

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 непотизм, 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, заключающейся, 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 взятки, 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. Коррупцированный 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, возвращенные 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.

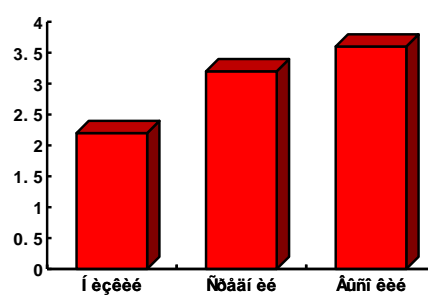
1. Экономическая политика правительства, связанная с государственным вмешательством в экономику. При анализе этой причины исследователи исходят из положения, согласно которому возможность получения дополнительного дохода (экономической ренты) изменяет поведение экономических субъектов, причем как в рамках 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)

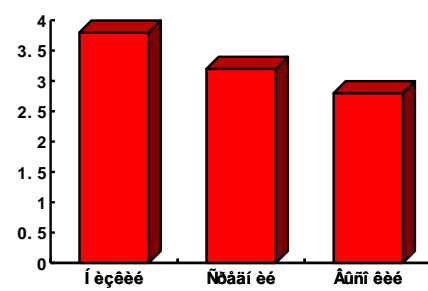
Индекс
коррупции



Индекс искажений политики

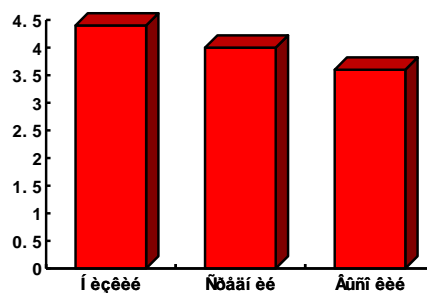
б)

Индекс
коррупции



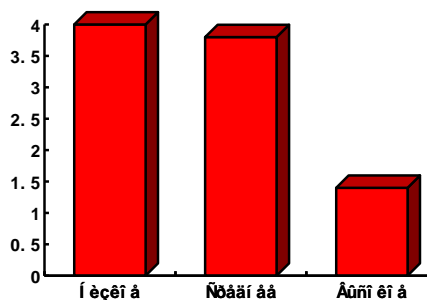
Индекс предсказуемости судебной системы

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,

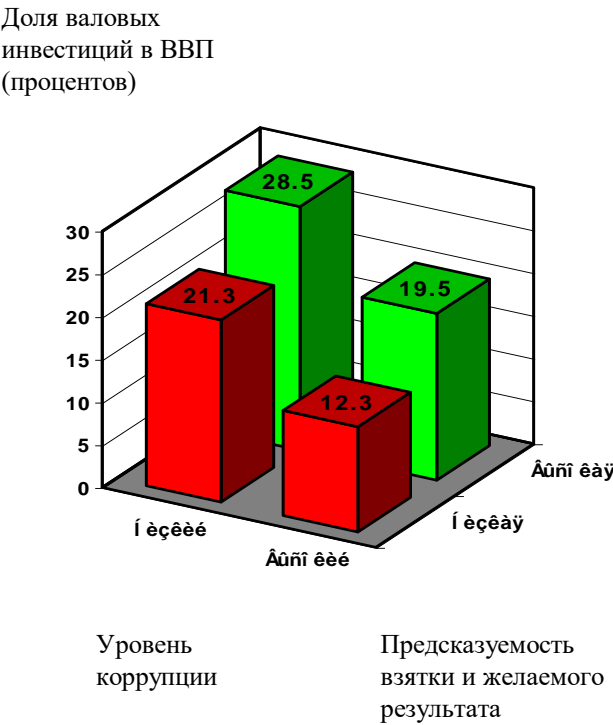
происходит весьма произвольное формирование контингента лиц, поставленных в более благоприятное положение. Такой отбор наносит ущерб экономике не только в результате снижения “качества решения” и увеличения частоты просчетов, но и за счет дискриминации более способных, но менее приближенных к властным 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



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 службе, 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 омбудсмене 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, расследовательскую 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. Накопленная информация и знания создадут основу для дальнейшей успешной деятельности по организации и проведению исследований.

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. Демополитизация. 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 нелегитимно 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.: Тушуннов 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