дело с обыкновенными просителями. Однако большинство ходатаев-заявлял хорошо известны в администрациях, где их терпят в качестве защитного экрана, маскирующего совершаемые госслужащими финансовые махинации. Можно только гадать, насколько эффективное действие оказал циркуляр, выпущенный в 2000 году тогдашним министром юстиции и призванный упорядочить доступ в судебные инстанции деловых агентов и общественных писарей, чтобы тем самым положить конец анархии, царящей в храме Фемиды.

Тем не менее, услуги, предоставляемые посредниками гражданам, обращающимся в службы общественного назначения, высоко ценятся клиентами-просителями. Прежде всего, посредники придают личностный характер отношениям с администрацией, смягчая пугающие представления просителя о всемогущих административных органах. Безусловно, посредники помогают ускорить административные процедуры, правда, за счет других просителей, которые не прибегли к их услугам. Порой посредники могут также помочь клиенту избежать наказания, увеличить шансы выиграть дело или отстоять свои права.

И если посредники не становятся систематически коррупционным звеном, тем не менее, они могут способствовать банализации нелегальных практик. Постоянное обращение к услугам посредников в процессе повседневного социального общения (при сватовстве, одалживании земельного участка, покупке скота), эта "логика посредничества", в свое время описанная Оливье де Сарданом (1996), приводит к тому, что эта практика становится обыденной и в обращении с администрацией. Однако можно также признать, что действия посредников позволяют "замести следы", уничтожить доказательства незаконной сделки и являются почвой для коррупционного обмена между лицами, разительно отличающимися друг от друга по своему статусу.

Безусловно, граница между коррупцией и надувательством размыта. Так, к примеру, человек, имеющий дело с судебными органами, никогда не узнает, действительно ли ходатай-засывала пытается за него похлопотать, разговаривая с прокурором, или же он просто зашел к нему поздороваться.

Помимо этих соображений, всеобщее распространение посреднических практик (возникающих спонтанно или намеренно провоцируемых администрацией) свидетельствует о развивающемся процессе институционализации неформальной деятельности, которая парадоксальным образом способствует непрерывности функционирования изучаемых структур. В то же время посредники, ходатаи-засыватели и деловые агенты способствуют также развитию переговорного процесса и процесса переориентации (и, быть может, делегитимизации?) деятельности административных структур, привнося тем самым новые правила функционирования и обхода правил существующих.

В нынешнем контексте, когда и местные государственные органы, и граждане прибегают к услугам работников частного сектора, представления о государственной службе меняются, карьерный рост в административных структурах развивается, похоже, по-иному, а идея финансового успеха не обязательно связывается в представлении населения с работой в государственном аппарате. Можно только гадать, как будут меняться общественно-этические нормы в рамках системы, где неподкупность, похоже, стала исключением.

Библиография

- ADM (Agence de développement municipal), 2000, *Diagnostic financier de la ville de Pikine*, 56 p.
- BERG E., 1990, *Adjustment postponed : economic policy reform in Senegal in the 1980s*, report prepared for USAID/Dakar, oct., 253 p., annexes.
- BIERSCHENK T., CHAUVEAU J.-P. et OLIVIER DE SARDAN J.-P. (eds), 2000, *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Paris, Karthala.
- BLUNDO G., 1995, " Les courtiers du développement en milieu rural sénégalais ", *Cahiers d'Études Africaines*, vol. 35, no. 137, pp. 73-99.

- 1998, *Elus locaux, associations paysannes et courtiers du développement au Sénégal. Une anthropologie politique de la décentralisation dans le sud-est du bassin arachidier (1974-1995)*, Thèse présentée à la Faculté des Sciences Sociales et Politiques, Université de Lausanne, 440 p.
- BLUNDO G. et OLIVIER DE SARDAN J.-P., 2000, " La corruption comme terrain. Pour une approche socio-anthropologique ", in Blundo G., *Monnayer les pouvoirs. Espaces, mécanismes et représentations de la corruption*, Paris, PUF, Genève, IUED. P. 21-46.
- JAFFRÉ Y., 1999, " Les services de santé "pour de vrai". Politiques sanitaires et interactions quotidiennes dans quelques centres de santé (Bamako, Dakar, Niamey) ", *Bulletin de l'APAD*, n° 17. P. 3-17.
- MADEC J.-Y., 1991, " Un cas concret de relations difficiles entre l'administration et le public : l'état civil et les pièces d'identité ", *Revue des institutions politiques et administratives du Sénégal*, n° 25-26, janv./déc. P. 109-120.
- NATIONS UNIES, 1999, *Monographies sur les réformes de l'administration publique de quelques pays africains. Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Sénégal*, Département des affaires économiques et sociales, division de l'économie et de l'administration publiques, New York, 40 p.
- NDIAYE Y., 1990, " Les auxiliaires de la justice ", *Afrique contemporaine*, n° 156. P. 140-146.
- NIANE B., 2000, " L'informel au Sénégal : un nouveau paradigme face à la crise de l'État ? ", communication au colloque *État et acteurs émergents en Afrique*, Maison des Sciences de l'Homme, Paris, 16-18 novembre, 18 p.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P., 1996, " L'économie morale de la corruption en Afrique ", *Politique Africaine*, n° 63, octobre. P. 97-116.
- OLIVIER DE SARDAN, J.-P. et DAGOBI A. E., 2000, " La gestion communautaire sert-elle l'intérêt public ? Le cas de l'hydraulique villageoise au Niger ", *Politique Africaine*, n° 80, déc. P. 153-168.