

ФЕНОМЕН КОРРУПЦИИ: ОБЩИЕ ПОДХОДЫ К ИЗУЧЕНИЮ

Коррупция (само слово происходит от латинского глагола “*tumperere*”, 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 многогранное 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 (меняющихся 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 экстрагальный 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 ступенью 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 безликом 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 плану направлении 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 провозглашенный 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-XIII), 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 моделями поведения. С точки зрения институционалистов, коррупция выполняет роль связующего звена между нарождающимися привилегированными слоями и “отверженными” трансформирующемся 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.Тарковски. 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. Тolerантная к коррупции система приводит к росту административных нарушений и появлению нелегитимных или неприменимых 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, руководствующегося 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 “шef-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” критерии 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 расплывчено 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. Наэм. “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 “коррумпированный 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 чиновничих услуг (неэластичность и крайняя индивидуализированность спроса в случае непотизма (кумовства), говор 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 выявляет “важный политический и нормативный момент - коррупция имеет отношение к тому или иному способу распределения 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-Акерман (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 бихевиористским 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 систем. 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, вынуждается 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 рамках 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, облеченым должностными 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-Аккеман (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-Акерман, 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 неизбежно означает невыполнение поручения шефа. Более того, взятка может способствовать более эффективному достижению целей шефа (8, с. 6-7). В рамках этой модели С.Роуз-Акерман 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 бихевиористских 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 бихевиористские 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, непотизм). 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 фильтрат, 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-Аkkerман, 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 реформами 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 протестантскими)” (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 неприемлют. 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 deregулирования 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” à 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 Study 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