

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК

**ИНСТИТУТ НАУЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ
ПО ОБЩЕСТВЕННЫМ НАУКАМ**

**ЭКОНОМИЧЕСКИЕ
И СОЦИАЛЬНЫЕ
ПРОБЛЕМЫ РОССИИ**

**СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ
КОРРУПЦИИ**

ПРОБЛЕМНО-ТЕМАТИЧЕСКИЙ СБОРНИК

II

Москва 1998

Серия: ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РОССИИ

Сборник подготовлен Отделом экономики

Редколлегия серии:

**Академик ВИНОГРАДОВ В.А. - председатель,
д.э.н. МАКАШЕВА Н.А. - зам. председателя,
член-корреспондент РАН АВТОНОМОВ В.С.,
д.э.н. ДИСКИН И.Е. (ИСЭПН РАН),
д.э.н. МАНЕВИЧ В.Е. (ИПР РАН),
к.ф.н. ПОЛЯКОВА Н.Л. (ИНИОН РАН)**

Ответственный редактор и составитель выпуска -
к.и.н. ЖИЛИНА И.Ю.

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие.....	
Феномен коррупции: Общие подходы к изучению (Обзор).....	
Экономика коррупции (Обзор).....	
Коррупция и социально-экономическое развитие (Обзор).....	
Коррупция в международном бизнесе (Обзор).....	
Коррупция во Франции (Обзор)	
Германия: Режимы меняются, коррупция остается (Обзор).....	

ПРЕДИСЛОВИЕ

Среди множества острейших социально-экономических и политических проблем современной России проблема коррупции занимает далеко не последнее место. Существует несколько причин ее чрезвычайной актуальности. Во-первых, скандалы и разоблачения в злоупотреблении властью в корыстных целях на фоне углубляющегося неравенства подрывают авторитет власти, дискредитируют демократию, создают опасность поворота к диктатуре, одним из лозунгов которой может быть борьба с коррупцией. Во-вторых, коррупция, экономическое содержание которой состоит в деформации процесса аллокации ресурсов, влияет, и скорее всего, негативно, на эффективность экономики в целом. В-третьих, коррупция, как и многие другие социальные явления, создает условия собственного воспроизводства; она влияет на будущий экономический, социальный и политический порядок, причем чем продолжительнее период масштабной коррупции, тем сложнее борьба с ней и устранение ее последствий, даже если некоторые из ее причин и будут ликвидированы. В-четвертых, репутация страны с масштабной коррупцией является не только политическим, но и важным экономическим фактором, влияющим на условия предоставления займов, масштабы иностранных инвестиций и т.д., как и любая репутация, она с трудом поддается исправлению.

Перечисленные обстоятельства в той или иной степени имеют отношение к любой стране, но для России, находящейся в процессе трансформации и при этом отягощенной неблагоприятным историческим прошлым, они приобретают особое значение. Связь коррупции, правильнее сказать, расширения ее масштабов, с трансформационными процессами была очевидна и раньше. Не случайно, начало современного этапа ее исследования связано с теорией развития, которая, как известно, занималась главным образом вопросами модернизации стран третьего мира и получила распространение в 60-е годы. Именно в рамках этой теории были поставлены вопросы о связи коррупции с социокультурными факторами, о влиянии коррупции на экономический рост, преодоление бедности, и т.д. Тогда же была сформулирована задача борьбы с коррупцией.

Сегодня эта проблема актуальна и для развитых стран, и для стран с переходной экономикой. Заметно расширился интерес к ней со стороны представителей различных общественных дисциплин. Встала задача всестороннего анализа этого явления.

История полна примеров борьбы с коррупцией, но ее научное рассмотрение - проблема относительно новая. Научный анализ начинается тогда, когда от обсуждения неблагоприятных поступков отдельных людей, переходят к анализу объективных обстоятельств, вызывающих подобное поведение, и, возможно, влияющих и на моральные нормы, действующие в данном обществе. Не случайно у истоков научного анализа коррупции стоял М.Вебер.

Трудности исследования феномена коррупции связаны с его многогранностью и проникновением в различные сферы, традиционно являющиеся объектами изучения различных общественных наук, применяющих различный инструментарий и использующих собственный понятийный аппарат. Именно поэтому существующий сегодня анализ коррупции напоминает калейдоскоп, каждый поворот которого открывает свою картинку коррупции, при этом часто распадающуюся на отдельные фрагменты.

Калейдоскопичность проявляется на уровне определения¹, выявления причин, оценки последствий, направлений борьбы и т.д. В наиболее общем виде коррупцию можно определить как использование должностным лицом властных полномочий в личных целях. Очевидно, что коррупция имеет место там, где существует власть и люди, которые эту власть представляют. Поскольку речь идет о незаконном или не совсем законном присвоении ресурсов, т.е. о вмешательстве в процесс аллокации, естественно, что экономическая наука обращается к проблеме коррупции с точки зрения ее воздействия на этот процесс. Однако роль экономической науки определяется не только спецификой предмета анализа, но тем, что современные экономические теории предлагают достаточно разработанный инструментарий анализа различных поведенческих ситуаций. Все они исходят из предпосылки о рациональном поведении, но отказываются от некоторых других предпосылок, которые действуют в базовых микроэкономических моделях, например, от предпосылки об атомарности и автономности субъектов, отсутствии рыночных несовершенств. Речь идет прежде всего о концепции "приципал-агент", теориях поиска ренты, групп специальных интересов, общественного выбора, прав собственности и

¹ Сегодня существует множество определений коррупции, причем часто эти определения, скорее, указывают причины возникновения явления, чем его суть. В представленном ниже обзоре "Феномен коррупции: общие подходы к изучению, определению, классификации" можно насчитать восемь определений коррупции.

т.д. Эти концепции представляют сегодня теоретическое направление исследования коррупции в рамках экономической науки и отчасти некоторых смежных дисциплин. В то же время актуальным остается и анализ коррупции в контексте проблем социально-экономического развития. Здесь речь идет о моделировании конкретных ситуаций, о выявлении механизмов "организации" коррупции в различных странах, о связи ее с политическими режимами, наконец, о составлении "баланса" отрицательных и положительных последствий коррупции для различных типов экономик. Важную часть экономического анализа коррупции составляет рассмотрение конкретных фактов коррупции, предпринимаемых мер по борьбе с ней и их эффективности как в страновом разрезе, так и по сферам деятельности².

В настоящем издании мы попытались отразить многообразие подходов к анализу коррупции и многогранность этого явления, привести некоторые факты и их оценки, наконец, представить позицию наиболее известных в этой области исследователей, таких как С.Роуз-Аккерман, Ж.Картье-Брессон, М.Джонстон, И.Мени, А.Ханденхаймер, Э.Бэнфилд и др.

Мы опирались в основном на западные публикации последнего десятилетия. Подобная ситуация не случайна. Она определена рядом обстоятельств: во-первых, стремлением представить, возможно и неполно, то, что уже наработано зарубежными исследователями, во-вторых, тем самым дать представление о научном подходе к проблеме, ограничиваясь рамками экономического анализа; в-третьих, имеющиеся отечественные публикации в основном касаются отдельных фактов и носят скорее публицистический, нежели научный характер. Однако указанные обстоятельства ни в коей мере не снимают задачу "русификации" исследования коррупции. Скорее всего то, что мы предлагаем в данном издании, следует рассматривать как шаг на пути к решению этой задачи.

Н.А.Макашева

² Страновой аспект представлен в настоящем издании обзорами, посвященными коррупции во Франции и Германии. Отдельный обзор посвящен коррупции, связанной с международным бизнесом.

ФЕНОМЕН КОРРУПЦИИ: ОБЩИЕ ПОДХОДЫ К ИЗУЧЕНИЮ

Коррупция (само слово происходит от латинского глагола “*rumperе*”, означающего “нарушить что-либо”), т.е. нарушение индивидами сложившихся общественных, юридических и этических норм для получения личной или групповой выгоды, - сложное по сути и необычайно многоликое явление, затрагивающее как функционирование различных общественных институтов, так и человеческое поведение. Функции коррупции, ее формы, вовлеченные в коррупционные операции средства, действующие лица могут быть настолько различны, что это явление плохо поддается унификации. Поэтому при исследовании коррупции возникает множество трудностей, связанных с объяснением поведения различных участников коррупционных сделок, страновыми различиями, определением границ между легальным лоббированием и коррупцией, разграничением процесса личного обогащения и финансирования политических партий и т.д.

Многогранность проблемы коррупции находит свое отражение в чрезвычайном разнообразии подходов к ее изучению (менявшихся с течением времени), предлагаемых как представителями различных научных дисциплин (философами, социологами, политологами, юристами, а в последние десятилетия и экономистами), так и сторонниками различных направлений внутри этих наук.

В классической политической доктрине понятие коррупции использовалось для характеристики морального состояния общества в целом. При этом речь шла, как правило, “о соотношении между богатством и властью, лидерами и массой, об источниках власти и морального права властителей осуществлять свою власть, о “свободолюбии” народа, о “качестве... политического руководства (и) жизненной силе... политических ценностей или политического стиля” (1, с. 22).

Представители этого направления рассматривали коррупцию как социальную болезнь, преграду на пути экономического развития или угрозу легитимной политике, обусловленную доступом к власти нечестных индивидов. С этих позиций в определенной степени под воздействием идей Великой французской революции коррупция, под которой понималось “нарушение целостности исполнения общественных

обязанностей с помощью взяток и покровительства”, трактовалась в континентальной Европе XIX в. Это явление морально осуждалось, считалось нетерпимым и являлось объектом борьбы (6, с. 587).

Первая попытка уйти от моральной оценки при анализе коррупции была предпринята М.Вебером. Исследуя в рамках экономической антропологии такое явление, как откуп государственных налогов, являвшееся одним из механизмов нормального функционирования общества, М.Вебер отмечал, что, хотя оно связано с произвольным предоставлением выгод фаворитам короля, т.е. индивидам, имеющим достаточную экономическую и финансовую власть, такая практика, способствовавшая формированию рациональной бюрократии, была исторически необходимой. Именно М.Вебер ввел понятие “толерантного функционалиста” применительно к отношениям между государственной и частной сферой и сделал вывод о функциональности и приемлемости коррупции при условии, что она усиливает позицию элит, гарантирующих ускорение происходящих в обществе изменений. Таким образом, были заложены основы функционального подхода к исследованию этого феномена.

Свое дальнейшее развитие этот подход получил в рамках **либерального направления** в социальных науках в 50-е годы XX в. С точки зрения функционалистов, “коррупция представляет собой экстра-легальный институт, используемый индивидами или группами для влияния на политику, проводимую администрацией. Коррупция свидетельствует лишь о том, что эти группы более интенсивно участвуют в процессе выработки решений, чем если бы они поступали по-другому” (6, с. 587). Таким образом, коррупция может быть эффективной, а одной из ее функций является сохранение единства колеблющейся политической системы.

Рассматривая политические и экономические системы развивающихся стран, функционалисты пытались объяснить причины неэффективности управления злоупотреблениями администраторов в области использования частных или государственных ресурсов. Коррупция, с точки зрения функционалистов, определяется степенью политического и экономического развития, а не специфической политической культурой. Она свидетельствует о “фундаментальном разладе”, возникающем, когда старые и изжившие себя нормы заменяются новыми, и облегчает приспособляемость к изменениям, происходящим в других подсистемах. Выполнив свои политические и экономические функции, коррупция исчезает (3, с. 55).

Сторонники этого подхода отводят коррупции роль посредника между реорганизующимися группами граждан и далеким и безликим государством. Она гуманизирует и персонализирует новые социальные отношения, смягчает отношения с администрацией, неспособной ответить на требования новых социальных групп. Экономические функции коррупции, по крайней мере в определенные периоды экономического развития, сводятся к стимулированию инвестиций и предпринимательства за счет устранения или снижения бюрократических препятствий. Иными словами, интенсивность и скорость происходящих в обществе изменений делают необходимым “подмазывание системы”.

В то же время некоторые сторонники функционального подхода, признавая определенное положительное воздействие коррупции на экономическое развитие, социо-политическую интеграцию общества, процесс создания политических партий, развития парламентаризма и функционирование администрации, указывали, что всеобщее распространение коррупции создает серьезные препятствия и даже останавливает развитие. Эту мысль, высказывал в частности один из основоположников экономических исследований коррупции Г.Мюрдаль, подчеркивавший, что коррупция является препятствием для модернизации общества и его развития. “Коррупция вносит элемент иррациональности в выполнение плана, влияя на фактическое развитие в противоположном плане направлению или сужая его горизонт” (8, с. 952). Таким образом, коррупция подобна инфляции: небольшое присутствие явления выгодно, но начиная с определенного уровня оно блокирует функционирование систем (6 с. 589). Из этого следует, что, несмотря на провозглашаемый отказ от оценочных суждений о коррупции, оценка этого явления в работах функционалистов присутствует, однако она не является однозначно положительной.

Заслуга представителей функционального направления в исследовании коррупции, по мнению Ж.Картье-Брессона (Университет Париж-ХIII), состоит в том, что они попытались показать как положительные, так и отрицательные последствия коррупции применительно к процессу модернизации стран третьего мира (6, с.583) (подробнее см. обзор “Коррупция и социально-экономическое развитие”).

Сторонники институционального подхода, которые также ориентируются на либеральные ценности, и как и функционалисты сосредоточивались на исследованиях модернизации развивающихся стран, видят в коррупции единственное средство постепенного создания институтов, необходимых для демократического развития общества. Они

считают, что только она обеспечивает формирование способов интеграции, не опирающихся на систематическое насилие как форму политического выражения и формулирования социальных требований. В частности, С.Хантингтон показал, что между развитием, коррупцией и модернизацией существует корреляция. Процесс их взаимодействия можно представить следующим образом: индустриализация создает новые источники богатства и власти, а также новые социальные слои, политические и социальные требования которых постоянно меняются. Эти трансформации не позволяют осуществить политическую институционализацию. Следовательно, коррупция является не результатом отклонения поведения от норм, а несоответствием между нормами и установившимися или устанавливающимися моделям поведения. С точки зрения институционалистов, коррупция выполняет роль связующего звена между нарождающимися привилегированными слоями и “отверженными” трансформирующегося общества (6, с. 589).

С этих же позиций развивает идею о прогрессивности коррупции применительно к периоду перехода от планового к рыночному хозяйству польский ученый Я.Тарковский. Анализируя на примере Польши и России взаимодействие между официальными институтами и нарождающимися силами гражданского общества накануне вступления этих стран в процесс политических перемен, он показал, что коррупция конца 80-х годов, создав новый тип отношений между официальными и частными интересами, фактически способствовала прогрессу реформ (1, с. 35).

Таким образом, институционалисты рассматривают коррупцию как естественный феномен, проявляющийся в переходные периоды, когда меняются нормы функционирования общества и когда отсутствует какой бы то ни было стабильный демократический консенсус между его членами. Исходя из того, что государство может брать на себя новые виды ответственности только при абсолютном национальном консенсусе, они, по сути, критикуют государство за вторжение в новые области, в частности в политику индустриализации в развивающихся странах, априорно исключая любой прогрессивный порыв с его стороны и забывая о таких возможных последствиях ограничения функций государства как снижение его авторитета, кризис демократии и распространение коррупции.

На практике коррупция может уничтожить некоторые неэффективные монополии, создавая столь же неэффективные новые. Толерантная к коррупции система приводит к росту административных нарушений и появлению нелегитимных или неприменяемых законов, создающих новые возможности для получения незаконных доходов.

Формы интеграции, основанные на клиентализме, какими бы гуманизирующими они ни были в краткосрочном плане, держат индивида в состоянии постоянной зависимости, что может привести к блокированию любого институционального процесса (6, с.594).

Функциональный подход, доминировавший в исследованиях коррупции в 50-60-х годах, подвергся в последующий период радикальной критике со стороны приверженцев неолиберальной политэкономии, основанной на методологическом индивидуализме и утилитаризме, которые с 70-х годов занимают лидирующие позиции в разработке проблем коррупции. Функционалистов обвиняли в построении теории коррупции на поверхностных исследованиях, в расплывчатости программ вмешательства. Отрицались, и гипотеза о позитивном влиянии коррупции на экономическую и политическую жизнь, и идея о ее исчезновении вместе с завершением функциональности.

Отказываясь от моральной оценки коррупции, неолибералы предприняли попытку применить к ее анализу инструментарий, разработанный современной экономической теорией (концепция поручения, прав собственности, поиска ренты), и исследовать коррупцию с точки зрения процесса оптимизации в условиях ограниченных ресурсов. При этом индивиды рассматриваются как рациональные существа, пытающиеся реализовать собственные интересы в мире ограниченных ресурсов. При таком подходе поведение политиков и бюрократов трактуется как поиск оптимального распределения имеющихся ресурсов для получения материальных выгод и одновременного обеспечения переизбрания или сохранения своих постов.

Неолибералы также исходят из того, что рынок является наиболее эффективным инструментом аллокации, и именно вмешательство государства приводит к появлению черных рынков, что они трактуют как противодействие вездесущему государству. В целом неолиберальные подходы дают достаточно богатую диагностику явления, но полученные ими результаты мало пригодны для использования. Причина состоит в том, что используемые ими гипотезы игнорируют аспект включения индивида в социальную среду. Поскольку современная теория ориентирована прежде всего на аллокационные процессы, ее применение при изучении коррупции чрезмерно упрощает те стороны этого явления, которые связаны с правовыми и социальными аспектами, а также уводит от вопросов накопления и распределения богатства.

В основе формального анализа предлагаемого и функционалистами, и неолибералами лежит модель индивидуального поведения в традиционном ее понимании. Следовательно, проблема взаимодействия между микро- (личностными) и макро- (структурными) аспектами коррупции остается вне поля их зрения. Попытка преодолеть этот пробел была предпринята Д.делла Порта (Флорентийский университет, Италия), которая, опираясь на результаты исследований политической коррупции в Италии, обратилась к анализу особого типа государственного функционера - “политического бизнесмена”, сочетающего “посредничество в (легальном или нелегальном) бизнесе и обычно личное участие в экономической деятельности, с политическим посредничеством в традиционном смысле” (3, с. 67). Под последним в демократической стране понимается выявление, обобщение наиболее насущных потребностей граждан, формулирование целей и обоснование необходимости реализации тех или иных мероприятий для их достижения.

Д.делла Порта приходит к выводу, что в настоящее время распространение коррупции обусловлено кризисом традиционных политических партий, в результате которого происходит понижение барьеров нелегального поведения, а также замещением политического класса, руководствующего преимущественно идеологией, индивидами, рассматривающими политику прежде всего как бизнес. Агентами социализации коррупции выступают политические партии, “помещающие” своих назначенцев на ответственные посты в государственных органах. В ответ они требуют от своих выдвиженцев соблюдения “правил”, прикрывающих использование этих постов для “политического финансирования”, и в то же время разрешают им извлекать личную выгоду из занимаемого положения. Верность партии обеспечивает возможность получать назначения, которые затем оплачиваются распределением денег в виде взяток. В то же время, политические бизнесмены, используя дополнительные ресурсы, аккумулирующиеся на нелегальном рынке, подминают политические партии, трансформируя, таким образом, сам способ осуществления политики (3, с. 70-71).

Многообразие подходов к исследованию коррупции обуславливает отсутствие удовлетворяющего всех “однозначного” определения этого явления. Исторически первые определения коррупции относятся к области права. С *юридической точки зрения*, коррупцией является то, что называет таковой уголовный кодекс той или иной страны или что запрещают кодексы профессиональной этики. Преимущество

этого определения состоит в четкости и определенности. Зафиксированные в законе разрешения и запрещения в принципе определяют поведенческие ориентиры как для общества в целом, так и для отдельного индивида (гражданина и государственного служащего), компенсируя таким образом отсутствие индивидуальной или коллективной этики.

Однако такой подход проблематичен и с юридической, и с этической точек зрения. С одной стороны, правовые нормы и запреты не охватывают всего спектра конкретных проявлений феномена коррупции. Обвинение в коррупции часто соседствуют с обвинениями в других, связанных с ней преступлениях, и их трудно отделить друг от друга; в некоторых делах элемент коррупции лишь присутствует, но не является определяющим; появляются новые формы преступности, еще не нашедшие отражения в уголовном законодательстве. Кроме того, изменился традиционный порядок самого акта подкупа, на котором основывается существующая в настоящее время система наказаний. Если раньше обычно частное лицо предлагало государственному чиновнику взятку в обмен на нарушение последним своего служебного долга в пользу взяткодателя, то ныне инициатива исходит от самого политика или государственного служащего, вымогающего взятку.

С другой стороны, юридическое определение не содержит в себе этических принципов, лежащих в основе демократически-правовой политической и административной систем, таких как строгое разграничение частных и общественных интересов, гласность при принятии решений и т.д., тогда как нарушение служащим своего служебного долга означает их отрицание. Показательна в этом плане позиция политических партий ряда стран Южной Европы по вопросу о пополнении их фондов за счет нелегального финансирования. Они оправдывают подобную практику ссылкой на то, что существование их партий является предпосылкой нормального функционирования демократического строя и потому они вправе принимать помощь из любого источника. Получается, что коррупция - это плохо применительно к частным лицам, но вполне допустимо, когда речь идет об общественных организациях. "Такая позиция, отмечает И.Мени (Центр Роберта Шумана, Флоренция), лишний раз свидетельствует о недопустимости игнорирования этического аспекта проблемы и об узости, недостаточности и неадекватности чисто юридического ее определения" (2, с. 12).

Пытаясь разобраться в многообразии определений и представлений о коррупции, многие исследователи предлагают

различные схемы классификации существующих определений. Так, Ж.Картье-Брессон разделяет все используемые в социальных науках определения на три категории. В первую входят определения, опирающиеся на понятие обязанностей администрации; во вторую - на понятие общественного интереса; в третью включаются “экономические” определения, базирующиеся на неолиберальных микроэкономических теориях. В то же время М.Джонстон (Колгейтский университет, США) выделяет три группы определений коррупции: “бихейвиористские”, основывающиеся на “объективных” или “субъективных” критериях; вписывающиеся в модель “шеф-агент-клиент” (ШАК) и неоклассические. При этом, первые две и часть определений, входящих в третью категорию, выделяемых Ж.Картье-Брессоном, попадают в группу “бихейвиористских” определений, а другая часть определений третьей категории - в группу ШАК.

Бихейвиористские определения, опирающиеся на “объективные” критерии, обычно сводятся к тому, что коррупция - это злоупотребление общественной должностью, полномочиями или ресурсами в целях получения личной выгоды. При этом в свою очередь возникает вопрос о поиске “объективных” критериев для определения понятий “злоупотребление”, “общественное” и “личное”. Сторонники таких определений ссылаются либо на то, что такие критерии содержатся в конкретных законах или инструкциях, либо на понятие “общественного интереса”. Другие предлагают пользоваться “субъективными”, или культурологическими критериями, считая, что понятие “общественного интереса” слишком расплывчато и спорно, и потому не может служить критерием в данном вопросе, также как и всякого рода формальные предписания, легитимность которых часто сомнительна. В качестве одного из способов оценки масштабов коррупции они предлагают критерии, связанные с общественным мнением или культурными нормами и стандартами, т.е. пытаются исходить из того в какой степени тот или иной акт коррупции вызывает реакцию общества или отдельных его слоев.

Хотя социокультурологические представления о коррупции являются предметом целого ряда исследований, определений, основывающихся на “субъективных” или явно культурологических критериях сравнительно немного. Более того, даже их авторы признают, что общественное мнение, культурные нормы и традиции имеют различное значение для разных слоев общества и по-разному влияют на их поведение.

Большинство из имеющихся “объективных” определений коррупции концентрируются вокруг одной из трех категорий: бюрократический аппарат, рынок и общественный интерес. Примером определения первой категории служит определение коррупции, предложенное Дж. С. Наем. “Коррупция - это поведение, отклоняющееся от того, которое предписано должностному лицу имеющимися правилами, и обусловленное желанием получить материальные или статусные преимущества для себя, своей семьи или связанной с собой узкой группы лиц, а также нарушающие ограничения на вмешательство по личным мотивам в отправление должностных функций” (1, с. 24). М.Джонстон видит привлекательность этого определения в относительной точности содержащихся в нем критериев, подчеркивая, однако, что упоминаемые в нем “имеющиеся правила” могут быть расплывчатыми или противоречивыми и меняться во времени. Кроме того, изменение “правил” может означать не фундаментальный пересмотр политики по отношению к коррупции, а, например, стремление ее легитимизировать. Так, бывший президент Филиппин Ф.Маркос изменил некоторые статьи конституции, чтобы легализовать организованное им разграбление национального богатства своей страны. Поэтому, пишет М.Джонстон, “коррупция как моральная категория может не совпадать с тем, как она трактуется согласно букве закона, и напротив, некоторые формально незаконные действия могут иметь определенные моральные оправдания (1, с 24).

К определениям, ориентированным на специфику рыночного механизма, относится формулировка, предложенная Дж. Ван Клавереном, писавшим, что “корруптированный чиновник рассматривает свою службу как частное предприятие, прибыльность которого следует максимально повысить. Должность становится, таким образом, орудием извлечения максимальной прибыли. Ее размеры зависят ... от рыночной конъюнктуры и его (чиновника) способностей найти оптимальную точку на кривой общественного спроса” (1, с.25). Такое определение объясняет причины неискоренимости коррупции, однако оставляет в тени нематериальные выгоды (престиж, перспективы политической поддержки), которые могут проистекать из злоупотребления властью, а также возможную “извращенность” рынка чиновничьих услуг (неэластичность и крайняя индивидуализированность спроса в случае непотизма (кумовства), сговор группы чиновников относительно размеров причитающегося им незаконного вознаграждения, использование таких нерыночных методов, как создание монополий, искусственного дефицита, лицензирование и т.д.). Тем не

менее, подчеркивает М.Джонстон, это определение высвечивает “важный политический и нормативный момент - коррупция имеет отношение к тому или иному способу распределени товаров. Она часто возникает там, где рыночные или патерналистские процессы вторгаются в сферу авторитарной власти или где общественные структуры вмешиваются в стихию рынка” (1, с. 25). Как отмечает С.Роуз-Аккерман (Йельская школа права, США), “скандалы, связанные с коррупцией - признак того, что страна, в которой они происходят, начала понимать разницу между общественной и частной собственностью” (4, с. 75). Осознание и формальное закрепление этого различия является отличительной чертой современных демократических обществ. Коррупция интенсивно развивается на стыке общественного и частного, особенно в областях, где принятие государственных решений не подчиняется жестким правилам. В демократическом государстве чиновник не может не удовлетворить просьбу гражданина, если соблюдены все необходимые формальности. Так, выдача паспорта, выплата социальных пособий подчиняются строгим правилам, которые не оставляют чиновнику места для произвола. Напротив, там, где функции принимающего решение чиновника не полностью прописаны и оставляют возможность для проявления его собственной воли, создаются благоприятные условия для коррупции. Так, назначение инвалидности, дающей право на пенсию, предоставление “лучшего” контракта или кредита не могут регулироваться жесткими, автоматическими процедурами и оставляют чиновникам значительное поле для маневра, особенно если дух или буква процедурных правил не соблюдаются. В этой связи Д.делла Порта и И.Мени определяют коррупцию как “подпольный обмен между двумя “рынками”: “политическим или административным” и “экономическим и социальным”. Этот тайный обмен, нарушающий общественные, юридические и этические нормы, не только обеспечивает доступ частных лиц к общественным ресурсам (контракты, финансирование, принятие решений), но и приносит участвующим в нем общественным агентам и организациям материальную выгоду в настоящем или будущем. (7, с. 12). Сами авторы видят преимущество такого определения коррупции в том, что оно включает в себя все разнообразие гипотез коррупции, но лишено узости, навязываемой постоянно меняющимися юридическими и культурными нормами (7, с 13).

К бихейвиористским определениям, основанным на понятии общественного интереса относится, например, определение А. Рогоу и Д.Лассвелла, которые пишут, что “акт коррупции нарушает ответственность по отношению к системе общественного или

гражданского порядка и, следовательно, разрушителен для этих система. Поскольку для последних общественный интерес выше частного, нарушение общественного интереса для извлечения личной выгоды представляет собой акт коррупции” (6, с. 585).

Определения, фокусирующие внимание на понятии “общественного интереса”, выявляют как природу, так и последствия коррупции. Так, согласно определению коррупции С.Фридриха, “факт коррупции имеет место, когда лицо, наделенное определенными властными полномочиями для исполнения определенных функций, т.е. ответственный функционер или чиновник, понуждается с помощью не предусмотренных законом денежных или иных стимулов предпринять действия, которые приносят выгоду лицу, осуществляющему это стимулирование, и соответственно ущерб обществу и его интересам” (1, с. 25). В этом определении коррупции выделяется моральный аспект соответствующего поведения, т.е. наносимый обществу вред. Кроме того, это определение позволяет провести грань между мелкими и крупными нарушениями, влекущими за собой большие издержки. В то же время это определение несколько затушевывает разграничение понятия коррупции и ее последствий, каждое из которых заслуживает самостоятельного рассмотрения. Но если исключить из определения С.Фридриха пункт о последствиях, то в сущности его определение совпадает с определением Дж.С.Ная.

В то же время определения коррупции, опирающиеся на понятие общественного интереса, соприкасаются с юридическими, но при этом выявляют некоторые проблемы, связанные с определениями понятий “обязанностей индивида” по отношению к институту и самого “общественного интереса”. Решить эти проблемы невозможно, не определив, кто является гарантом общественного интереса в конфликтном по определению обществе и каковы процедуры его проявления.

В целом бихейвиористские определения слишком жестки, чтобы быть верными для любой страны и любой эпохи, в их рамки не укладывается политический аспект феномена коррупции (1, с. 29, 33).

Определения коррупции, опирающиеся на схему ШАК, концентрируют внимание не на предварительном составлении каталога коррупционных нарушений, а определяют ее косвенно, через анализ внутренних взаимодействий бюрократического аппарата. Здесь чиновник, исполняющий оперативные функции (агент), фигурирует не сам по себе, а в системе рабочих отношений между лицом, облеченным

властными полномочиями (шефом), и частным лицом, с которым он общается (клиент).

Одно из первых определений коррупции в рамках модели ШАК принадлежит Э.К.Бэнфилду, считающему, что “коррупция становится возможной, когда существует три типа экономических агентов: уполномоченный, уполномачивающий и третье лицо, доходы и потери которого зависят от уполномоченного. Уполномоченный подвержен коррупции в той мере, в какой он может скрыть коррупцию от уполномачивающего. Он становится коррумпированным, когда приносит интересы уполномачивающего в жертву собственным, нарушая при этом закон” (7, с. 149). Преимуществом определения Э.К.Бэнфилда является то, что оно показывает отличие коррупции от классического мошенничества, когда один экономический агент пользуется разделением труда, своими монопольными компетенциями и информацией, чтобы обмануть другого агента. В отличие от мошенничества при коррупции необходим союз между двумя агентами в ущерб третьему, например, между менеджером и аудиторской фирмой, позволяющий завладеть прибылью предприятия без ведома акционеров (5, с. 27).

По сути такое же определение коррупции дает С.Роуз-Аккерман (8). Она описывает коррупционные отношения следующим образом. “Высший” агент определяет набор предпочтений, обеспечивающих достижение желаемых результатов, конкретная реализация которых получается “низшему” агенту. При этом в демократическом обществе законодатели являются агентами избирателей, руководители организаций - агентами законодателей, чиновники - агентами руководителей организаций. Такая же система делегирования поручения характерна и для частных фирм. Шеф, пишет С.Роуз-Аккерман, всегда хочет, чтобы агент выполнял поставленные перед ним задачи полностью. Однако контроль за их выполнением дорог, и агент обычно имеет возможность в первую очередь удовлетворять свои интересы, а затем уже интересы шефа. Если третье лицо стремится повлиять на действия агента с помощью предложения ему денежного вознаграждения, не подлежащего передаче шефу, а агент его принимает, это необязательно означает невыполнение поручения шефа. Более того, взятка может способствовать более эффективному достижению целей шефа (8, с. 6-7). В рамках этой модели С.Роуз-Аккерман также вводит разделение коррупции на политическую и административную и раскрывает их механизмы (подробнее см. обзор “Экономика коррупции”). Однако Р.Теобальд (Лондонский политехнический институт, Великобритания) считает

полезным для разработки рациональной концепции коррупции преодолеть сложившуюся традицию раздельного рассмотрения административной и политической коррупции. Он считает, что административные функции определяются более точно, чем роли, которые играют политики, а это означает, что незаконное использование административных полномочий значительно легче выявить, чем злоупотребления, совершаемые выборными представителями. Тем не менее всякие административные функции имеют политическое измерение, поэтому различия между политикой и администрацией являются количественными, а не качественными. Следовательно административная и политическая коррупция являются сторонами одного и того же феномена, и степень политизации административных функций является важнейшим моментом для его понимания (9, с. 15).

Достоинство модели ШАК состоит в сосредоточении анализа на общей картине поведения чиновников и клиентов в соответствующей институциональной и политической среде, а не на отдельных эпизодах и их оценке на базе внешних стандартов. Эта модель более реалистично, чем большинство бихейвиористских определений описывает отношения между чиновниками и гражданами, а также сложную систему воздействующую на них стимулов и поощрений. Модель ШАК дает более прямой выход на понятие общественного интереса и механизмы ответственности в данном политическом и институциональном контексте, чем бихейвиористские определения, сводящие оценку коррупции к индивидуальным оценкам акций отдельных индивидов. Однако, хотя определения, опирающиеся на эту модель, достаточно полно описывают коррупцию в бюрократической среде, они практически неприменимы к формам коррупции, выходящим за ее рамки (коррупция в рыночном обращении, блат, nepotизм). Более того, если эти определения имеют определенные преимущества, когда речь идет о социумах с четкой разграничительной линией между частным и общественным секторами и жестко регламентированными правилами, регулирующими отношениями между ними, то, например, наличие партии в качестве доминирующей политической машины (или идеологического руководителя) привносит в эти отношения элемент непредсказуемости, поскольку неясно кто является шефом, перед которым отвечает агент, и в чем заключается общественный интерес (1, с.28).

Для *неоклассического подхода* к определению коррупции характерно стремление соединить современные понятия о коррупционерстве с классической трактовкой коррупции как показателя степени морального здоровья общества в целом. В неоклассическом

варианте коррупция определяется как злоупотребление такого рода, которое воспринимается в этом качестве на основании нормативов правового и общественного характера, составляющих систему общественного порядка. Таким образом, неоклассические определения “включают в себя основную идею о злоупотреблении как принесении в жертву общественных интересов ради личных, однако... не содержат в себе попытки конкретизировать отдельные виды коррупции, рассматривая этот феномен как политическую и моральную проблему. ... В любом случае он охватывает как аспект непристойного поведения, так и аспект выработки точного значения такой характеристики в рамках определенного политического процесса” (1, с. 33). Такой подход, учитывающий плюрализм политических сил, формирующих систему общественного порядка в каждой конкретной стране, побуждает рассматривать не только влияние законов на общественное поведение, но и отражение в самих законах определенных фиксированных общественных норм (1, с. 34-35).

Попыткой актуализировать представление о коррупции, предложенное еще классической политической доктриной, как свойстве политического действия особого рода является также концепция Д.Томпсона об “опосредованной коррупции”. Он называет опосредованной коррупцией действия, выходящие за рамки “обычной коррупции” (простое взяточничество, вымогательство) и попадающие в разряд коррупционных только в силу того, что они причиняют ущерб демократическому процессу. Д.Томпсон считает, что “акты коррупции опосредованы через политический процесс. Они представляют собой своеобразный фильтр, прошедший через целый набор мембран - операций, которые сами по себе вполне законны и даже входят в прямые служебные обязанности служащего. В результате ни публика, ни сам чиновник вряд ли даже способны признать, что имело место какое-то нарушение или налицо какой-то ущерб” (1, с. 35). Опосредованная коррупция включает такие элементы общего понятия коррупции, как вознаграждение государственного чиновника, выгоду частного лица, несоответствие, непристойность связи между вознаграждением и выгодой принятым нормам. В то же время опосредованная коррупция характеризуется следующими особенностями: 1) получаемое чиновником вознаграждение предназначено не лично ему, а используется для достижения политических целей, и само по себе вовсе не наказуемо, как при обычной коррупции; 2) непристойно не вознаграждение само по себе, а то, как чиновник его обеспечивает (то же относится и к выгоде частного лица); 3) связь между вознаграждением и выгодой непристойна

потому, что она наносит ущерб демократическому процессу, а не потому, что чиновник руководствуется коррупционными мотивами. Таким образом, устанавливая связь между действиями отдельных чиновников и качеством демократического процесса, концепция опосредованной коррупции частично соединяет современное понятие обычной коррупции с понятием системной коррупции, с которым имеет дело традиционная политическая теория (1, с. 36).

Идея опосредованной коррупции открыто ориентирована на ценностный подход: этот вид коррупции не только плох сам по себе, он затрагивает сами основы политического строя, искажает представление о том, что приемлемо и что неприемлемо в политике. Более того, эта концепция дает полезные и политически эффективные ответы на вопросы о том, что такое “злоупотребление” и “личная выгода”. Если группа частных лиц лоббирует выгодную для них программу или обращается к государственным служащим или должностным лицам за поддержкой, то здесь вовсе не обязательно присутствует коррупция. Опосредованная коррупция имеет место, когда при этом отсутствует гласность и отчетность, т.е. когда отключен демократический процесс. Хотя концепция опосредованной коррупции вряд ли применима в переходных или глубоко расколотых обществах, где демократические ценности еще не легитимизированы и не институционализированы, там, где существует широкий консенсус относительно границ и различий между общественными и частными функциями и интересами, концепция опосредованной коррупции расширяет нынешнее представление об этом феномене, актуализируя классические политические теории с учетом его современного политического значения (1, с. 37).

Как и поиск адекватного определения коррупции, выявление ее причин происходит в самых разных направлениях. Большинство исследователей, и прежде всего неолиберальной ориентации, связывают коррупцию с чрезмерным вмешательством государства в жизнь общества. Чем больше государство вмешивается, чем больше оно издает законов, чем больше оно наращивает бюрократический аппарат, тем выше риск возникновения параллельных структур, рынков и процессов, выходящих за рамки правового поля. “Коррупция, отмечает С.Роуз-Аккерман, является почти неизбежным следствием всех государственных попыток контролировать рыночные силы... Следовательно некоторый уровень коррупции присущ любой смешанной экономике (сочетающей рыночный и государственный механизмы регулирования), ее существование не является принадлежностью какой-либо определенной системы” (9, с.9). Коррупция порождается различными видами

взаимодействий между государством и гражданами, существующими в единой политической системе. К способам оказания влияния на государственный аппарат в современном обществе относятся: предложение взятки, использование дружеских и семейных связей, предоставление информации, предъявление судебных исков или использование судебных запретов, влияние на избирательную кампанию, применение угроз (9, с. 10).

В то же время демократия и свободный рынок не являются панацеей от коррупции. Переход от авторитарного строя к демократическому вовсе не способствует снижению размеров “откупа”. Скорее он ведет к пересмотру принятых в данной стране норм общественного поведения и морали. Если процесс демократизации не сопровождается принятием и жестким исполнением законов, регулирующих конфликт интересов, пределы финансового обогащения и подкупа, стремление людей к личному богатству может полностью подорвать новые и еще хрупкие институты. Либерализация экономики, не сопровождаемая аналогичными реформам государственных структур, вызывает у чиновников большой соблазн ухватить свою долю богатства у новых капиталистов (4, с. 75-76).

Напротив, “государственники” видят в расширении рыночного регулирования причину утраты государством его статуса выразителя общих интересов, подрыва общественных ценностей под влиянием погони за прибылью, что порождает нелояльность по отношению к государству индивидов и организаций, теряющих всякую надежду на интеграцию или выживание в рыночном обществе. Именно в государственном регулировании политической, экономической и социальной сферы они видят гарантию порядка и справедливости. Как отмечает Ж.Картье-Брессон, только устранение неравенства и социальной нестабильности, соблюдение государством и его гражданами принципа взаимности прав и обязанностей может обеспечить лояльность последних к государству и устранить коррупцию (5, с.26-27).

Таким образом, различные интерпретации причин коррупции, во-первых, противоречат друг другу, а, во-вторых, ни одну из них нельзя считать безупречной.

История свидетельствует, что одни и те же явления по-разному воспринимаются на разных стадиях общественного развития. Так, если откуп государственных налогов и продажа государственных должностей считались в доиндустриальных обществах не просто допустимыми, а совершенно нормальными явлениями, то в настоящее время они рассматриваются как коррупция.

Далеко не идентично и восприятие коррупции в разных странах в один и тот же исторический период. Отношение общественного мнения к коррупции, отмечает И.Мени, “варьируется от страны к стране и от культуры к культуре, причем значительные различия имеются не только между Европой и Северной Америкой, между Африкой и Азией, но и внутри относительно гомогенных общностей (в Западной Европе, к примеру, налицо контраст между католическими странами латинской культуры и северными протестанскими)” (2, с. 8). Существуют значительный разрыв между восприятием коррупции общественным мнением в целом и социальными элитами. Первое максимизирует масштабы коррупции, тогда как вторые обычно склонны их минимизировать.

Степень субъективности и эластичности восприятия коррупции в полной мере проявляется в предложенном А.Дж.Ханденхаймером разделении коррупции на “белую”, “серую” и “черную”. К категории “белой” коррупции относится практика, которую ни общественное мнение, ни элита не считают незаконной, хотя формально она является таковой. Такое отношение свидетельствует о том, что “коррупция в этом своем виде уже стала интегральной частью национальной культуры, которая даже не отдает себе в этом отчета”. Поэтому то, что считается коррупцией в одной стране (например, в США), в другой вовсе таковой не является (например, в Италии или Франции). (2, с. 11).

Отличительной чертой “черной” коррупции считается господствующий в отношении соответствующей практики консенсус, т.е. и рядовые граждане, и элита единодушно ее осуждают и не приемлют. Специфическая черта “серой” коррупции состоит в отсутствии консенсуса по отношению к данному явлению: одни считают его коррупцией, другие отрицают ее существование. Примером может служить практика финансирования политических партий неортодоксальными методами.

Короче говоря, отмечает И.Мени, отнесение какого-либо действия к коррупции “зависит, во-первых, от величины (количественной или символической) порога терпимости общества к этому явлению; во-вторых, от интенсивности контроля над системой сверху” (2, с. 11). Размытость критериев в определении коррупции объясняет проявление эмоций и интереса публики к тому или иному ее факту лишь при совпадении множества различных факторов (личности действующих лиц, характер инкриминируемых им действий, позиция прессы и судебной системы). В этой связи многие аналитики, не отрицая самого факта наличия коррупции, считают, что степень разложения и упадка этики

общественных и межличностных отношений сильно преувеличивается средствами массовой информации. Одни факты подаются нарочито утрированно, другие оказываются в центре внимания из-за специфических особенностей человеческого восприятия. Согласно этой концепции новый феномен - это не столько коррупция как таковая, сколько спекуляция на ней. Поэтому анализировать следует не саму коррупцию, а окружающие ее скандалы и эксплуатацию ее в политических целях (2, с. 8).

Но несмотря на все страновые различия, обусловленные процессом построения демократии, развитием бюрократии и национальной культурой, коррупция имеет такие общие черты, как механизмы обмена, остаточные формы фаворитизма, архаичные или модернизированные структуры семейственности. Коррупция подтачивает устои правового государства, отрицает принципы равенства, способствуя привилегированному и тайному доступу некоторых агентов к общественным ресурсам. Она превратилась в своего рода метасистему, часто более эффективную, чем официальный аппарат, на котором она паразитирует и которую он кормит (7, с. 13).

Коррупция и возросшее внимание к ней общественного мнения представляют собой, по мнению Д.делла Порта и И.Мени, наиболее яркое выражение кризисных явлений, с которыми политические системы Запада столкнулись, как это ни парадоксально, в момент краха социализма и "победы" демократии. В результате серии скандалов, связанных с коррупцией, в 80-90-е годы во многих странах, считающих себя демократическими, отношение общественного мнения к коррупции резко изменилось: она перестала считаться второстепенной и исключительной проблемой, выдвинувшись на положение ведущей в списке политических приоритетов. Авторы отмечают, что этому способствовали выход на сцену социальных сил, прежде всего прессы, активно включившихся в критику власти и элит; рост финансовых запросов политических партий и их предвыборных штабов; развитие такого жанра, как журналистское расследование, позволившего выявить многие темные пятна в жизни политических партий и привлечь к ним внимание общественного мнения; решительные действия судебных органов, в частности в Италии.

Несмотря на вполне объяснимое отсутствие надежных статистических данных о масштабах коррупции и какого-либо базового эталона, позволяющего их точно измерить, большинство аналитиков отмечают ее резкий рост в последние два десятилетия. В западных странах со стабильными правительствами и стабильными

демократическими режимами коррупция оказалась неискоренимой, продолжая существовать в специфической для каждой культуры формах - почти как система в Италии, как маргинальное явление в Северной Европе. Объясняя это явление И.Мени, выделяет следующие факторы общего характера, присущие современному периоду как таковому.

До 60-х годов политические партии существовали за счет своих активистов и более или менее щедрых пожертвований предприятий, профсоюзов и других организаций. Однако в 70-е годы эта ситуация стала меняться: традиционные источники пополнения казны партий начали иссякать, в то время как “американизация” избирательных компаний привела к их значительному удорожанию. В этих условиях партии почти во всех странах стали прибегать к различным весьма необычным методам пополнения казны, включая коррупцию.

Кроме того, 80-е годы характеризуются нарушением социального равновесия, вызванного экономическим кризисом в ряде промышленно развитых стран, ростом нестабильности, разрушением старых ценностей, на смену которым приходят новые ценности, нормы и принципы поведения. Именно в этот период идея рынка победила идею государственности. Неолиберальная волна, начавшись в Соединенных Штатах, охватила затем Великобританию, Южную Америку и Азию, континентальную Европу и даже Африку. Подтверждением “правильности” рыночной доктрины стали экономические достижения Японии и новых азиатских “тигров”, крах социалистических режимов, а также возрастание трудностей, с которыми сталкивались возглавлявшиеся социал-демократами правительства развитых стран: их кейнсианская политика, требовавшая слишком больших затрат, показала свою неэффективность. В результате активно проводившейся политики дерегулирования и приватизации, во многих странах произошел демонтаж государственной системы юридического, экономического и финансового контроля. Повсюду формировались новые слои населения, быстро обогатившиеся в результате спекуляций при новых правилах игры, часто благодаря сговору с политиками, тогда как коалиции, отражавшие старые представления о взаимной выгоде, оказались в подвешенном состоянии.

Современная коррупция, делает вывод И.Мени, не столь уж отличается от “старой”, но ныне для ее развития сложилась особенно благоприятная атмосфера: переход от командной экономики к рыночной, появление новых “правил игры”, эрозия традиционных ценностей - придают этому феномену особенно острый характер. Безусловно новым

моментом является интернационализация коррупции, непосредственно связанная с процессом глобализации мировой экономики (2, с. 13-15).

Список литературы

1. Джонстон М. Поиск определений: качество политической жизни и проблема коррупции// Междунар. журн. социальных наук. - Париж, М., 1997. - № 16. - С. 21-39.
2. Мени И. Коррупция на рубеже веков: эволюция, кризис и сдвиг в ценностных представлениях// Междунар. журн. социальных наук. - Париж, М., 1997. - № 16. - С. 7-20.
3. Порта Д. делла Действующие лица в коррупции: Политические бизнесмены в Италии // Междунар. журн. социальных наук. - Париж, М., 1997. - № 16.- С. 55-73.
4. Роуз-Аккерман С. Демократия и “великая” коррупция // Междунар. журн. социальных наук. - Париж, М., 1997. - № 16. - С. 75-95.
5. Cartier-Bresson J. Corruption, pouvoir discretionnaire et rentes//Débat. - P., 1993. - N 77. - P. 26-32.
6. Cartier-Bresson J. Eléments d'analyse pour une économie de la corruption // Rev. tiers-monde. - P., 1993. - N 131. - P. 581-609.
7. Démocratie et corruption en Europe / Sous la direction de Della Porta D., Mény Y.-P.: La Découverte, 1995. - 186 p. - (“Recherches” á La Decouverte). - Bibliogr.: p.173-183.
8. Myrdal G. Asian drama: An inquiry into the poverty of nations.- N.Y.: Pantheon,1968.- Vol.2. - P.707-1530.
9. Rose-Ackerman S. Corruption: A Stady in Political Economy. - N.Y. : Acad. press, 1978.- XII, 258 p. - Bibliogr.: p.235-245.
10. Theobald R. Corruption, development and underdevelopment. - Basingstoke; L.: Macmillan, 1990. - XI, 191 p. - Bibliogr.: p. 170-180.

И.Ю.Жилина

ЭКОНОМИКА КОРРУПЦИИ

Хотя изучение коррупции традиционно считается задачей политологии, социологии и права, в 60-е годы в связи с исследованием проблем экономического развития внимание ученых начали привлекать и экономические аспекты этого феномена.

Основоположником экономического подхода к исследованию коррупции в рамках этого направления можно считать Г.Мюрдаля, затронувшего эту проблему при анализе экономического развития получивших независимость стран Южной Азии. Он пишет, что проблема коррупции приобрела в этом регионе особое значение в силу того, что в основе любого политического режима лежали “нечестное поведение политических деятелей и бюрократов и широкое распространение незаконных сделок среди бизнесменов и населения” (13, с.937).

По его же собственному мнению, Мюрдаль сделал лишь предварительный анализ проблемы коррупции и ввел ряд понятий и терминов, получивших распространение в будущем. К числу таких понятий относятся: “фольклор коррупции” и правительственные “антикоррупционные кампании”. «Фольклор коррупции» означает уверенность людей в существовании этого феномена и выражает их отношение к нему. Возникновение “фольклора коррупции” связано, с одной стороны, с фактическим запретом научных исследований коррупции в странах региона в значительной степени в силу существования общей тенденции к игнорированию проблем, не соответствующих общепринятому подходу, с другой - с широким обсуждением коррупции в прессе и представителями высших политических кругов на неофициальном уровне. В то же время во всех странах периодически проводились кампании, направленные против коррупции: принимались антикоррупционные законы, создавались специальные подразделения полиции для борьбы с ней и т.д. Таким образом, эти два явления свидетельствуют о наличии коррупции и необходимости ее исследования.

В основе коррупции, по мнению автора, лежит предоставление чиновникам дискреционной власти, т.е. права самостоятельно принимать решения. При этом он указывал, что при анализе коррупции следует учитывать, что взятки обычно передаются посредниками (чиновниками

низшего ранга), распространение взяточничества среди которых является результатом снижения морального уровня высших чиновников и политических деятелей. Коррупция, таким образом, является одновременно причиной и следствием нечестного поведения широких слоев населения. Особенно активен в поддержании коррупции деловой мир. В целом, пишет Дж.Мюрдаль, "традиционная практика взяточничества и нечестного поведения ведет к тому, что авторитарный режим, начавший активную борьбу с ней, может вызвать поддержку широкий слоев населения" (13, с.938).

Параллельно с исследованиями коррупции в рамках теории развития начинаются ее исследования в рамках теории рационального поведения, т.е. на микроэкономическом уровне. Работы Г.Таллока и А.Даунса положили начало изучению бюрократического поведения, первая модель которого была разработана У.Нисканеном в 1971 г. В его модели целевые функции бюрократов были непосредственно определены интересами организации, в которой они работали, однако не предполагали строгого соответствия государственным целям и государственной политике.

Большинство аналитических исследований коррупции 70-х годов основывалось на ситуационном подходе, т.е. в них рассматривались ситуации, в которых совершались коррупционные действия. Преобладающая часть предлагавшихся для этого экономических моделей изучала поведение бюрократов низшего ранга методом затрат и выгод, получение взятки чаще всего связывалось с наличием очереди среди претендентов на получение каких-либо льгот.

В моделях, описывающих поведение чиновников более высокого ранга, бюрократ вел себя сложнее: он учитывал влияние взятки не только на свое личное положение, но и на всю представляемую им организацию (например, повышение или снижение уровня ее активности), а когда речь шла о политическом деятеле, то и оценивая последствия взятки с точки зрения собственного политического выживания.

Преимуществом ситуационного подхода является относительная легкость построения реалистичных и детализированных моделей, а недостатком - отсутствие возможности обобщения многообразных ситуаций.

Методологической базой этих моделей служила неолиберальная экономическая теория, представители которой внесли наиболее заметный вклад в исследование экономики коррупции. В основе их подхода лежат такие категории, как рациональность человеческого поведения и отношения государства и рынка. В зависимости от принимаемой тем или

иным автором концепции рынка и природы рациональности поведения индивида неолбералы строят модели коррупции, либо опираясь на гипотезы чистой и совершенной конкуренции, рациональности поведения индивидов и отсутствия вмешательства государства (стандартная неолберальная теория), либо - на предположения о несовершенстве рынков и ограниченной рациональности поведения (расширенная стандартная теория). Некоторые исследователи анализируют “нерыночные” формы организации коррупции.

В предлагаемых неолбералами в качестве базы для исследования теориях (поручения, прав собственности, поиска ренты) коррупция рассматривается с позиций общепринятой теории спроса и предложения, предполагающей, что спрос и предложение коррупции регулируются ценовым механизмом. Такой подход позволяет выявить экономические условия, способствующие коррупции; объяснить переход от возможности акта коррупции к коррупционному действию; формирование и изменение цены коррупционной сделки; определить размер средств, необходимых для профилактики и борьбы с коррупцией (6, с. 26).

Согласно *теории поручения*, описывающей отношения принципала и агента, отношения политика с избирателями-налогоплательщиками строятся на тех же принципах, что и отношения менеджера с акционерами: акционеры делегируют свои полномочия менеджеру, который обладает монополией на принятие решений и информацию, что открывает возможности для всяческих злоупотреблений. Опираясь на эту теорию, Э.К.Бэнфилд с помощью анализа затраты/выгоды выявил переменные, определяющие уровень коррупции и средства ее устранения. Говоря об условиях возникновения коррупции, Э.К.Бэнфилд отмечает, что она становится возможной при наличии трех типов экономических агентов: уполномоченного (агента), уполномочивающего (принципала) и третьего лица, доходы и потери которого зависят от уполномоченного. “Агент подвержен коррупции в той мере, в какой он может скрыть коррупцию от принципала. Он становится коррумпированным, когда приносит интересы принципала в жертву собственным, нарушая при этом закон” (8, с. 149).

Таким образом, одним из условий коррупции является наличие противоречий между интересами принципала и агента (6, с. 27). Однако одного этого условия для возникновения коррупции недостаточно, так как, если действия агентов полностью контролируются, предательство интересов принципала с их стороны невозможно. Дополнительными и необходимыми для развития коррупции условиями, являются

информационная асимметрия и невозможность отслеживать все действия агента из-за дороговизны контроля. Кроме того, коррупции и, частично, расцвету подпольных, непрозрачных по определению видов деятельности (торговля наркотиками и контрабанда), способствует рост нематериальных видов деятельности, плохо поддающихся денежной оценке (7, с. 595).

Э.К.Бэнфилд предлагает минимизировать коррупцию с помощью таких мер, как: побуждение агентов к лояльности за счет повышения их заработной платы до уровня, сравнимого с уровнем доходов, получаемых нелегальными методами; ужесточение наказания (усиление санкций, потеря всех приобретенных агентом социальных льгот); усиление контроля за деятельностью агентов путем систематических аудиторских проверок.

Однако поскольку любая государственная политика борьбы с коррупцией требует расходов, а бюджетные средства ограничены, необходимо сопоставить затраты, связанные с осуществлением борьбы с коррупцией, и выигрыш, получаемый обществом. Для этого из условия равенства предельных издержек на борьбу с коррупцией и полученных предельных выгод определяется оптимальный уровень коррупции. Э.К.Бэнфилд приходит к выводу, что стоимость поручения, т.е. цена политики контроля, побуждения и санкций, в государственном секторе значительно выше, чем в частном.

Он объясняет это тем, что единственной, а потому ясной и легко поддающейся контролю целью частного предприятия является максимизация прибыли. Служащий, предложение или спрос на коррупцию которого, способствуют результативности деятельности предприятия, совершает коррупционную сделку, по Бэнфилду, в рамках здравого смысла, поэтому коррупция на частном предприятии в этом случае терпима (7, с. 596-597). В то же время Э.К.Бэнфилд подчеркивает, что в отличие от частных компаний цели "государственных организаций" расплывчаты и антагонистичны. Поскольку никаких имманентных и природных правил, определяющих поведение функционеров, не существует, администрация "государственных организаций" может рассчитывать лишь на моральность своих членов. Поэтому, по мнению Э.К.Бэнфилда, "каждое расширение государственной власти создает новые возможности и побуждения к коррупции" (7, с. 597).

Однако некоторые исследователи считают такой подход к функционированию организаций и индивидуальному поведению служащих слишком упрощенным. Изучение коррупции в частном секторе (шпионаж, ложные счета, трюки с политикой найма) показывает,

что незаконное индивидуальное поведение одних создает внешние эффекты у других экономических агентов (работников, фирм, государства). Более того, определение фирм как максимизирующих прибыль субъектов, имеющих право предпринимать любые, в том числе и незаконные действия, для сохранения или повышения прибыли, превращает их в аморальные и безответственные по отношению к обществу образования. Вызывает также сомнение утверждение Э.К.Бэнфилда о наличии корреляции между расширением правительственной деятельности и коррупцией, поскольку коррупция имеет место в совершенно различных по своим характеристикам государствах (7, с 597).

Кроме того, как показывает практика, замена государства рынком часто ведет к нежелательным последствиям. Поэтому на практике ограничение роли государства может ускорить процесс делегитимизации власти и усилить социальный хаос. Косвенные издержки отказа государства от ответственности могут причинить больший вред чиновникам и нормализации социальных отношений, чем представляют неолибералы.

Получившая развитие в 60-е годы *теория прав собственности* трактует последние как кодифицированные отношения между индивидами, регулирующие использование материальных и нематериальных объектов. Наличие таких правил позволяет индивидам заранее определить последствия различных операций с принадлежащей им собственностью. Основная идея этой теории состоит в том, что структура прав собственности играет ключевую роль в обеспечении экономической эффективности и прогресса. Она проясняет индивидуальные права пользования, дарения, продажи собственности и т.д. и механизмы взаимовлияния прав одних участников рынка на права других, а также изучает процесс деградации прав собственности под влиянием законных принуждений или запретительного контроля, связанного с асимметрией информации. Согласно этой теории права собственности эффективны, только если они отвечают двум условиям: являются исключительными (возможность отстранить всех других агентов от их использования) и передаваемыми (их использование не обусловлено согласием других агентов).

Сторонник этой теории Л.Тилман определяет коррупцию как “черный бюрократический рынок”, Б.Бэнсон и Дж.Бадэн утверждают, что “коррупция представляет собой черный рынок прав собственности, право произвольно распределять которые предоставлено чиновникам” (8, с.149-150). Следовательно, коррупция является нелегальным и гибким

средством перераспределения или присвоения прав собственности на основе отношения поручения, поскольку коррумпированный агент продает права, которыми он фактически, но незаконно владеет, предавая при этом интересы принципала. В рамках этого подхода политика распределения и перераспределения равнозначна передаче прав собственности, что создает для экономических агентов сильные стимулы для ее модификации.

Согласно теории прав собственности общественная собственность “менее качественна” по сравнению с частной, поскольку права на нее не являются ни исключительными, ни передаваемыми. Но чем более ослабленными являются права собственности, как это имеет место в крупных фирмах и администрациях, тем больше возможностей для коррупции. Действительно, заставить уважать других свои права в условиях делегирования полномочий можно, только затратив определенные средства, размер которых выше, чем при отсутствии иерархической структуры. Наряду с этим, каждый индивид должен нести определенные расходы на повышение качества информации, снижения ее асимметрии и возможностей злоупотреблений для увеличения эффективности своих прав. В этих условиях возрастает значение контроля за махинациями агентов, пагубные экономические последствия которых в общественном секторе гораздо ощутимее, чем в частном, т.к. именно государство является преимущественным носителем дискреционной власти. В то же время относительная величина транзакционных издержек, связанных с общественной природой прав собственности, и ограниченность механизмов контроля (выборы) со стороны граждан - держателей прав собственности на продукт любой деятельности администрации - расширяет возможности коррупции.

Однако, поскольку теория прав собственности не затрагивает вопрос об их происхождении, процедурах распределения и перераспределения, она не объясняет многие явления, происходящие в обществах с переходной экономикой, где неравенство в распределения прав собственности может привести к нелояльности экономических агентов, принимающей форму коррупции.

Сторонники *теории общественного выбора* строят модель коррупционного рынка, опираясь на теории поиска ренты (rent-seeking) и поручения, и рассматривают коррупцию как особую форму ренты. Они объясняют индивидуальные неблагоприятные действия стремлением индивида к достижению единственной цели - максимизации благосостояния в мире ограниченных ресурсов. При этом ни моральные соображения, ни общественное давление не оказывают никакого влияния

на его поведение, а единственным сдерживающим фактором является страх наказания (7, с. 594-595).

Прямое (государственный заказ) или косвенное (регламентации, тарифы, квоты) вмешательство государства в экономику превращает его в предпочтительного контрагента искателей ренты. Как при законном (лоббирование), так и при незаконном (коррупция) поиске ренты, ресурсы, которые могли бы быть направлены на производительную деятельность, включаются в конкуренцию, направленную на их перераспределение.

Теория поиска ренты объясняет каким образом экономические агенты конкурируют между собой за овладение искусственно создаваемыми государством трансфертами (квоты, административно устанавливаемые цены, протекционистские меры, законодательство). Она включает элементы как нормативной, так и позитивной экономики. Нормативные исследования направлены на определение стоимости трансфертов и воздействия на нее конкуренции между агентами коррумпированного рынка. При этом в условиях чистой и совершенной конкуренции, господствующей на нелегальном рынке, конкурентная рента исчезает; наоборот, “неконкурентные ситуации поиска ренты” создают возможности для ее индивидуального присвоения. Позитивные исследования направлены на обнаружение источника ренты и защищаемых секторов. Основное внимание в них уделяется отношениям между политическим и экономическим рынками через группы давления.

Источником социальных потерь от лоббирования и коррупции являются издержки на осуществление сделки (вознаграждение лоббистам, трата времени и средств на реализацию сделки), а также ее последствия (амбициозные проекты, недостаточное или чрезмерное количество импортных лицензий по отношению к емкости рынка и т.д.) (8, с. 152).

Так же как и сторонники других неолиберальных теорий приверженцы теории общественного выбора считают, что бороться с коррупцией в частном секторе гораздо проще, чем в общественном, аргументируя это тем, что из-за противоречивости целей администрацию легче превратить в объект манипулирования лоббистов и коррупционеров.

Дж.Бьюкенен (4), используя теорию поиска ренты в исследовании коррупции в условиях государства всеобщего благосостояния, показал, что последнее создает благоприятные условия для ее развития. Для него характерно выходящее за разумные пределы сверхраспространение трансфертов и поддерживающих их налогов и

потенциальная растрата экономических ресурсов, вызванная стремлением их получить. Сверхраспространение трансфертов возникает в результате стремления политиков удовлетворить потребности электората и поддерживается активностью лидеров групп их потенциальных получателей, пытающихся не только обеспечить трансфертами членов существующих групп, но и создать новые группы.

Активность лиц, стремящихся к получению трансфертов, сопряжена с затратой их времени и экономических ресурсов. Если источник ренты находится внутри политического сектора (за пределами рыночного), то “ищущие ренты” инвестируют ресурсы в этот сектор. Рост активности, связанной с получением государственных трансфертов, приводит к чистой растрате ресурсов. Время и усилия, затраченные на то, чтобы убедить бюрократов оказать поддержку той или иной программе, могут быть социально вредны, если они наталкиваются на противоположные усилия, направленные на сохранение дефицитных ресурсов.

Один из сторонников теории общественного выбора Дж.Беккер (3), рассматривающий общество как континуум рынков, анализирует любой осуществляемый на рынке выбор, который определяется расчетом по методу затрат и выгод. Исходя из того, что экономика коррупции изучает ситуацию, при которой ограниченность ресурса толкает индивида на коррупционное поведение, Беккер применяет эконометрические методы для исследования генезиса коррупционного поведения как формы криминального поведения и эффективности наказания как средства предупреждения преступления.

Принцип максимизации полезности заставляет коррупциониста и коррумпированного предварительно просчитывать выгоды и издержки (размер санкций, уравновешенный риском быть пойманным). Стоимость санкций оценивается потерей выгод, обусловленной пребыванием в тюрьме и/или размером штрафа. Поэтому государственные власти в первую очередь должны определить воздействие рынка коррупции на общее равновесие и выяснить отношение граждан-потребителей к этому феномену. Затем, если этого требует обеспечение социального благополучия, необходимо с наименьшими издержками разработать регламентирующие меры, направленные на усиление риска ареста за коррупцию, и ужесточить возможные санкции. Рост издержек приводит к увеличению цены предложения коррупции, т.е. цены, по которой чиновник согласится на совершение незаконной сделки. Наоборот, коррупционер пойдет на сделку только при более низкой цене. Следовательно, точка равновесия между спросом и предложением

коррупции по этой цене опустится. Цена коррупционной сделки является гибкой, так как в ней постоянно учитываются новые данные о риске и возможных санкциях. Однако издержки вмешательства государства влекут за собой изъятия из индивидуального потребления в виде налогов и оправданы только в том случае, если конечный результат социально оправдан (оптимум Парето). Таким образом, Дж.Беккер объясняет процесс формирования спроса и предложения в рамках коррупционного обмена под угрозой санкций.

Дж.Шэклтон (Политехническая школа, Лондон) также рассматривающий коррупцию как один из видов экономического поведения, определяет ее, как “обмен влияния государственных чиновников, распоряжающихся предоставлением ограниченных ресурсов, на денежное или другое вознаграждение” (17, с.27). При этом само это влияние становится экономическим ресурсом.

Анализируя факторы, влияющие на его предложение, Дж.Шэклтон пишет, что решения предпринимателя дать взятку и чиновника принять ее качественно не отличаются от решений, связанных с легитимной деятельностью, и принимаются на основе рациональных расчетов затрат и выгод от различных действий.

Коррупционные действия влекут за собой расходы, связанные с возможным осуждением, а также “моральные издержки вовлеченности в преступление”, вызываемые ощущением вины, и “моральные издержки”, связанные с самим осуждением. Их величина зависит от условий жизни, воспитания и среды, в которой чиновник работает. При осуждении государственного чиновника за коррупцию возникают расходы, обусловленные самим наказанием (размер штрафа, а при заключении в тюрьму - величина потерянной заработной платы плюс бесполезность жизни в тюрьме). При потере рабочего места расходы выражаются разницей между доходами чиновника, остающегося на своем посту, и доходами, которые он получит в другом месте, плюс потеря привилегий (например, меньшая пенсия). Большое влияние на отдельных чиновников могут оказывать “моральные издержки”, связанные с осуждением (потеря статуса, друзей, распад семьи и др.). Если нарушитель не выявлен, эти издержки не реализуются. Рациональное принятие решения предполагает, что чиновник стремится сопоставить потенциальные расходы, обусловленные коррупционным поведением, с вероятностью их возникновения. Оценка этой вероятности носит субъективный характер и значительно колеблется в зависимости от положения чиновника и имеющейся у него информации.

Выгода от коррупции выражается в полученных денежных суммах и других привилегиях. У коррупции могут быть и “моральные выгоды”, определяемые групповой этикой берущих взятки (приобщенность к привилегированной группе). Таким образом, если ожидаемая выгода превышает потенциальные расходы, чиновник готов предложить коррупционное влияние.

Факторами, влияющими на спрос на коррупцию, являются: степень государственного вмешательства в функционирование рынка; существование альтернатив продукту, предложение которого государство пытается регулировать; отношение людей к предложению взятки и вероятность наказания.

“Спрос на коррупционное влияние является по существу “производным спросом”: дискреционная власть оказывается полезной только в том случае, если она обеспечивает доступ к чему-либо, влияющему на цены” (17, с. 32), т.е. цена коррупционной сделки зависит от факторов, влияющих на спрос на производимый продукт. Продукты, спрос на которые имеет относительно низкую эластичность по цене (жилье, основные продукты питания в экономически неразвитых странах), при том, что предложение и цены на них регулируются государством, а также наркотики создают благоприятные возможности для коррупции, поскольку даже небольшие изменения в предложении означают значительные изменения в равновесной цене. Одним из факторов, влияющих на эластичность спроса, является наличие альтернатив. Поскольку во многих развивающихся странах число рабочих мест ограничено, для получения должности в государственном секторе часто приходится платить взятку (потенциальный покупатель не имеет альтернатив). Спрос на коррупционную сделку также включает “моральные издержки”, заключающиеся в необходимости давать взятку для лица, в принципе не согласного с системой взяточничества. Наконец, как на спрос, так и на предложение коррупции влияют этические стандарты.

Модель принятия решения для агента, решившего дать взятку, выглядит следующим образом. Расходы, связанные с коррупционной сделкой, состоят из передаваемой денежной суммы плюс ожидаемые расходы, связанные с наказанием, включая расходы, обусловленные заключением в тюрьму. Вероятность наказания для дающего взятку существенно выше, чем для чиновника, берущего взятку, так как доказать виновность последнего труднее.

Выгоды взяткодателя от коррупционной сделки определяются величиной ожидаемых привилегий, а выгоды чиновника - суммой,

которую первый готов заплатить за предоставление привилегий, уравновешенной вероятностью избежания наказания.

Предложенная модель, по словам самого Дж.Шэклтона, создает реалистичную основу для анализа коррупции, позволяя рассматривать ее не как случайную акцию, когда морально неустойчивые государственные чиновники уступают соблазну обогащения, а учитывать экономические и социальные обстоятельства, формирующие благоприятные условия для коррупционной сделки. (17, с.34). Из этого следует, что коррупция может быть распространена более широко, чем предполагают власти. Увеличивающееся число законодательных актов, декретирующих вмешательство государственных органов в функционирование рынка, рост производственной концентрации, относительное снижение доходов членов парламента и руководителей полиции в сочетании со снижением престижа этих должностей в общественном мнении являются факторами, стимулирующими спрос на коррупционные сделки и соответствующий рост предложения.

Принято считать, что для снижения уровня коррупции достаточно ужесточения наказания для осужденных, введения более строгих норм поведения и поощрения стремления к моральному возрождению. Однако Дж.Шэклтон полагает, что, хотя эти меры могут оказать положительное влияние на снижение уровня коррупции, более эффективно ограничение коррупционного поведения путем поощрения некоррупцированных действий; повышение легальных доходов (зарботной платы, пенсий, различных привилегий) членов парламента, сотрудников полиции и государственных служащих, увеличивающих потери, связанные с осуждением. Из анализа Дж.Шэклтона также следует, что рост раскрываемости коррупционных действий повышает вероятность осуждения и снижает уровень коррупции.

Автор считает, что пока государство в той или иной форме регулирует жизнь общества, оно вынуждено мириться с определенным уровнем коррупции. Однако существуют методы ее ограничения, например, использование ценового механизма вместо системы очередей при распределении ограниченных ресурсов. В некоторых случаях, когда выгоды, от государственного регулирования оказываются меньше расходов на его осуществление (включая расходы на борьбу с коррупцией), целесообразно ограничить государственное вмешательство, в частности, ограничить дискреционную власть государственных чиновников. Это, по мнению автора, является основным способом борьбы с коррупцией. Дж.Шэклтон считает необходимым внести изменения в законы, исключаящие их различную трактовку. Например,

при предоставлении лицензии на какой-либо род деятельности максимально четко определять критерии ее выдачи. Эти меры требуют дополнительных затрат, но без них невозможна борьба с коррупцией.

Наиболее полная попытка использования микроэкономического подхода для изучения коррупции (прежде всего теорий поручения, политического рынка, экономики преступления) представлена в работах С.Роуз-Аккерман (Йельская школа права, США).

Она анализирует поведение бюрократов, исходя из того, что в демократическом обществе законодатели являются агентами избирателей, руководители организаций - агентами законодателей, бюрократы - агентами руководителей организаций, и проводит аналогию между ситуацией в политических и государственных организациях и частных фирмах. "Высший" агент (принципал) определяет набор предпочтений, обеспечивающих достижение желаемых результатов, поручая выполнение необходимых для этого действий "низшему" агенту. Поскольку контроль за выполнением поручений является дорогостоящим, а низшие агенты имеют возможность в первую очередь удовлетворять свои интересы, а затем уже интересы принципала, возникает вероятность появления третьего лица, могущего получить выгоду от действий низшего агента в результате предложения ему денежного вознаграждения (взятки), которым тот не будет делиться с принципалом.

С.Роуз-Аккерман подчеркивает игнорируемое многими социологами сходство между легитимными и нелегитимными денежными платежами, дающее возможность превращать взятку в платежи путем некоторых изменений в законе. Однако этот проект, который Ж.Картье-Брессон (Университет Париж-XIII) называет "формализацией неформального" (7, с. 600), по словам самой С.Роуз-Аккерман, порождает многочисленные проблемы, особенно в условиях смешанной экономики. Государственные рынки даже при наличии легальных и административно устанавливаемых цен могут характеризоваться небольшим количеством продавцов и покупателей, высокой степенью дифференциации продуктов, наличием барьеров для вхождения на рынок, большой ролью внешних факторов. Кроме того, применение легальных цен не всегда справедливо с социальной точки зрения (продажа квартир по рыночным ценам). Но даже если легализация нелегальных платежей увенчается успехом, ничто не свидетельствует о том, что это приведет к систематическому улучшению состояния всей экономики.

Автор считает, что коррупция всегда менее эффективна, чем легитимные действия, а система, считающая существование коррупции в некоторых областях “экономически оправданной”, сталкивается с немедленным ее распространением на все составляющие государственной структуры. Поэтому, считает автор, даже несовершенная и несправедливая система рыночных цен, с точки зрения размещения ресурсов и распределения, предпочтительнее, чем действия коррумпированного административного механизма (15, с. 8).

С.Роуз-Аккерман подразделяет коррупцию на политическую, связанную с процессом принятия законов, и административную, обусловленную их применением.

Источником политической коррупции, распространяющейся в выборных структурах среди высших чиновников и политических руководителей, являются крупные государственные программы или представление и поддержка законов в законодательных органах. Стимулы для политической коррупции в современном демократическом обществе возникают в результате сочетания предпочтений граждан, представителей законодательной власти и взяточдателей с организационной структурой общества. Коррумпированное поведение законодателей объясняется временной природой их политических мандатов. Поскольку они могут и не возобновиться при очередных выборах, поведение законодателей определяется предпочтениями избирателей. При этом желание законодателей обменять политическую поддержку на получение денежного вознаграждения создает условия для коррупции, а предпочтения избирателей, готовых давать взятки в сочетании с организационными расходами на процесс их дачи, определяют размер взятки, предлагаемой различными группами интересов.

Автор предлагает ряд политико-экономических моделей, в которых на основе экономического расчета анализируется стратегия политических деятелей, стремящихся максимизировать свою “политическую поддержку”, т.е. число подаваемых за них голосов. Рациональность политика состоит в том, чтобы просчитать различные соотношения расходования своих коррупционных доходов на личные и политические цели (покупка голосов). При этом предполагается достаточно высокое качество политических сетей, что позволяет избежать выявления коррупции.

Подчеркивая, что возможности для коррупции существуют в любых политических системах и не зависят от степени ориентации избирателей в политических проблемах и полноты информации о

законодательных действиях, С.Роуз-Аккерман строит модель коррупции, демонстрирующую тесную связь между «продажностью» законодателей, политической ситуацией и организационными способностями групп интересов. Она показывает, что существование информированных избирателей, а также полного набора групп интересов - недостаточное условие для эффективного функционирования выборных органов. Только сочетание этих двух факторов с политической системой, обеспечивающей острую конкуренцию в ходе выборной кампании, создает защиту против коррупционной деятельности.

Введя в свою модель такие факторы, как неинформированность и апатия избирателей, объединение законодателей в политические партии и организации, богатство и организационная способность различных групп интересов, автор в результате анализа приходит к следующим выводам. В условиях неинформированности избирателей в отношении политических проблем и законодателей в отношении предпочтений избирателей, группы интересов могут не прибегать к взяткам, а осуществлять финансирование избирательной кампании с тем, чтобы получить законодательную поддержку своим интересам. Таким образом, при неинформированности избирателей законодательные органы могут быть менее коррумпированными, но при этом возрастает влияние групп специальных интересов. Последние для достижения своих целей могут также осуществлять «образовательные» программы как для избирателей, так и для законодателей. При апатичности избирателей информация может оказать лишь незначительное влияние на результаты избирательной кампании, поскольку политические деятели и избиратели заинтересованы лишь в распределении между собой средств, поступающих от групп интересов - единственной категории населения, заинтересованной в проводимой политике. Автор также показывает, что объединение законодателей в политические партии и организации создает новую систему влияния, а материальные и организационные возможности групп специальных интересов определяются особенностями организации рынка и географическим распределением членов групп интересов.

Лучшим способом борьбы с коррупцией, пишет автор, является информированность и целевая ориентация электората, а также наличие политической системы, постоянно создающей оппонентов, готовых выступить против взяточников.

Следует предположить, пишет С.Роуз-Аккерман, что стремление к наживе и повторному избранию не являются единственными стимулами поведения законодателей. Многие законодатели не берут

взятки, а представители групп интересов не дают их не из-за боязни наказания (роста юридических или политических затрат), а в силу определенных моральных принципов. Следовательно, моральные принципы и вера в закон большинства ограничивают стремление к богатству так же эффективно, как и информированный и целеустремленный электорат. Однако, если общество заинтересовано в создании системы, где лишь небольшое количество вопросов решается с помощью взятки, тогда почти все законодатели не должны принимать никаких денежных платежей.

При исследовании административной коррупции С.Роуз-Аккерман концентрирует внимание на практике и мотивации коррумпированного поведения чиновников администрации, в основе которого лежит способ применения законов (замедление или ускорение их исполнения). При административной коррупции принуждения, которым подвергаются ее участники, полностью отличаются от принуждений в случае политической коррупции. Поскольку профессиональная безопасность чиновников значительно выше безопасности политиков, тогда как способность прекратить расследование или преследование против них существенно ниже, при административной коррупции страх перед административными (потеря работы) и уголовными санкциями заменяет провал на выборах.

Для рассмотрения административного аспекта коррупции, автор вводит в модель, состоящую из трех членов (избирателей, законодателей и групп интересов), категорию бюрократии, влияющую на принятие законов и на распределение бюджетных средств через органы бюрократического аппарата. При этом влияние коррупции на принятие экономических программ не зависит от того, коррумпирована ли только высшая бюрократия, или взятки берут также и законодатели. Обе группы поддерживают программу, если она приносит им средства, которые в ином случае были бы получены другим лицом. Коррумпированные бюрократы и законодатели в поисках персональных или политических выгод обычно поддерживают программы, использующие сложные, специальные исходные продукты, которые нельзя приобрести на конкурентном рынке, что затрудняет оценку затрат на реализацию проектов. Однако в этом случае они вступают в противоречие с электоратом и иногда вынуждены проводить определенные “образовательные” кампании для разъяснения необходимости использования специального оборудования. Кроме того, обе группы государственного аппарата предпочитают капиталоемкие программы, поскольку предприниматели капиталоемких отраслей имеют

дополнительный доход, вероятность использования которого на взятки выше, чем в трудоемких отраслях. Хотя между бюрократическим аппаратом и законодателями существуют разногласия, так как каждый хочет увеличить свою долю получаемых платежей, в основе их деятельности лежит сотрудничество, ведущее к принятию программ, удовлетворяющих обе стороны за счет населения.

Анализ взаимодействия бюрократически-законодательных органов с представителями групп интересов показывает, что за внешне демократическими формами отношений скрывается сложная и постоянно меняющаяся сеть межличностных и межорганизационных связей. Большую роль в определении поведения всех участников этих отношений играют их моральные качества.

Коррупция, связанная с руководством реализацией принятых программ, существует и на низшем бюрократическом уровне. Однако коррумпированные чиновники низшего звена не связаны с политическими процессами, на их деятельность не влияют результаты выборов. Их коррупционная деятельность ограничивается теми же факторами, что и деятельность любого лица, совершающего уголовное преступление, т.е. юридическими нормами и санкциями; бюрократической структурой; соотношением затрат и выгод от коррупционной деятельности; структурой рынка взяткодателей (конкурентный или монополизированный рынок). Коррупция на низком бюрократическом уровне может быть как мелкой, так и крупной.

Типичной ситуацией, создающей условия для мелкой коррупции, является “очередь”, возникающая в результате постоянного роста спроса на услуги сферы общественного обслуживания, превышающего рост их предложения. Управление очередью может осуществляться легальным или нелегальным (с помощью взяток) путем.

Крупная коррупция возникает при распределении государственных контрактов между несколькими претендентами. В этом случае коррупционный доход представляет собой платежи, осуществляемые фирмой-претендентом, для стимулирования предоставления контракта. Прибыль чиновника равна размеру взятки за вычетом риска санкций и моральных издержек, т.е. издержек, связанных с нарушением норм. Прибыль фирмы определяется ростом чистой прибыли, полученной от исполнения контракта, за вычетом риска санкций и моральных издержек. Используя формальную модель, предложенную Дж.Беккером для анализа преступления, С.Роуз-Аккерман показывает, что бюрократы не могут установить дифференцированные цены для получателей государственного заказа, соответствующие

условиям совершенной конкуренции, и продают приоритеты по единой цене, что приводит к снижению экономической эффективности бюрократического аппарата. Тем самым она опровергает точку зрения некоторых экономистов, утверждающих, что взятки повышают экономическую эффективность.

По мнению автора, экономическая эффективность определяется не легальными ценами, а институциональной средой, и выбор экономической программы не имеет прямой связи ни с ценами, ни с административными указаниями. Применение цены как инструмента распределения может быть эффективным лишь в сочетании с таким институциональным изменением, как переход от единой очереди на получение государственной поддержки к системе очередей по приоритетам. В этих условиях взятка может оказаться эффективной, если ее эффективность не снижат юридические и уголовные санкции. Однако в условиях монополизации бюрократического рынка взятка не может способствовать повышению эффективности. На рынке с фиксированными ценами коррупция скорее всего не приведет в выбор наиболее эффективного производителя, так как моральные издержки и расходы на наказание симметричны производственным расходам. Фирма с высокими расходами и низким уровнем честности может «переиграть» более эффективного конкурента с более честным руководством. Основная проблема в этом случае состоит в отсутствии конкуренции на административном рынке (получателей взяток) и в недостатке информации о производственных расходах у бюрократов высокого ранга. Таким образом, монопольная прибыль поступает к чиновникам низкого уровня в результате вымогательства взяток.

В случае не фиксированных, а согласованных цен и неопределенности предпочтения бюрократов, коррупция может вызвать повышение бюджетных расходов. Это произойдет при большом колебании в размерах производственных расходов фирм, готовых давать взятки; при отсутствии большого различия в моральных издержках и расходах на наказание; при недостатке информации у честных чиновников в отношении производственных расходов конкурирующих фирм. Следовательно, коррупционная сделка с договорными ценами еще более снижает вероятность повышения эффективности, чем сделка с фиксированными ценами.

Дальнейшее усложнение модели заключается в замене принимающего решения бюрократа-монополиста административным рынком, каждый чиновник на котором имеет возможность принимать решения. Если совокупное предложение на административном рынке

ниже спроса на получение льгот, то бюрократы получают свободу в выборе их получателя, что, равно как и конкуренция между соискателями государственных льгот, создает почву для коррупции. В то же время конкуренция между бюрократами снижает стимулы для коррупции. Взяточничество может исчезнуть в результате снижения уровня взятки при эффективно функционирующей системе юридических и административных санкций. К тому же результату приводит отказ от взяток нескольких чиновников в условиях полностью децентрализованной системы.

Однако в этой модели административного рынка деятельность бюрократического аппарата упрощена. Для приведения ее в большее соответствие с реальностью, автор вводит в модель затраты на вторичное обращение за государственными льготами и обязанность бюрократов определить список организаций, имеющих право на государственную поддержку. В этом случае коррупция также возможна, потому что, во-первых, бюрократы высокого уровня могут «не заметить» отсутствия организации, получающей льготу, в списке потенциальных льготников; во-вторых, необходимость повторного обращения к вышестоящим органам укрепляет позиции нижестоящего чиновника в переговорах с организацией, обратившейся за льготами.

Автор также усложняет модель и со стороны спроса на получение льгот, т.е. взяткодателей. Последние, желая увеличить свои доходы и уменьшить размер взятки, стремятся к сговору, т.е. созданию картеля, определяющего сроки предоставления льгот и их индивидуальные размеры и воздействующего на аутсайдеров и бюрократов с помощью запугивания и шантажа. Концентрация в отрасли дает возможность уменьшить размер взяток и увеличить выгоды, поступающие через государственный аппарат. Таким образом, коррупция способствует созданию олигополии, а последняя приводит к сокращению размеров взяток.

Дальнейшее усложнение модели идет по линии анализа поведения чиновников в различных организационных структурах бюрократического аппарата (фрагментированной, последовательной, иерархической и неорганизованной). В первых двух случаях чиновники действуют как независимые специализированные эксперты, их решения не пересматриваются вышестоящими лицами, поэтому такие организационные структуры не препятствуют развитию коррупции. В иерархической модели решения чиновников низших уровней пересматриваются вышестоящими бюрократами. Как правило, ограниченность времени и недостаток информации у последних не дают

им возможности детально ознакомиться с принятыми решениями. При такой форме организации большое значение имеют моральные качества высших бюрократов. Если высший чиновник честен, то организации, законно обращающиеся за льготами, уменьшат или совсем прекратят платежи нижестоящим чиновникам, тогда как организации, не включенные в список получателей льгот, увеличат взятки нижестоящим. При нечестном руководителе увеличиваются платежи нижестоящему чиновнику, который делится ими с вышестоящим, как от законных, так и от незаконных получателей льгот. Таким образом, высокий моральный уровень руководителей не решает проблемы взяточничества. Меняется лишь уровень получателей взяток и их источник (15, с. 174).

При неорганизованной форме четкие критерии и бюрократический уровень принятия решений не определены, поэтому стимулы для коррупции существуют как со стороны спроса, так и со стороны предложения. Однако следует иметь в виду, что «сама коррупция обладает способностью бороться с бюрократическим хаосом и создавать иерархические структуры» (15, с.185). Вышестоящие чиновники стремятся руководить нижестоящими так, чтобы получать свою долю взяток, в результате чего на месте хаоса возникает иерархическая структура.

Введение в модель 4-х указанных выше организационных структур дает возможность сделать следующий важный вывод: существуют институциональные меры, препятствующие получению бюрократами взяток от организаций, имеющих юридическое право на получение государственных льгот, а также предотвратить получение взяток от организаций, не имеющих такого права. Однако невозможно создать такую институциональную систему, при которой достигались бы обе эти цели (15, с.187).

Как правило, иерархическая система организации более эффективна, чем фрагментированная и последовательная. Однако в случае, когда взятка дается за очевидно незаконное действие, последовательная система может оказаться эффективнее иерархической. При последовательной системе законный претендент на льготы заплатит больше тому чиновнику, который обеспечит ему на последующем этапе доступ к честному чиновнику, тогда как не имеющий права на льготу взятокодатель заплатит больше за доступ на следующем этапе к нечестному. В иерархической системе, напротив, законный претендент на льготу даст нижестоящему чиновнику меньшую взятку при наличии честного руководителя. Следовательно, даже несовершенная

конкуренция между чиновниками способствует сокращению размера взятки, но не ее упразднению.

Рассматривая дерегулирование как способ борьбы с коррупцией, автор отмечает, что скорее всего, оно приведет к замене государственного коррумпированного чиновника коррумпированным чиновником в частном секторе. Даже возникновение в отрасли конкуренции в результате дерегулирования не приведет в целом к упразднению коррупции, поскольку конкуренция на одной стороне рынка не может упразднить стимулов к ее существованию. Фирма в условиях конкуренции может стать источником коррупции, давая взятки за продажу своих товаров или за покупку специфических исходных материалов для своего производства. Лишь в условиях полностью конкурентной экономики отсутствуют стимулы для коррупции. Однако при нарушении условий конкуренции, попытка восстановить эти условия приводит к росту корпоративных взяток (15, с.208).

С.Роуз-Аккерман отмечает, что для предотвращения коррупции должна применяться система адекватных наказаний: наказание для фирмы должно соотноситься с размером ее прибыли, а для бюрократов - с размером получаемой взятки. Но в отличие от Дж.Беккера, С.Роуз-Аккерман считает, что эффективность антикоррупционной политики определяется не только тяжестью санкций, но и структурой рынка фирм, организационными формами администрации, а также ясностью и точностью распоряжений правительств.

Несмотря на все разнообразие рассмотренных случаев, модели С.Роуз-Аккерман не объясняют, во-первых, большого разброса в уровнях коррупции в разных странах, в разных регионах в пределах одной страны и в разных отраслях в одном регионе данной страны; во-вторых, причин отказа большинства людей от осуществления действий, охватываемых понятием коррупционное поведение.

Первую попытку объяснить различие в уровнях коррупции в разных странах сделал С.Хантингтон (9). Опираясь на теорию экономического развития, он утверждал, что коррупция была минимальной на "традиционном" уровне развития и возрастала по мере модернизации, достигая кульминации при наиболее высоких темпах этого процесса. Затем происходит ее сокращение и стабилизация на низком уровне. Основной механизм этого процесса заключается в том, что в период модернизации уровень политической активности возрастает быстрее, чем политическая институционализация.

Различия в уровнях коррупции в разных странах объяснялись также с позиций институциональной теории, т.е. особенностями

политических и экономических систем (одни экономические институты создают более благоприятные условия для коррупции, другие - менее) или культур. Многие экономисты считают, что существованию коррупции способствуют централизованные экономическая и политическая системы, приводя в пример бывший СССР. Однако, по мнению Й.Андвига (Норвежский институт по международным проблемам, Осло) для такого утверждения нет достаточных доказательств. Кроме того, в бывшем СССР существовали большие различия в уровнях коррупции между республиками, обусловленные присущими им различиями культур (поведение, связанное с риском у грузин, традиция делать подарки в среднеазиатских республиках и т.д.) (1, с. 70).

Первое детализированное экономическое объяснение различной степени коррумпированности индивидов дал Ф.Луи (12). Он исходил из заданных расходов на контроль и предположения, что они растут с повышением уровня коррупции, в то время как возможности контроля за деятельностью коррумпированных чиновников сокращаются с увеличением их числа. Чиновники в модели Ф.Луи классифицируются по возрастному признаку (два поколения) и по степени честности (полные циники, берущие взятку в полном объеме; более честные, отказывающиеся от суммы, соответствующей моральным издержкам; совсем честные, полностью отказывающиеся от взятки). На уровень честности влияет боязнь ожидаемого наказания, которая ниже для чиновников старшего поколения, не избалованных во взяточничестве в первый период своей деятельности, чем для молодых. В результате значительная их часть оказывается коррумпированной. Таким образом уровень коррумпированности в организации, где преобладают чиновники старшего поколения, оказывается выше, чем при другой возрастной структуре. Но поскольку некоторые чиновники были избалованы на ранних стадиях своей деятельности, они впоследствии категорически отказываются от коррупционных действий. Поэтому взаимосвязь между поколениями усложняется.

Другим примером анализа разного уровня коррупции является модель "перехлестывающихся" поколений Р.Саха (16), в которой бюрократы действовали более, чем в двух периодах, а граждане, как более активные агенты, чем в модели Ф.Луи. Он получил те же результаты, что и Ф.Луи: в рамках одной экономической структуры существуют разные уровни коррупции, при этом старшие поколения бюрократов более склонны к коррупции, чем младшие. В соответствии с его моделью переход от высокого уровня коррупции к более низкому

осуществляется медленнее, поэтому антикоррупционные меры для достижения успеха должны проводиться более длительное время. Кроме того, эта модель допускает обсуждение возможных расхождений между предполагаемым уровнем коррупции и реальным.

И.Эддс (5) вводит в модель Ф.Луи иерархическую структуру бюрократов, берущих взятки, а также разделяет экономических агентов, предлагающих взятки на легальных и нелегальных (т.е. на имеющих и не имеющих права на государственные льготы). В модели О.Кадо задачей бюрократа низшего уровня является, с одной стороны, установление столь низкого уровня взятки, чтобы агент не обратился с жалобой на него к высшему бюрократу. С другой стороны, для сохранения места низший чиновник должен делиться взяткой с высшим, у которого нет опасения, что его действия будут раскрыты. При различных формах взаимоотношений между высшими и низшими чиновниками достигаются различные уровни равновесия коррупции, измеряемые размером «равновесной» взятки. Наиболее интересным моментом этой модели является демонстрация того, что высшие и низшие чиновники заинтересованы в создании сети отношений, которую со временем становится все труднее распутать.

В модели Й.Андвига и К.Мозна в качестве внешнего фактора рассматривается наказание в случае разоблачения взяточника. Поскольку ожидаемая величина стоимости наказания снижается с увеличением числа коррумпированных бюрократов, выгоднее оказывается быть разоблаченным коррумпированным, чем некоррумпированным высшим чиновником. Количество предлагающих взятку сокращается при увеличении размера взятки и уменьшении числа коррумпированных чиновников, поскольку увеличиваются расходы на поиск коррумпированного бюрократа.

Механизм этой модели предполагает, что незначительное ухудшение морального состояния общества увеличивает чистую стоимость любой взятки, поэтому многие чиновники преступают свой «порог честности». Ожидаемая стоимость наказания также снижается, что еще больше увеличивает число чиновников, готовых получать взятки. Расходы на поиски нужного коррумпированного бюрократа уменьшаются, а размер взятки возрастает, что опять увеличивает число коррумпированных бюрократов - пока не установится новое равновесие между величиной взятки и частотой совершения коррупционных действий.

Явление коррупции описывается и с помощью моделей, в которых существует несколько точек равновесия. Эти модели позволяют

определить условия, при которых агенты, ведущие себя оппортунистически, не превращаются в коррупционеров. Они являются весьма обещающим инструментом для исследования коррупции, однако рассматривают коррупционное поведение вне связи с экономикой в целом и потому не дают возможности оценить влияние коррупции на уровень благосостояния.

Делались попытки объяснения различных уровней коррупции и с позиций нормативной теории (нормативного поведения). Согласно этой теории коррупция, означающая нарушение поведенческих норм, является результатом существования системы несовместимых норм, способ формирования которой был предложен У.Райzmanом (14). В обществе создаются системы мифов, содержащие слишком идеалистические нормы. Агенты, действующие в той или иной области, разрабатывают собственные операционные нормы, которыми они и руководствуются. Поскольку операционные нормы могут отклоняться от норм, заложенных в системе мифов, некоторые отклонения могут рассматриваться как коррупция. В современных обществах существует множество различных операционных норм поведения, что объясняет различия в уровнях коррупции в разных странах. Однако при трактовке коррупции как нормативного поведения возникают проблемы, связанные с определением степени отклонения операционных норм от норм системы мифов в различных отраслях экономики, а также предпочтений агентов при выборе той или иной системы норм, когда обе системы уместны. Пытаясь найти “экономический” ответ на эти вопросы, У.Райzman объясняет колебания в частоте актов коррупции тем, что ожидаемая от коррупционных сделок выгода зависит от числа участвующих в них индивидов.

На основе этой идеи построена диаграмма Шеллинга, из которой следует, что увеличение числа нарушителей закона снижает моральное ощущение вины и вероятность потери репутации в случае обнаружения акта получения взятки. Наряду с этим, снижается и вероятность обнаружения коррупционной сделки, так как ограничиваются возможности государственного расследования и обвинения. Увеличение числа коррумпированных чиновников снижает эффективность экономики, так как с увеличением числа актов коррупции увеличивается доход от нее, играющий роль своеобразного налога на частный сектор. В результате производство в этом секторе сокращается, что, в конечном итоге, сказывается на эффективности экономики в целом. Кроме того, чрезмерный рост числа коррумпированных агентов приводит к

снижению полезности коррупционной сделки для каждого из них, и уровень их благосостояния снижается.

Вопрос о влиянии коррупции на эффективность экономики обсуждается в течение нескольких десятилетий экономистами, исследующими проблемы экономического развития. Н.Лефф представил классический аргумент полезности коррупции для экономического развития. «Коррупция способствует ускорению работы административной машины, оптимальному распределению времени ожидания и, возможно, повышает норму сбережений» (11, с. 10). Г.Мюрдаль дал классическое обоснование противоположной точки зрения. «Коррупция стимулирует бюрократов к затягиванию решения, чтобы увеличить желание клиентов давать взятки. Она затрудняет децентрализацию, что еще больше затягивает процесс принятия решений, и в результате делает государственный аппарат «мягким» и не способным принимать решения» (1, с. 81).

Вывод Г.Мюрдаля подтверждают модели очередей, построенные С.Роуз-Аккерман. На основании этих моделей она приходит к следующим выводам: ценовая дискриминация между клиентами, готовыми ожидать различное время, осуществляемая через разные системы взяток, может быть осуществлена легальным путем; секретность, связанная с процессом дачи взяток, увеличивает информационные расходы, тогда как легализация дискриминации может повысить экономическую эффективность. Утверждая предпочтительность легального решения проблемы, С.Роуз-Аккерман не предлагает инструмента, с помощью которого бюрократ мог бы воздействовать на скорость очереди непосредственно, например, путем манипулирования сроком предоставления услуги. Такая модель, учитывающая сроки предоставления услуги, была разработана Ф.Луи (12). В его модели каждая взятка связана с вменными издержками отдельного клиента. Однако эта модель, обладающая многими положительными качествами, вызывает сомнение с точки зрения ее бихейвиористских и информационных характеристик, поскольку предполагается, что и взяткодатель, и бюрократ являются честными в том смысле, что соблюдают условия сделки: ожидающие очереди агенты не делают нового предложения взятки после вступления на рынок нового агента, чиновник никогда не обманывает, и ожидающие агенты ему верят. Так как положение в очереди закрыто для контроля, возникает информационная асимметрия, порождающая вопрос о том, продает ли чиновник тот приоритет, который обещал. Модель не приспособлена к решению таких вопросов. Поэтому неудивительно, что очереди за

покупкой таких неконтролируемых продуктов, как ожидаемые приоритеты, практически крайне редки.

Идея использования модели очереди для оценки эффективности коррупции имеет смысл, однако ее применение столкнулось с большими трудностями, чем ожидалось. Проблема заключается в том, что, очередь с информационной точки зрения, является более сложным и многосторонним механизмом распределения, чем принято считать. Аналитическая сложность теории очередей и неоднозначные внешние эффекты затрудняют возможность получения окончательного результата с помощью этих моделей.

Результаты исследования эффективности взятки с помощью построенной П.Беком и М.Махером (2) по принципу аукциона модели конкурентного рынка «взяткодателей», где каждый действует независимо, не зная о размерах взяток конкурентов, также свидетельствует о том, что получение взятки может привести к экономически неэффективным решениям, замедлению деятельности государственного аппарата и, возможно, снижению уровня общего благосостояния.

В работах, представляющих коррупцию как *незаконный контракт*, особое внимание уделяется организационным аспектам этого феномена. С точки зрения сторонников этого подхода, экономические системы представляют собой сочетание организаций и рынков. Существование организаций и их эффективность обусловлены интернализацией транзакционных издержек. Фирма представляет собой структурированную сеть коммуникаций и эффективных контрактов, снижающую моральный риск оппортунизма.

Эти же критерии можно применить и к “нелегальным сделкам” и “рынкам преступлений”, структурированных сетью коррупции. Нелегальные организации, также как и легальные, интернализируют транзакционные издержки, развивают системы внутренних и внешних контрактов для повышения их надежности. В рамках этой логики цель коррупции определяется как нарушение легального контракта организационным методом - заключением нелегального контракта (8, с. 156). Коррупционные группы или сети предлагают защиту при нарушении контрактов, создают спрос и предложение коррупции при наименьших расходах, идентифицируют заинтересованных агентов и организуют управление необходимой информацией.

Для криминальных организаций, действующих на “нелегальных рынках” (контрабанда, наркотики, азартные игры, коррупция), коррупция, угроза и использование насилия являются средством

снижения трансакционных издержек нелегальной деятельности, которая характеризуется такими особенностями как отсутствие контроля нейтральной инстанции, к помощи которой можно обратиться в случае нарушения контракта; возможность задержания товара или ареста участников контракта властями. Чтобы обеспечить свою стабильность и развитие, нелегальный рынок должен создать систему защиты с учетом этих особенностей. Комбинированное использование угрозы, насилия и коррупции (мафиозная коррупция) обеспечивает защиту от преследований со стороны полицейских и судебных органов, позволяет снизить неопределенность нелегальной сделки, связанную с асимметрией и неполнотой информации, либо с нерациональностью агентов. Нелегальный контракт должен соблюдаться узким кругом предпринимателей и чиновников, участвующих в нелегальных операциях (8, с.157).

В последние годы в противовес традиционным неолиберальным подходам к исследованию коррупции появляются альтернативные, строящиеся либо на изучении коррупционных ситуаций, включая меры по контролю и реорганизации административных структур, в конкретных исторических и географических условиях с использованием элементов неолиберальной теории, либо на радикальном отказе от ее принципов.

Так, Р.Клитгаард, используя модель "принципал - агент - клиент", анализирует возможности снижения коррупции на уровне организации, опираясь на пример Боливии 50-80-х годов. Его анализ строится на следующих положениях: любая организация представляет собой "систему информации, правил для принятия решений и стимулов, функционирование которой отличается от деятельности ее участников" (10, с.120); коррупция имеет разные уровни и степень распространения; она может быть ограничена, но не упразднена; большинство коррупционных сделок представляет собой преступление по расчету.

В качестве принципала выступает "унифицированная государственная структура", а агента - государственный чиновник, действующий от ее имени. При принятии решения о коррупционной сделке агент учитывает следующие обстоятельства: получаемую заработную плату; моральное удовлетворение от отказа от взятки или моральные издержки при принятии ее; размер взятки; вероятность раскрытия коррупционной сделки; размер наказания. Задачей принципала является установление равновесия между социальными выгодами от ограничения коррупционной деятельности агента с социальными расходами, связанными с этим ограничением.

Принципал пользуется для контроля за уровнем коррупции следующими инструментами: отбор и подготовка агентов; изменение стимулов для агентов и клиентов; сбор и обработка информации о поведении агентов и клиентов и о результатах этого поведения; перестройка отношений «агент - клиент» (например, ограничение монопольной власти агента; установление четких законов и процедур, ограничивающих их дискреционную власть; изменение процесса принятия решений и др.); увеличение моральных расходов, связанных с коррупцией (повышение этических норм и изменения в организационной культуре). Принципал должен определить, какого сокращения в уровне коррупции он может добиться в результате изменения политики, и соотнести величину выгоды от этого сокращения с расходами на его осуществление.

В первую очередь принципал (имеется в виду руководство организации) изучает свою организацию. Теория и практика свидетельствуют, что более подвержена коррупции организация, где выше дискреционная власть, позволяющая агенту самостоятельно принимать решения и осуществлять действия, слабо поддающиеся контролю. Во-вторых, принципал разрабатывает меры, с помощью которых можно влиять на коррумпированных агентов и предлагающих взятку клиентов. При этом целесообразно выбирать вид коррупционной деятельности, расходы на борьбу с которым относительно низки, а результаты проявляются в ближайшей перспективе. Затраты на антикоррупционные меры не должны превышать величины выгод от сокращения коррупции.

Одним из инструментов антикоррупционной политики внутри организации является создание системы информации о коррупции. Сбор такой информации - сложный процесс, включающий статистический анализ; выборочное обследование; общий контроль; создание климата, в котором агенты будут сообщать о коррупционных акциях; вовлечение населения в предоставление информации о получении взяток чиновниками (создание «горячих линий»). Информацию можно собирать и через посредников (средства массовой информации, банки). Для сбора информации следует иметь специализированные штаты, включающие контролеров, службу внутренней безопасности и т.д. Целесообразно также создание новых служб: специальных исследовательских комитетов, антикоррупционных агентств.

Снижение уровня коррупции достигается также стимулированием антикоррупционного поведения агентов. Антикоррупционная кампания обычно начинается с «положительных»

мер: определения целей, методов их достижения, усовершенствования системы стимулов антикоррупционного поведения. После этого можно приступить к «негативным» действиям - наказаниям. Выбор наказания (и коррупционеров, на которых оно распространяется) осуществляется с учетом так называемой «культуры коррупции», которая при систематических коррупционных сделках характеризуется широким распространением цинизма среди агентов и утратой ими здравого смысла. Для разрушения этой «культуры» необходимо применение сурового наказания к коррумпированным агентам самого высокого ранга. Таким образом, организация может снизить уровень коррупции путем изменения системы информации, правил для принятия решений и стимулов.

Другой представитель альтернативного направления Ж.Картье-Брессон, критически анализируя модель коррупции, предложенную С.Роуз-Аккерман, указывает, что нельзя строить теорию на предпосылке о суверенитете гражданина, свободно принимающего совершенно рациональные решения. Следует также отказаться от представлений об администрации, политических партиях, правительствах как о посредниках, имеющих мандат на реализацию свободных предпочтений граждан. Организации и партии руководствуются собственными целями. Большинство политических решений принимается без учета пожеланий граждан или данных опросов об их предпочтениях.

В реальной жизни нет ни принципала, ни агента, ни контролера, ни контролируемого; системы представительства-решения не являются ни прозрачными, ни рациональными, ни свободными. Хотя системы делегирования полномочий действительно открывают широкие возможности для коррупции, чистой системы делегирования не существует, так как администрации, а в еще большей мере политики действуют в соответствии с принципом относительной автономии, который позволяет осуществлять стратегические действия, далекие от поиска консенсуса. Следовательно, поведение актеров на политической сцене определяют в первую очередь стратегические соображения, а не расчет затраты/выгоды (7, с. 605).

Кроме того, неолиберальная теория не учитывает значения систем доминирования-легитимизации и структурирующего воздействия кодексов, обычаев, вероисповедания и идеологий на процесс воспроизводства экономического общества. Наконец, принцип анализа степени и типа рациональности поведения, использовавшийся для построения стандартных моделей коррупции, уже не пользуется

всеобщим признанием, а определения понятий “рынок” и “институты” ставятся под сомнение (8, с. 147-148).

Современная коррупция меняется под воздействием кризиса государства, эрозии моделей развития и гражданственности, деградации общественных ценностей. В социально-политическом плане это приводит к разочарованию в институтах парламентаризма и государства, в профессиональном - к нарушению норм профессионального поведения индивидов при исполнении своих полномочий. В этой связи Ж.Картье-Брессон высказывает ряд соображений, касающихся современной коррупции на высшем политическом, административном и частном уровне. По его мнению, не во всех случаях коррупция определяется движением цен; отсутствует постоянство в заключении внутренних и внешних “контрактов”, придающее им квазирыночную гибкость; поведение членов организаций, управляющих коррупцией, мотивируется многочисленными системами ценностей, которые “включают” такие отличные от утилитаристских (даже если в их мотивации присутствует эгоизм) стимулы, как религиозная ориентация, попустительство, верность, подчинение и т.д., которые часто требуются при совершении коррупционной сделки; ведущую роль в развитии коррупции играют многочисленные связи зависимости и взаимозависимости между экономическими агентами; последние включены в социальные структуры и не свободны в принятии решений; коррупционный обмен регулируется коллективными когнитивными положениями, нормами, традициями и обычаями. В этом смысле цена коррупционной сделки не зависит от состояния рынка и устанавливается как фиксированный процент от размеров совершаемых сделок, который служит базой для многочисленных операций. Следовательно, сокращение государственных расходов не влечет за собой, несмотря на усиление конкуренции между соискателями государственных контрактов, повышения этого процента. В целом коррупция является выражением исторической двусмысленности отношений государства и рынка (8, с. 160).

Ж.Картье-Брессон считает, что анализ методов накопления богатства и его перераспределения, в большинстве случаев сопровождающих коррупцию, является основным для понимания ее структурирующих последствий. Хотя решение об участии в акте коррупции является личным выбором, обусловленным в определенной степени эгоистическими соображениями, при изучении феномена коррупции нельзя ограничиваться только этим уровнем. Необходимо объяснить отношения зависимости и взаимозависимости, возникающие в коррупционных сетях, которые на практике могут существовать, только

имея гораздо более широкие цели, чем личное обогащение. Система их ценностей выходит далеко за рамки материальной сферы, включая в себя также стремление к политической и стратегической власти.

По мнению Ж.Картье-Брессона, коррупционные сети тайно структурируются на различных основах (семейных, дружеских, этнических, клановых, религиозных, корпоративных и т.д.), имеют множество целей (от нелегальной деятельности до финансирования политических партий) и характеризуются переплетением различных видов деятельности. Коррупционная сеть представляет собой образование, интегрирующее политическую, экономическую и социальную сферы и строится на принципах взаимопомощи и солидарности. Сети организуются, создавая собственные системы прав и обязательств, являющихся для ее членов приоритетными по отношению к другим системами (семья, фирма, государство) и личным утилитаристским интересам индивида. Коррупционные сети полностью перекраивают границу между частной и государственной сферами и параллельно играют роль нормализующей инстанции, альтернативной государству.

Они возникают тогда, когда государство или рынок не способны ответить на экономические и социальные требования тех, у кого возникают проблемы, независимо от того, идет ли речь о наемном работнике или предпринимателе. В глазах последних коррупционные сети представляются альтернативным способом создания богатства, его перераспределения и интеграции, а оправданием нарушения существующих правил служит несовершенство государства и рынков (8, с. 162).

В этой связи Ж.Картье-Брессон считает наиболее перспективными такие направления исследования коррупции, как анализ коррупционных сетей и межотраслевой сравнительный анализ коррупции, основанный на принципах мезоэкономики, что позволит понять динамику развития и воспроизводства коррупции в экономическом и социальном плане (8, с. 163).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Andvig J. The economics of corruption : A survey// Studi economici.- Milano, 1991.- Vol.46, N 43.- P.57-94.
2. Beck P., Maher M. A comparison of bribery and bidding in thin markets// Economics letters.- Wash., 1986.- N 20.- P.1-5.
3. Becker G. Crime and punishment : An economic approach// J. of political economy.- Chicago, 1968.- Mar./Apr.- P.24-35.

4. Buchanan J. The political economy of the welfare state.- Stockholm: The Industrial Institute for economic and social research, 1988. - 31p.
5. Cadot O. Corruption as gamble // J. of public economics.- Amsterdam, 1987.- N 3. - P.223-244.
6. Cartier-Bresson J. Corruption, pouvoir discretionnaire et rents// Debat.- P., 1993. - N 77.- P.26-32.
7. Cartier-Bresson J. Eléments d'analyse pour une économie de la corruption//Rev. tiers-monde. - P., 1993. - N 131. - P. 581-609.
8. Démocratie et corruption en Europe / Sous la direction de Della Porta D., Mény Y. - P.: La Découverte, 1995. - 186 p. - ("Recherches" á La Découverte). - Bibliogr.: p. 173 - 183.
9. Huntington S. Political order in changing societies.- New Haven : Yale University press, 1968.- 107 p.
10. Klitgaard R. Adjusting to reality : Beyond "state versus market" in economic development.- San Francisco: ICS Press, 1991.- XIX, 303 p.
11. Leff N. Economic development through bureacratic corruption// American behavioural scientist. - Beverly Hills, 1964.- N 2. - P.8-14.
- 13.Lui F. An equilibrium queuing model of bribery// J. of political economy.- Chicago, 1985.- Vol. 33, N 2. - P.760-781.
13. Myrdal G. Asian drama: An inquiry into the poverty of nations.- N.Y.: Pantheon,1968.- Vol.2. - P.707-1530.
14. Reisman W. Folded lies.- N.Y.: The free press,1979.- 123 p.
15. Rose-Ackerman S. Corruption : A study in political economy. - N.Y. : Acad. press, 1978.- XII,258 p. - Bibliogr.: p.235-245.
16. Sah R. Persistence and pervasiveness of corruption//The World bank: (Conf. on political economy : Theory and policy implications, 17-19 June 1987).- Wash., 1987. - 34 p.
17. Shackleton J. Corruption : An essay in economic analysis// Political quart.- L.,1978.- Vol. 49, N1.- P. 25-37.

È.Ð.Æèèèíà, Í.Í.Èââíâà

КОРРУПЦИЯ И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ

Проблема коррупции в современном мире

В последнее время мировые средства массовой информации уделяют коррупции особое внимание. В данном обзоре предпринята попытка обобщить различные подходы к оценке форм и проявлений коррупции, их причинно-следственных связей с социально-экономическим развитием. Хотя масштабы коррупции не обнаруживают прямой связи с уровнем развития, большинство исследователей подчеркивают различия в характере, причинах и методах противодействия коррупции в развитых и развивающихся странах.

Наиболее примечательными особенностями дискуссии по этой проблеме стали, во-первых, ее переориентация с разоблачения коррумпированности чиновников в менее развитых странах на анализ положения в странах, относимых к либеральным демократиям; во-вторых, констатация того факта, что достигнутый уровень коррупции не имеет исторического прецедента. В качестве примера приводятся случаи коррупции во Франции и Испании, где коррумпированность власти при правлении социалистов привела к поражению последних на выборах; в Италии, где для борьбы с коррупцией были развернуты кампании “Чистые руки” и “Kickback City”, сопровождавшиеся компрометацией социалистов и христианских демократов. И даже в Японии, где политическая коррупция является атрибутом политической жизни, многочисленные разоблачения коррумпированности чиновников из правящей либерально-демократической партии в последние годы буквально потрясли страну.

Ни одно современное демократическое общество, не говоря уже о развивающихся странах, странах Восточной Европы и бывшем СССР, не смогло избежать этого “заболевания”. Но еще важнее то, что распространение политических скандалов, связанных с коррупцией, свидетельствующих об утрате доверия общества к институтам и процессам демократии, не может не затрагивать государственные

институты и политические партии, без которых невозможна представительная демократия. Вместе с тем использование скандалов вокруг отдельных политических деятелей, изобличенных в коррупции, для дискредитации самих представительных учреждений приводит, как показали события XX века, к радикальным и потенциально недемократическим политическим и конституционным реформам (4, с. 326).

На пагубные последствия коррупции для общества указывает и доклад Межрегионального семинара по коррупции в правительстве, организованного ООН в 1989 г., согласно которому коррупция стала "общепризнанной важнейшей проблемой государственного управления" (3, с.151), воздействующей на его эффективность, а также на общее моральное состояние органов управления и легитимность государства.

Но государство не может публично признать правоту утверждений о порочности его институтов, распространение которых грозит дезинтеграцией общества. Поэтому обычно официальная реакция на разоблачения коррупционеров состоит в попытках сокрытия фактов, в том числе с помощью дискредитации или подавления источника информации, а все расследования коррупции превращаются в попытки сглаживания ущерба от скандалов и восстановления доверия общества к государству. И властям часто это удается. В США, несмотря на "Уотергейт", "Ирангейт" и другие многочисленные скандалы из более ранней истории, даже наиболее критично настроенные граждане по-прежнему верят в миф о "хорошем обществе" (8, с.73).

В указанном выше Докладе коррупция определяется как "злоупотребление государственной властью и полномочиями в целях получения личной и групповой выгоды" (3, с.151). Фактически точно такое же определение коррупции содержится в Отчете Всемирного банка, посвященном роли государства в современном мире: коррупция - это "злоупотребление государственной властью ради личной выгоды" (1, с.123). Президент Гарвардского колледжа А.Шляйфер и сотрудник Массачусетского технологического института Р.У.Вишны (США) определяют коррупцию государственного аппарата, как "торговлю чиновниками государственной собственностью с личной выгодой для себя" (7, с. 599).

Коррупция не обязательно ассоциируется с определенным типом политического строя: она процветает и при репрессивных, и при демократических режимах, в политических системах, управляемых аристократической элитой или представителями широких слоев населения, в корпоративных системах в интересах функциональных

групп. Таким образом, коррупция, по признанию многих исследователей, является всеобщим аспектом осуществления государственной власти в форме конкретных действий государственных чиновников (4, с.328).

Коррупцированное поведение может быть пассивным или активным и выражаться в нежелании чиновника выполнять отведенную ему роль, определяемую соответствующими законами и правилами, или в выборочном выполнении последних в соответствии с интересами отдельных лиц или организаций (большая часть актов коррупции осуществляется именно в такой форме). Проявления коррупции включают: получение денег или другого вознаграждения за предоставление контрактов, нарушение процедур в интересах взяткодателя, оказание ему законодательной поддержки; использование общественных ресурсов в личных целях; игнорирование незаконной деятельности или вмешательство в юридический процесс. Формами коррупции, согласно упомянутому выше Докладу, являются nepotизм, воровство, завышение цен, раздувание фондов заработной платы, принятие несуществующих проектов, налоговое мошенничество.

Коррупция не обязательно сопровождается получением финансовых, денежных выгод. Она может проявляться и в предоставлении льгот и преференций, в демонстрации лояльности государственных служащих по отношению к политическим партиям, родственникам, друзьям, деревне, профсоюзу, промышленной компании.

К самым распространенным “инструментам” коррупции относятся: регулирование выдачи лицензий или разрешений; уменьшение ответственности за нарушение действующих законов или общепринятой практики; предоставление возможности воспользоваться государственными инвестициями в строительство различных объектов путем выдачи соответствующих контрактов частным компаниям; прием на работу или протекционизм, содействие служебному продвижению или занятию “хлебных” государственных должностей. Чем шире используются подобные инструменты в деятельности государственного сектора, тем выше потенциал коррупции. По мнению директора департамента по фискальным вопросам МВФ В.Танци, контроль за этими инструментами может дать государственным служащим большую власть, которая при наличии соответствующего культурного окружения, привлекательной лицензионной системы и незначительности или неопределенности наказаний за нарушения, позволяет им извлекать огромную выгоду для себя лично, своих семей или друзей (2, с.120).

В более широком плане при коррумпированности государственных служащих и использовании ими служебного положения в личных целях, роль государства, равно как и его способность играть стабилизирующую роль сокращается. По сути дела происходит “приватизация государства”, подмена его роли действиями государственных чиновников и бюрократов. По мнению В.Танци, масштабы коррупции со временем будут возрастать, поскольку гораздо выгоднее и легче с моральной или практической точки зрения нарушать установленные правила, чем следовать им. В соответствующем коррумпированном окружении даже самые стойкие чиновники, которые ранее не помышляли о нарушении законов, не смогут устоять перед соблазном и пополнят ряды взяточников (2, с.120).

Широко распространено мнение, что коррупция является в основном проблемой третьего мира и что по мере экономического развития ее масштабы снижаются. По мнению ряда исследователей, эту точку зрения подкрепляет исторический опыт Европы, демонстрирующий роль экономического развития в модернизации общества, создании основ профессиональной государственной службы. Напротив, трудно представить, что государственная администрация может хотя бы стремиться к приемлемому уровню честности и эффективности на фоне задолженности, инфляции, хронической безработицы, бедственного уровня жизни и порождаемой ими общественной напряженности.

Тем не менее многие исследователи предостерегают от упрощенного взгляда на проблему и ожидания снижения масштабов злоупотреблений с каждым процентом роста ВВП. Так, А.Доуиг (Ливерпульский университет) отмечает, что в ряде более развитых стран третьего мира проблема коррупции стоит не менее остро, чем в беднейших. Еще важнее, что при рассмотрении связи между коррупцией и развитием “было бы абсурдным игнорировать тот факт, что богатейшая страна мира, США, широко признается страной, имеющей недопустимо значительные масштабы злоупотреблений” (3, с.164). На масштабы воздействия личных отношений на решения и отношения в экономической сфере могут влиять и культурные факторы (2, с.120).

Сходной точки зрения придерживается Р.Теобальд (профессор социологии Лондонского Политехнического института) (8). Он приводит пример Чили и Мексики, которые по уровню экономического развития занимают весьма схожие позиции, но разительно отличаются по масштабам коррупции. Пример этих двух стран показывает, что, хотя экономическая слаборазвитость связана с административной

нестабильностью и слабой институционализацией государственного сектора, сам по себе экономический рост не ведет автоматически к улучшению качества государственной администрации. Напротив, вполне может оказаться, что резкий рост богатства (или его ожидание) ассоциируется со скачком административных злоупотреблений.

Таким образом, сегодня повсеместно признается, что коррупция не является уделом исключительно менее развитых стран. Эти страны зачастую просто следуют исторически сложившимся традициям (4, с.326).

Самостоятельную проблему представляет выявление самого факта коррупции. Если коррупция возникает там, где отсутствуют формальные правила, то критерием остается только общественное мнение. Если нет возможности обратиться к закону для того, чтобы оценить, имел ли место факт коррупции, остается только гадать, нарушает ли определенное действие этические нормы и заслуживает ли оно морального осуждения. Пока формальный закон не определит специфические формы поведения государственного служащего, с одной стороны, и заинтересованных лиц, с другой, как незаконные, их действия нельзя квалифицировать как коррупцию в точном смысле слова.

Вместе с тем даже наличие законодательных актов не обеспечивает универсального выявления коррупции, так как со временем закон может меняться и признавать коррупцией то, что изначально таковой не считалось. Подобными примерами изобилует двухсотлетняя история Франции, Великобритании и США: во многих случаях для получения желаемого от государственного учреждения физическое лицо должно было заплатить, и это считалось само собой разумеющимся.

Еще одна сложность в выявлении коррупции связана с неразвитостью административного процесса, несовершенством правил и процедур, неопределенности полномочий и системы подчинения и т.д. В обществах, имеющих большие масштабы злоупотреблений, их выявление и отношение к конкретным случаям как актам коррупции весьма далеко от систематичности. Причина состоит в отсутствии четких административных процедур, необходимых для систематического расследования и преследования нарушений. При таких условиях обвинения в коррупции, как правило, связываются либо с чистками и кампаниями, предпринимаемыми после смены режима, либо с широким признанием неприемлемости масштабов злоупотреблений, либо с борьбой с политическими противниками. В общем виде, там, где политическое соперничество заключается главным образом во фракционной, клановой борьбе за контроль над государственным

аппаратом и где массы в целом отстранены от этой борьбы, обвинения в коррупции часто служат ее орудием.

Сама природа коррупции делает это явление весьма трудным объектом экономического анализа. Поэтому вплоть до недавнего времени дискуссия о коррупции в правительственных сферах затрагивала в основном политические и нормативные аспекты этой проблемы. Рассматривалось, в частности, каким образом злоупотребления на государственной службе могут подорвать доверие общества к демократическим институтам, как заставить государственных служащих трудиться на благо общества, а не в своих собственных интересах. Экономические аспекты коррупции исследовались в меньшей степени. При этом в имеющихся в этой области работах, как правило, рассматриваются модели поведения участников коррупционной сделки, в которых основное внимание уделяется отношениям между высшими звеньями управления и их агентами - чиновниками, берущими взятки от частных лиц, заинтересованных в нужном для них решении вопроса, или в предлагаемом государством товаре. Эти исследования изучают мотивацию чиновника и охватывают широкий круг проблем - от эффективности оплаты его труда до созданием самой теории подобного поведения.

Так, рассматривая социо-поведенческие корни коррупции, Р.Теобальд на многочисленных примерах показывает широкое распространение в промышленно развитых странах - и с капиталистической, и с социалистической экономикой - таких явлений, как распределение государственных ресурсов в соответствии с личными критериями и их присвоение в личных целях, определяя такую практику как проявление патримониализма, или господства системы патронажа и других форм персонализма в государственном управлении, характерных для периода, предшествовавшего становлению современной системы правового государства. При этом он отмечает, что из огромного числа ежедневных действий, совершаемых на государственной службе, лишь немногие привлекают внимание общественности и становятся объектом расследования или судебного разбирательства.

По мнению автора, живучесть отношений патримониализма в развитых странах, обусловлена следующим: 1) чем выше уровень бюрократической иерархии, тем больше у нее свободы в толковании собственных организационных функций и их осуществлении и тем труднее провести грань между легитимными и незаконными действиями; 2) поскольку претендентов на элитные позиции значительно больше, чем достойных кандидатов (спрос превышает предложение), а необходимые

качества трудно определить объективно, весьма высока вероятность подключения субъективных критериев отбора; 3) наличие в распоряжении политической элиты ценных ресурсов (в форме финансов, должностей, контрактов, информации и т.д.) и огромное внимание со стороны других руководителей, оппонентов, прессы, общественности в целом к касающимся их решениям заставляют элиту окружать себя не "экспертами", а "друзьями" ("доверенными лицами"), которые могут оказать поддержку и на которых можно положиться; 4) сохранение лояльности последних обеспечивается "раздачей милостей" (автомобили, официальные резиденции, счета, зарубежные поездки, кресла в правлениях компаний и т.д.) на основе субъективных критериев, противоречащих меритократической этике, что еще более усиливает субъективность отбора нужных и надежных кандидатов в элиту, которые не будут угрожать "перевернуть лодку". При этом, замечает Р.Теобальд, даже в развитых странах сохраняется та или иная степень произвольности при выявлении и рассмотрении посягательств на общественное доверие.

Хотя патримониализм все еще имеет место в развитых странах, рутинные уровни администрации, в отличие от верхушки государственного аппарата, не испытывают прямого политического давления, поэтому их влияние ограничено принципами права и не столь существенно. В слаборазвитых странах, напротив, все уровни администрации вплоть до самых нижних политизированы, и патримониализм пронизывает всю политическую систему. Чрезмерная политизация является источником дополнительного давления на бюрократии стран третьего мира, стимулятором новых витков спирали "ограниченность ресурсов → низкая мораль → неэффективность → коррупция → еще большая неэффективность".

Согласно одной из точек зрения, важнейшая причина сохранения патримониализма в слаборазвитых странах состоит в культурной и политической неоднородности новых государств. В слаборазвитом мире, доминирующей формой правительства является "личное правление". Рутинная администрация характеризуется совершенно недостаточной институционализацией в основном из-за слабости материальной базы и нестабильности бюрократии. В результате масштабы отклонений от норм, совершаемых плохо подготовленными и низкооплачиваемыми государственными служащими, весьма значительны. Они усиливаются двумя факторами: во-первых, господством персонализма в социальных отношениях, являющегося пережитком более ранних типов социальной организации; во-вторых, характером политической игры,

закрывающейся, главным образом, в борьбе за контроль над государственным аппаратом и обладание связанными с ним ресурсами. Главнейшая цель участников этой борьбы - присвоение как можно большего куска государственного пирога. В крайних формах это может привести к превращению государства в личный инструмент власти. Ценность государственной службы и интенсивность борьбы еще более увеличиваются в случае интервенции иностранного капитала.

А.Шлайфер и Р.У. Вишны предлагают собственную модель коррупции, в основе которой лежит рыночный принцип предложения государственных товаров.

В упрощенной базовой модели авторов в качестве произведенных государством товаров рассматриваются паспорт, право пользования государственными дорогами или импортная лицензия. Эти гомогенные товары, на которые существует спрос со стороны заинтересованных лиц, продаются по поручению государства государственными служащими, имеющими возможность ограничить количество товара, предназначенного для продажи без какого-либо риска разоблачения или наказания, потому что их боссы часто получают свою долю от взятки и потому что общественное воздействие на коррупционеров остается в большинстве стран явно недостаточным. Вплоть до настоящего времени государственный служащий является монополистом в продаже государственного товара, и его задачей при этом остается максимизация размера взяток. Авторы отмечают разницу между случаями коррупции, предполагающими хищение государственного товара или его отсутствие. В первом, более предпочтительном для коррупционера случае, чиновник забирает себе всю стоимость товара, например, импортную пошлину, а во втором отдает государству сумму, равную номинальной стоимости государственного товара, оставляя себе “навар”.

В зависимости от угрозы наказания размер взятки меняется. Если ожидаемое наказание за взятку возрастает с ее размером, чиновник может сократить ее размер и повысить эффективность своего труда. С другой стороны, если ожидаемое наказание возрастает с числом взяткодателей и возникает больше шансов попасться на взятке, чиновник сократит объем коррупционных услуг и повысит размер взятки.

Анализ показывает, что коррупция распространяется по мере роста конкуренции как между чиновниками-коррупционерами, так и между взяткодателями. Чиновники, берущие больше взяток, отдают большие суммы вышестоящим руководителям, от которых зависит их пребывание на данной должности. В то же время, если заинтересованные

лица могут найти чиновника, который берет меньшую по размерам взятку, снижаются ее общие размеры или сокращаются темпы роста взяток.

Подобная схема коррупции, называемая авторами монополистической, применима к странам с монархическими или диктаторскими режимами типа Франции при Бурбонах или Филиппин при президенте Ф.Маркесе, для стран с тоталитарным режимом, а также для стран с доминированием мафиозных структур. В таких странах всегда известно, кому и в каком размере надо заплатить взятку, которая потом делится между бюрократами разного уровня. В бывшем СССР взятки канализировались через местные комитеты коммунистической партии, и все отклонения в иерархической структуре строго наказывались партийной бюрократией, а потому были незначительны (7, с. 605).

Альтернативой монополистической схеме коррупции является “индустриальная” организации коррупции, при которой продавец государственных товаров действует независимо. Она характерна для некоторых африканских стран, Индии и посткоммунистической России. Различные министерства, агентства и местные органы управления, имеющие собственные независимые системы взяток, стремятся максимизировать свои доходы от взяточничества, мало заботясь о создании какой-то единой системы. В постсоветской России собственный бизнес часто начинается со взятки различным органам и лицам, в том числе работникам местных законодательных собраний, федеральному министерству, местным исполнительным органам, пожарной охране, органам санэпиднадзора и т.п. (7, с. 605). В ряде африканских стран многие квазинезависимые государственные агентства имеют возможность затормозить реализацию любого проекта, чтобы получить взятку, не вступая в конфликт с другими агентствами.

Проблема коррупции обостряется возможностью свободного доступа к сбору взяток. Новые государственные органы и чиновники часто имеют право издавать собственные законодательные акты, которые позволяют им приобщиться к выдаче дополнительных разрешений и лицензий и соответственно взимать за это взятки. Уплатив, например, три взятки, заинтересованное в подобных разрешениях лицо может вдруг узнать, что ему необходимо получить еще одну лицензию, заплатив за нее дополнительную взятку. Бывают случаи, когда взяточник не ограничивается единовременным получением взятки и требует ее снова. В этом случае купленные государственные товары (например, лицензия или контракт на проведение определенных работ) фактически не

переходят в его собственность без новой взятки. Список требуемых взяток может периодически пополняться, если выгоды коррупции стимулируют неограничиваемый, свободный приток новых коррупционеров. В итоге это может свести к нулю продажи государственных товаров.

В то же время, если один и тот же государственный товар может быть предоставлен двумя разными органами, конкурирующими между собой, коррупция снижается, и уровень взятки будет минимальным. Организация коррупции приобретает, таким образом, черты, свойственные организации промышленности и конкуренции между товаропроизводителями.

Коррупция: причины и следствия

Сам термин "коррупция" несет в себе отрицательный смысл и часто используется в политических дискуссиях для объяснения причин, препятствующих экономическому и политическому развитию, национальному возрождению и т.п. Однако отношение к коррупции не у всех исследователей однозначно отрицательное. Здесь можно выделить две точки зрения. Критики коррупции исходят из представления о правительстве как целенаправленно и продуманно работающем на благо экономического роста, и потому рассматривают коррупцию как явление, подрывающее эффективные действия правительства.

"Защитники" коррупции считают, что, во-первых, правительство не всегда отражает интересы общества, и, во-вторых, в некоторых условиях, существующих, однако, преимущественно в слаборазвитых странах, коррупция может положительно повлиять на экономический рост. К таким условиям относится, например, массированное вмешательство государства в экономику, вызванное нехваткой капиталов. В этой ситуации связи с бюрократией существенны для большинства видов экономической деятельности, и взяточничество, незаконное приобретение покровительства у бюрократии могут иметь благоприятные последствия. Явно в пользу этого аргумента говорит то, что некоторые страны с высоким, согласно опросам, уровнем коррупции занимают первые места по экономическим показателям роста. Этот парадокс можно объяснить воздействием такого фактора, как предсказуемость взятки, что, таким образом, способствует снижению неопределенности в отношении цены того или иного ресурса (1, с.124). Такая ситуация характерна, например, для гомогенных и сплоченных обществ стран Юго-Восточной Азии, где все случаи отклонения от

"нормального" уровня взяток становятся известны друзьям и семье, а затем предаются гласности.

Предпринятое Р.Теобальдом сравнение имеющихся оценок и суждений о функциях и дисфункциях коррупции дает следующую картину.

Выгоды от коррупции.

А. Фактор экономического роста.

1. Накопление капитала. В слаборазвитых странах в условиях ограниченности ресурсов капитала его альтернативным источником является государственный сектор. Незаконно приобретенные ресурсы могут послужить основой для создания и расширения бизнеса. Идет ли речь о денежных суммах или о таких факторах, как импортные лицензии, займы, концессии, их приобретение может сыграть ключевую роль в

формировании класса предпринимателей. Здесь имеет место параллель с отношениями между государством и нарождающейся буржуазией в Европе в XVI и последующие столетия (продажа монополий, откуп налогов и другие формы привилегированного доступа к экономическим возможностям). Разумеется, этот фактор действителен при условии, что аккумулированный капитал используется производительно внутри страны.

2. *Предприимчивость.* Значение предприимчивости для экономического развития и ограниченность предпринимательских навыков и традиций в слаборазвитых странах позволяют говорить о коррупции как факторе, способствующем их развитию. Коррупция, не выходящая за определенные рамки, создает климат, благоприятный для расширения экономических возможностей, реализации стремления к получению прибыли. Нелегальное предприятие в той же, если не в большей мере требует планирования, предвидения, изобретательности, расчета риска и затрат и т.д. Коррумпированный политик или бюрократ должен обладать многими свойствами предпринимателя. Тот факт, что эти свойства проявляются в нежелательном направлении, есть следствие особой структуры возможностей, при изменении которой и таланты, вращенные в незаконной деятельности, могут проявить себя в продуктивном предприятии.

3. *Проникновение делового подхода в бюрократическую среду.* Хорошо известно, что в слаборазвитых странах бюрократизация проявляется в медлительности, всяческих проволочках при принятии решений, получении необходимой подписи и т.п., лежащих тяжелым бременем с точки зрения времени и средств на предпринимателей. Возможность за счет взятки или протекции "замкнуть" процесс принятия решения, "смазать" административный механизм может дать значительную экономию. Кроме того, поскольку размер взятки отражает масштаб предприятия, распределение ресурсов на этой основе может рассматриваться как более эффективное по сравнению с распределением по официальным, нерыночным критериям.

4. *Воздействие рыночных сил.* Целый ряд ресурсов в сферах социальной и экономической жизни, контролируемых государством (здравоохранение, образование, правоохранительная деятельность, муниципальное обслуживание, транспорт, дорожное хозяйство и т.д.), обычно распределяются в соответствии с нерыночными критериями. Кроме того, государство может регулировать цены на определенные товары и услуги. В развитых странах такая практика применяется, как правило, к государственным монополиям. В слаборазвитых странах она

значительно шире и охватывает государственное субсидирование цен на основные товары, установление твердых закупочных цен на сельскохозяйственную продукцию. При этом не без влияния коррупции возникает параллельный рынок и диспаритет цен. Обычная реакция на это - попытка подавления неофициального или "черного" рынка, но этот рынок позволяет выявить реальные соотношения спроса и предложения и рыночную цену, с учетом которой может быть скорректирована регулируемая цена. Коррупция, таким образом, рассматривается как средство проявления логики рынка, и, следовательно, повышения эффективности распределения ресурсов.

Б. Фактор политического развития.

1. *Управленческий потенциал государственных органов.* В условиях чрезмерной централизации и концентрации решений в высших звеньях управления, нечеткости функций и полномочий, низкого уровня подготовки и морали, свойственных слаборазвитым странам, протекция, взятка могут вызвать административные действия, реакцию на нужды, там, где формальные процедуры оказываются бессильными. При отсутствии институционализированной этики государственной службы личный интерес, получение выгоды за счет коррупции могут служить единственным средством обеспечения внутри- и межведомственного сотрудничества, привлечения способных кадров.

2. *Формирование политических партий.* В Европе, США распределение государственных должностей исторически сыграло важную роль в сплочении групп и формировании партий. В слаборазвитых странах это особенно важно, так как другие пути, например, на базе профсоюзного движения, вообще вряд ли возможны из-за слабости этого движения, нежелания или невозможности (из-за низкого уровня жизни) участия широких масс населения в политической жизни.

3. *Участие масс.* Коррупция, способствуя формированию политических партий, участвующих в выборах, также стимулирует массовое участие в политическом процессе и подотчетность правительства. Избиратели, голосуя за политиков, видят в них людей, которые приблизят к ним органы управления, обеспечат личный контакт, решат насущные проблемы и т.д. Коррупция в форме протекции и фаворитизма, таким образом, гуманизирует безличностный государственный аппарат, помогает заявить о своих нуждах, включить массы в политическую жизнь. Крестьянин, дающий взятку чиновнику, использует то средство воздействия на политику, которое ему доступно.

4. *Национальная интеграция.* В слаборазвитых странах, нередко раскалываемых локальными и региональными противоречиями, коренящимися в племенных, расовых, кастовых, языковых, религиозных различиях, распределение государственных ресурсов между местными сообществами может служить единственным средством объединения. Коррупция в этом случае выполняет функцию "строительства империи", способна подменить собой вооруженную борьбу за власть, как это имело место в Англии в XVII в., в США после гражданской войны, в Мексике после революции. При отсутствии эффективной институциональной структуры распределения по универсальным критериям таких благ, как рабочие места, школы, проекты развития, протекция, личные связи, взяточничество представляют наиболее рациональную альтернативу.

Издержки, негативные стороны коррупции.

А. Препятствие экономическому росту.

1. *Растрата капитала.* Многочисленные примеры говорят о том, что средства, которые аккумулируются с помощью взяток, не инвестируются в экономическую деятельность внутри страны, а, напротив, растрачиваются непроизводительно на недвижимость, предметы роскоши, оседают на счетах в иностранных банках, тем самым коррупция ведет к уменьшению объема функционирующего капитала.

2. *Подавление предприимчивости.* Во-первых, люди, способные к новаторству и принятию риска, отказываются от деловой карьеры и предпочитают более выгодные возможности в государственной сфере. Господство мафиозного капитализма лишает стимулов к занятию легальным бизнесом. Во-вторых, те, кто занимается торговлей и производством, вынуждены тратить значительные средства и время на отношения с коррумпированной администрацией. Таким образом, коррупция осуществляет неэффективную аллокацию ресурсов.

3. *Разбазаривание национальных ресурсов.* Инвестиционные решения искажаются коррумпированным интересом: выбор проектов определяется не объективными критериями, а махинациями политиков, расплачивающихся с бизнесменами, поддержавшими их избирательную кампанию; заявки на государственные контракты принимаются не в соответствии с экономическими критериями, а по размеру взятки и т.д. Коррупция, проявляющаяся в любой форме, будь то взятка или предложение недоброкачественной продукции, ведет к растрате национального капитала.

4. *Ослабление управленческого потенциала.* Коррупция не только не способствует интеграции и координации органов и сфер государственного управления, но провоцирует раздробленность, раздоры,

соперничество внутри и между ведомствами, фракционность, нестабильность, низкий уровень морали. Протекция, политический патронаж, взятка противоречат основным принципам должностного назначения и продвижения. Такая практика лишает стимулов к эффективной и честной работе. Кроме того коррупция лишает государственную службу подготовленных и талантливых людей, не имеющих нужных связей или средств, истощает ограниченные ресурсы управления.

5. *Подрыв демократии.* Сама возможность огромного обогащения за счет пребывания у власти и контроля над госаппаратом ведет к атрофии политических партий как организаций, основная цель которых - реализация программы или идеологии, превращению их в политические машины для захвата и удержания власти, идущие на все ради этой цели - от нарушений конституции, фальсификации выборов, экономического саботажа, заговоров до террора и вооруженного переворота, а отнюдь не в борцов за повышение благосостояния масс. Коррупция антидемократична по своей сути: во-первых, там, где она представляет основную форму политического влияния, это влияние доступно лишь ограниченному кругу богатых и имеющих связи людей; во-вторых, коррумпированные режимы характеризуются самым низким уровнем соблюдения основных демократических прав и свобод.

Б. Фактор нестабильности и подрыва национальной интеграции. Распространение коррупции ассоциируется с патологическим политическим стилем, атмосферой недоверия, секретности, пронизывающей все сферы общественной жизни, поголовным охватом стремления к личной выгоде. Это несовместимо с политической системой, воплощающей справедливость, стабильность и правопорядок. Политическое господство неприкрытого личного интереса усиливает социальное неравенство и расслоение, междоусобные конфликты, ввергает коррумпированное общество в спираль институциональной анархии и насилия.

Из сказанного выше очевидно, что осуществление анализа последствий коррупции весьма затруднительно. Существует множество неизвестных и неквантифицируемых элементов, которые различным и весьма сложным образом взаимодействуют с основными параметрами - экономическим и политическим развитием. Общая точка зрения может быть сведена к тому, что коррупция, имея некоторые позитивные последствия, в целом нежелательна и должна быть поставлена под возможно более строгий контроль (8, с.131).

Трудности и даже невозможность комплексной оценки влияния коррупции на социально-экономическое развитие заставляют обратиться к анализу ее воздействия на конкретные параметры развития (темпы экономического роста, масштабы инвестиций, уровень государственных расходов). Эти вопросы, а также экономические и политические факторы, способствующие коррупции, рассматриваются в различных исследованиях, в которых используются индексы коррупции с последующей регрессией этих показателей по переменным, отражающим потенциальные причины и последствия коррупции. Индексы коррупции рассчитываются по десятибалльной шкале с помощью метода экспертных оценок. Опросы экспертов в соответствующих странах и публикация результатов проводятся независимыми агентствами.

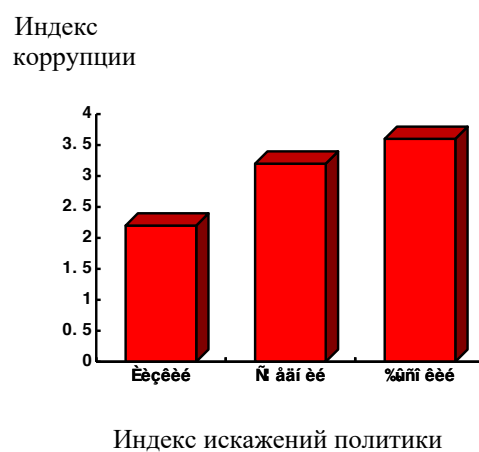
Так, согласно ежегодному отчету Всемирного банка о мировом развитии, на уровень коррупции оказывают влияние такие факторы, как степень искажений в политике, т.е. создание выгодных возможностей для корыстных посредников за счет создания искусственных разрывов между спросом и предложением; предсказуемость судебных решений; различия в уровне заработной платы в государственном и частном секторах (1, с. 125-126)(см. рис. 1).

В исследовании, проведенном в рамках Отдела разработки политики МВФ (5,6), в качестве возможных причин, вызывающих коррупцию, выделяются следующие.

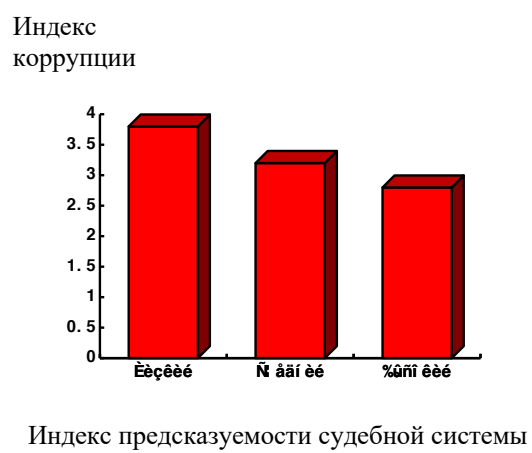
1. **Экономическая политика правительства**, связанная с государственным вмешательством в экономику. При анализе этой причины исследователи исходят из положения, согласно которому возможность получения дополнительного дохода (экономической ренты) изменяет поведение экономических субъектов, причем как в рамках закона, так и вне этих рамок. В условиях жесткого государственного регулирования и чрезмерных полномочий правительственных чиновников по его применению представители частного сектора приобретают стимул к получению с помощью взятки любого дополнительного дохода, могущего возникнуть на почве этого регулирования. "Во всем мире бюрократы и люди у власти неустанно маневрируют, чтобы приобрести монопольное положение, дающее возможность за взятку выдать лицензию, утвердить статью расходов или разрешить внешнеторговую операцию. Исследования показывают, что такие действия, направленные на получение экономической ренты, причиняют тяжелый экономический и социальный ущерб" (6, с.2).

Рис. 1. Факторы, ассоциируемые с коррупцией

а)



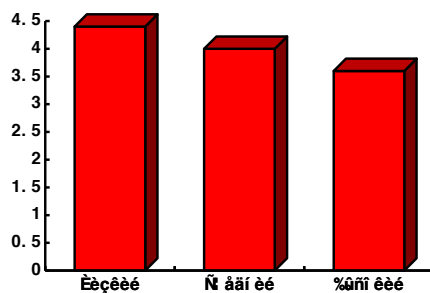
б)



в)

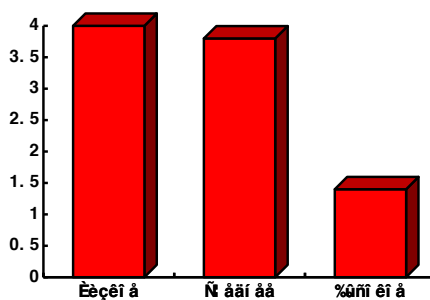
Индекс

коррупции



Индекс продвижения по службе
на основе личных качеств

г) Индекс
коррупции



Соотношение зарплаты госслужащих
и зарплаты в промышленности

Примечание: Каждый индекс представляет собой среднее арифметическое по группам стран. Более высокое значение индекса означает более высокую коррумпированность. На рис. а) показана простая корреляция между двумя индексами - индексом искажений в политике (за 1984-1993 гг.) и индексом коррупции (за 1996 г.) для 39 промышленно развитых и развивающихся стран. Рис. б) основан на регрессии, использующей данные для 59 промышленно развитых и развивающихся стран в 1996 г. Рис. в) основан на регрессии, рассчитанной по данным для 35 развивающихся стран за период с 1970 по 1990 г. На рис. г) показана простая корреляция для 20 промышленно развитых и развивающихся стран.

Дополнительные возможности для развития коррупции открывают, считает Дж.Лапаломбара, гегемонистская политика, длительность пребывания данной партии и данных чиновников у власти.

Примерами могут служить Мексика (Народная революционная партия), Япония (либеральные демократы), Италия (христианские демократы), а также десятилетиями жившие под гегемонией коммунистических партий бывший СССР и страны Восточной Европы, где коррупция стала институциональным аспектом социалистической системы (4, с.340). Кроме того, сам размер и функции правительства в XX веке создают массу возможностей для распространения коррупции, особенно с превращением страны в "государство всеобщего благоденствия" и с возрастанием его регулирующих и социальных функций вместо традиционных полицейских, оборонных, образовательных, фискальных. Чем больше средств проходит через бюджет и чем больше инстанций, через которые они проходят, тем благодатнее почва для злоупотреблений. Большое правительство означает, считает Дж.Лапаломбара, большую бюрократию: обширный аппарат прокручивает огромные суммы денег и получает возможность определять направление и адреса денежных потоков достаточно произвольно, при фактически номинальном контроле со стороны законодательных органов.

Поскольку коррупция государственных чиновников в значительной мере связана с государственным вмешательством в экономику, политика, направленная на либерализацию, стабилизацию, дерегулирование и приватизацию может сузить возможности для действий, направленных на получение экономической ренты, и для коррупции. Очевидно, что выявление источников коррупции, связанных с политикой правительства, способствует установлению контроля над ней. К их числу относятся:

- **Ограничения торговли.** Так, при количественных ограничениях, например, на импорт определенных товаров необходимые импортные лицензии имеют высокую ценность и импортеры заинтересованы в их получении с помощью подкупа соответствующих чиновников. При этом введение подобных ограничений обычно оправдывается необходимостью защиты национальных производителей. В общем случае, подобная мера порождает ренту, за которую предприниматели готовы заплатить в виде взятки. В то же время нелегальность и тайный характер коррупционных сделок позволяют маскировать негативные последствия коррупции. Поэтому структура импорта определяется зачастую не экономическими потребностями, а возможностями коррупции. Исследованиями установлено, что более высокая степень открытости экономики (измеренная суммарной долей

импорта и экспорта в ВВП), тесно связана с более низким уровнем коррупции.

- **Государственные субсидии** (включая налоговые). Ряд исследователей рассматривают коррупцию как следствие промышленной политики: субсидии отраслям промышленности, взятые как доли ВВП, показывают существенную степень корреляции с индексами коррупции.

- **Ценовой контроль.** Предприниматели могут быть заинтересованы в подкупе правительственных чиновников с целью поддержания цен на ресурсы ниже рыночных.

- **Практика множественности валютных курсов и схем распределения иностранной валюты.** Например, если в данной стране государственные банки осуществляют валютный контроль путем распределения валюты согласно определенным приоритетам, предприниматели могут быть заинтересованы в том, чтобы путем взятки обеспечить требуемый объем валюты для проведения импортных операций.

- **Низкий уровень заработной платы на государственной службе** по сравнению с частным сектором или относительно уровня ВВП на душу населения. При слишком низкой заработной плате государственные служащие могут быть вынуждены использовать свое положение для получения взяток, чтобы обеспечить свое существование. Этот фактор полезно учитывать при выборе альтернативных путей снижения государственных расходов за счет снижения заработной платы или сокращения численности служащих.

2. Ряд других источников дополнительного дохода, **не связанных с деятельностью правительства**, которые также должны учитываться при оценке влияния определенных аспектов правительственной политики на коррупцию. К ним относятся:

- **Запасы природных ресурсов**, являющиеся источниками ренты, поскольку они могут продаваться по ценам, значительно превышающим стоимость их добычи. Как отмечают исследователи, в странах, богатых природными ресурсами, существуют более благоприятные, чем в бедных, условия для крайних проявлений поведения, направленного на извлечение дополнительного дохода. Также отмечается связь, хотя и не столь статистически значимая, между долей сырьевых товаров в экспорте и индексами бюрократизации.

- **Социологические факторы**, способствующие созданию условий, в которых возможность получения дополнительного дохода ведет к соответствующему поведению. Коррупцию внутри стран, особенно многоэтнических или многорасовых, стимулирует

национализм. Так, в одном из исследований содержится вывод, что в странах с населением, состоящим из различных этнических групп, выше вероятность менее организованной и, следовательно, более вредоносной, коррупции. В другом исследовании было показано, что так называемый индекс этнолингвистической фракционализации коррелирует с уровнем коррупции. Отмечено также, что в обществах с сильными семейными связями больше вероятность оказания государственными чиновниками поддержки своим родственникам.

Каковы же конкретные проявления воздействия коррупции на экономику? Ниже приводится схема воздействия, предложенная сотрудником МВФ П.Мауро.

- **Снижение уровня инвестиций.** В условиях коррупции опасения предпринимателей могут быть вызваны претензиями коррумпированных чиновников на часть дохода от инвестиций. При необходимости получения разрешения или лицензии часто требуется предварительная уплата взятки. Таким образом, коррупция выступает в качестве своеобразного налога, снижающего стимулы к инвестированию. Исследования показали, что существует явная отрицательная зависимость между уровнем коррупции (оцениваемым через опросы бизнесменов), с одной стороны, и уровнем инвестирования и экономическим ростом, - с другой. При этом в тех странах, где предсказуемость коррупции высока, уровень инвестирования значительно выше, чем в странах, где связь между необходимостью платить и получением желаемого результата не столь очевидна. Но даже в странах с предсказуемой коррупцией она имеет отрицательное влияние на экономическую активность, поскольку вне зависимости от уровня предсказуемости коррупции, уровень инвестирования был бы выше, если бы коррупции было меньше (1, с. 123-124) (см. рис.2).

- **Извращенное приложение человеческих способностей.** В условиях коррупции повышается вероятность того, что более талантливые и высококвалифицированные работники направят свои усилия не на создание доходов, а на их получение, используя коррупцию. Кроме того, происходит весьма произвольное формирование контингента лиц, поставленных в более благоприятное положение. Такой отбор наносит ущерб экономике не только в результате снижения “качества решения” и увеличения частоты просчетов, но и за счет дискриминации более способных, но менее приближенных к властным структурам лиц.

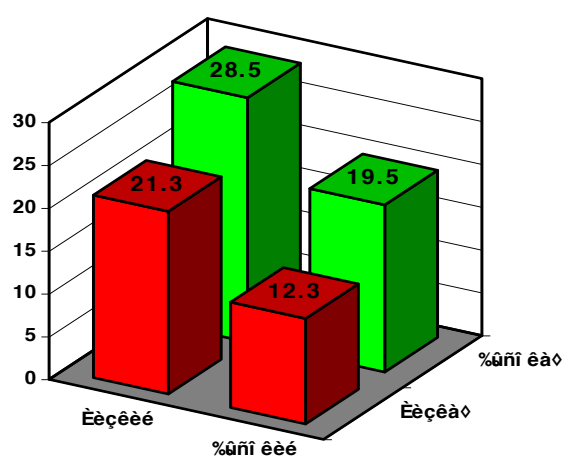
- **Неэффективное использование средств** экономической помощи. Этот фактор касается главным образом развивающихся стран, получающих финансовую поддержку от стран-доноров.

- **Потеря налоговых сборов** в результате уклонения от налогов или ненадлежащего использования налоговых льгот в случае подкупа соответствующего налогового чиновника. Налогоплательщики, обеспечившие себе с помощью взятки налоговым инспекторам специальный льготный режим, могут платить минимальные налоги. Это ведет к сокращению налоговых поступлений, а сама налоговая система перестает быть нейтральной, давая конкурентные преимущества одним производителям или дельцам на рынке.

- **Отрицательные последствия для государственного бюджета**, вызываемые сокращением налоговых поступлений или влиянием на государственные расходы. Кроме того, принимая форму ненадлежащего использования целевых кредитов с пониженной,

Рис. 2. Высокий уровень и непредсказуемость коррупции плохо сказывается на инвестициях

Доля валовых
инвестиций в ВВП
(процентов)



Уровень
коррупции

Предсказуемость
взятки и желаемого
результата

Примечание: Каждое значение - среднее арифметическое для группы стран. Выводы основаны на регрессии, использующей данные по тридцати девяти промышленно развитым и развивающимся странам с учетом уровня доходов, образования и искажений в политике.

по сравнению с рыночной, процентной ставкой, предоставляемых государственными финансовыми учреждениями, коррупция может привести к нежелательной ситуации в кредитно-денежной сфере.

• **Снижение качества государственной инфраструктуры и услуг** за счет коррумпированной системы размещения государственных заказов. Например, коррумпированные чиновники могут разрешить использование дешевых материалов в строительстве зданий или мостов, которые впоследствии разрушаются.

• **Воздействие на структуру государственных расходов.** Коррумпированные государственные чиновники склонны к выбору таких направлений государственных расходов, которые предоставляют большие возможности для получения взяток. Таковыми являются, например, крупные специализированные проекты. Как правило, возможности для извлечения взяток выше в тех случаях, когда речь идет о продукции, производимой в условиях олигополистического рынка. Так, коррупция имеет высокую вероятность в случае осуществления крупных инфраструктурных проектов или при производстве высокотехнологичной продукции оборонного назначения. Характерным примером является международная торговля военной авиационной техникой.

П.Мауро отмечает, что проведенные им расчеты указывают на значительные масштабы воздействия коррупции на экономические параметры. Так, снижение индекса коррупции примерно на два балла по десятибалльной шкале (то есть на величину среднеквадратического отклонения, составляющую 2,38), соответствует повышению темпов роста инвестиций более, чем на 4 процентных пункта, и темпов роста ВВП на душу населения более, чем на 0,5 процентных пункта (5, с.11).

Рассматривая более подробно один из каналов воздействия коррупции на экономику, а именно ее связь со структурой государственных расходов, П.Мауро подчеркивает его важность как фактора, воздействующего на общие экономические результаты. Так, согласно расчетам, сделанным по большой группе стран, государственные расходы на образование (в процентах к ВВП) характеризуются значительной отрицательной корреляцией с уровнем коррупции. Улучшение индекса коррупции на два балла связывается с увеличением расходов на образование в размере около 0,5 % ВВП (5, с.13). Значительную связь с уровнем коррупции демонстрируют и другие компоненты государственных расходов, прежде всего расходы на здравоохранение, социальное страхование и обеспечение. В то же время расходы на оборону и развитие транспорта не обнаружили зависимости от уровня коррупции. Это вовсе не свидетельствует о том, замечает

автор, что данные расходы не имеют связи с коррупцией, а означает лишь, что данный простой метод анализа не обнаруживает этой связи.

Полученные данные также в целом подтверждают, хотя и не безоговорочно, распространенную гипотезу, согласно которой коррупция способствует осуществлению крупномасштабных и престижных инвестиционных проектов, не служащих, однако, решению насущных экономических или социальных задач.

В то же время, если корреляционная связь между рассматриваемыми явлениями прослеживается достаточно четко, то вопрос о причинно-следственной зависимости представляется более сложным. Можно указать на то, что уровень коррупции по крайней мере отчасти определяет структуру государственных расходов. С одной стороны, политика регулирования может подталкивать бюрократов к взяточничеству, с другой - коррумпированное чиновничество может влиять в определенном, выгодном ему направлении на принимаемые правила и регулирующие нормы. Точно также наличие коррупции может служить причиной неоптимальной структуры государственных расходов и в то же время высокий уровень расходов на цели, трудно поддающиеся контролю, создает благоприятную почву для коррупции. "Одни виды расходов дают коррумпированным правительствам больше возможностей для получения взяток, чем другие" (6, с.12).

В любом случае наличие корреляции между коррупцией и государственными расходами дает основание для постановки вопроса об изменении структуры расходов. Улучшение структуры расходов в целях борьбы с коррупцией требует соблюдения важного условия, а именно, введения механизмов, препятствующих перераспределению расходов в рамках одной и той же категории расходов.

Политика по отношению к коррупции

По мнению некоторых специалистов, уровень коррупции легко поддается ограничению лишь в полицейских государствах, малочисленных олигархиях и гомогенных обществах, где, в отличие от более открытых, менее управляемых и более гетерогенных обществ, действует принцип минимизации размера взятки (7, с. 610).

Поэтому борьба с злоупотреблениями в государственной службе в той или иной степени является характерной чертой политической жизни многих, если не большинства как развитых, так и развивающихся стран. Основной компонент стратегии в этой области - сокращение возможностей коррупции за счет ограничения прав государственных органов на волюнтаристские действия, т.е. снижение вмешательства

государства в экономику. Не менее важно и создание формальных механизмов сдержек и противовесов (сильный и независимый суд, разделение властей, институциональные меры, повышающие гибкость исполнительных органов власти при выработке и осуществлении той или иной стратегии), хотя сами по себе они редко оказываются достаточно эффективными. В какой-то мере заменить ограниченные возможности национальных институтов по исполнению законов могут и ограничения, вводимые международными организациями, международные соглашения.

Даже в демократических государствах борьба с коррупцией сопряжена со значительными трудностями, которые обусловлены, по крайней мере, двумя причинами. Во-первых, отдельные лица получают ощутимую выгоду от распространения коррупции среди чиновников; во-вторых, что менее очевидно, замена одной системы другой не обязательно приводит к сокращению случаев коррупции. Примером могут служить бывшие социалистические страны Восточной Европы и экс-СССР. Если в бывшем СССР существовала монолитная система взяточничества, то после крушения коммунистического режима, в условиях перехода к рыночной экономике служащие федерального правительства, местные чиновники, чиновники министерств и ведомств стали повсеместно вымогать взятки, хотя, возможно, доходы от коррупции оказались ниже, чем ожидалось (7, с. 610). Переход к рыночной экономике и ослабление регулирующей роли государства не устранили огромных возможностей для коррупции бюрократической системы, не создали эффективных механизмов ее обуздания, поскольку продолжали действовать сложившиеся ранее традиции культуры управления и самого общества (2, с.121).

Кроме того, борьба с коррупцией не может быть успешной вне решения широкого круга проблем, связанных со взаимодействием государственного и частного секторов, которые можно решить только с помощью комплексной стратегии. В упоминавшемся выше докладе ООН предлагаются следующие направления действий, которые прямо или косвенно влияют на положение дел в области коррупции: подготовка государственных служащих; ротация персонала, особенно в налоговой и таможенной службах, ведомствах, заключающих государственные контракты; надлежащий уровень заработной платы; принятие кодексов этики и соответствующих дисциплинарных процедур; создание "сторожевых" подразделений, находящихся в рамках ведомств, но подчиненных вышестоящим министрам; эффективная организация принятия решений и распределения работ; эффективные

административные процедуры; создание целевых команд, включающих юристов, специалистов по учету и технических специалистов, для проведения расследований; распространение информации, в том числе через учебные программы; наконец, создание антикоррупционных органов, обладающих существенными полномочиями по проведению расследований, высокой общественной репутацией, честными сотрудниками и пользующихся поддержкой правительства. Среди высказанных предложений также определение действий, квалифицируемых как незаконные; поощрение сообщений о коррупции; определение санкций; введение должностей и разработка положений о лицах, отвечающих за этику в подразделениях государственного управления; разработка стратегии расследований.

При этом при реализации антикоррупционных мер необходимо учитывать, что сами эти меры предполагают затраты средств, которые должны оправдываться получением положительных эффектов (1, с. 126).

Аналогичные направления борьбы с коррупцией предлагает Всемирный банк.

- **Первое направление** - создание бюрократии, подчиняющейся законам, и формирование как системы оплаты, при которой государственные служащие вознаграждаются за честный труд, так и системы приема на работу и продвижения по службе на основе личных качеств для защиты государственной службы от политического протекционизма и надежного финансового контроля для предотвращения самовольного расходования общественных ресурсов.

- **Второе направление** - снижение возможностей для коррупции с помощью реформ, усиливающих конкуренцию в экономике (уменьшение контроля над внешней торговлей, устранение барьеров для развития частного производства, приватизация государственных предприятий на конкурсной основе, лишение правительства полномочий по ограничению экспорта или выдаче лицензий на предпринимательскую деятельность, ликвидация программ субсидий, снятие контроля над ценами). В то же время уменьшение государственных полномочий вовсе не означает ликвидацию четко обозначенных программ по урегулированию и расходам. Такие программы должны быть реформированы, а не ликвидированы.

Как показывает практика, к конкретным мерам, направленным на снижение самоуправства чиновников, относятся:

1. Внесение ясности в законы и изменение их таким образом, чтобы уменьшить возможности для самоуправства чиновников. Так, в Мексике были проведены реформы таможни, благодаря которым

количество этапов при ее прохождении уменьшилось от 12 до 4, а каждый из этих этапов был перестроен так, чтобы исключить задержки.

2. Заключение контракта с частной или даже иностранной организацией, не имеющей тесных связей с данной страной, о проведении внешнего контроля. Когда Индонезия заключила контракт со шведской фирмой о предварительной таможенной инспекции и помощи в сборе импортных пошлин, коррупция уменьшилась.

3. Придание правилам большей гласности. Более понятные законы в области налогообложения, расходов, регулирования могут ограничить возможности для злоупотреблений.

4. Введение схем, ограничивающих самоуправство чиновников. Например, продажа прав на пользование водными ресурсами, загрязнение, лицензий на импорт и экспорт может не только повысить эффективность деятельности правительства при борьбе с коррупцией, но также способствовать экономному расходованию ресурсов.

5. Проведение административной реформы с введением элементов конкуренции, способной воздействовать на чиновников (открытые заявки на получение государственных контрактов по закупкам на конкурсной основе, создание государственных ведомств, конкурирующих между собой и перекрывающих деятельность друг друга) (1, с.127-128).

• **Третье направление** - повышение ответственности чиновников с помощью укрепления механизмов контроля и наказаний, опираясь не только на уголовный кодекс, но и на контроль над органами государственного управления со стороны обычных граждан.

Для успешной борьбы с коррупцией необходимо как ужесточение законов, касающихся предпринимательской деятельности, так и уголовного законодательства в целом (уголовное законодательство должно быть направлено не только против организованной преступности, но и против преступлений "белых воротничков", так или иначе связанных с современной политической коррупцией). Лица и организации частного сектора должны быть поставлены в условия, исключающие соблазн использовать свой доступ и влияние на правительство в целях получения конкурентных преимуществ на рынке. Наказания должны быть равно суровыми к обеим сторонам, учитывая масштабы и полученных, и заплаченных взяток, предусматривая для взяткодателя полное исключение на несколько лет возможности его участия в подписании контрактов с правительством (1, с. 129). В противном случае развиваются неформальные системы власти и влияния, способствующие коррумпированному поведению. Контролирующие органы должны

проверять не только того, кто берет взятки, но и того, кто их платит. При этом антикоррупционные законы должны быть адаптированы к историческим, культурным, институциональным традициям и существующим условиям (4, с.330).

В настоящее время известны различные формы контроля за деятельностью администрации. Во-первых, это создание независимых контролирующих органов типа созданной в Гонконге и получившей большую известность Независимой комиссии по борьбе с коррупцией (Independent Commission Against Corruption - ICAC) или института омбудсмана, созданного в Южной Африке. Во-вторых, это система контролирующих органов в рамках самого правительства. В-третьих, активизация гражданской инициативы и привлечение к работе групп и отдельных граждан.

Создание ICAC преследовало цель при разумном уровне затрат решать задачи предотвращения и расследования коррупции, проведения реорганизации, применения санкций и обеспечения координации действий между ключевыми подразделениями управления. Хотя основной организационной задачей ICAC является проведение оперативных расследований, она включает также исследовательское подразделение, отдел приема жалоб и консультационную службу.

Расследование конкретных случаев коррупции имело целью прежде всего завоевать доверие иностранных инвесторов. Однако при создании ICAC преследовались и более широкие политические цели, включая выявление структурных факторов, способствующих коррупции, на основе анализа того, как должна выполняться работа (процедуры), как она фактически выполняется (практика) и как она должна планироваться и контролироваться (менеджмент). В числе таких факторов недостатки политики, неадекватные инструкции, ненужные процедуры, ненадлежащий надзор, излишние полномочия, а также законодательные и регулирующие положения, административные проволочки, невнимание общественности, злоупотребление должностным положением.

Широкий интерес к работе ICAC, проявляемый в различных странах, специалисты объясняют не только успехом ее деятельности, но и относительным отсутствием внутренней коррупции, свободой от внешнего вмешательства, широкой общественной поддержкой, очевидной способностью вписаться в неоднородное общество с различиями в культуре и действовать как в государственном, так и в частном секторе.

ICAC является продуктом конкретных условий и предназначена для работы в этих условиях, поэтому далеко не все страны могут

воспользоваться ее опытом. В развивающихся странах при отсутствии необходимой политической и юридической поддержки такая мера может вылиться лишь в создание еще одного органа контроля и дополнительную затрату средств. Тем не менее в ряде стран уже созданы независимые агентства по борьбе с коррупцией (Замбия, Зимбабве, Мексика).

Еще одним примером независимого контролирующего органа является созданный в Южной Африке институт омбудсмана. По Закону об омбудсманах 1991 г., этот орган выполняет роль общественного защитника, рассматривает заявления и жалобы граждан на неправомерные действия государственных служащих (должностные преступления, коррупцию, нарушения прав человека), что способствует повышению ответственности государственных служб. Его отчеты, как правило, публикуются. Это учреждение не может по закону возбудить судебный иск, но может передать его в имеющие такие полномочия инстанции (1, с.128).

Для эффективного выполнения своих задач, подобный орган должен, по мнению А. Доуига, быть централизованным, иметь четкие правила отбора и назначения руководящих работников, четко определенную оперативную ответственность и процедуры отчетности, независимый бюджет. Опытный персонал должен подбираться из ключевых ведомств - казначейства, центрального банка, центрального органа, осуществляющего аудит, министерства иностранных дел. Подготовка персонала, в том числе высшего руководства, должна осуществляться на регулярной основе, включая обучение за рубежом. Орган должен быть обеспечен всем необходимым оборудованием для ведения документации и аналитической работы. Должны быть установлены регулярные формальные отношения с другими ведомствами, в частности органами полиции и прокуратуры, для привлечения при необходимости компетентных работников и использования возможностей сбора информации.

Деятельность органа по борьбе с коррупцией должна быть сбалансированной и не иметь крена в сторону политических функций и расследований конкретных дел. Важнейший аспект его работы, имеющий долгосрочное значение, - структурная реформа, решение проблем, связанных с процедурами управления, системами контроля, подотчетностью, осуществлением властных полномочий (3, с.160).

Создание независимого органа по борьбе с коррупцией может стать эффективным средством повышения честности и неподкупности правительства, защиты государственных доходов и расходов,

становления этики государственной службы, совершенствования административных процедур и распространения положительного опыта, а следовательно заложить основу для более эффективной работы государственного аппарата и государственного сектора экономики (3, с.164).

Другая модель контроля - назначение Генеральных инспекторов в федеральном правительстве и правительствах штатов в качестве внутреннего органа, следящего за работой ведомств и координирующего соответствующую превентивную, исследовательскую и аудиторскую антикоррупционную деятельность в рамках этих ведомств - принята в США. Инспекторы обладают правом вмешательства в работу ведомств и проведения проверок осуществления целого ряда функций, включая аудит, расходование средств и эффективность деятельности, соблюдение установленных правил и законодательных положений, предотвращение мошенничества и растрат.

В некоторых государственных учреждениях, таких, например, как Управление по строительству школ в Нью-Йорке, создаются специальные подразделения с целью искоренения коррупции при заключении контрактов. Им также предоставлено право вносить свои предложения о методах реорганизации данного учреждения в целях снижения коррупции (1, с. 129).

По мнению ряда специалистов, хорошие перспективы в борьбе с коррупцией открываются при сбалансированном и учитывающем национальные особенности сочетании двух указанных моделей. В этом случае антикоррупционный орган сможет уделять первостепенное внимание аналитическим и инспекционным функциям, разрабатывать программы на основе собранной и проанализированной информации. Он будет достаточно компетентен, чтобы разобраться в деятельности ведомств, провести анализ и выдать рекомендации по широкому кругу вопросов, в том числе таких, как управление активами, совершенствование информационной базы, предупреждение мошенничества (особенно в частном секторе), эффективное управление проектами (в том числе финансируемых за счет экономической помощи), совершенствование мониторинга и контроля текущих расходов и т.д. Накопленные информация и знания создадут основу для дальнейшей успешной деятельности по организации и проведению расследований.

Определенную роль в борьбе с коррупцией, по оценке экспертов Всемирного банка, могут сыграть и информаторы, сообщающие о должностных преступлениях коллег или государственных подрядчиков, при условии, что государство защищает и вознаграждает их за

предоставление такой информации, поскольку люди, дающие сведения о незаконных действиях коллег, часто подвергаются остракизму. В США, например, существует положение о вознаграждении работников, сообщивших о неправильно заключенных государственных контрактах. Однако такие меры могут принести пользу лишь в случаях, когда обвинители доводят дело до конца, суды неподкупны и работают в строгом соответствии с законом, а наказание достаточно сурово, чтобы остановить потенциальных нарушителей.

Объединившиеся и располагающие информацией о реальном положении дел группы граждан тоже могут стать важным фактором борьбы со злоупотреблениями государственной властью. Поэтому правительства должны публиковать сведения о бюджете, данные о собранных доходах, о правилах и установлениях, а также о доходах законодателей. Данные о финансовой деятельности должны проверяться независимыми аудиторами, поскольку без аудиторских проверок секретные фонды или внебюджетные средства, имеющиеся в распоряжении руководителей, могут провоцировать коррупцию.

Наличие информации, однако, имеет ценность только при существовании определенных механизмов, позволяющих использовать полученные данные для воздействия на правительство. К ним относятся: возможность проголосовать за освобождение чиновников от работы, если граждане считают их коррумпированными, что стимулирует честность чиновников; независимость судов, обеспечивающая гражданам возможность предъявлять иски правительству, требуя от него выполнения законов; информированность граждан о коррупции через средства массовой информации, поскольку даже недемократические руководители склонны реагировать на общественное мнение. Свободная печать может стать самым главным средством борьбы со злоупотреблениями, особенно в тех странах, где других средств обуздания произвола бюрократов и политиков нет.

Обобщая некоторые выводы, полученные на основе опыта борьбы с злоупотреблениями в государственной службе в развивающихся странах, Р.Теобальд отмечает, что она принимает различные формы, которые автор классифицирует следующим образом.

1. Чистки и кампании. Чистки, нередко связанные со сменой режима, как правило, направлены на представителей старого режима и имеют целью дискредитировать его и установить легитимность его преемника. Сам характер этих мер не предполагает, что конкретные дела будут рассматриваться должным образом. Чистки и кампании оказывают весьма ограниченное влияние на уровень коррупции, напротив, они

способствуют атмосфере недоверия, бюрократическим извращениям, групповщине, фракционности, чрезмерной политизации, а то и явным проявлениям коррупции. Их основная функция - дискредитация и устранение оппонентов и одновременно завоевание общественной поддержки с помощью политических шоу и демонстрации активной деятельности.

2. *Административно-правовые меры.* Эти меры состоят в создании специализированных органов, предназначенных для расследования нарушений законности в сфере государственной службы и имеющих штат квалифицированного персонала, прежде всего специалистов по финансам и учету. Такие органы созданы, например, в Индии в 1964 г., в Гонконге в 1974 г., в Китае в 1979 г. и др. странах. Слабостью подобных органов является их зависимость от политической власти. При отсутствии политической воли не поможет никакое обилие законов, комиссий, мер наказания. На деле они зачастую заняты преследованием незначительных фигур, попавших в немилость. Отсюда со всей очевидностью вытекает необходимость большей степени регулирования самой политической элиты, и наиболее эффективным средством является укрепление политической подотчетности.

3. *Деполитизация.* На основе опыта ряда стран нередко делается вывод, что авторитарные режимы, подавляя или запрещая политическое соперничество, снижают политическое давление на администрацию и вместе с тем масштабы злоупотреблений. Одно время даже существовало мнение о прогрессивности военных режимов в слаборазвитых странах с точки зрения решения задач развития. В действительности налицо масса свидетельств огромных масштабов коррупции при военных режимах, поскольку мотивациями, лежащими в основе многих военных переворотов, являются именно личное обогащение и стремление к власти. Вооруженные силы лишь реагируют на социальную напряженность и общественные тенденции.

4. *Идейно-нравственное возрождение.* В проблематике развития важное место занимает моральная и этическая переориентация, обретение определенных ценностей и установок, происходящие в процессе модернизации. Необходимость той или иной формы идейно-нравственной трансформации в связи с модернизацией сегодня признается во всем мире. Важность моральных ценностей в период трансформации была в свое время признана и лидерами социалистических стран. Ленин указывал, что индустриализация в СССР не может быть осуществлена без использования фактора трудовой этики.

Еще более очевидно значение, придаваемое глубоким культурным изменениям в Китае.

5. *Подотчетность.* В Европе развитие подотчетности правительств по отношению сначала к выборным представителям, а затем массовому электорату стало главным ограничителем власти. Обязательным элементом такой подотчетности являются свобода ассоциаций, становление независимых общественных групп, объединенных общим интересом, и средств массовой информации. В то же время развитие буржуазной демократии связано с определенными социально-экономическими условиями, в том числе появлением промышленного рабочего класса, обретающего организационные формы для выражения своих нужд и интересов - сначала через профсоюзы, затем массовые политические партии. В большинстве стран третьего мира современная социально-экономическая ситуация совершенно иная. При отсутствии предпосылок для демократии западного типа альтернатива состоит в выдвижении местного сообщества в качестве потенциальной основы для участия масс в политическом процессе. Опыт, однако, показывает, что в слаборазвитых странах попытки ограничения коррупции путем введения политической подотчетности не дают обнадеживающих результатов.

6. *Приватизация.* Энтузиазм по отношению к продаже национализированных отраслей и сокращению объема государственного сектора проистекает из веры в благотворность неограниченной конкуренции. Поэтому приватизация обычно связывается с мерами по дерегулированию, имеющими целью свободную игру рыночных сил. Увлечение приватизацией не было первоначально связано с проблемой коррупции, а вытекало из популярной среди ряда экономистов и политиков концепции "laissez-faire". Идеи приватизации и дерегулирования в сочетании с жесткой кредитно-финансовой политикой в качестве антиинфляционной меры получили широкое распространение в 80-е годы, прежде всего в США и Великобритании, проникли в ключевые международные организации - МВФ и Всемирный банк, где им стали придавать исключительно важное значение при разработке способов решения экономических проблем слаборазвитых стран, в том числе и проблемы коррупции. В конце 80-х годов программы приватизации были приняты многими странами третьего мира.

На практике все указанные подходы к проблеме коррупции, как правило, сосуществуют. И тот факт, что при реализации они сталкиваются со значительными трудностями, не означает, что от них следует отказаться. Тем не менее приватизация остается средством,

открывающим наилучшую перспективу для сокращения масштабов коррупции в третьем мире. С экономической точки зрения, она смягчает бремя, каковым является для экономики подверженный инфляции государственный сектор, одновременно уменьшая возможности для злоупотреблений и создавая предпосылки для роста заработной платы государственных служащих, численность которых сокращается. Однако здесь помимо технико-организационных трудностей могут возникнуть и социально-экономические проблемы. Если государство является крупнейшим работодателем, урезание госсектора увеличивает и без того высокий уровень безработицы. Поскольку приватизация обычно связана с такими элементами политики дерегулирования, как девальвация валюты и отказ от субсидирования потребления, она ведет также к снижению уровня потребления. Поэтому неудивительно, что попытки реализации подобных программ в ряде стран привели к серьезным гражданским беспорядкам.

В результате процесса глобализации и включения в мировую экономику стран третьего мира произошла экспансия идеологических установок, административных методов, принципов регулирования и т.д., присущих развитым капиталистическим странам, на развивающиеся, находящиеся на совершенно иной стадии социального и экономического развития. Современный государственный аппарат был перенесен на плохо приспособленную для него социально-экономическую почву. Низкий уровень экономического развития в целом оказал негативное воздействие на слабый в материальном отношении, но раздутый государственный сектор, что усугубилось сохранением докапиталистических форм социальных отношений, которые постоянно проявляются в действиях и связях государственной бюрократии.

Необходимым условием достижения долгосрочных целей эффективного управления и осуществления программ экономического развития является создание в развивающихся странах "хорошего" правительства. Под этим термином понимается политическая легитимность правительства на основе демократических выборов, передачи власти и представительности; подотчетность на основе открытости информации, разделения властей, эффективного внутреннего и внешнего аудита, незначительных масштабов коррупции и nepотизма; компетентность; обеспечение прав человека. Отсутствие устойчивого "хорошего" правительства ведет к неэффективности всего государственного управления с точки зрения достижения его целей и задач. Коррупция, проявляющаяся во всяком обществе, и при демократических, и при авторитарных режимах, является грозным

признаком того, что общество не в состоянии эффективно использовать свои ресурсы.

Определенную роль в создании "хорошего" правительства может сыграть и внешнее давление со стороны тех организаций и стран, которые оказывают развивающейся экономике экономическую помощь. Они заинтересованы в дерегулировании, открывающем возможности для либерализации торговли и расширении частных инвестиций, в развитии рынка капиталов, рыночного ценообразования в секторах, субсидируемых государством (продукты питания, энергетика, транспорт), в сокращении и реорганизации предприятий госсектора, приватизации. Каковы бы ни были источники или цели внешнего давления в пользу реформ, предоставление помощи, как правило, связывается с требованиями расширения демократии, борьбы с коррупцией, становления "хорошего" правительства.

Строительными блоками "хорошего" правительства являются свобода информации и ассоциаций, политическая и юридическая подотчетность. Особое внимание должно быть уделено коррупции и обстоятельствам, ей способствующим. Согласно упомянутому докладу ООН, осуществление и мониторинг экономического развития требуют реструктуризации министерств и ведомств, общего совершенствования управления, повышения оплаты, стимулов и условий деятельности, уровня подготовки персонала и профессиональных стандартов. В качестве средств борьбы с коррупцией называются административно-финансовые реформы, охватывающие сферы государственных закупок, налогообложения и таможенного контроля, а также аудита и бюджетного контроля.

Таким образом, в рамках существующих представлений путь к политической стабильности и финансовой устойчивости развивающихся стран лежит через становление "хорошего" правительства к эффективному управлению по мере того, как правительство демонстрирует свою заботу о нуждах и благосостоянии населения, компетентность в обеспечении закона и порядка и осуществлении функций управления. Такое правительство постепенно освобождает себя от прямого вмешательства в прочие сферы, прежде всего хозяйственную деятельность, и сосредоточивает свои усилия на социальных приоритетах. Начинают действовать принципы свободного рынка, стимулирующие общее экономическое развитие, что, в свою очередь, способствует широкому участию в политическом процессе, созданию устойчивой налоговой базы и значительного экономического класса.

Меры, направленные на становление "хорошего" правительства, сталкиваются, однако, с рядом проблем, они не всегда могут носить прямолинейный характер и должны учитывать такие факторы, как функции государственного сектора, комплексный характер развития, роль существующего политического руководства в той или иной стране.

Эти проблемы связаны с тем, что, во-первых, государственный сектор развивающихся стран, как правило, перенасыщен и неэффективен, подвержен политическому влиянию, в нем занято большое количество плохо оплачиваемых и плохо подготовленных работников. В то же время он нередко используется правительствами в качестве механизма контроля над обществом, обеспечения лояльности больших общественных групп контролирующей его элите. Однако быстрое сокращение занятости и государственных расходов может лишить госпредприятия жизненно необходимых фондов и ресурсов. Должен быть соблюден баланс между повышением эффективности и улучшением управления, с одной стороны, и поддержанием и использованием существующих мощностей - с другой. Поэтому форсирование слишком быстрой и решительной экспансии частного сектора было бы контрпродуктивно. Неэффективность государственных монополий не оправдывает частных монополий. При выборе соотношения между частным и государственным секторами необходимо учитывать конкретные экономические и политические условия, административные структуры. Имеется немало примеров, особенно в беднейших странах, когда в ответ на сокращение государственных расходов падали и частные инвестиции, как внутренние, так и иностранные. В этих обстоятельствах требования экономической либерализации могут быть контрпродуктивны; структурная перестройка требует укрепления экспортных секторов и соответствующей инфраструктуры, что в краткосрочном плане может потребовать не ослабления, а усиления государственного вмешательства.

Во-вторых, частный сектор может оказаться неспособным воспользоваться выгодами экономической либерализации, не справиться с неустойчивостью экспортного рынка, не желать взять на себя решение проблем госпредприятий, связанных с сокращением занятости, переобучением, заменой устаревшего оборудования. Он может предпочесть направить свои усилия на дорогостоящий импорт, продажу товаров и услуг под широко известными торговыми марками по лицензионным соглашениям, или же на эксплуатацию существующей системы лицензий и квот для получения краткосрочных выгод, а в долгосрочном аспекте - формирование класса, вовсе не

заинтересованного в "хорошем" правительстве или экономической либерализации. Все эти явления препятствуют инвестиционному процессу и накоплению производительного капитала, но способствуют коррупции, сращиванию с нереформированной бюрократией.

Наконец, политическое руководство может проявить безразличие к реформам и заниматься антикоррупционной риторикой в целях сохранения власти. Принимаются экстренные меры, создаются специальные комиссии, органы, которым не выделяются средства и т.д. Такие антикоррупционные кампании предназначены скорее для отвлечения внимания общественности от экономических трудностей, выбивания помощи у зарубежных стран и международных финансовых организаций, чем для решения действительно существующих проблем. За политической реформой нередко скрывается борьба за партийные фонды, а видимость расширения представительности на основе многопартийности зачатую парадоксальным образом скрывает снижение ответственности и заинтересованности в решении проблем общества. К этому нередко добавляются опасения правящих элит относительно возможности развития общественных движений. Так, многие фракции латиноамериканской буржуазии предпочитают сохранять в своих странах низкий уровень развития и зависимость, чем идти на риск радикальных социальных и экономических реформ (3, с.158).

Таким образом, с учетом политических факторов в центре внимания при обсуждении проблемы становления "хорошего" правительства оказывается проблема государственного сектора в целом. "Доноры" постоянно требуют рационализации и сокращения государственного сектора, занятости в нем, масштабов деятельности, придания ему большей гибкости, эффективности и экономичности. В качестве средств достижения этих целей выдвигаются: рыночное распределение ресурсов; подключение конечных пользователей к распределению ресурсов; сокращение числа и повышение оплаты государственных служащих; принятие рациональных и четких правил ведения дел; усиление наказаний за правонарушения; совершенствование бюджетного и инвестиционного планирования на основе программ; совершенствование управления кадрами; меры по сдерживанию цен; приватизация; децентрализация; четкое определение отношений между госпредприятиями и правительством; гласность принятия решений; конкурентность при заключении контрактов; ликвидация необязательных мер контроля и регулирования; рационализация в области занятости; увеличение ресурсного обеспечения здравоохранения и образования.

Что касается оценок перспектив борьбы с коррупцией, то они в целом умеренно пессимистичны. Так, А.Доуиг отмечает, что при существующих проблемах, связанных с политической и экономической трансформацией, коррупция в развивающихся странах вряд ли исчезнет (3, с.164). Таким образом проблема коррупции может быть понята и пути ее решения определены только в контексте социальных и экономических изменений, которые осуществляются в той или иной стране. По словам Р.Теобальда, "она неотделима от проблемы слаборазвитости и нелегально пытаться первую решать в отрыве от второй" (8, с.160).

Перспективы решения проблемы коррупции связываются с гражданским обществом, его способностью противостоять государству в рамках определенного "социального пространства", которое в современном государстве оказалось как никогда ранее институционализированным. И когда это пространство сужается, что можно наблюдать не только в развивающихся, но и в развитых странах, вероятность коррупции повышается. Поэтому "с большим основанием можно утверждать, что согласованные усилия по обновлению государственной сферы на Севере будут иметь позитивные последствия и для Юга" (8, с.169).

Список литературы

1. Отчет о мировом развитии: Ежегодник / Всемир. банк; Подгот.: Тушунуов Д. (общ.ред. и пер.) и др.; Пер. с англ. Сухова Н. - М.: Агентство экон. информ. "Прайм-Тасс", 1997.
1997 : Государство в меняющемся мире: Выбороч. показатели мирового развития. - VIII, 305 с. - Библиогр.: с.218-229, 303.
2. Corruption and economic performance: Some hypotheses // IMF survey.- Wash.,1995.- Vol.24, N 8. - P. 120-121.
3. DOIG A. Good government and sustainable anti-corruption strategies: A role for independent anti-corruption agencies? // Public administration and development. - Chichester etc, 1995. - Vol. 15, N 2. - P. 151-165.
4. LaPALOMBARA J. Structural and institutional aspects of corruption // Social research.-N.Y., 1994.- Vol.61, N 2. - P. 325- 350.
5. MAURO P. The effects of corruption on growth, investment, and government expenditure. - Wash.: IMF, 1996. - 27 p. - (Working paper / Intern. monetary fund. Policy development a. rev. dep.; WP-96-98).
6. MAURO P. Why worry about corruption? - Wash.: IMF, 1997. - III, 13 p.
7. SHLEIFER A., VISHNY R.W. Corruption // Quart. j. of economics. - Cambridge, 1993. - Vol. 108, N 3. - P. 599-617.

8. THEOBALD R. Corruption, development and underdevelopment. - Basingstoke; L.: Macmillan, 1990. - XI, 191 p. - Bibliogr.: p. 170-180.

В.Г.Былов, И.Г.Минервин

КОРРУПЦИЯ В МЕЖДУНАРОДНОМ БИЗНЕСЕ

Коррупция представляет собой параллельную, закрытую систему обмена ценностями, которая заменяет или дополняет механизмы рынка или процедуры распределения общественных ресурсов либо прав на их использование. Следовательно, коррупция развивается там, где нормальная ситуация открытости и законности уступает место неформальным договоренностям о предоставлении тому или иному физическому или юридическому лицу льгот, которых он не мог бы добиться в конкурентной борьбе или при строгом соблюдении существующих норм. Именно такая ситуация имеет место в сфере международных коммерческих и финансовых операций (2, с. 15). Международная коррупция является сложным феноменом взаимодействия, с одной стороны, частных законных (предложение компаний своей продукции) или не вполне законных (завышение комиссионных посредническими компаниями), с другой - общественных (защита национальных производителей) или лишь представляемых таковыми (создание искусственных преград иностранным фирмам под предлогом их защиты) интересов.

Исторический опыт свидетельствует, что развитие внешнеэкономических связей, несомненно, содействующее процветанию в глобальном масштабе и экономическому росту развивающихся стран (РС), имеет и некоторые негативные последствия. Развитие торговли порождает торговые войны; часто нарушаются рыночные нормы и правила в отношениях между странами: например, когда страна-импортер подписывает контракты при условии оказания ей военной или политической помощи, выплаты субсидий или прямых взяток правительственным чиновникам, представителям властной элиты и руководителям местных компаний. Таким образом, развитие международной торговли может способствовать росту коррупции.

Согласно опубликованному в декабре 1997 г. в Лондоне исследованию, проведенному независимыми экспертами, в последние годы размеры взяток, выплачиваемых в мире за год, значительно возросли, а их суммарный объем достигает 80 млрд.долл. Абсолютное большинство среди мировых взяткодателей составляют западные компании, продвигающие свои проекты в РС. Если раньше чиновники в

основном брали 10% от стоимости сделки, то сейчас они чаще всего настаивают на 30% (1, с. 88). Список наиболее коррумпированных стран возглавляют Нигерия, Боливия, Индонезия, Венесуэла, Филиппины. Сразу же за ними идут некоторые страны СНГ и Пакистан. Особенно высоки взятки при заключении контрактов на поставку вооружений (1, с. 88; 7, с. 320).

Способы и пути получения взяток от иностранных компаний весьма многочисленны. Протекционистские меры, которые экспортер стремится обойти, дают возможность представителям власти - политической или административной - что-то положить себе в карман при выдаче разрешений, лицензий, введении исключений из правил. Требования оформлять документы через определенные брокерские фирмы, позволяют последним получать завышенные комиссионные. Связанные займы обязывают государство-получателя размещать заказы только в стране-кредиторе. Кроме того, государственные инстанции часто вмешиваются в переговоры, предшествующие заключению контрактов, выдвигая определенные условия, особенно когда речь идет о принадлежности и заказчика и поставщика к государственному сектору (2, с. 16).

Зачастую незаконная практика реализации международных контрактов осуществляется с помощью высших государственных инстанций: во Франции в период жестких финансовых ограничений, Министерство финансов выдавало отдельным фирмам разрешения на вывоз валюты в Швейцарию и другие налоговые гавани для того, чтобы эти фирмы могли оплатить "комиссионные", а попросу говоря взятки. Такие же нарушения этики и рыночных правил в международной торговле происходили и в других странах (например, скандал с компанией "Локхид" в 1977 г. в США) (2, с. 16).

В этой связи И.Мени (Исследовательский центр Роберта Шумана, Флоренция) указывает на существование так называемого "эффекта бумеранга": западные взяткодатели сами принимают пожертвования, например на проведение избирательных компаний, а то и постоянные отчисления от тех, кому ранее давали взятки. Коррупция, таким образом, не является однонаправленным процессом - от западной компании-экспортера стране-импортеру. Чаще она проявляется в виде сложной сети взаимных систематических преступных связей (2, с. 17). Таким образом, международная коррупция наносит не только моральный, но и ощутимый экономический ущерб мировому экономическому сообществу, так как значительно увеличивает стоимость проектов (8, с. 45).

Взаимоотношения иностранной компании и государственных чиновников в стране, где компания ведет экономическую деятельность зависят от характера и уровня взаимоотношений между правительством и иностранными инвесторами. Как правило, между указанными субъектами складываются два различных типа взаимоотношений, при любом из которых правительственные чиновники получают стимул вымогать взятки. Если иностранная компания уже действует на территории страны, возможны следующие варианты: 1) иностранная компания в процессе своей деятельности нарушает местные законы и идет на подкуп, чтобы нарушения остались незамеченными; 2) компания дает взятку за то, чтобы местные чиновники заметили нарушения у ее конкурентов; 3) фирма не нарушает законов, но чиновники вытягивают у нее взятки в обмен на обещания не тревожить фирму какими-либо придуманными придирками (4, с. 79). Но если в первых двух случаях фирма платит взятки за нарушение чиновниками законов своей страны, то в последнем чиновники сами нарушают закон, провоцируя компанию на взятки и обещая то, что компании положено по закону (4, с. 80).

Когда фирма лишь собирается начать свою деятельность за рубежом возникает другая ситуация. Торговые операции могут потребовать соответствующих инспекций и лицензий, новое строительство - утверждения проектов региональными властями. Фирма может оказаться одной из многих, предлагающих проекты строительства общественных зданий или поставки материально-технического оборудования. Часто несколько иностранных компаний соревнуются за право участвовать в приватизации государственных промышленных предприятий.

В подобном случае взятки служат для того, чтобы убедить местных чиновников принять решение в пользу соответствующей фирмы. Они помогают иностранным компаниям не только получать определенные льготы, но и влиять на инвестиционный климат в стране в целом, когда, например, чиновники затягивают утверждение проекта или договора с целью получить более крупные взятки.

При продаже иностранным фирмам принадлежащих ему компаний, государство зачастую стремится увеличить их стоимость в ущерб эффективности их дальнейшего функционирования. Так, в Аргентине государственная телефонная компания при приватизации была поделена пополам и каждая половина получила статус региональной монополии. При продаже государственных компаний иностранному покупателю за взятку можно получить особое право на что-то, связанное с их эксплуатацией. Например, покупателю

авиационной компании предоставляется эксклюзивное право эксплуатировать некоторые особенно выгодные маршруты. Взятки могут нарушить процедуру принятия заявок и сам ход торгов по продаже государственных предприятий, что может привести к приобретению их некомпетентным и коррумпированным инвестором.

Взятка становится формой сделки между иностранной компанией и государственными чиновниками принимающей страны, размер которой зависит от уровня ренты, связанной с реализацией того или иного проекта. Если чиновники слишком усердствуют в стремлении получать взятки, иностранные инвестиции могут затормозиться. При этом формально уровень коррупции понижается.

Потенциальное предложение взяток - это оборотная сторона либо спроса на правительственные льготы, либо стремления обойти иногда весьма сложную местную систему государственного регулирования. Учитывая ожидаемую прибыль, любая достаточно беспринципная фирма охотно оплатит получаемую за счет нарушения закона льготу. Максимальная готовность фирмы пойти на подкуп чиновника, обладающего монопольной властью в какой-то сфере правительственной деятельности, будет определяться выгодой, получаемой от предоставленной льготы в целом, минус ожидаемый размер взятки. Общая выгода будет тем меньше, чем больше вероятность того, что льготу предоставят свободно (или в случае нарушения закона принудительное взыскание не будет осуществлено даже при отсутствии взятки). Если правом выдачи льгот пользуются несколько независимых чиновников, размеры взятки каждому чиновнику сократятся, поскольку выгоды, обеспечиваемые любым из них, также уменьшаются. С другой стороны, желание чиновника получить взятку зависит от степени риска разоблачения и от размеров наказания (4, с. 81).

Анализируя причины коррупции в международных торговых отношениях, С.Роуз-Аккерман (Йельская школа права, США) отмечает, что все государства, как авторитарные, так и демократические, обладают монополией на власть, и государственные чиновники могут использовать эту власть для получения личной выгоды. Поэтому любая многонациональная фирма уязвима для коррупционных требований со стороны чиновников страны, в которой она действует, если она получает доход, превосходящий прибыли в любом другом месте, т.е. компания понесет существенные потери в доходах, прекратив вести дела в коррумпированной стране. Эту специфическую разницу между доходом в конкретной стране и обычным доходом, можно назвать рентой. Специфика рент зависит от правительственной политики и от базовых

характеристик страны: наличия природных ресурсов, расположения страны относительно мировых рынков, характеристик ее рабочей силы, уровня развития транспортной системы. Страны, лежащие ближе к мировым рынкам, пользуются большим инвестиционным спросом, чем те, которые от них удалены.

Если в стране специфические источники сырья расположены неудобно, либо рынок достаточно насыщен производимыми компанией товарами, то дополнительная прибыль или рента иностранного производителя невелика и он, не боясь ее потерять, может успешно противостоять вымогательству взятки со стороны местных чиновников, угрожая перенести производственные мощности в другое место. В ином положении находятся иностранные компании с большой специфической рентой в какой-либо стране. К ним относятся фирмы, добывающие минеральное сырье, особенно нефть, и производящие топливо и его составляющие.

Компании с течением времени могут переходить из одной категории в другую. Однако ко второй категории относятся чаще всего достаточно мощные компании, основной капитал которых размещен не в принимающей стране. Очевидно, что такие компании более уязвимы для взяточничества со стороны местных властей, поэтому они не спешат осуществлять инвестирование в страны с плохой, в смысле коррупции репутацией, без соответствующих предварительных переговоров. Однако и после оговаривания всех условий своей деятельности в стране с представителями ее правительства иностранная компания не может иметь твердых гарантий, что в дальнейшем она будет ограждена от вымогательства (4, с. 81-82).

Уровень коррупции, делает вывод С.Роуз-Аккерман, при прочих равных условиях выше в странах, где преобладают ресурсоемкие отрасли. Даже капиталоемкая экономическая деятельность в таких странах оказывается менее интенсивной. Альтернативой коррупции в этих случаях является налогообложение (налог на прибыль фирм, на добавленную стоимость или налог с оборота капитала). Однако, с точки зрения иностранной компании, несложившаяся налоговая система сходна с постоянной угрозой вымогательства взяток, поскольку компания не гарантирована от повышения налогов в будущем (4, с. 82).

Все же некоторые фирмы со специфической местной рентой могут противостоять взяткам, если они обладают монополией на товары или услуги, необходимые принимающей стране. Примером может служить какая-либо специализированная строительная фирма, имеющая репутацию единственно надежной в своей области, скажем,

прекращения мостов особого типа. Кроме того, если какая-либо компания (типа “Макдональдс” или “Кока-Кола”) производит потребительский товар, пользующийся у граждан принимающей страны особой популярностью или являющийся символом успешного развития, то местные чиновники не смеют требовать взятки и восстанавливать эти фирмы против страны (4, с. 82).

Иностранные компании, получающие высокую местную ренту, предпочитают платить взятки, отчисляя их от прибыли. Фирмы-новички с помощью взятки могут добиваться права эксплуатировать минеральные ресурсы страны или открыть производство чего-либо, а уже закрепившиеся на местном рынке фирмы стремятся за взятки получить какие-либо льготы.

Если специфическая местная рента невысока, иностранная компания стремится включить стоимость выплачиваемых властям взятки в цену производимых товаров или услуг с тем, чтобы сохранить размеры прибыли. Таким образом, коррупция чиновников ложится на плечи граждан принимающей страны и ведет к снижению их жизненного уровня. Более того, в коррумпированных странах реализуются не наиболее эффективные инвестиционные проекты, а проекты компаний, согласившихся заплатить наибольшую взятку.

Наблюдатели, знакомые с процессом капиталовложений в развивающемся мире, утверждают, что значительная часть иницируемых государством проектов не выдержала бы проверки на эффективность затрат, поскольку они используются местными чиновниками, главным образом в качестве механизма получения взятки. Поскольку солидные и уважаемые компании, как правило, не участвуют в сомнительных инвестиционных конкурсах, в коррумпированную страну приходят неэффективные инвесторы, в результате чего в ней складывается неэффективная экономика (4, с. 83).

Если страна не обладает какими-то особыми условиями для деятельности иностранной фирмы, то незаконные выплаты могут быть либо невелики, либо вообще не производятся. В самом экстремальном случае, чиновники принимающей страны могут попросту экспроприировать все специфические для данной страны доходы в обмен на разрешение иностранной компании вести экономическую деятельность, хотя на практике это случается крайне редко (4, с. 79).

Чем сильнее государственная власть, тем выше может быть коррупция, поскольку чиновники могут требовать взятки за то, что они “не заметят” нарушений закона. Когда государство слабо и чиновники не могут достаточно убедительно запугивать фирмы применением закона,

взятки чиновникам заменяются взятками организованным преступным группировкам, например, за “охрану”. В этом случае уровень коррупции не высок, поскольку государство не может ни действительно угрожать, ни обеспечивать достаточную защиту иностранным предпринимателям.

При авторитарном режиме риск разоблачения и наказания высших руководителей, берущих взятки, в обычном уголовном смысле равен нулю. Но и лидерам демократических государств часто удается избежать уголовной ответственности, особенно когда в коррупции оказываются уличенными члены их семей или деловые партнеры, но не сам руководитель. Однако, если подкуп обнаружен, это может привести к отставке правительства. Чиновники высшего ранга, заинтересованные в сохранении своей власти, предпочитают отказываться от взяток или ограничивать их размеры, чтобы избежать возможных политических неприятностей. Поэтому может сложиться парадоксальная ситуация, когда предлагаются очень крупные взятки, а коррупция уменьшается.

Но даже страна с низким уровнем взяточничества может оказаться в ситуации, когда решительная борьба с ним вполне оправдана, в частности, когда государство нестабильно и нуждается в инвестициях извне, а взяточничество чиновников тормозит всякую экономическую деятельность. С.Роуз-Аккерман предлагает в связи с этим не ограничиваться констатацией масштабов коррупции, а выявлять ее воздействие на экономику страны и на положение ее граждан, поскольку оно может быть очень серьезным даже при небольшом объеме выплачиваемых взяток, но при полном отсутствии желания инвесторов вкладывать в страну капиталы (4, с. 84).

Коррупция на международной арене, в отличие от внутригосударственной, развивается если и не в полном правовом вакууме, то в условиях очень близких к нему. Международное законодательство по борьбе с коррупцией фактически отсутствует, хотя законодательство большинства стран позволяет возбуждать дела по расследованию международной коррупции, когда коррупционные сделки совершаются на территории, подпадающей под ее национальную юрисдикцию. Однако легальных оснований для судебного преследования компаний или отдельных лиц, занимающихся взяточничеством за пределами национальных границ, не предусматривалось ни одним кодексом ни одной державы.

Методики анализа коррупции, связанной с зарубежной деятельностью западных компаний, впервые появились в США. В их основе лежат некоторые юридические приемы борьбы с международной коррупцией, начало разработки которых положил Акт о международных

операциях коррупционного характера (Foreign Corruption Practices Act - FCPA), принятый американским конгрессом в 1977 г. под влиянием Уотергейтского скандала и разоблачения фактов использования американскими компаниями подкупов для получения контрактов за границей. Он явился первым шагом и прецедентом в создании модели государственного контроля за деятельностью транснациональных корпораций как раз в то время, когда процесс глобализации торгового обмена стал развиваться с нарастающей скоростью (6, с. 50).

Более пятисот компаний были уличены в осуществлении крупных выплат высокопоставленным иностранным политикам и чиновникам в обмен на предпочтение по сравнению с конкурентами при проведении тендеров. Особенно печальную известность приобрела в этом смысле компания “Локхид”, которая была уличена в выдаче огромных сумм взятки японским и латиноамериканским чиновникам (6, с. 49). В этом громком скандале оказались замешанными нидерландский принц Бернард, уже бывший в то время премье-министр Японии К.Танака, депутат Бундестага и лидер либерально-демократической партии Ф.И.Штраус (Германия) и премьер-министр Италии Дж.Андреотти. Принятый США FCPA предусматривает наказание до 5 лет тюрьмы или взыскание больших сумм штрафов. За время действия этого закона наибольший штраф (22 млн.долл.) был наложен в 1995 г. на уже упомянутую компанию “Локхид” (8, с. 44).

Однако в 80-е годы американское правительство применяло этот закон в весьма ограниченных масштабах. Было заведено немалое дел, но до стадии судебного разбирательства доведено не более дюжины. Действовал аргумент, что излишне активные расследования деятельности американских компаний поставят их в невыгодное положение по сравнению с европейскими и японскими компаниями на зарубежных рынках. В некоторых европейских странах закон позволяет национальным компаниям-экспортерам вычитать из подлежащих налогообложению доходов суммы, уплаченные иностранным чиновникам, чтобы получить возможность подписать или продлить торговый контракт. В Германии подобный вычет разрешен законом открыто, во Франции законодательство в этом отношении более расплывчато: там разрешается включать выплаты иностранным чиновникам в общие экспортные издержки (8, с. 44). Таким образом, в этих странах по существу стимулировалась коррупция.

Лишь немногие эпизоды коррупционной практики европейских компаний в РС стали предметом широкой критики. Деловые круги этих стран, в частности Германии, выступали с заявлениями, что они не могут

следовать примеру США в борьбе с коррупцией на международных рынках, когда их конкуренты из Японии и остальных европейских стран, выигрывают контракты путем неприкрытого подкупа без малейшей угрозы наказания. Даже фирмы скандинавских стран, кичащиеся высокими стандартами морали при заключении коммерческих сделок на внутреннем рынке, достаточно широко практиковали взятки в сделках за рубежом. Такие эпизоды крайне редко получали огласку. Самым известным стал факт разоблачения в индийской печати шведского военно-промышленного концерна “Бофорс”, выплачивавшего крупные взятки индийским чиновникам с целью обеспечения себе выгодных контрактов (6, с. 50).

В целом, отмечает А.Дж.Хайденхаймер (Университет Вашингтона в Сент-Луисе, США) степень последовательности в практическом применении закона 1977 г. в самих США и попытки побудить другие страны предпринять аналогичные инициативы менялась в соответствии с внутренней экономической политикой той или иной администрации. Сам закон был полностью соответствовал морали внешней политики Дж.Картера с ее упором на соблюдение прав человека правительствами других стран. При администрации Р.Рейгана с ее политикой ограничения государственного вмешательства в экономику, США стали проявлять меньшую озабоченность проблемами морали во внешней торговле. Лишь с приходом к власти Б.Клинтона в 1992 г. американское правительство вновь стало выступать с энергичными дипломатическими инициативами, направленными на изменение попустительского отношения правительств других стран, особенно европейских, к практике коррупции, осуществляемой их национальными компаниями.

В результате в последние годы ряд международных организаций, обеспокоенных выходящей из-под контроля проблемой коррупции, принял некоторые рекомендации по борьбе с ней. Региональные организации, такие как Организация американских государств, спонсировали международные конвенции, рассматривающие взяточничество, в том числе международное, как преступление. Международные организации предпринимают также усилия по координации борьбы с отмыванием денег, в том числе, расширяя список противоправных действий, в частности, за счет разных видов коррупции. В число сорока правонарушений, особо выделенных Специальной группой по финансовой деятельности, занимающейся проблемой отмывания денег, включены правонарушения, не связанные с наркотиками. Это дает возможность отнести использование,

депонирование и перевод денег, полученных за счет взяток, к нелегальным операциям (3, с. 130). Недавно созданная Всемирная торговая организация пытается расследовать некоторые самые вопиющие факты нарушения правил конкуренции, личных и общественных норм этики в международной торговле. Однако пока все попытки этой организации призвать к порядку фирмы и компании и заставить их руководствоваться определенным кодексом поведения не привели к сколько-нибудь существенным результатам. Не нашли пока достаточного отклика и подобные инициативы Всемирного банка (6, с. 50). Однако несмотря на отсутствие видимых успехов, усилия международных организаций по борьбе с коррупцией нельзя считать напрасными, поскольку они выступают в качестве форума, на котором разные страны могли бы прийти к соглашению относительно общих норм и выработать координированную систему действий.

Некоторый прогресс был достигнут в рамках ОЭСР, совет которой принял в мае 1994 г. "Рекомендации по поводу практики подкупов в международном бизнесе". Это было фактически первое межправительственное соглашение, имеющее целью борьбу против подкупа должностных лиц другой страны. Государствам-членам рекомендовалось, в частности, принять конкретные и действенные меры, предупреждающие и запрещающие подкуп зарубежных должностных лиц путем внесения соответствующих изменений в уголовное, коммерческое и налоговое законодательство. Правительствам стран-членов было рекомендовано поручить соответствующим органам заниматься проверкой банковской деятельности и денежных взаиморасчетов компаний, заключающих крупные контракты за границей, а также обращать особое внимание на конкретные условия субсидий, предоставляемых этими компаниями при заключении международных контрактов (6, с. 51).

В дальнейшем США всячески побуждали страны ОЭСР принимать практические шаги по исполнению этих рекомендаций, выражая недовольство медлительностью европейских стран в принятии конкретных решений и предлагая им результаты своих экспертиз по фактам взяточничества компаний соответствующих стран за рубежом.

Параллельно с усилением активности на межгосударственном уровне начали развиваться и полуобщественные организации типа "Международная транспарентность" (Transparency International - TI). Эта организация была создана в 1993 г. бывшим чиновником Всемирного банка, немцем по национальности, П. Ойгеном. Она получила поддержку со стороны ряда фирм, частных лиц и правительственных агентств в

различных странах и начала широкую программу предания гласности фактов и проблем, касающихся коррупции в различных частях света, уделяя особое внимание ситуации в РС (6, с. 51).

Весьма активно пути необходимых реформ обсуждались в Бундестаге ФРГ. Социал-демократическая оппозиция выступила с инициативой изменения законодательства, предусматривавшего налоговые скидки для германских компаний, действующих за рубежом. Однако министерство финансов правительства Г.Коля выступило против и законопроект был отвергнут. Мотив был все тот же: любые ограничения налоговых льгот по международным сделкам в отсутствие соответствующих международных договоренностей поставили бы германскую промышленность в невыгодное положение по отношению к конкурентам.

А.Дж.Хайденхаймер, суммируя результаты ранних инициатив ОЭСР и ТІ, отметил, что:

1) несколько наименее коррумпированных по данным этих организаций стран предприняли инициативы на правительственном уровне во исполнение рекомендаций ОЭСР. Так, правительство Великобритании пришло к выводу, что действующее издавна законодательство, направленное против коррупции внутри страны, может в равной степени быть применено для возбуждения судебных исков по поводу подобных действий, совершаемых за рубежом. В Великобритании также действует одно из самых активных национальных отделений организации ТІ.

2) Среди крупных стран с относительно высоким уровнем коррупции отношение к указанным инициативам очень различно. Германия, как уже отмечалось выше, предоставила свою территорию для штаб-квартиры ТІ и продемонстрировала значительную, хотя и малоэффективную активность на государственном уровне. Правительство Франции практически не рассматривало эти инициативы. Секция ТІ там была образована в 1995 г., то есть позднее, чем в Германии. В Японии вообще не наблюдалось каких-либо действий на правительственном уровне по данному поводу. Секция ТІ на территории Японии пока не образована. То же самое можно сказать и об Италии (6, с. 52).

В апреле 1996 г. ОЭСР в развитие прежних рекомендаций приняла новые, обратившись к странам-членам с формальной просьбой изменить правила налогообложения, стимулирующие подкуп зарубежных чиновников с помощью налоговых скидок. Сопrotивление принятию таких рекомендаций со стороны Франции и Германии было в

какой-то мере нейтрализовано обещанием со стороны ОЭСР строго следить за их выполнением членами организации и активно воздействовать на правительства государств, не входящих в ОЭСР, в плане присоединения к этим инициативам.

После многолетних проволочек и ожесточенных споров ведущие индустриальные державы договорились подписать конвенцию, условия которой запрещают предпринимателям подкупать должностных лиц за границей. Из документа следует, что компании, которые дают взятки иностранным чиновникам, ответственным за заключение контракта, могут быть подвергнуты в своей стране уголовному преследованию. Текст соглашения между странами ОЭСР был предложен США.

29 мая 1997 г. в результате острых дебатов страны-члены ОЭСР подписали Конвенцию, направленную на ограничение практики подкупа иностранных чиновников. В отличие от рекомендаций по аналогичной проблеме, предлагавшихся в 1994 г. и 1996 г., новая конвенция является более жесткой. По условиям конвенции, до апреля 1998 г. на рассмотрение парламентов стран-членов ОЭСР должны быть представлены тексты новых законов, которые, в свою очередь, должны быть приняты до конца 1998 г. До начала 1999 г. в каждой из указанных стран должны быть назначены “национальные контролеры счетов предприятий”, призванные обнаруживать факты коррупции. Одновременно ОЭСР рекомендует своим членам создать механизмы, побуждающие банки, подчиняться контролю и самим осуществлять контроль, ограничивать допуск к государственным заказам предприятий, уличенных в даче взяток иностранным чиновникам. По существу к 1999 г. все страны-члены ОЭСР должны будут иметь законы, являющиеся точной копией американского закона о борьбе с коррупцией (Foreign Corrupt Practices Act) (8, с. 44).

По настоянию представителя США, в число лиц, которым запрещено выплачивать какие-либо вознаграждения, внесены управляющие государственных компаний и члены парламента. В тексте конвенции предлагалось зафиксировать запрет на подкуп политических партий. Однако этот вариант не прошел. Делегаты решили, что предоставлять “субсидии” партиям можно, однако выплаты будут считаться незаконными, если деньги из партийной кассы пойдут чиновнику, принимающему решение о размещении заказа за границей (5, с. 3).

Достижение согласия по некоторым проблемам, связанным с международной коррупцией в основном положительно оценивается представителями международной общественности и деловых кругов. Так

Дж.Муди-Стюарт, председатель организации TI уверен, что теперь, решая как вручить взятку, предприниматель будет знать, что давать взятки за границей столь же противозаконно, как и у себя в стране. Видный сотрудник ОЭСР М.Пьет заявил, что впервые в истории предприниматели получают шанс вырваться из порочного круга коррупции. В то же время он признает, что многое будет зависеть от того, как быстро решения конвенции будут внесены в законодательство стран, входящих в ОЭСР. Остается открытым и вопрос о том, какое воздействие конвенция окажет на страны с развивающейся и переходной экономикой. Но по крайней мере западные страны теперь признают, что на них лежит большая доля вины за разгул коррупции в развивающемся мире (5, с. 3).

Вместе с тем некоторые обозреватели, например И.Лесняк, из французского журнала “Экспансьон”, считают, что “за респектабельным фасадом” рекомендаций ОЭСР скрываются весьма сомнительные цели, преследуемые США и направленные на подавление европейских конкурентов. Демарш США, пишет И.Лесняк, можно было бы понять, если бы американские компании действительно не платили взятки своим иностранным партнерам. На деле в таких отраслях, как телекоммуникации, энергетика, торговля оружием и авиационной техникой, американские фирмы, несмотря на закон, все-таки платят иностранным чиновникам взятки, как и фирмы европейских стран. Один из недавних примеров: аргентинский филиал американской компании IBM уличен в выплате 37 млн.долл. чиновникам из Буэнос-Айреса за получение контракта на оборудование центрального банка Аргентины (8, с. 45). Просто американские фирмы, считает И.Лесняк, вынуждены проявлять в подкупе иностранных чиновников больше осторожности и воображения, чем их европейские конкуренты. По данным министерства экономики Франции, за все время действия американского закона о борьбе с коррупцией было возбуждено всего 17 дел, а реальное наказание понесла лишь фирма “Локхид”, производящая авиационные моторы. С этой точки зрения, отмечает автор, странно звучат слова Вашингтона о том, что в 1994-1995 гг. американские фирмы потеряли международных контрактов на сумму в 45 млрд.долл. из-за того, что не выплачивали комиссионных (8, с. 44).

Эффективность таких мер некоторым ученым представляется сомнительной. Очень трудно доказать факт нарушения закона. Кроме того, можно очень просто обойти закон, создав в стране, куда осуществляется экспорт, подставную компанию или оплатить услуги “брокера” (2, с. 16).

Интернационализация торговли сопровождается интернационализацией денежного обращения и возникновением множества новых международных банковских центров, которые в своей деятельности руководствуются правилами секретности финансовых операций и анонимности счетов вкладчиков. От соблюдения этих правил зависит конкурентоспособность каждого отдельного банка. В последние годы на некоторые, хотя и небольшие отступления в этом плане, была вынуждена пойти Швейцария, традиционно являющаяся прибежищем для лиц, не желавших раскрывать источники своих доходов. Она вынуждена была сделать это под давлением США, развернувших борьбу против оборота наркотиков и отмывания денег. Однако некоторый прогресс, достигнутый в отношении Швейцарии, сводится на нет распространением системы офшорных банков и встречных переводов (2, с. 17).

Многие обозреватели выражают опасение, что рекомендации ОЭСР в среднесрочном плане могут оказать негативное влияние на международную торговую практику, поскольку европейские фирмы, вынужденные подчиняться новому закону, со временем начнут заимствовать у американцев скрытые методы подкупа иностранных чиновников. Однако в этой области американские компании будут пользоваться преимуществами, поскольку обладают большим опытом выплаты скрытых взяток (8, с. 45).

Важным фактором борьбы со злоупотреблениями государственной властью могут стать общественные объединения при условии, что они смогут располагать информацией о реальном положении дел. Поэтому правительства должны публиковать сведения о бюджете, данные о собранных доходах, о правилах и установлениях, а также о доходах законодателей. Данные финансовой деятельности должны проверять независимые аудиторы, такие как Центральное финансово-контрольное управление США.

Законы о свободе информации в США и ряде европейских стран являются важным средством для установления общественного контроля за злоупотреблениями в государственной службе. В недавней директиве Европейского союза высказывается требование о необходимости для всех его членов принять закон о свободе информации. ТП, старающаяся мобилизовать граждан всех стран на борьбу с коррупцией, призывает их публиковать сведения о своих достижениях в этой области. Но именно потому, что открытость информации может стать основой для начала реформ, многие страны ограничивают деятельность подобных организаций (3, с. 130).

Νῆπιε εὐδαδὰδὸδὸν

1. Батушенко А. Годовой баланс мировой коррупции // Эксперт. - М., 1997. - 15 дек. - № 48. - С. 88.
2. Ἰάιε Ἐ. Εἰδδὸίτῶϋ ἰὰ δόαααᾶ ἀαεία: ὑαίετῶϋ, ἐδῆϥῆ ἔ ἡααῆᾶ ᾶ ὀαίίηῆῆῆῆ ἰδαᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶϋῶ // Ἰᾶᾶῆῆῆῆ. ᾶόδῆ. ἡῆῶῆᾶῆῆῆῆῆ ἰάόῆ. - Ἰᾶδῆᾶ, Ἰ., 1997. - ¹ 16. - Ἰ. 7-20.
3. Ἰὸ-ᾶὸ ἰ ἰῆδῆῆῆ δᾶϥᾶῆῆῆ: Ἀᾶᾶᾶᾶᾶῆῆ / Ἀᾶᾶᾶῆῆ. ᾶᾶῆῆ; Ἰᾶᾶᾶῆ: Ὀόῶῆᾶ Ἀ. (ἰᾶῆ. δᾶᾶ. ἔ ἰᾶῆ.) ἔ ᾶῆ.; Ἰᾶῆ ἡ ᾶῆᾶ. Ἰόῶῆᾶ Ἰ. - Ἰ.: Ἀᾶᾶῆῆῆῆ ὑῆῆ. εῆῆῆῆ. “Ἰδαῆῆ-ὈἈἸἸ”, 1997.
1997: Ἀᾶῆῆῆῆῆῆ ᾶ ἰᾶῆῆῆῆῆῆ ἰῆδᾶ: Ἀῆᾶῆῆῆῆῆῆ. ἡῆᾶῆῆῆῆῆ ἰῆῆῆῆῆῆῆ δᾶϥᾶῆῆῆ. - VIII, 305 ἡ. - Ἀῆᾶῆῆῆῆῆῆ: ἡ. 218-229, 303.
4. Δῆῶϥ-Ἀῆῆᾶῆῆῆ Ἰ. Ἀᾶῆῆῆῆῆῆ ἔ “ᾶᾶῆῆῆῆῆ εἰδδὸίτῶϋ” // Ἰᾶᾶῆῆῆῆ. ᾶόδῆ. ἡῆῶῆᾶῆῆῆῆ ἰάόῆ. - Ἰᾶδῆᾶ, Ἰ., 1997. - ¹ 16. - Ἰ. 75-95.
5. Скосырев В. Грешники обещают стать праведниками // Известия. - М., 1997. - 26 дек. - С. 3.
6. Хайденхаймер А.Дж. Топография коррупции: Исследования в сравнительной перспективе // Междунар. журн. социальных наук. - Париж, М., 1997. - № 16. - С. 41-53.
7. Labsdorf J. Korruption im aussenhandel // Wirtschaftsdienst. - Hamburg, 1995. - Jg. 75. - N 6. - S. 320-326.
8. Lesniak I. Europe - Etats-Unis: Le choc des pots-de-vin // Expansion. - P., 1997. - N 553. - P. 44-45.

Ἀ.Ἀ.Ἰᾶῶῆῆῆῆῆῆ

КОРРУПЦИЯ ВО ФРАНЦИИ

В "Большом пятитомном словаре Лярусс" коррупция определяется как "правонарушение, в котором может быть обвинен любой человек (чиновник, наемный работник и т. д.), который требует определенного предложения, обещания, денег или подарка за то, чтобы предпринять на своем рабочем месте какое-то действие или воздержаться от него" (5, с. 776). Это определение имеет достаточно общий характер и потому применимо к любой стране в любой период времени. Между тем, как свидетельствует опыт, в каждой стране существуют определенные социально-экономические и культурно-исторические предпосылки и традиции, имеющие первостепенное значение для формирования в обществе общих моральных установок, в том числе этики политических деятелей и чиновничества, которые, в свою очередь, определяют конкретные формы и масштабы коррупции.

По свидетельству французских исследователей, во Франции коррупция всегда усиливалась в периоды экономических, культурных или политических переломов, тогда как в обычные периоды она, с точки зрения общественного мнения, представляла собой "маргинальное явление" (7, с.15). Подобная оценка может объясняться отсутствием четкого определения самого понятия "коррупции" и показателей для хотя бы приблизительного измерения ее масштабов.

В большинстве работ коррупция определяется как одна из форм отклонения от юридически защищаемых в данной стране этических норм. Главная трудность при этом, пишет И. Мени (Исследовательский центр Роберта Шумана, Флоренция), состоит в том, чтобы определить сами нормы, при сравнении с которыми можно выявлять отклонения и правонарушения (6, с.16). К сожалению, продолжает он, во Франции, в отличие, например, от англосаксонских стран, подобные понятия и нормы носят весьма расплывчатый характер. По его мнению, к числу формирующих их элементов можно отнести следующие (6, с. 16-18).

1. "Твердым ядром" - наиболее прочным и одновременно наиболее уязвимым - системы оценки тех или иных действий являються репрессивные механизмы Уголовного кодекса или правила, включенные в устав государственной службы, устанавливающие меру наказания за коррупцию и связанные с ней правонарушения (взятки и т. д.) и за

поведение или решения, противоречащие нормам политической или административной этики. В отсутствие индивидуальной или коллективной этики законодательные нормы и правила становятся единственным руководством к действию. Здесь применимы слова Камю: "Когда отсутствуют принципы, необходимы правила". В некоторых странах Запада, например, в США, законодательные акты и правила играют определяющую роль в борьбе с коррупцией. Во многом это связано с тем, что все принимаемые в этой области меры предварительно широко обсуждаются в прессе, на заседаниях конгресса и общественностью страны. Во Франции, напротив, отсутствует традиция широкого обсуждения законов и их применения. Внимание общественности привлекают лишь отдельные скандальные факты, при оценке которых не придается никакого значения их этической стороне.

2. Относительный характер самого понятия коррупции, к которой в разные времена и в разных странах относили злоупотребления различного типа, исходя из чего принимались различные законодательные меры по ее ограничению и запрещению. И сегодня то, что считается коррупцией в США, во Франции может рассматриваться как простое улаживание отношений между членами "дружеской компании". То, что считается коррупцией во Франции, в некоторых странах Африки рассматривается как моральное обязательство некоторых должностных лиц (например, обязанность лица, обладающего властью, поддерживать своих близких и протеже). Так, во Франции политические деятели, представители властей и интеллектуалы в течение длительного времени вполне терпимо относились к тайному финансированию политических партий.

Условность границ между различными проявлениями коррупции американский политолог А.Дж. Хейденхаймер иллюстрировал с помощью понятий белой, серой и черной коррупции. Белая коррупция признается всеми - и массами и элитой; черная - всеми отвергается как недопустимое явление, а серая оценивается разными людьми по-разному (7, с. 15-16). Это видно на примере отношения французов к тайному финансированию политических партий, которое долгое время было "секретом Полишинеля". Партийная элита считала такую ситуацию приемлемой, ссылаясь на ложный, по мнению И. Мени, аргумент, сводящийся к тому, что законность целей (необходимые для демократии партии нуждаются в деньгах) якобы оправдывает любые средства, даже отвергаемые нормами морали и законом (7, с. 16). Однако когда в конце 80-х годов разразилась целая серия громких скандалов, связанных с коррупцией, реакция общественного мнения была очень бурной.

Из-за расплывчатости и изменчивости понятия коррупции общественное мнение Франции в гораздо меньшей степени шокирует правонарушение мелкого чиновника, чем злоупотребление (на ту же сумму) высшего чиновника; оно вполне терпимо относится к эпизодическим проявлениям коррупции и живо реагирует на систематическую коррупционную практику политических партий. В целом, полагает И. Мени, реакция французской общественности на коррупцию определяется совокупностью таких факторов, как участвующие в ней политические партии и деятели, природа инкриминируемых им правонарушений, позиция прессы, других средств массовой информации (СМИ) и судебных органов (6, с.17).

3. Еще одним элементом, определяющим отношение общества к коррупции, является наличие (или отсутствие) полной и достоверной статистической информации о подобного рода правонарушениях. Как подчеркивает И. Мени, полнота таких данных зависит от воли и способности бороться с правонарушениями. Политическая элита Франции на протяжении 80-х годов, отмеченных невиданными в истории страны масштабами коррупции, такой воли не проявляла.

В отличие от И. Мени, который в основу определения коррупции ставит понятие законодательной или этической нормы, О. Бо (Лилльский университет) считает, что коррупция должна рассматриваться как "политический, а не моральный феномен", связанный с неизбежным конфликтом между управляющими и управляемыми (1, с. 901). В этих условиях главная задача государства состоит в недопущении того, чтобы кто бы то ни было смог "подняться над законом", а коррупционер стал "хозяином" в обществе, поскольку в этом случае нарушается принцип равенства граждан. Некоторые специалисты непосредственно связывают коррупцию с социально-экономическим неравенством в демократических обществах, в которых "оборот денег и властей тесно взаимосвязаны" (11, с. 25).

Связанная с нарушением законов и норм, коррупция, как правило, имеет скрытый (тайный) характер, что приводит к крупным скандалам, когда тайное становится явным. Это побуждает участников коррупционных сделок придавать им "невинный" и даже законный характер. Например, мэр того или иного города выплачивает субсидии возглавляемой им самим же ассоциации, а затем использует эти средства по своему усмотрению. Как правило, подобные нарушения связаны с присвоением должностными лицами государственных средств. Во Франции "непрозрачность" таких сделок обусловлена высоким уровнем концентрации власти в руках мэров, руководителей департаментов и т. д.,

и те, кто, благодаря коррупции, имеют привилегированный доступ к лицам, принимающим решения, могут извлекать из этого значительные выгоды (7, с. 16). При этом коррупционер получает мзду в форме не только наличных денег или переводов на банковский счет, но и таких благ, как особняки, отдых на Багамских островах и т. д.

Проанализировав механизмы коррупции во Франции, А. Мени выделил пять "элементов" или факторов, которые, по его мнению, определяют "специфически французские" черты универсального феномена коррупции.

1. Концентрация власти в руках органов исполнительной власти. Со времени Великой французской революции все авторитарные режимы во Франции стремились сосредоточить власть в руках одного человека - диктатора, императора, главы государства на национальном, префекта и мэра - на местном уровне. Демократические режимы, напротив, стремились иногда чрезмерно разделить (фрагментировать) власть. Пятая республика (политический режим, установленный в 1958 г.) является, по сути, "монархической": власть сосредоточена на вершине в руках президента, а в крупных и мелких городах - в руках мэров. Законы о децентрализации 1982 г. только расширили эту модель до уровня регионов и департаментов. Не случайно на протяжении последних десятилетий в делах о коррупции чаще всего были замешаны органы власти, а не партии, которые во Франции весьма слабы и плохо организованы. Исключение, пожалуй, составляют 80-е годы, когда наиболее громкие дела о коррупции были связаны с незаконным и тайным финансированием политических партий и прежде всего стоявшей у власти Социалистической партии Франции.

2) Замена преданности органу власти (институту) личной преданностью руководителю. Влиятельные национальные и местные лидеры нуждаются в "верных слугах", которые обычно рекрутируются на основе контрактов с лицами, внушающими симпатию или проявляющими преданность к "главному должностному лицу". Преимуществом подобной системы является динамичность и эффективность. Вместе с тем взаимопроникновение интересов функционеров, принимающих решения, может способствовать нарушению правил и приводить к коррупции. Т. Вольтон посвятил свою книгу "Конюшни Пятой республики" (12), названную так по аналогии с "Авгиевыми конюшнями", вычищенными Гераклом, анализу наиболее громких дел, связанных с коррупцией, в период Пятой республики. Он пишет, что французские политические деятели ничуть не более коррумпированы, чем их коллеги из других стран. Однако

господствующий в их среде "корпоративный дух", боязнь потерять власть и ослабить позиции своей партии часто заставляет их закрывать глаза на сомнительные действия (12, с.11).

3) Трансформация самого процесса принятия решений - от единолично принимаемого решения к решению на основе переговоров, что способствует повышению качества принимаемых решений при условии максимальной открытости и гласности процесса. В противном случае многократно возрастает риск тайного сговора и коррупции. Наиболее часты случаи подобных нарушений в деятельности городских администраций, которые заключают подрядные соглашения с частными предприятиями, ставя перед ними условие выделять средства на финансирование той или иной партии или предвыборной кампании определенного кандидата. Возможна также "персональная коррупция", когда лицо, принимающее политическое или административное решение, извлекает из этого немалую выгоду лично для себя.

4) Слабость и неадекватность методов и органов контроля. Это утверждение кажется парадоксальным, поскольку французская администрация характеризуется крайним недоверием к своим гражданам. Однако на деле контроль часто имеет формальный (относящийся только к процедурам), запоздалый (когда событие уже совершилось) и случайный характер. К тому же многие должностные лица находят многочисленные лазейки, чтобы избежать контроля. В результате в стране сформировалась настоящая культура "улаживания дел в обход правил".

5) Трансформация ценностных установок во французском обществе. При анализе факторов, благодаря которым некоторые должностные лица отказываются от взяток, предпочитая двигаться по ступеням карьеры, итальянский исследователь А. Пиццорно ввел понятие "моральных издержек" коррупции. По его мнению, чем выше эти издержки, тем менее вероятна коррупция, поскольку в этом случае материальные выгоды от коррупции не компенсируют моральных потерь, связанных с нарушением сложившихся норм группового поведения (7, с.25). В тех случаях, когда "групповой иммунитет" в отношении соблюдения принятых норм ослабляется, "моральные издержки" снижаются и вероятность коррупции резко возрастает. "Это происходит тогда, когда, например, значение общественных ценностей по сравнению с частными уменьшается; эффективность преобладает над уважением закона; цель оправдывает средства, и деньги берут верх над этическими нормами" (7, с. 26). С этой точки зрения 80-е годы были во Франции годами решительного поворота, характеризовавшимися отказом от

прежних утопий, что сопровождалось резким и быстрым ослаблением норм, которые до того времени считались неопровержимыми и не подлежали обсуждению.

Основными сферами распространения коррупции во Франции являются: деятельность политических партий, прибегающих к незаконным способам привлечения средств для финансирования избирательных и др. кампаний; функционирование чиновников и должностных лиц, принимающих политико-административные решения; взаимоотношения между органами власти различных уровней и предпринимателями в ходе заключения подрядных контрактов на проведение общественных работ.

Коррупция, которая в последнее десятилетие поразила политико-административную систему Франции, оказала глубокое влияние на общественное мнение, партии и политическую жизнь в целом. Она обусловила необходимость реформы способов финансирования политических партий и избирательных кампаний, а также административных процедур. Вместе с тем стало ясно, что многие партии и политические классы научились ловко обходить в своей деятельности юридические и этические нормы. После последовавших во второй половине 80-х годов ряда громких скандалов стоявшие у власти социалисты провели в 1986-1988 гг. ряд показательных дел по разоблачению коррупции, а президент Ф. Миттеран заявил о намерении разработать и принять новое законодательство о финансировании политических партий и избирательных кампаний, хотя в 1970-1988 гг. предложения о разработке подобных законов безуспешно выдвигались 29 раз. В некоторых странах (например, в Дании) такие законы действуют с середины 60-х годов, тогда как Франция оказалась одной из последних западноевропейских стран, принявшей только в 1990 г. закон о финансировании политических партий и избирательных кампаний (3, с. 106).

Решительный поворот французских социалистов к борьбе с коррупцией был вызван тем, что к концу 80-х годов общественное мнение, пораженное "резким контрастом между морализаторской риторикой партийных функционеров и лидеров Соцпартии и ее тайной практикой привлечения финансовых средств, отвернулось от социалистов" (6, с.17). Об этом свидетельствуют данные опросов населения: если в 1979 г. 77% опрошенных полагали, что Соцпартия, придя к власти, покончит с коррупцией и другими политическими скандалами, то в 1987 г. уже 63% опрошенных отмечали, что левые политические деятели ничуть не честнее правых (12, с. 312).

В результате, пишет А. Мени, в 1988-1992 гг. в стране установилась "весьма ядовитая атмосфера". Разоблачение в прессе и органами юстиции многочисленных мелких и крупных дел о коррупции не сопровождалось, однако, принятием санкций хотя бы против одного политического деятеля, замешанного в скандалах (7, с.27). Вместе с тем, Социалистическая партия Франции, выступавшая главным обвиняемым во многих делах о коррупции, в результате потерпела сокрушительное поражение на выборах 1993 г. Эта партия, созданная Ф. Миттераном в начале 70-х годов, с самого начала ввела в действие "машину по завоеванию власти", основным элементом которой были так называемые "исследовательские бюро" (*bureau d'etudes*). Это позволило социалистам выиграть выборы в 1974, 1981 и 1988 гг. По словам А. Мени, "коррупция была у истоков завоевания власти Ф. Миттераном; она же стала могильщиком Соцпартии" (7, с.27). Поскольку исследовательские бюро Соцпартии прекратили свое существование, сегодня, по свидетельству некоторых партийных функционеров, "партийные деньги часто циркулируют в чемоданах или на счетах банковских филиалов в офшорных зонах" (2, с. 113).

П. Московиси, казначей Социалистической партии Франции, не отрицая обвинений его партии в коррупции, вместе с тем попытался дать этому объяснение и несколько оправдать своих коллег по партии. Он отверг положение о том, что Соцпартия потерпела поражение на выборах 1993 г. из-за на шумевших дел о коррупции партийных функционеров. Главной причиной этого провала был, по его мнению, рост безработицы. Кроме того, Соцпартия совершила ряд ошибок: объявила амнистию обвиняемым в коррупции, не дистанцировалась от своих членов, уличенных в нарушении законов, в недостаточной мере разъясняла и популяризировала Закон о финансировании политических партий от 15 января 1990 г., разработанный и принятый по ее инициативе. П. Московиси признает, что в 70-80-х годах, в отсутствие закона о финансировании политических партий, Соцпартия использовала для привлечения средств исследовательские бюро. Подобная практика, по мнению П. Московиси, вряд ли относится к коррупции в полном смысле этого слова, к тому же она долгое время и не считалась таковой. "Соцпартия не подозревала, что она занимается коррупцией, подобно мольеровскому Журдену, который не знал, что он говорит прозой" (9, с. 6). Кроме того, исследовательские бюро были на виду, тогда как правые партии занимались сбором средств тайно.

Однако с тех пор в экономике, политической и общественной жизни Франции произошли существенные изменения, к числу которых

П. Московиси относит следующие:

Во-первых, происходила постепенная "англосаксонизация" (anglo-saxonisation) французского общества, т. е. распространение в нем присущих англосаксонским странам "пуританских нравов", характеризующихся неприятием многих явлений, которые во Франции всегда считались вполне терпимыми. Подобные изменения связаны с усилением роли рыночных механизмов не только в экономике, но и в политической жизни, предполагающих максимально открытый доступ к информации и не допускающих существования политической системы, которая функционирует не по рыночным правилам (9, с. 7). Кроме того, эти изменения совпали с быстрым развитием так называемого "политического маркетинга", связанного с проведением дорогостоящих избирательных кампаний с использованием СМИ. Так, по официальным данным, президентская кампания 1988 г. обошлась некоторым кандидатам, в 120-200 млн. фр., тогда как сумма фактических расходов была в 3-4 раза больше (9, с.7). Это не могло не вызывать у широкой публики подозрений относительно законности привлекаемых средств.

Во-вторых, осуществленная в начале 80-х годов децентрализация во многом способствовала созданию новых условий для взаимоотношений между рынком, избранными депутатами всех уровней и партиями. В результате все города, департаменты и коммуны стали распоряжаться средствами на проведение общественных работ, что создавало почву для коррупции.

П. Московиси видит корни коррупции в особенностях политической системы Франции, режима Пятой республики, представляющей собой, по его мнению, "республиканскую монархию, причем больше монархию, чем республиканскую" (9, с. 8). Эта республика обладает таким атрибутом монархии, как "двор приближенных" к президентской и прочим органам власти, что не может не иметь отрицательных последствий. Выборы президента страны прямым всеобщим голосованием создают в республике "сверхвласть" (sur-pouvoir), у которой нет никаких противовесов, что неизбежно порождает различные нарушения. Таким образом, наличие "государственной номенклатуры", нездоровые отношения между административной и политической сферами, отсутствие гласности при распределении государственных заказов и при назначении на руководящие посты - все эти особенности нынешней политической системы должны быть, по мнению П. Московиси, заменены, что будет способствовать восстановлению действительно республиканских принципов (9, с. 8-9).

П. Московиси выступает также за усиление нынешних органов контроля. Так, Счетная палата (Cour des comptes), являющаяся, по своему статусу, независимым органом, на деле тесно связана с министерством финансов, которое входит в систему исполнительной власти. В этой связи П. Московиси считает целесообразным создать действительно независимый орган, аналогичный американскому Центральному административно- контрольному управлению (General Accounting Office).

П. Московиси попытался опровергнуть выдвигаемое некоторыми французскими специалистами положение о связи между коррупцией и доктриной социализма, а также о том, что социалистические партии стран Южной Европы (Италии, Испании, Греции) поражены коррупцией в отличие от социал-демократических партий Северной Европы. От отмечает, что различие способов финансирования партий Юга и Севера Европы связано с различиями самих "партийных моделей". Партии североευропейских стран являются более массовыми; они теснее связаны с профсоюзами, чем партии стран Южной Европы. Доля членов этих партий в населении стран Северной Европы в 5-7 раз выше соответствующей доли в странах Южной Европы (9, с.9).

Соцпартия Франции в период своей наивысшей популярности в 1981 г. насчитывала всего 180 тыс. членов; в начале 90-х годов ее численность снизилась до 120-140 тыс. (9, с.10). Большинство политических деятелей - честные люди, их политическая деятельность является "формой государственной службы, одушевленной идеей, а не ремеслом, которым занимаются ради обогащения" (9, с. 12). Финансирование политической деятельности требует привлечения немалых средств.. Чтобы избежать связанных с этим нарушений и оздоровить политическую жизнь в стране, в январе 1990 г. был принят Закон о финансировании политических партий, в основу которого были положены четыре принципа..

Первый принцип - установление потолка расходов на избирательную кампанию депутата в размере 500 тыс. фр. и президента - 160 млн. (на два тура), запрета или ограничения на некоторые формы политической рекламы и т. д. Теперь главная проблема состоит в том, чтобы организовать контроль над подобными расходами.

Второй принцип - принцип гласности. Закон предоставляет предприятиям право в определенных пределах финансировать политические партии, причем эта сумма, рассматриваемая как социальная благотворительность предприятия, будет вычитаться из его налогооблагаемой базы. Конечно, это не исключает и тайного финансирования партий, считающегося незаконным. Значение принципа

гласности в финансировании партий состоит в устранении посредников, использовавших свои функции в целях личного обогащения. В 1995 г. любые выплаты предприятий политическим партиям были приостановлены на три года; в 1998 г. этот вопрос будет рассматриваться снова (11, с.25).

Третий принцип - принцип контроля. С этой целью создана Комиссия по проверке счетов, финансирования политических партий и избирательных кампаний, хотя средства, выделяемые на ее деятельность, пока недостаточны.

Четвертый принцип - государственное финансирование партий и избирательных кампаний в зависимости от количества голосов и полученных в результате выборов депутатских мест. Подобная практика распространена во многих странах Западной Европы.

П. Московиси считает, что все эти "здоровые" принципы необходимо развивать и дополнять, так как от решения проблемы финансирования политических партий зависит, в конечном счете, "образ демократии". Политическая жизнь, заключает П. Московиси, должна быть четко отрегулирована на основе строгого соблюдения республиканских принципов, тогда как нынешняя политическая система Франции "не является реально республиканской и достаточно демократической" (9, с. 14).

Помимо политических партий, коррупция широко распространена в деятельности чиновников и должностных лиц. Конечно, большинство французских граждан могут пользоваться своими правами, не прибегая к подкупу должностных лиц. Однако, подчеркивает И. Мени, могут возникнуть следующие условия, побуждающие граждан прибегать к помощи коррупции. 1) затягивание реализации законного права гражданина из-за медлительности формальных процедур и недостаточно четкой работы чиновников; 2) возможность принятия администрацией как положительного, так и отрицательного решения по тому или иному вопросу (о получении субсидии, налоговых льгот и т. д.); 3) использование "круга знакомств" для проведения нужного решения; 4) достаточно высокие экономические выгоды лица, добивающегося не только того или иного права или льготы, но и нарушения нормальных правил и процедур, которые могли бы помешать ему получить эти льготы, в сочетании с монопольным или квазимонопольным положением лица (инстанции) в принятии соответствующих решений (случай "чистой" коррупции) (7, с. 16-17). Очень велика склонность к использованию коррупции в качестве средства "уменьшения неопределенности", замены случайности - безопасностью; олигополии и

монополии - конкуренцией (7, с. 17).

Названные условия использования коррупции позволяют сделать вывод, что чаще всего это явление наблюдается там, где чиновники обладают неограниченной властью (в полиции, сфере финансов и т. д.), и там, где потери индивида от принятых (или не принятых) решений особенно велики. Коррупция всегда идет рука об руку с усилением власти чиновника, который может использовать свою компетенцию и/или законные методы давления, действуя от имени государства, в незаконных, т. е. частных, целях (7, с. 17-18). Взяткодатель и взяткополучатель извлекают из этой сделки прибыль в ущерб государству, которое в результате терпит как идеологический, так и финансовый урон.

Особое внимание уделяется в последнее время во Франции вопросам назначения бывших высших государственных чиновников на ответственные посты в частных и государственных компаниях. Здесь возможны различные правонарушения, например, в форме создания льготных условий для предприятия или банка, куда намерен пойти работать после своей отставки государственный функционер. Еще в 1919 г. в Уголовный кодекс Франции была включена статья, запрещающая государственному чиновнику в течение пяти лет после его отставки работать в компании, которую он контролировал, находясь на государственной службе. По этой статье предусматривается наказание в виде двухлетнего заключения и штрафа в размере 200 тыс. фр. (8, с.69). Несмотря на то, что эта статья была усилена в 1946 г. в связи с принятием общего устава государственной службы и в 1992 г., она постоянно нарушалась, причем, как правило, безнаказанно. Главная форма нарушения заключалась в "фаворитизме", когда бывший государственный чиновник, поступивший на службу в частную компанию, использовал свои бывшие связи для получения государственных заказов, субсидий или налоговых льгот.

В 1995 г. правительство Франции приняло решение о создании Комиссии по деонтологии государственной службы (Commission de déontologie de la fonction publique de l'Etat), которая призвана оценивать совместимость будущей работы государственного чиновника с его функциями на государственной службе, чтобы не допустить фаворитизма. Создание этой комиссии вызвало резкое неприятие со стороны чиновников, поскольку переход чиновников на хорошо оплачиваемые посты в частные компании и банки стал своего рода "национальной традицией", оправдываемой тем, что "на ответственные посты нужно ставить лучших людей" (8, с.68). Тем не менее, комиссия

стала работать буквально "по конвейерной системе": в 1995 г. она рассмотрела 550 дел, в 1996 г. - на сотню больше; при этом половина дел приходилась на долю высших чиновников (класса А) (8, с.70). Среди общего количества рассмотренных досье в 1996 г. отрицательный ответ на заявку чиновника о переходе в частную компанию был дан только в 28 случаях и "ответ с оговоркой" - в 24 случаях. Таким образом, комиссия играет роль своего рода фильтра, не позволяющего чиновникам злоупотреблять своим служебным положением (пусть даже бывшим) в интересах частных или государственных компаний. К сожалению, подчеркивают некоторые эксперты, она не занимается делами тех, кто "движется в обратном направлении", т. е. начинает свою карьеру в частных компаниях или банках, а затем поступает на государственную службу.

Как считают некоторые эксперты, своеобразным оправданием коррупции чиновников может служить относительно невысокий размер их зарплаты, часто не соответствующий уровню их ответственности (11, с.25). Так, например, в 1995 г. средняя годовая заработная плата (после уплаты налогов и социальных взносов) выпускников одной из самых престижных во Франции Национальной административной школы, занятых на государственной службе, составляла 336 тыс. фр., тогда как занятых в государственных компаниях - 640 тыс. и в частных - 875 тыс. (8, с. 73). Однако здесь уместно напомнить, что более половины наемных работников Франции получают менее 8 тыс. фр. в месяц (11, с.23).

Особый статус существует во Франции для министров, к которым, с правовой точки зрения, относятся все члены правительства, независимо от их ранга - премьер-министр, государственный министр, министр, министр-делегат, государственный секретарь. По конституции, министрам запрещено совмещать эту должность с депутатским или сенаторским мандатом и с любой другой профессиональной деятельностью в общественном или частном секторе. В течение шести месяцев после отставки министры не имеют права занимать руководящие посты в профессиональных и предпринимательских союзах, в компаниях государственного сектора экономики, а также в частных компаниях, которые ведут дела с государством, например, в компаниях по торговле недвижимостью, в строительных фирмах и т.д. Это не относится к министрам, которые уже работали в указанных сферах до назначения на министерский пост. В случае "безработицы" бывшие министры имеют право в течение шести месяцев после отставки получать пособие, равное бывшему министерскому окладу.

Еще одной сферой, где "особенно пышно расцветает коррупция",

является во Франции сотрудничество между государством и частными предприятиями в осуществлении различных проектов на контрактной и подрядной основе. Государственные заказы являются отраслью экономики, для которой, по мнению И. Мени, неприменим тезис неолибералов о том, что коррупция связана с государственным регулированием и потому для устранения ее основных причин достаточно осуществить дерегулирование. Во Франции 75% государственных гражданских инвестиций осуществляется на основе подрядных договоров, заключаемых территориальными органами управления с частными фирмами, которые чаще всего обвиняются в коррупции (7, с. 18).

В начале 90-х годов ежегодные расходы на производство общественных благ составляли 450 млрд. фр., или 13% общей суммы государственных расходов и около 5% ВВП. Большая часть оборотов (70%) общественного сектора приходилась на долю предприятий, с которыми заключались подрядные соглашения на соответствующие работы, поставку материалов или оказание услуг (2, с. 109). Это, как правило, контракты на небольшие суммы, о чем свидетельствует их распределение: 84% общего числа контрактов составляют контракты на сумму менее 1 млрд. фр., 12% - на сумму 1-3 млрд.; 3% - на сумму - 4-10 млрд. и 1% - на сумму свыше 10 млрд. Преобладающая доля мелких контрактов во многом объясняется тем, что, по закону, при заключении контракта на проведение подрядных работ на сумму менее 700 млн. фр. не требуется предварительной публичной рекламы и привлечения фирм-конкурентов. Это приводит к тому, что большой заказ расходится по мелким контрактам, на которые не объявляются публичные предложения. В докладе Счетной палаты за 1993 г. приводился пример заключения контрактов на строительства велодрома в Сен-Дени-де-л'Отель (департамент Луара) на общую сумму в 15 млн. фр., из которых на основе публичного предложения был заключен контракт только на строительство жилого дома для охранника. Остальные заказы были распределены по мелким контрактам, не требовавшим выдвижения публичных предложений. (2, с. 110).

Еще более показательна структура контрактов по способу их распределения, представленная в табл. 1 (2, с. 110).

Таблица 1

Структура контрактов на проведение общественных работ по способу распределения (в процентах)

	Доля (в
--	---------

Способы распределения	процентах)
На основе публичных предложений на выполнение подряда	45
На основе переговоров с компаниями-конкурентами	28
На основе переговоров без привлечения компаний-конкурентов	24
Публичные торги (аукционы)	2
Неизвестные способы	1

Как показывают данные табл. 1, только 45% всех контрактов распределяется на основе публичных предложений и 2% - на основе публичных торгов, остальные предоставляются компаниям-подрядчикам в результате переговоров, что, по мнению экспертов, "открывает широкие двери для злоупотреблений". Особенно широко распространены подобные злоупотребления в малых городах и коммунах, где местные власти стараются заключать контракты с "наиболее близкими" фирмами.

Заключение контрактов на общественные работы регулируется во Франции Кодексом общественных работ (Code des Marchés publics), который предусматривает несколько этапов: подготовка сметы расходов, публичное предложение компаниям принять участие в работах, распределение заказов, выполнение работ, контроль за их ходом и результатом. На каждом из этих этапов возможны отклонения от принятых правил и норм. Первые нарушения могут быть связаны уже с отбором компаний-кандидатов на выполнение работ. Не секрет, что местные органы власти имеют своих фаворитов, которые пользуются преимуществом перед другими компаниями. Компании-подрядчики в свою очередь, могут заранее договариваться о распределении заказов на общественные работы: "ты строишь школу", "я - больницу" и т. д. В подобных случаях использование процедуры объявления публичных предложений носит чисто формальный характер, поскольку их результаты известны заранее.

Принятый в январе 1993 г. закон Сапена (loi Sapin) предусматривает обязательное участие в рассмотрении и утверждении контрактов на общественные работы представителей оппозиции и Генеральной дирекции по вопросам конкуренции и потребления (Direction générale de la concurrence et de la consommation - DGCCRF). Однако представители оппозиции обычно жалуются на то, что когда они

приходят на заседание комиссии, все бывает уже решено. Что касается чиновников из DGCCRF, то они присутствуют в среднем на одном совещании из трех, поскольку их мало и у них "и без того много дел".

Часто представители выборных органов власти имеют возможность объявить о "бесплодности" процедуры объявления публичных предложений на выполнение подряда. В результате заказы распределяются путем простой договоренности с отдельными компаниями, которые соглашаются внести определенную сумму в партийную кассу для финансирования очередной избирательной кампании. С этой целью стоимость общественных работ завышается с помощью ряда приемов. Например, внесение в смету расходов, якобы в целях безопасности, стоимости покраски стен школьных классов в пять слоев, на что близкая к местным органам власти техническая инспекция закрывает глаза. Подобной практике способствует и то, что проверки, проводящиеся после завершения работ, как правило, не позволяют точно установить количество израсходованных материалов.

Средства, полученные в результате завышения стоимости подрядных работ, могут распределяться по-разному. "Классическая схема" распределения приведена руководителем мэрии одного из средних по размеру французских городов. Если реальная стоимость работ (например, 80 млн. фр.) на 20% ниже той суммы, которую выделила на эти цели мэрия (100 млн. фр.), то 20 млн. "грязных денег" распределяются следующим образом: 8-9 млн. переводятся на банковский счет той или иной партии; 5 млн. - "отмываются" и остальная сумма идет в карманы различных посредников - мэра, одного из его замов, технических сотрудников и т. д. (2, с. 113).

В ходе осуществления общественных работ злоупотребления не прекращаются. Генеральный подрядчик может разорвать убыточный для него контракт, переложив комиссионные на участников субподрядных (дополнительных) соглашений, с которыми он договаривается о продолжении работ. Так, при строительстве гостиницы в Шампани было заключено 223 дополнительных соглашения (2, с. 113). Все эти и многие другие способы получения дополнительных незаконных доходов широко распространены во Франции, несмотря на то, что рынок государственных заказов на проведение строительных и других работ контролируют многие организации: Счетная палата и региональные счетные палаты, Палата бюджетной дисциплины, административные суды, Межминистерская миссия по изучению рынка общественных работ, Дирекция по вопросам конкуренции при министерстве финансов и т. д. Однако каждая из этих организация работает "в своем углу" в

соответствии с собственными процедурами и компетенцией. Многие дела и расследования не доводятся до конца из-за отсутствия персонала и средств. Как с иронией заявил один из чиновников: "Если бы мы доводили до конца все дела о фаворитизме, мы рухнули под тяжестью этих дел". Префекты, призванные стоять на страже законности, также не имеют возможности исполнять свои функции в полном объеме, поскольку им приходится в течение года заверять более 5 млн. административных документов. Кроме того, им требуется немалое мужество, чтобы привлечь к ответственности местных руководителей. Именно поэтому они редко обращаются к административным судам, предпочитая улаживать возникающие проблемы "полюбовно". В течение года префекты направляют в адрес избранных депутатов более 23 тыс. замечаний о нарушении законов, с которыми депутаты могут поступать по своему усмотрению: давать или не давать ход делу (2, с. 113).

Региональные счетные палаты, в обязанность которых входит проверка счетов всех местных органов власти, также не всегда справляются со своими обязанностями. Они проводят проверки, как правило, после окончания работ или поставок материалов. Периодичность контроля - один раз в четыре года - часто нарушается. Созданная в 1991 г. Межминистерская миссия по изучению рынка общественных работ в принципе обладает всеми инструментами для разоблачения комбинаторов. Однако она может действовать только по решению министра или префекта, а не по собственной инициативе. За 10 месяцев 1994 г. она привлекалась к проверке счетов всего 19 раз, в том числе 15 раз по решению префекта и 4 раза - по решению министра (2, с. 113).

По мнению французских обозревателей Э. Шоля и П. Кокиде, "коррупция - весьма распространенная, но излечимая болезнь. Чтобы заставить ее отступить, достаточно было бы применять принятые законы и существующие процедуры контроля. Те, кто считает их слишком сложными и "крючкотворными", должны понять, что гласность имеет цену, особенно сегодня, когда граждане охвачены цинизмом и недоверием к политике. Одновременно с этим следовало бы найти новые способы финансирования политических партий. В противном случае зло может возродиться вновь" (2, с. 113).

Ж. Муссе (Лилльский католический университет) указывает, кроме того, на необходимость воспитания у детей с самого раннего возраста честности и ответственности за свои действия. По его мнению, коррупция зависит не только от действующих в стране законов, но и от "уровня культуры всех и каждого, культуры религиозной, национальной,

семейной и профессиональной, а также от свободы, обусловленной особенностями социальной среды" (10, с. 484).

Однако, как показывает опыт не только Франции, но и других стран, практически избавиться от коррупции невозможно, поэтому целесообразно направлять усилия в первую очередь на те участки, где отдача может быть наибольшей, в том числе на: 1) разработку и принятие законов, ужесточающих наказание за злоупотребления, и механизмов их практической реализации; 2) совершенствование методов административного и финансового контроля; упорядочение отчетности о совершенных действиях, особенно в областях с наибольшей вероятностью нарушений; 3) создание во многих учреждениях служб внутреннего контроля и рационализацию административных процессов и процедур с целью повышения личной ответственности чиновников за принимаемые ими решения; 4) максимально широкое информирование населения о принимаемых законодательных актах и инструкциях, о его правах в отношениях с государственными учреждениями, чтобы исключить использование чиновниками неосведомленности клиентов.

Приложение

Основные законодательные акты, направленные на борьбу с коррупцией, принятые во Франции в течение последнего десятилетия (11, с. 24).

11 марта 1988 г. принято решение о публикации счетов политических партий и данных о расходах на проведения избирательных кампаний, об обязательной декларации доходов президента, министров, президентов региональных советов и парламентариев.

15 января 1990 г. принят закон о финансировании политической жизни, который ввел лимит на предоставление средств политическим партиям и на проведение избирательных кампаний от отдельных лиц и предприятий. На выборах марта 1993 г. эти расходы были установлены в размере 500 тыс. фр. для избирательных округов с численностью избирателей более 80 тыс. человек и в 400 тыс. фр. - с меньшей численностью. Участие каждого из юридических лиц в финансировании избирательных кампаний не должно превышать 10% суммы разрешенного лимита в 500 тыс. фр. Физические лица также могут участвовать в финансировании избирательных кампаний, при этом вклад одного физического лица не должен превышать 30 тыс. фр. на одни выборы; любой вклад, превышающий 1000 фр., должен осуществляться с помощью чеков (3, с.108). Была создана Национальная комиссия по счетам избирательных кампаний и финансирования политических партий, наделенная функциями контроля.

12 июля 1990 г. банкам вменено в обязанность сообщать о "подозрительных" счетах и переводах средств, которые могут быть связаны с отмыванием "грязных денег".

3 января 1991 г. создана межминистерская миссия по контролю за рынками государственных заказов и общественных работ.

29 января 1993 г. принят закон Сапена (loi Sapin) о регулировании рынка общественных работ, названный "антикоррупционным законом". Закон расширил арсенал законодательных мер, направленных против нарушения правил при прохождении и заключении контрактов на проведение общественных работ. К классическим экономическим нарушениям (коррупции, взяточничеству, злоупотреблению служебным положением и т.д.) был добавлен фаворитизм (le favoritisme), или покровительство. Суть этого явления состоит в том, что избранное должностное лицо или государственный чиновник, ведающий распределением заказов, предоставляет частному предприятию определенные незаконные льготы или не соблюдает правило "равенства рекламы" для всех предприятий-подрядчиков, записанное в Кодексе общественных работ. Обвиненный в фаворитизме чиновник судом может быть наказан двумя годами тюрьмы или штрафом в 200 тыс. фр. (2, с.113). Закон предусмотрел создание при министерстве юстиции Франции центральной службы по борьбе с коррупцией, а также расширил компетенцию Палаты бюджетно-финансовой дисциплины на местные органы власти. Кроме того, была создана национальная комиссия по контролю за счетами ассоциаций, получающих государственные субсидии, а также над деятельностью подобных комиссий, действующих на уровне департаментов.

В январе 1993 г. был принят закон, дополнивший и изменивший закон от 15 января 1990 г. По новому закону был снижен на 30% потолок расходов на избирательную кампанию. Теперь эти расходы состоят из двух частей: фиксированной, составляющей 250 тыс. фр., и переменной, зависящей от численности избирателей в данном округе. В среднем для округа с числом избирателей в 100 тыс. человек расходы должны составлять 350 тыс. фр. (3. с. 124).

19 января 1995 г. был принят закон Сегена (loi Séguin), *ôïôîðúé óñèèèè æèàññîðü ðúíèíà íàüàñðàáííüð ðàáíò è ñä-èíèè ïðíòáññ íàçíà-áíèý íà áñðòááðñðàáííóð ñèòæáó èííððíèð Ñ-áðííè íàèàðü è áá ðàæííàèüíüð íðááèáíèè. Ìí ýòíó æà çàèííó áúèà ñíçàáíà Êñèèññèý ñí ðèíáíñíáíé æèàññíðòè ñèèèðè-áñèíè æèèèè (Commission pour la transparence financière de la vie politique), èíðíðàý ïðèçááíà èííððíèèðíààðü èíóüáñðàáíííà ñèèæáíèà òðàíöóçñêèõ ðàðëàìèíòàðíèè. Êøè ðî òðíííííí òòîãî çàêîíà êàæðûé ðåïóòàí*

Национального собрания Франции после своего избрания обязан был предоставить финансовые счета о средствах, расходуемых на его предвыборную кампанию, а также так называемую "декларацию чести" с указанием размеров своей личной собственности. То же самое он должен сделать и по окончании срока своего мандата. Закон 1995 г. расширил оáýçàðàëüñðàî ððàâñòâààäüðü ääëäðàðèþ î äðîâàð ààðòðàðà Åäðñäëêîâ ðàðåâàðàð, ÷ëàâà äàðàðàëüüð è ðàäëàäüüð ñààðà.

Список литературы

1. Beaud O. [Recensio] // Rev. du droit publ. et de la science polit. en France et á l'étranger. - P., 1993. - T. 109, N 3. - P. 897-902.
2. Chol E., Coquidé P. Marchés publiques, affaires privées // Expansion. - P., 1994. - 8 nov. - N 485. - P. 108-113.
3. Cuillandre F. A propos de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le financement des campagnes électorales // Rev. du droit publ. et de la science polit. en France et á l'étranger. - P., 1995. - T., 111, N 1. - P. 105-130.
4. Démocratie et corruption en Europe / Sous la direction de Della Porta D., Mény Y. - P.: La Découverte, 1995. - 186 p. - ("Recherches" á La Découverte). - Bibliogr.: p. 173 - 183.
5. Grand Larousse: En 5 volumes. - P.: Larousse, 1987. - T. 2. - 1280 p.
6. Mény Y. La décennie de la corruption // Débat. - P., 1993. - N 77. - P. 13-25.
7. Mény Y. France: La fin de l'éthique républicaine? // Démocratie et corruption en Europe / Sous la direction de Della Porta D., Mény Y. - P.: 1995. - P. 15 - 28.
8. Moatti G. Tempête sur la pantoufle //Expansion. - P., 1997. - 23 juill. - N 553. - P. 68-73.
9. Moscovici P. Le coût de la démocratie // Débat. - P., 1993. - N 77. - P. 4-14.
10. Moussé J. Corruption, éthique et Travaux publics // Etudes. - P., 1993. - T. 378, N 4. - P. 477-486.
11. Les racines de la corruption // Alternatives écon. - P., 1996. - N 136. - P. 23-25.
12. Wolton T. Les écuries de la Ve. - P.: Grasset, 1989. - 323 p. - Bibliogr: p. 320-322.

Ë.À. Çóá÷áîê

ГЕРМАНИЯ: РЕЖИМЫ МЕНЯЮТСЯ, КОРРУПЦИЯ ОСТАЕТСЯ

Коррупция частных лиц, чиновников, общественных и политических деятелей, пренебрегающих моральными принципами и действующими правовыми нормами, злоупотреблявших своим политическим или социальным положением и получающих личные привилегии за счет общества, существует во всех государствах и при всех формах правления. Однако в странах с демократическим устройством, где большим влиянием и авторитетом пользуются средства массовой информации (СМИ), случаи коррупции нередко становятся достоянием гласности. Иногда это способствует наказанию виновных или хотя бы временно приостанавливает распространение коррупции. Диктаторские режимы, полностью контролирующие СМИ, имеют возможность скрыть факты коррупции, ограничиваясь, в лучшем случае, внутренними расследованиями. Коррупционные дела передаются в суд, только если в данный момент это по той или иной причине “политически целесообразно”. Такую политику проводил, в частности, режим национал-социалистов, которые, идя к власти, обещали искоренить коррупцию и бюрократизм Веймарской республики, а захватив власть, успешно скрывали подобные явления в собственных рядах. Поэтому до сих пор бытует мнение, что в высшем руководстве третьего рейха, в отличие от ФРГ, коррупции практически не было.

Рассматриваемый немецким автором Л.Грухманом случай распределения дополнительных продовольственных пайков семьям высокопоставленных функционеров нацистского режима в военное время по сравнению с другими эпизодами того же и последующих периодов, на первый взгляд, кажется безобидным.

В июле 1942 г. Главное продовольственное управление Берлина наложило на фирму Нётлинг (Nötling), занимавшуюся оптовыми поставками вина, продовольствия, деликатесов, административный штраф в размере 5 тыс. марок за продажу большого количества товаров без соответствующего разрешения. В ответ владелец фирмы подал встречную жалобу, обосновав её тем, что предъявленный штраф не только дискредитирует его фирму, но и “ущемляет его клиентов - видных деятелей партии, государства, вооруженных сил и дипломатов” (5, с. 572). Однако в январе 1943 г. Нётлинг был заключен под стражу. О деле

узнал гауляйтер Й.Геббельс, курировавший важнейшие судебные процессы в Берлине. Из представленных начальником полиции Берлина сведений следовало, что многие высокопоставленные чины рейха (министры, генералы, адмиралы, шеф канцелярии и т.д.) необоснованно получали продовольственные товары без карточек, т.е. беззастенчиво решали свои личные проблемы за счет государства. Комментируя ситуацию, начальник полиции высказался в том смысле, что, хотя проступок Нётлинга и заслуживает справедливого наказания, нельзя делать его главным виновником и военным преступником, поскольку “его клиенты заслуживают большего наказания, чем он сам” (5, с. 575).

Геббельс, обеспечивший своей семье комфортабельную жизнь и в военное время, но неприхотливый в еде и обходившийся обычными продовольственными карточками, доложил дело Гитлеру, решившему не делать из него “государственную акцию”. Он поручил Геббельсу обратиться к министру юстиции с тем, чтобы последний, с одной стороны, обеспечил юридическую сторону дела, а с другой, “сохранил лицо государства”, т.е. об уголовном преследовании речи не было (5, с. 582). Тем самым Гитлер лишний раз подтвердил, что правосудие в третьем рейхе служит политическим интересам.

Этот случай является не единственным и далеко не самым вопиющим примером коррупции в третьем рейхе. Много серьезнее и масштабнее были злоупотребления руководителей промышленных концернов и финансовых магнатов, которые привели Гитлера к власти.

На процессе над главными нацистскими военными преступниками в Нюрнберге в феврале 1946 г. отмечалось, что “впервые перед судом предстали преступники, завладевшие целым государством и сделавшие государство орудием своих преступлений” (3, с. 137). Крупные промышленники были фактическими хозяевами страны. “Их интересы были четко закреплены в системе политических и государственных отношений в виде законов, правил, которым должны следовать все” (5, с. 135). Таким образом экономические интересы крупного капитала, концернов и крупных банков обеспечивались государством и политикой, как легальными, так и нелегальными способами.

В ФРГ в первые послевоенные десятилетия коррупция в верхних эшелонах власти носила, по мнению В.Зайбеля (Университет г.Констанц) эпизодический характер (4, с. 85). Наиболее крупные “коррупционные” скандалы были связаны с реализацией двух военных проектов по перевооружению немецкой армии: покупкой танков HS30 производства швейцарской фирмы “Испано Сьюза” и бомбардировщиков

“Старфайтер” американской фирмы “Локхид”. Несмотря на высказывавшиеся военными экспертами сомнения относительно надежности этих вооружений, сделки были заключены благодаря “покровительству” депутата Бундестага О.Бенца (ХДС), являвшегося одновременно представителем швейцарской фирмы в Германии, и Ф.Й.Штрауса (ХСС), бывшего в тот период министром обороны ФРГ. Когда несовершенство закупленной техники подтвердилось, общественное мнение заподозрило Бенца и Штрауса в коррупции. Однако факт коррупции не был доказан.

Журналисты, занимавшиеся расследованием обоих случаев, пришли к выводу, что речь шла не о их личном обогащении, а о субсидировании политических партий, членами которых являлись Бенц и Штраус. Таким образом, уже в этот период проявился основной мотив коррупционного поведения немецкой политической элиты - финансовое обеспечение деятельности политических партий. В 70-80-е годы процесс прогрессирующего взаимопроникновения партий и мира экономики и распространения коррупции продолжился. Наиболее ярко это проявилось в так называемой “афере Флика”.

Концерн Флика - одна из самых могущественных промышленных империй капиталистического мира - существует уже больше 60 лет. Начало концерну было положено в 1926 г., когда Ф.Флик стал во главе акционерного объединения сталелитейных заводов “Миттельдойче штальверке”, которое с самого основания было подчинено нуждам милитаризма. В 1931 г. Флик становится меценатом нацистов. Из созданного им в 1932 г. фонда в 1,5 млн.марок было выделено для продвижения кандидатуры Гинденбурга 950 тыс.марок, нацистской партии - 150 тыс., военному министру Шляйхеру - 120 тыс. (1, с. 61). В ответ на обещание Гитлера разгромить рабочее движение, увеличить производство вооружений и добыть новое жизненное пространство на Востоке Флик тут же попросил у него аудиенцию и вручил чек на 50 тыс.марок. Он активно включился в кампанию по выборам в рейхстаг в 1932 г, а затем - по приведению к власти Гитлера; оплатил предвыборные долги нацистской партии и перевел в нацистский банк миллион марок на формирование СС (1, с. 62). С 1933 по 1945 гг. Флик пожертвовал в кассу нацистов 7 млн. 650 тыс.рейхсмарок (2, с. 69). Во многом благодаря этому концерн Флика стал крупнейшей частной промышленной корпорацией гитлеровской Германии. Но, как отмечалось в документах американского обвинения по делу Флика в Нюрнберге, “для достижения главных целей третьего рейха более важной была тайная и поспешная ремилитаризация Германии”, в которой Флик играл

отнюдь не последнюю роль. “Он участвовал в создании люфтваффе, в производстве гранат, снарядов, танков и пушек” (1, с. 63). До самого конца войны предприятия концерна выпускали продукцию для вермахта. И, хотя американский военный трибунал приговорил Флика к 7 годам заключения, он вскоре вышел на свободу.

Американские концерны имели в Германии значительные капиталовложения, между промышленниками и банкирами двух стран существовали тесные связи. Поэтому после разгрома фашизма США поспешили оказать Западной Германии помощь. В результате реализации “плана Маршалла” страна модернизировала свою промышленность, создала новые отрасли, подготовила базу для производства вооружений.

В этих условиях германские банки и концерны, поддерживавшие тесные связи с правыми партиями еще со времен Веймарской республики, стали все активнее играть роль теневых центров власти. Они не только покупали министров, но и влияли на принятие правительственных решений. Летом 1949 г. было заключено так называемое “строго доверительное” Пирмонтское соглашение, в соответствии с которым промышленные союзы обязались внести в избирательный фонд ХДС и СвДП 2 млн. марок (1, с. 68). Флик немедленно включился в кампанию. На федеральном уровне было создано Государственно-гражданское объединение (преобразованное затем в “Союз по изучению общественной деятельности”), централизованно собиравшее пожертвования с 60 крупных фирм тяжелой промышленности, банков и страховых обществ. Западногерманские корпорации расходовали на взятки в среднем два с половиной миллиона марок в год (2, с. 69).

Но Флик продолжал и напрямую финансировать политические партии, особенно накануне выборов в Бундестаг, переключившись на тех, кто мог за определенную мзду защитить его интересы. Из-за путаницы в законодательстве о пожертвованиях деньги, перечислявшиеся партиям и политикам через “фонды” и “общества”, можно было укрыть от налогообложения, и Флик систематически расширял практику их тайного финансирования. Из отчетов концерна видно, что за десять лет, предшествовавших скандалу, ведущим политическим партиям ФРГ было передано 35 млн. марок, в том числе 15 млн. блоку ХДС/ХСС, 6 млн. 500 тыс. - партии свободных демократов. Иногда кое-что перепало и СДПГ (2, с. 69).

В деятельности концерна Флика коррупция была постоянным явлением, но отдельные “эпизоды” были особенно “яркими” и шокирующими. Событием национального значения стала сделка по

продаже Фликом акций автомобильной фирмы “Даймлер-Бенц”. В 1975 г. он пустил слух, что персидский шах Мухаммед Реза Пехлеви готов приобрести 39% принадлежащих Флику акций этой фирмы по цене, примерно на 20% превышающей биржевую. Эту сделку правительство не могло проигнорировать, поскольку предприятие, производящее символ западногерманского процветания - автомобиль “Мерседес”, могло оказаться в руках иностранцев (ранее 14% акций уже были проданы в Кувейт). Поэтому канцлер Г.Шмидт оказал давление на крупнейший банк страны “Дойче банк”, чтобы последний предупредил возможную продажу акций. В результате Флика “убедили” продать только 29% акций. По закону он должен был заплатить налог в размере 56% с полученной от этой операции прибыли, составлявшей 2 млрд.марок (8, с.19). Однако Флик добился освобождения от уплаты этого налога (4, с. 87). Правда, заместитель руководителя налогового отдела министерства финансов А.Ильнер, бывший членом СвДП, возражал против освобождения концерна от налогов, но под давлением Г.-Д.Геншера снял свои возражения. Тем более, что решающее слово в вопросе предоставления льгот имеет министерство хозяйства, руководители которого (до 1977 г. - Г.Фридрихс, с октября 1977 г. - О.Ламбсдорф, также являвшиеся членами СвДП) благосклонно относились к Флику, разумеется небескорыстно. За время их “сотрудничества” первый получил от Флика 375 тыс.марок, второй - 135 тыс. (8, с.20). Как выяснилось одиннадцатью годами позже, опасения канцлера были безосновательными: самом деле Флик никогда не собирался продавать контрольный пакет акций фирмы “Даймлер-Бенц”.

Процесс по “делу Флика”, который характеризовался потом как “самый крупный политический скандал” за всю историю ФРГ, “боннский Уотергейт”, “землетрясение на Рейне”, начался с пустяка. В ноябре 1981 г. одного из ведущих сотрудников концерна, главного бухгалтера Р.Диль заподозрили в уклонении от налогов: в обход финансового ведомства он получил от руководства наличными 700 тыс.марок (3, с. 23). Во время обыска в дюссельдорфской штаб-квартире концерна сотрудники боннской прокуратуры и чиновники налогового управления обнаружили в сейфе кассовый журнал, который Диль вел в течение десяти лет - с начала 70-х до начала 80-х годов. В нём фигурировали сорок имен известных деятелей ведущих партий ФРГ, получавших от концерна неофициальные “пожертвования”, которые перечислялись на секретный счет фиктивной швейцарской фирмы в Базеле и таким образом утаивались от уплаты налогов.

Так невольно Диль вывел следователей на главных клиентов “черной кассы” концерна. При обыске в бюро генерального управляющего концерном Э. фон Браухича были конфискованы документы, компрометирующие высокопоставленных государственных и политических деятелей. На основании найденных документов двум руководителям концерна Флика фон Браухичу и председателю одной из фирм концерна М.Нимитцу было предъявлено обвинение в передаче министрам Фридрихсу, Ламбсдорфу и Л.-Х.Римеру (СвДП) крупных сумм наличных денег. Таким образом, в утаивании от налогов крупных сумм, которые шли на подкуп политических деятелей, был фактически обвинен концерн Флика.

Обвинения были выдвинуты и против взяточполучателей: министра хозяйства ФРГ графа Ламбсдорфа, четырежды получавшего взятки от Флика в обмен на предоставление концерну налоговых льгот, который июне 1984 г. в результате скандальных разоблачений вынужден был уйти в отставку; бывшего министра хозяйства Фридрихса, обвинявшегося в получении в 1975-1977 гг. взяток в общей сложности в 375 тыс.марок; бывшего министра хозяйства земли Северный Рейн-Вестфалия Римера, получившего от фирмы около 145 тыс.марок за предоставление концерну крупных субсидий (3, с. 25).

Под тяжестью улик бухгалтер Диль и управляющий фон Браухич раскрыли механизм совершения противозаконных финансовых сделок и подкупа “нужных людей”. Практиковались “подношения наличными”, двойная бухгалтерия и тайные сейфы. Согласно показаниям Дили, у фирмы Флика в Дюссельдорфе было три кассы: официальная касса с нормальным бухгалтерским учетом; неофициальная касса в обход обычного бухгалтерского учета; специальная или “черная касса”, куда поступали средства, выделяемые из утаенных от налогообложения сумм, и за счет обратного притока прибылей. Кроме того, был ещё сейф в “Дрезднер банке”, в котором тоже хранились значительные средства.

Согласно выводу прокуратуры, источником “чёрных денег” были “авантюрные сделки” концерна Флика с так называемой “черной фирмой”. Сначала Флик, получив налоговые послабления, финансировал “черную фирму” - предприятие, которое управляло финансами католического миссионерского общества “Зовердия”. Затем делопроизводитель “Зовердия” возвращал 80% из “пожертвованных” концерном денег в специальную “черную кассу” Флика (3, с. 28).

По данным боннской прокуратуры, за десять лет концерн Флика пропустил через “пожертвования” этой подставной фирме в общей сложности 10 млн.марок, из которых 8 млн. были возвращены в “черную

кассу”. Эти не облагаемые налогами “черные деньги” шли в основном на взятки западногерманским политикам, партийным функционерам и высокопоставленным чиновникам государственного аппарата в Бонне и федеральных землях. 10% от суммы пожертвований католическая миссия оставляла себе, остальные 10% передавались без свидетелей бывшему в то время депутатом Бундестага от ХДС В.Леру, выступавшему посредником в этой сделке (3, с. 29). Но самый крупный выигрыш от сделки с “Зовердией” имела группа Флика, прятая от налогов “черные деньги” и имевшая официальные налоговые льготы. Таким образом, Флик “спас” от налогообложения 13 млн.марок (2, с. 72).

Были выявлены и другие пути финансирования политических партий и отдельных лиц. Около 100 промышленников заказывали и оплачивали фирме, находившейся в Вадуде (Лихтенштейн), никому не нужные экспертизы. Из Вадуды деньги уходили в партийные кассы. В кассу возглавлявшегося Штраусом ХСС деньги поступали и через его газету “Байернкурир”, в редакцию которой переводились деньги за фиктивные объявления. Таким образом, за три года только от концерна Флика ХСС получила почти 92 тыс.марок. Но в этой операции участвовали и его дочерние компании - “Динамит-Нобель”, “Фельдмюлле”, “Максимилиансхютте”. Ещё один путь - рекламное общество “Гезельшафт цур Виртшафтсвербунг-Паблиситас” в Мюнхене, получившее в 1967-1969 гг. более 150 тыс.марок и ещё 210 тыс.марок в 1970-1974 гг. (2, с. 72).

Расследование деятельности концерна Флика наглядно показало тесную связь между экономикой и политикой и позволило понять нравы “предпринимательской и политической элиты”. В частности, в ходе показаний, которые давал на заседании специальной комиссии бундестага по расследованию “аферы Флика” председатель СвДП Г.Д.Геншер, выяснилось, что его партия получала поддержку от концерна Флика с начала 60-х годов. В 1974 г. концерн перевел на счет СвДП 3 млн.марок на проведение “оздоровительной акции” (3, с. 12). Канцлер Г.Коль также вынужден был признать, что возглавляемая им ХДС действовала в обход законов, получая от концернов, в том числе и от Флика, крупные “пожертвования”. Правда, он назвал сумму в пять раз меньшую, чем значится в бухгалтерских книгах концерна. В действительности в 1973-1980 гг. Г.Коль получил на нужды ХДС из “черной кассы” Флика около 665 тыс.марок (3, с. 22).

В целом ни прокуратура, ни специальная комиссия бундестага совсем не стремились выявить всех политических деятелей, которые за взятки помогали делать деньги концерну Флика, предоставляя ему

противозаконные налоговые льготы. Наметив опросить 104 свидетеля, комиссия ограничилась 36. 13 наиболее важных свидетелей опросили по одному разу, хотя намеревались вызвать повторно. Председатель не дал возможности депутатам бундестага задать интересовавшие их вопросы Штраусу, Колю, Дилу. Сам Г.Коль нападал на СМИ, упрекая их в “копании в навозе” и утверждая, что “никакая демократическая партия не может обойтись без жертвований” (2, с. 80).

Собственно процесс по “делу Флика” начался после долгих проволочек лишь в августе 1986 г. На скамье подсудимых оказались Ламбсдорф, Фридрихс и фон Браухич. Им были предъявлены обвинения во взяточничестве и уклонении от налогов. Оценено, что действия фон Браухича нанесли государству ущерб в 16,7 млн.марок, Фридрихса - в 1,6, Ламбсдорфа - в 1,3 млн. Однако речь шла не только о деньгах, но и о политической морали. Авторитетный политик в бундестаге признал: “трое обвиняемых - это символические фигуры нашей политической системы” (1, с.88). Но даже то малое, что пытался сделать прокурор, воспринималось многими как посягательство на исконные права предпринимателей. Сам Флик избежал участи обвиняемого, поскольку его адвокаты уверяли, что он не был информирован о благотворительной деятельности концерна, и выступал на процессе в качестве свидетеля. По существу он сделал козлом отпущения фон Браухича, отдав его под суд.

Процесс шел медленно. Число свидетелей катастрофически таяло: одних не рекомендовалось допрашивать вторично из-за их высокого ранга, другие были за пределами ФРГ, третьи неожиданно заболели, а некоторые уже умерли. Основные надежды прокурор возлагал на бывшего бухгалтера концерна Диля, пользовавшегося репутацией пунктуального надежного работника. Но на суде он вдруг предстал безответственным разгильдяем, который многого “не помнил”, и практически из свидетеля обвинения превратился в свидетеля защиты.

Тем не менее в ходе судебного процесса вскрылось, помимо прочего, финансирование Фликом разведывательной службы Бундеснахрихтендинст (БНД): в 1978 г. 500 тыс.марок были переданы на борьбу с терроризмом, в 1980 г. - ещё 400 тыс. для финансирования частного сыскного бюро (1, с. 102). И хотя поначалу это сообщение произвело эффект разорвавшейся бомбы и буквально шокировало общество, а канцлер Коль потребовал “тщательного выяснения вопроса о субсидиях БНД”, было совершенно очевидно, что дальнейшие разоблачения чреватые запросами в парламент, публичными дискуссиями, заявлениями об отставках. Поэтому разбирательство было отложено, а через неделю официальный представитель правительства, признав не

правомерность финансирования БНД частными промышленными объединениями, заявил, что в будущем такое не повторится. На этом вопрос был исчерпан. Папка с документами о сотрудничестве Флика с БНД навсегда исчезла в архивах. Пресса молчала, поскольку конфликты с этим ведомством могут иметь непредсказуемые последствия.

Кроме того, по утверждению видного деятеля “зеленых”, депутата Бундестага О.Шили, концерн Флика разработал многочисленные способы влияния на принятие решений политическими кругами и государственными органами. С помощью секретных связей Флику удавалось узнавать о решениях, принятых министерством хозяйства, причем часто прямо с заседаний, где обсуждались важные вопросы, от самого министра Ламбсдорфа. Коль информировал Флика о решениях своей партии ХДС и планах назначения на высокие государственные посты. Хотя эти обвинения против Коля получили косвенное подтверждение в ходе разбирательства “аферы Флика” (в списках Дилля фамилия канцлера упоминалась двенадцать раз в связи с выплатой крупных сумм), канцлер отрицал, что принимал пожертвования. Расследование прекратили: канцлер должен оставаться выше подозрений.

Сенсационный процесс закончился несенсационно. Прокуратуре пришлось снять обвинение во взяточничестве и ограничиться налоговыми “шалостями”. Фон Браухич был условно приговорен к двум годам тюремного заключения и штрафу в 550 тыс.марок. С Ламбсдорфом и Фридерихсом обошлись ещё мягче: первому присудили штраф в 180 тыс.марок, второму - 61,5 тыс. (2, с. 97). Обоим министерство финансов тут же предоставило субсидии на покрытие судебных издержек, как “пострадавшим за исполнение служебных обязанностей”. Несмотря на такой мягкий приговор, обвиняемые подали протест на решение суда. Со своей стороны, протестовала и прокуратура, считая приговор фактически оправдательным. Несколько позже прокуратура отозвала свой протест, вслед за ней сняли протест подсудимые, решив, вероятно, тихо похоронить дело. Агентство ДПА назвало “боннский процесс по делу о субсидиях”, закончившийся в 1987 г., тихим погребением после большого спектакля.

В ходе “аферы Флика”, не имевшей серьезных последствий для политической системы ФРГ, политические партии ясно показали, что они считают себя, стоящими над законом. Руководители и казначеи всех подозреваемых в нарушении закона партий, ссылались на то, что коррупции способствуют сами законы о финансировании партий,

забывая о том, что при желании партии давно могли бы их изменить (4, с. 95).

“Афера Флика” вызвала цепную реакцию разоблачений, связанных с коррупцией. До июня 1985 г. органы юстиции завели против менеджеров промышленности, партийных коррупционеров и министров 1825 дел по подозрению в коррупции, уклонении от уплаты налогов, фальсификациях и подлогах. За предшествующие 10 лет частные компании незаконными путями перевели в кассы ХДС/ХСС и СвДП 214 млн.марок (1, с. 76).

Однако обвиняемые получали более чем скромное наказание. Так, фабрикант Х.Эберпехерп, который через “Общество экономической помощи Баден-Вюртемберга” перевел в кассы ХДС/ХСС и СвДП 300 тыс.марок, был приговорен к незначительному штрафу. В Гамбурге быстро завершился процесс по делу табачного концерна “Реемтсма”, незаконно “жертвовавшего” средства консерваторам. За нехваткой улик главного подозреваемого отпустили под залог, два других отделались незначительными штрафами.

Стали достоянием гласности и документы, свидетельствующие о “пожертвованиях” парламентариям, статс-секретарям, министерским чиновникам и другим официальным лицам, от которых зависело распределение заказов химическим концернам и создание выгодных условий сбыта новых препаратов на внутреннем рынке, а также содействие принятию нужных законов и предписаний. При этом речь шла не об одном концерне, а о целой отрасли. В подкупе участвовали десятки фирм от таких гигантов как “Хёхст”, до малоизвестных мелких предприятий. Пожертвования от фармацевтической промышленности получили лидер фракции ХДС/ХСС в бундестаге А.Дрегер, бывшая казначейша франкфуртской организации ХДС графиня фон Гален и другие политики. Как и в случае Флика, эта деятельность активизировалась во время избирательных кампаний, когда становились известны кандидаты в депутаты, то есть деньги вкладывались в тех, кто мог обладать реальной властью. В результате подкупа политиков на рынке появлялись препараты сомнительного качества, как, например, “контерган” для беременных женщин, из-за которого в стране родились тысячи физически неполноценных детей.

После первых разоблачений, связанных с субсидированием партий в 1981-1982 гг., пожертвования было сократились. Но уже в 1983 г., когда следственные органы занимались “аферой Флика”, концерны, пренебрегая общественным мнением, вновь стали щедро давать деньги христианским и свободным демократам, создавшим коалиционное

правительство. ФРГ продолжали потрясать скандалы, в частности, в связи с делом фирмы “Транснуклеар”, занимавшейся контрабандой расщепляющихся материалов.

Общественность будоражили и другие политические скандалы. В Шлезвиг-Гольштейне раздались первые раскаты “кильского Уотергейта”. С сенсационными разоблачениями выступил Пфайфер, бывший референт премьер-министра этой земли, христианского демократа У.Баршеля. Пфайфер признался, что по поручению шефа долгое время подслушивал телефонные разговоры и участвовал в распространении порочащей информации о политическом противнике Баршеля, лидере социал-демократов Б.Энгхольме. В результате этих признаний христианские демократы понесли большие потери на выборах. И хотя Баршель дал честное слово, что ни в чем не виновен, снежный ком разоблачений уже покатился. Нашлись новые свидетели нечистоплотной политической борьбы со стороны деятелей ХДС, обнаружались новые факты нарушения законности и коррупции. Однако через некоторое время Баршеля нашли мертвым в номере женеvской гостиницы. Появилось подозрение, что его убрали как свидетеля более серьезных преступлений международной политической мафии. Было доказано, что он знал о подпольной торговле оружием, в частности о поставках подводных лодок с кильских судоверфей в ЮАР. В этом случае он вполне мог оказаться жертвой политического убийства. Нашлись к тому же параллели с недавней “аферой Флика”, в которой фигурировали те же лица. Но свидетелей и улики опять не хватило. Как говорил в ходе парламентского расследования депутат Шили, “подобные процессы ведут к опасности разрушения парламентско-демократических институтов изнутри” (1, с.125).

Большой общественный резонанс получили приведенные в книге немецкого журналиста и специалиста по профсоюзам Ф.Куша (7) неизвестные факты о крупных аферах, в которых участвовала принадлежащая Объединению немецких профсоюзов (ОНП) фирма “Нойе Хаймат” (“Neue Heimat”), занимавшаяся строительством жилья.

В 60-70-е годы через свои многочисленные филиалы путем спекулятивной скупки, главным образом, в кредит фирма приобрела огромные земельные площади как в ФРГ, так и в зарубежных странах (в Западной Европе, Канаде, Мексике, Бразилии и т.д.). Эти спекулятивные операции отрицательно повлияли на финансовое положение “Нойе Хаймат”. В результате ухудшения конъюнктуры земельные участки используются не так интенсивно, как предусматривалось. В 1985 г. фирма уже имела долгов на сумму 17,4 млрд.марок, годовые проценты на

которые составляли 1,1 млрд.марок. Образно говоря, на каждого члена профсоюза приходилось 2280 марок долга. Но поскольку они не должны отвечать за бесхозяйственность концерна, а ОНП не могло предоставить дополнительные средства, пришлось начать распродажу жилья (6, с. 12).

Но это лишь одна сторона скандала с “Нойе Хаймат”. Другая касается побочных доходных торговых сделок руководства в ущерб фирме. Хотя до крупного скандала дело не дошло, “Нойе Хаймат” оказалась втянутой в серию процессов. На одном из них суд доказал, что фирма уже при начислении арендной платы знала, что вскоре она будет повышена. Оставив своих арендаторов в неведении, она использовала фактор “привлекательной арендной платы”. Суд счел этот прием недостойным, особенно потому, что эта тактика проводилась по отношению к социально ущемленным клиентам, то есть по отношению к кругу лиц, для защиты интересов которых профсоюзы и создаются.

Попытки со стороны отдельных трудящихся обратить внимание Наблюдательного совета фирмы на эти и другие недостатки, игнорировались. Более того, руководство пыталось подправить свою репутацию с помощью подкупа журналистов, а также, будучи уверенным в собственных прочных позициях, воспрепятствовать обнаружению огромных ошибочных инвестиций и сомнительных частных сделок. В результате в течение длительного времени профсоюзный концерн нес ежегодные убытки в размере 350-500 млн.марок (6, с.165).

Правда, некоторые руководители “Нойе Хаймат” рассчитывали на спасительную акцию со стороны государства. Однако общая финансовая ситуация не позволяла на это надеяться, да и у большинства бюргеров эта идея не находит поддержки: одни считают, что общество не должно расплачиваться за плохое управление концерном, другие уверены, что ситуацию может поправить ОНП, обладающее, по оценке экспертов, многомиллиардным состоянием. Дело “Нойе Хаймат”, по мнению В.Зайбеля, свидетельствует о постепенном распространении в Германии, особенно в строительстве, так называемой коррупции “низкого уровня”, не связанной с деятельностью политических партий (4, с. 87-88).

Что касается Восточной Германии, то вопреки всем прогнозам, коррупция после политической и экономической либерализации не получила там широкого распространения. Наиболее заметным является случай Г.Краузе, государственного секретаря последнего премьер-министра ГДР. За несколько дней до объединения Германии, используя ускоренные процедуры, он предоставил 41 концессию на строительство зон отдыха на крупнейших восточногерманских магистралях, что могло

принести концессионерам огромную прибыль. Впоследствии было доказано, что эти контракты крайне невыгодны государству, и они были признаны Счетной палатой “противоречащими обычаям”. Было также обнаружено, что администрация коммуны - родины Краузе - под его давлением отвела под строительство сельскохозяйственные земли. Но в отставку Краузе, ставший в объединенной Германии министром транспорта, был вынужден уйти, когда выяснилось, что он брал в деловые поездки жену и сына бесплатно и что 80% услуг домработницы оплачивались за счет государственных средств (4, с. 89).

В то же время, как это ни парадоксально, объединение Германии в 1990 г. дало новый импульс развитию политической коррупции в западных землях (4, с. 88). В 1991 г. обнаружилось, что премьер-министр земли Баден-Вюртемберг Л.Шпет (ХДС) регулярно путешествовал за границу за счет частных фирм. В большинстве случаев речь шла о предприятиях, уже получивших финансовую помощь или другие субвенции или обратившихся за выделением таковых. Премьер-министр немедленно подал в отставку. В 1992 г. выяснилось, что премьер-министр Саара и вице-президент СДПГ О.Лафонтен (в то время ему было 49 лет) в течение нескольких лет получал пенсию по старости как бывший мэр г. Саарбрюкен. Лафонтен возместил незаконно полученные средства и остался на своем посту. В том же году в прессе появились сообщения, что федеральный министр экономики Ю.Меллеман (СвДП) использовал свое служебное положение для рекламы проекта двоюродного брата, в результате чего вынужден был уйти в отставку. В 1993 г. стало известно, что премьер-министру Баварии М.Штайблу (ХСС), как и его коллеге из Баден-Вюртемберга, частные фирмы оплачивали заграничные поездки. Через некоторое время министр внутренних дел Баварии Э.Штойбер признал, что он также принимал подобные предложения, а кроме того, регулярно бесплатно пользовался предоставляемыми частными компаниями машинами. В июне 1993 г. Штайбл подал в отставку, а его преемником на посту премьер-министра стал Штойбер.

Однако, несмотря на многочисленные скандалы, даже в начале 90-х годов немцы не считали административные органы страны коррумпированными. По данным журнала “Шпигель” только 28% немецких менеджеров (по сравнению с 50% во Франции и 90% в Италии) указывали на коррумпированность администрации.

Обычные граждане несколько скептичнее в своих оценках, хотя их вера в некоррумпированность чиновников, по крайней мере в первые десятилетия существования ФРГ, возрастала. Если в 1950 г. 59% респондентов считали, что чиновники подвержены коррупции, то в 1978

г. - только 42% (4, с. 84). Уголовная статистика также свидетельствует о том, что количество случаев коррупции в 80-е годы не увеличилось. В то же время в момент кульминации “аферы Флика” в 1984 г. 75% опрошенных высказывали убеждение в том, что при принятии решений политики руководствуются экономическими интересами (4, с. 84-85). В этой связи В.Зайдель отмечает, что легенда о неподкупности, корректности, профессионализме и эффективности немецкой административной машины - отнюдь не миф. Проблемой Германии является не административная, а политическая коррупция, т.е. коррупция на высшем уровне (4, с. 85).

Он объясняет это историческими особенностями формирования институтов немецкого государства и немецкой политической культуры.

Для Германии, в отличие, например, от Франции, характерно отставание модернизации политических институтов государства от модернизации административных органов. Поражение Пруссии в войне с Наполеоном в 1806 г. послужило импульсом к проведению административных реформ, направленных на создание инфраструктуры развивающейся капиталистической экономики и привлечение буржуазии к участию в решении только административных, а не политических вопросов, и формированию модели имперского государства, ориентированной на совершенствование административного аппарата.

Эта система, существовавшая до 1918 г., оказала серьезное влияние на политическую культуру немцев, которым, по мнению В.Зайделя, не хватает исторического опыта построения демократических институтов собственными силами. Демократические режимы в Германии устанавливались либо в результате военных поражений (1918, 1945-1949 гг.), либо являлись своего рода подарком “дружественных сил” (1949, 1989 гг.).

В глазах немцев основными элементами демократии являются такие демократические ценности как свобода, равенство и справедливость, но они практически никогда не упоминают о демократических институтах и власти. Из этого можно сделать вывод, что немцы олицетворяют демократию с “материальными” категориями (социальная защита со стороны государства) и идеологическими нормами, тогда как демократические институты, трансформирующие эти нормы, для них не имеют почти никакого значения. Поэтому собственная ценность демократических институтов и отделение личности от полномочий оказывают незначительное влияние на общественное мнение. Англосаксонская идея передачи полномочий, как временного выражения доверия, чужда немецкому пониманию демократии. Немцы

скорее идентифицируют “политику” с самими политическими деятелями, чем с институциональным процессом урегулирования конфликтов и развития компромиссов. Поскольку у общественности нет надежного критерия для суждений о политическом поведении, политической этике и демократической ответственности, часто случается, что один политик должен подать в отставку из-за мелкого нарушения, тогда как другой продолжает выполнять свои функции несмотря на криминальность своего поведения (4, с. 91).

Иначе обстоит дело с административной системой, пережившей все изменения режимов со времен Венского конгресса. Она олицетворяет собой надежность институтов государства, которую не смогла предложить стране конституция. Вера в стабильность государственного аппарата глубоко укоренилась в коллективном сознании немцев. “Имперское государство”, термин эквивалентный для немцев термину “демократия”, является единственной надежной идеологией государства именно потому, что модель имперского государства при всех режимах оставалась стабильной.

В современном открытом обществе относительная слабость демократических институтов государства должна компенсироваться общественными институтами. В Германии такими институтами со второй половины XIX в. являются политические партии и общественные ассоциации, ставшие после провала революции 1848 г. выразителями демократических ценностей, поскольку само государство было недемократичным. В результате произошел полный отказ от организации институтов государства по демократическому принципу и облегчился компромисс власти с доминировавшей аристократической кастой. К концу XIX в. партийная система, являющаяся единственным постоянным структурным политическим элементом, пережившим все режимы, развивалась независимо от общественных ассоциаций. Поэтому именно политические партии стали центром формирования диктатур как при нацистах, так и при коммунистах.

Партийная система также служит противовесом территориальному разделению государственного аппарата, поскольку решение большинства административных вопросов в Германии входит в компетенцию земель, тогда как федеральная власть располагает ограниченной административной базой. Партийная система гарантирует политическую однородность несмотря на административную раздробленность, т.е. политические партии являются институтами, обеспечивающими сравнимость результатов формирования политической воли и развитие политических карьер на всех уровнях от локального до

федерального. В то же время конкуренция между партиями в критических ситуациях служит основным механизмом контроля и демократической ответственности (4, с. 92).

Институты и политическая культура являются в Германии независимыми переменными, определяющими распределение выгод и издержек коррупции, включая фактор их оценки общественным мнением.

Благодаря высокой профессиональной подготовке персонала, администрация, реализующая на практике идею имперского государства, дорога немцам в силу своей эффективности. Немецкий чиновник не очень высоко оплачивается, но, в отличие от политика, имеет стабильную работу и может извлечь значительные выгоды из своего положения, одной из составляющих которого является неподкупность. Выгоды коррупции в администрации, имеющей дело с индивидуальными гражданами, для чиновника невелики. Этим и объясняется то, что коррупция появляется только в тех бюрократических ведомствах, где существуют поддающиеся монополизации выгоды в виде значительных денежных сумм или других привилегий, компенсирующих риски (строительство и иногда военные заказы).

Расчеты немецкого политика строятся иначе. Прежде всего, он учитывает то, что будучи депутатом парламента, по закону не подлежит наказанию за коррупцию. К этому добавляется тот факт, что в немецкой конституции политическая ответственность правительства и особенно министров не прописана. Парламент избирает только федерального канцлера, а министры прямо перед парламентом не отвечают и не могут быть им отозваны. При таких условиях коррупция могла бы получить в Германии чрезвычайно широкое распространение. Этого не происходит лишь потому, что карьера уличенного в неблагоприятном поступке политика может резко оборваться, если такое решение по тем или иным соображениям примет партийное руководство или внутренние структуры власти.

Таким образом, партийная система ослабляет политический контроль за коррупцией, тогда как конкуренция между партиями его усиливает. Чем больше относительное влияние политика и чем слабее конкуренция между партиями, тем выше шанс, остаться безнаказанным в случае коррупции. Для политика это означает, что его имидж внутри партии имеет большее значение, чем имидж в глазах граждан, и что его партия получит преимущества, если преимущества получит он сам.

Влияние политика внутри партии, острота межпартийной конкуренции и методы коррупции в СМИ могут способствовать безнаказанности политиков. Это подтверждается, пожалуй,

единственным случаем в истории западных демократий, когда три руководителя партий (Брандт, Коль и Ламбсдорф), оказавшись замешанными в коррупционном скандале (“афера Флика”), не ушли в отставку, так как были настолько значительными фигурами в своих партиях, что их отставка породила бы множество проблем.

Список литературы

1. Бовкун Е.В. Миллионы из “черной кассы”: По следам аферы концерна Флика. - М.: Сов.Россия, 1989. - 127 с.- (По ту сторону).
2. Левин В.Н. Флик - имя нарицательное. - М.: Политиздат, 1989. - 126 с.- (Владыки капиталист.мира).
3. Меньшиков В.М. Клиенты “черной кассы”: Махинации концерна Флика и др. магнатов капитала. - М.:Юрид.лит.,1986. - 160 с.
4. Démocratie et corruption en Europe / Sous la direction de Della Porta D., Mény Y. - P.: La Découverte, 1995. - 186 p. - ("Recherches" á La Découverte). - Bibliogr.: p. 173 - 183.
5. Gruchmann L. Korruption im Dritten Reich: Zur Lebensmittelversorgung des NS—Fuhrerschaft // Viertelshefte für Zeitgeschichte. München, 1994. - Jg.42, H.4. - S.571-593.
6. Heinz J., Flitz K. Die Stamokap-Republik der Flicks. - Frankfurt a.M.: Marksistische blätter, 1985. - 151 S.
7. Kusch F. Macht, Profit und Kollegen: Die Affare Neue Heimat. - 2.Aufl. - Bonn: Aktueii, 1986. - 184 S.
8. Das Lambsdorf-Urteil / Mit Beitr.von Mauz G., Schily O.; Hrsg.: Leyendecker H. - Gottingen: Stedl, 1988. - 180 S.

В.И.Шабаева